



Transparencia en el sector educación, el caso del  
**PROGRAMA PAQUETES ESCOLARES SOLIDARIOS**





# Créditos

---

Investigador  
**Alex Bonilla**

Coordinación de investigación  
**Dayra Valle**  
Colectivo Transparencia Nicaragua

**Julio López**  
Onda Local


Edición  
**Patricia Orozco**


Diseño y diagramación  
**Roger Eduardo Carrero**


---

Managua, Nicaragua  
Octubre, 2019  
Una investigación de


## Onda Local


 [ondalocalnicaragua](https://www.facebook.com/ondalocalnicaragua)

 [@ondalocal](https://twitter.com/ondalocal)

 [Onda Local](https://www.youtube.com/OndaLocal)

## Colectivo Transparencia Nicaragua

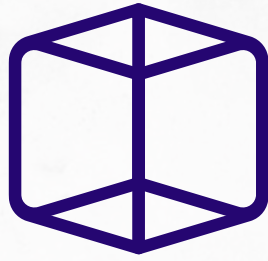
 [Transparencia-Nicaragua](https://www.facebook.com/Transparencia-Nicaragua)

 [transparencianicaragua.wordpress.com](https://transparencianicaragua.wordpress.com)



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-Compartir Igual 4.0 Internacional.





Transparencia en el sector educación, el caso del  
**PROGRAMA PAQUETES ESCOLARES SOLIDARIOS**





# Resumen ejecutivo

Desde finales de la década de los años 1990, el Estado de Nicaragua comenzó a desarrollar algunos programas sociales que apuntaban a incrementar la rentabilidad social del desarrollo humano, como parte de las estrategias de reducción de la pobreza. Todo surge en el contexto globalizado de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y ciudadanas, principalmente en países en vías de desarrollo. Estos programas aparecieron principalmente en las carteras gubernamentales del desarrollo social.

Entre 2000 y 2006, se destinaron recursos para avanzar en el alcance del Programa integral de nutrición escolar, que se impulsaba desde la década anterior. Se hizo principalmente con el apoyo de la cooperación internacional, específicamente con el financiamiento de China Taiwán. No obstante, la ampliación de la cobertura que se impulsaba desde los planes del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), demandó más atención social a la población escolar ubicada en zonas de alta vulnerabilidad social, económica y ambiental. Se buscó más financiamiento, y aunque se obtuvo, no se logró cubrir todo el territorio nacional.

A partir de 2007, el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, propugna la denominada “restitución de derechos de las y los nicaragüenses”, bajo su doctrina socialista y solidaria. Esto se expresó en la búsqueda de estrategias para que la población nicaragüense más pobre obtuviera acceso a recursos con los cuales podrían superarse algunas brechas de equidad, mucho más sentidas en las zonas rurales del país.

En el subsistema de educación básica y media, el Ministerio de Educación (MINED) profundiza su intervención social y comunitaria mediante el impulso de una serie de programas sociales en consonancia con las estrategias definidas en los planes nacionales de desarrollo humano formulados entre 2007 y 2018. Así, los programas sociales en la educación básica y media toman auge, algunos sectores de la sociedad los valoraron como proyectos clientelistas, que apuntan a la politización y control hegemónico político del sistema y sus beneficiarios, parte de las agencias de cooperación

y organismos internacionales multilaterales consideran que ha sido eje de una estrategia de población de beneficios sociales.

Este reporte investigativo, se ha centrado en el análisis de los efectos del programa de paquetes escolares solidarios, que ha sido reconocido como el programa social emblemático en educación, a la luz del enfoque de transparencia sectorial focalizada, que se basa en las políticas de transparencia, teniendo como característica fundamental el uso de la divulgación de información para alcanzar un propósito de política pública en particular. Este enfoque ha sido propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y lo hemos acompañado de una metodología de análisis integral de riesgo de programas sociales que desarrolló Transparencia Internacional (TI).

La investigación es del tipo exploratoria y se utilizó una metodología cuanti-cualitativa para la recopilación y análisis de los datos, obtenidos en fuentes primarias (docentes, representantes de ONG que apoyan programas sociales del MINED, especialistas en educación) y en fuentes secundarias (datos de los informes de liquidación del presupuesto nacional, bases de datos, documentos).

Las consultas realizadas a 51 docentes, a 3 directores de ONG y a 2 especialistas nacionales en temas educativos, permitió desarrollar un análisis sustentable sobre la dinámica del programa. Además, se estudiaron documentos generados por el BID, el Banco Mundial y CEPAL sobre los programas sociales en América Latina, esto particularmente permitió destacar algunos estándares internacionales que se han definido para analizar el impacto de los mismos en sectores focalizados.

El análisis de integridad al “programa paquete escolar solidario” que se presenta en este reporte, se hace sobre la base de cuatro grandes variables: 1) transparencia; que tiene que ver con el régimen de obligaciones legales para hacer pública la información garantizando su acceso y difusión, 2) accountability; o



procesos de rendición de cuenta a los beneficiarios y el intercambio de información de ellos entre los distintos niveles de la cadena del beneficio 3) control horizontal; relacionado con cómo otros órganos del estado supervisan el desarrollo de la estrategia del programa, y 4) control vertical, vinculado a la participación de la sociedad civil, los medios de comunicación y actores locales para supervisar las prácticas del programa. Una premisa fundamental del análisis es considerar a los beneficiarios del programa como actores claves del mismo.

Entre los resultados del estudio se pueden mencionar brevemente los más relevantes:

1. En relación a las variables del análisis de integridad de un programa social, que ha sido implementado por TI, el Gobierno de Nicaragua no demuestra ni un solo proceso ajustado significativamente a lo establecido en cada una de las variables del análisis. No hay control horizontal de instancias como la Procuraduría General de la República, o la Contraloría, o la Procuraduría especial de la niñez y la adolescencia. Tampoco hay posibilidad de control vertical, hay un completo divorcio con los medios de comunicación independientes, solo se publica información en medios oficialistas que presentan los datos en formato de discurso oficial. No hay procesos de rendición de cuenta a los beneficiarios ni se comparte información entre ellos.
2. El MINED procede de forma discrecional a la ejecución del programa social "paquetes escolares solidarios". Se desarrolla como una cadena de valor que no genera involucramiento de los "clientes".
3. No existe información clara y precisa desde la vía institucional, que dé cuentas específicas sobre los datos estadísticos de los beneficiarios del programa desagregados por sexo, edad, zona geográfica, programa educativo y modalidad, turno y centro escolar.
4. La transparencia fiscal es crítica para la gestión fiscal efectiva y la rendición de cuentas. Como se demuestra en el ciclo presupuestario, la ciudadanía nicaragüense cada vez tiene menos opciones de aportar sus ideas en la colocación de recursos con base a sus necesidades reales.
5. Los Informes Anuales de Liquidación del PGR, no hay mayor detalle que explicita y clarifique el uso de fondos del tesoro o de cualquier otra fuente de financiamiento que son utilizados en el programa. La información en esta fuente se presenta de forma absoluta, y para el caso de la sociedad civil interesada en aportar al mejoramiento de la calidad educativa, no es información que sirva para tomar decisiones respecto a las mejores prácticas, los mejores resultados, y los mejores niveles de ejecución del programa de paquetes escolares.
6. La participación ciudadana en la gestión y ejecución del programa es muy limitada, por cuanto no hay participación estratégica de las familias en función de supervisar los mecanismos de distribución y entrega, o en la entrega de los paquetes para garantizar que este se entregue completo, con la calidad requerida y en función de los beneficiarios idóneos de los mismos.
7. La participación de la sociedad civil se reduce al involucramiento de las organizaciones no gubernamentales que tienen convenios de colaboración con el MINED, participan en el programa como proveedores de los materiales escolares que destinan en sus territorios de intervención a la asistencia de niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad, es decir, los entregan al ministerio para que ellos los distribuyan a discreción.

De forma global, el análisis de riesgo realizado al programa no demuestra que haya una gestión transparente del mismo. Desde el punto de vista legal, el acceso a la información pública es muy limitado, casi no hay fuentes disponibles para consultar datos que hablen consistentemente de la rentabilidad social del programa y la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios.

Una recomendación general que se da en este reporte, es que se debe profundizar en el análisis de transparencia focalizada del programa, consultar a mayor cantidad de actores claves para conocer sus percepciones sobre el impacto social del programa, pero también para agudizar en los procesos que se generan en la planificación, gestión y ejecución del programa, principalmente en el sistema de compras públicas, como en el impacto social y humano que se obtiene con su implementación.



# Contenido

Introducción	5
Metodología del estudio	6
<b>I. El enfoque de transparencia focalizada</b>	<b>7</b>
1.1. Una visión sistémica: el acceso a la información y la transparencia	8
1.2. El marco de análisis de la investigación	9
1.2.1 Estándares de transparencia para un programa social en educación	
<b>II. Funcionamiento del programa social “Paquetes Escolares Solidarios”</b>	<b>11</b>
2.1. Origen y establecimiento del programa	12
2.2. Beneficiarios, contenido y utilidad del paquete escolar	14
2.3. Los procedimientos de la gestión del programa	16
2.4. Participación social en la gestión del programa	18
<b>III. Inversión hacia el programa de Paquetes Escolares Solidarios</b>	<b>19</b>
3.1. Asignaciones presupuestarias y otras fuentes de financiamiento	20
<b>IV. Percepciones sobre transparencia y equidad en el nivel de centro escolar</b>	<b>24</b>
<b>V. Análisis de integridad en el programa “Paquetes Escolares Solidarios”</b>	<b>30</b>
5.1. Transparencia	31
5.2. Accountability	31
5.3. Control vertical del programa	31
5.4. Control horizontal del programa	32
<b>Conclusiones</b>	<b>33</b>
<b>Recomendaciones</b>	<b>34</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>36</b>



# Introducción

A partir de la década de los años 60, la geopolítica del mundo se define con mayor polarización y los Estados Unidos de América ejercen una gran influencia en el crecimiento económico acelerado de Centroamérica con la implementación del Servicio Cooperativo Interamericano (SCIEP), que en el año 1962 se concretó en la denominada "Alianza para el Progreso", la que tuvo un serio impacto en la educación nicaragüense.

La Alianza para el Progreso deviene en la necesidad de construir un modelo hegemónico, político y comercial que se materializaría en el mercado común centroamericano y cuya base educativa se delinea en una agenda de prioridades: 1) organizar la gestión educativa a través del Ministerio de Educación (MINED), incluida la formación de su personal; 2) elevar la importancia de la educación técnica básica y media para capacitar recursos de mano de obra barata; y 3) extender la atención educativa al área rural, escenario y motor de producción agropecuaria, con la creación de la escuela normal rural de Estelí y la nuclearización educativa rural.

Durante ese período la educación nicaragüense cuenta también para formar la dirigencia educativa del país con la asesoría de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

El Proyecto Principal de América Latina y El Caribe apoyado por la UNESCO aprovechó el aporte del Informe Sanford para activar sus tres grandes objetivos:

- Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños y niñas y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años.
- Eliminar el analfabetismo antes del fin del siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para población adulta.
- Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.

Para asegurar la escolarización, era necesario implementar estrategias que dieran un plus al impacto esperado con las rutas de desarrollo educativo trazadas en momentos de la revolución sandinista de 1979. Tomando en cuenta que la alfabetización se constituyó en una "cruzada nacional", las prioridades de la educación nacional para fines del siglo XX apuntaban a la universalización de la educación, sobre todo para los segmentos más pobres del país.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2003), el siglo XXI ha integrado a los Estados latinoamericanos en función de buscar las mejores alternativas para atender la preocupación mundial por la pobreza y la cuestión social, las que cada vez más – en economías dinámicamente globalizadas – son observadas acuciosamente como la medida en que se constata que el crecimiento económico, considerado el elemento central en la lucha contra la pobreza.

No obstante, el crecimiento económico por sí solo, no es suficiente para mejorar significativamente las condiciones de vida de aquellos segmentos poblacionales vulnerables, y sobre todo de los más excluidos, ya que en el caso particular de América Latina y el Caribe, el efecto de las crisis económicas recurrentes, las dictaduras y las guerras civiles de fines de siglo, el impacto empobrecedor de los desastres naturales, y el aumento generalizado en la desigualdad salarial y de ingresos en los últimos años, se tornan potenciales factores obstaculizadores de estrategias de reducción de la pobreza.

La superación de la pobreza requiere de estrategias de intervención integral, en donde confluyen actores, acciones, instituciones, sociedad civil y otros agentes en función de un mismo objetivo; esto sobre la base del despliegue de políticas sociales intersectoriales que tenga objetivos claros e instrumentos complementarios. En sí, esas políticas sociales contra la reducción de la



pobreza se constituyen en las denominadas “políticas gubernamentales contra la pobreza”. En modelos de gobernanza partidocrático, se vuelven un instrumento de popularización de una estrategia política a conveniencia.

En el sector educativo, la lucha contra la pobreza se vuelve compleja por cuanto la educación debe ser concebida como derecho humano más que como un servicio de gobierno, además la complejidad de las estrategias de escolarización (acceso, cobertura y permanencia) varían según el segmento poblacional que se quiere atender, y en tercer lugar, requiere de presupuestos que sean altamente sostenibles y cuenten con respaldo financiero, muchas veces de recursos provenientes de programas de cooperación bilateral a largo plazo o de donaciones sustanciosas destinadas para la estrategia específica en el sector.

En la búsqueda de las mejores estrategias para la reducción de la vulnerabilidad social, en América Latina se aborda con mucho énfasis la preocupación de que las políticas sociales estuvieran en correspondencia a la solvencia de necesidades de los grupos más afectados. Es así como a la par de la política social, en los sistemas educativos se arraiga la noción de “programa social”, como una estrategia de distribución de recursos a favor de los grupos más vulnerables para que gocen de los servicios educativos con visión de derecho.

En el presente reporte, se aborda el análisis de percepciones y prácticas asociadas a la transparencia en la gestión del programa social de “paquetes escolares solidarios”, que el MINED de Nicaragua ha venido implementado en los últimos diez años como parte de su estrategia de reducción de la pobreza, y en particular como parte de la denominada “restitución de derechos” que ha propugnado desde su ideología política, teóricamente considerada socialista.

## Metodología del estudio

Para elaborar este reporte, se realizó un proceso de identificación del marco teórico más pertinente desde el enfoque de transparencia focalizada, y se realizó trabajo de campo en donde se consultaron a docentes de educación preescolar y primaria, cuyos estudiantes son quienes reciben el beneficio de este programa social, principalmente en escuelas públicas, en todas las zonas del país, con prioridad en las zonas rurales.

Se consultaron a 51 docentes, de estos 12 son de primaria regular, 5 docentes de primaria regular subvencionada, 14 docentes de primaria multigrado, 10 docentes de preescolar formal y 9 educadoras de preescolar comunitario, todos de escuelas públicas exceptuando los 5 de escuelas subvencionadas de orientación católica; las consultas a ellos se hizo mediante la realización de 3 grupos focales; los docentes son originarios de comunidades establecidas en los

municipios de Nandaime, Masaya, León y Matagalpa. Masaya y Nandaime se consultaron en un mismo grupo focal.

También se realizaron tres entrevistas a directores de ONG que apoyan el sector educativo mediante la entrega de paquetes escolares diferenciados, los que son distribuidos en el territorio de intervención de las organizaciones, a través de la Delegación departamental del MINED. Así como también, se realizó entrevista a dos especialistas en educación, quienes en los últimos años han realizado estudios en el sector educativo nacional.

Por razones de seguridad, y de confidencialidad, en este reporte no se mencionan a las personas ni las organizaciones que brindaron información a través de entrevistas, y que solicitaron quedar en el anonimato.





# El enfoque de transparencia focalizada

## 1.1. Una visión sistémica: el acceso a la información y la transparencia

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2011), el acceso a la información pública es determinante para crear los mecanismos de control, desde el ámbito de la participación ciudadana, como medio para lograr la eficiencia en la calidad y equidad en la distribución de los beneficios, servicios y productos que tienen un determinado fin para un determinado grupo o sector. En ese mismo sentido, el acceso a la información pública denota el involucramiento de actores claves en la toma de decisiones para revertir aquellos aspectos de la cadena de valor del bienestar social en el sector que no son favorables a la inclusión y la justicia social.

El mismo BID (2011), abraza el concepto de “enfoque sectorial” en el acceso a la información pública, el cual se circunscribe en la promoción y acceso de diseño e implementación de mecanismos o sistema de acceso en sectores de intervención específicos, como el sector educativo. A la par del enfoque sectorial, la categoría de “transparencia focalizada” que se arraiga al uso de la divulgación de información requerida en un formato estándar para alcanzar un propósito de política pública en particular.

Desde el año 2010, el MINED, inició el proceso de entrega de paquetes escolares a los niños y niñas de preescolar, primaria regular y primaria multigrado, logrando paulatinamente una cobertura anual cada vez mayor. Con este programa, el MINED pretendió incrementar la tasa neta de matrícula en las diferentes modalidades de

educación básica en el sistema público, como parte de su política social de restitución del derecho humano a la educación, como tal se indica en el Plan Estratégico de Educación (PEE) 2011-2015.

El financiamiento para estos programas han provenido desde distintas fuentes, el MINED ha manejado de manera discrecional los recursos, y en muchos casos totalmente ajenos a las normas y procedimientos institucionales. Por ejemplo, en el año 2014 más de 122 trabajadores de las Oficinas de Infraestructura escolar<sup>1</sup> y de Adquisiciones<sup>2</sup> fueron removidos de su cargo ante la denuncia de diferentes medios de comunicación independientes de actos de corrupción en la ejecución de proyectos de construcción de escuelas con fondos del Banco Mundial, utilizando procedimientos fuera de la Ley de contrataciones del Estado, bajo sospecha de abuso en el manejo de los fondos.

Ante la falta de acceso a la información pública, se hace necesario desarrollar estudios desde el enfoque de transparencia focalizada, a fin de conocer la percepción ciudadana sobre la relación de los beneficios obtenidos y la participación en el control, acceso y manejo de recursos provenientes de programas sociales en el sector educativo. Esto aportará en revelar información clara y específica sobre el estado de la efectividad de la gestión pública en el subsistema de la educación básica y media.

1. <https://www.laprensa.com.ni/2014/10/23/politica/215798-sandinistas-no-responden-sobre-mined>.

2. <https://www.laprensa.com.ni/2014/10/03/nacionales/214132-renunciados-122-en-el-mined-renunciados-122-en-el-mined>

## 1.2. Marco de análisis de la investigación

### 1.2.1. Estándares de transparencia para un programa social en educación

Algunos estándares internacionales sobre ética y transparencia en el sector educativo, se centran principalmente en lo relacionado a los procesos de descentralización educativa que generan la posibilidad de prácticas corruptas en el manejo de finanzas en escuelas bajo régimen de autonomía financiera, o en privatización de partes de la oferta educativa, o en el modelo de formación y capacitación continua de docentes, o en el mecanismo en que estos se contratan directamente en el centro escolar sin ninguna supervisión que garantice los procedimientos consignados en políticas docentes de selección y contratación de personal en cargo de magisterio. Esta es la concepción de transparencia en educación que promueve el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPPE), adscrito a la UNESCO.

De acuerdo con Santizo Rodall (2006), en México se impulsó un modelo de transparencia en el sector educativo que tuvo como base la participación social promovida desde las escuelas mediante la implementación del Programa de Escuelas de Calidad, en el que los actores más comprometidos con el quehacer educativo de las instituciones escolares promovían la integración de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos más cuestionables de la gestión pública local/estadual como la inversión en infraestructura, la adquisición de equipos y recursos tecnológicos, y la auditoría de matrícula para verificar las metas de acceso y cobertura. Pese a que fue una práctica modelo en el país, no logró instituirse como un modelo federal, ya que requería de mucho esfuerzo en la sostenibilidad del capital humano que de forma voluntaria auditaba las dimensiones de la gestión pública antes citadas. Este modelo promueve la participación social en la rendición de cuentas de la gestión pública.

En este reporte de investigación, el enfoque de transparencia que se utilizará como marco de análisis será el de “transparencia focalizada sectorial”, que a juicio del Dassen y Vieyra (ed., 2011), se basa en las políticas de transparencia focalizada teniendo como característica fundamental el uso de la divulgación de información para alcanzar un propósito de política pública en particular. Las políticas de transparencia focalizada no siempre se originan en el marco de los poderes legislativos o por iniciativa de los órganos de la administración pública. La sociedad civil organizada, y en particular los medios de comunicación, desempeñan un rol central en instalar la importancia de la transparencia en la agenda pública y, a su vez, concientizar a los ciudadanos y representantes del sector privado acerca de cómo el uso de la información pública puede ayudar a la toma de decisiones.

Las políticas de transparencia focalizada (TF), tiene como característica fundamental la organización, estandarización y disponibilidad de información en un sector o área de intervención específica. Con la TF se proporcionan datos precisos que puedan facilitar la toma de decisiones de un grupo social, político o económico en particular. En este sentido, el espectro de la divulgación de información se define muy claramente sobre la base de los incentivos y necesidades de los usuarios de la información o de una audiencia específica. Estas buscan superar el vacío que dejan políticas clientelistas frente a la demanda de acciones estratégicas que pueden ser controladas socialmente por la ciudadanía, principalmente aquella que se beneficia de un programa social destinado a ese segmento de la población.

Si hay transparencia y facilidad para acceder a la información, se generan diversos impactos positivos en la sociedad: i) la corrupción se vuelve más riesgosa y menos atractiva; ii) se puede seleccionar al personal mejor preparado para ocupar cargos públicos; iii) se hace más eficiente el uso de incentivos para que los

funcionarios públicos actúen limpiamente, y iv) se fortalece la confiabilidad en los actos de los gobiernos (Kolstad y Wiig, 2009). En este sentido, el alcance del acceso a la información como promotor de desarrollo excede el impulso económico o la reducción de las oportunidades de corrupción, y se sitúa como una herramienta clave para el fortalecimiento institucional (Roberts, 2002).

Esta correlación negativa entre acceso a la información y corrupción asume diversas características según el proceso de rendición de cuentas (accountability) al que se haga referencia. En el marco de la rendición de cuentas horizontal, pueden mencionarse los instrumentos administrativos y las diversas opciones de ingeniería institucional a través de las cuales el acceso y el uso compartido de la información pueden fortalecer el control mutuo entre diversos poderes del Estado.

En cuanto a los procesos de rendición de cuentas vertical, Rose-Ackerman (1999) destaca que los ciudadanos pueden conocer y controlar mejor lo que

hacen los gobiernos si es que estos proveen información sobre sus acciones. Sin embargo, además de generar información, los gobiernos deben proporcionar mecanismos de acceso a la misma y poner en práctica los sistemas necesarios para divulgarla.

Estos aspectos han sido fundamentalmente la base de análisis que Transparencia Internacional (TI) ha utilizado para desarrollar estudios de integridad de programas sociales en el sector educativo de varios países de América Latina. Entre 2010 y 2011, con el apoyo de sus capítulos nacionales, TI aplicó un modelo de análisis y monitoreo de riesgos a la integridad de programas sociales, en varios países de Latinoamérica, destacando los errores de inclusión o exclusión de personas en el programa, la minimización de riesgos de fraudes y el abuso de poder. El análisis de integridad se hace sobre la base de cuatro grandes variables: 1) transparencia; 2) accountability; 3) control horizontal; y 4) control vertical. Una premisa fundamental del análisis es considerar a los beneficiarios del programa como actores claves del mismo.

### Esquema n.º 1: Variables del Análisis integral de riesgo para Programas Sociales



Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes secundarias

Para el programa paquetes escolares solidarios, la información sobre la que se debe tener acceso público puede ser:

- Listas de estudiantes beneficiados por escuelas, municipios y departamento
- Detalle de estudiantes beneficiados por sexo, edad, programa y modalidad.
- Lista de materiales y detalle de especificaciones de los mismos como parte del pliego de especificaciones para posibles proveedores.
- El Plan Nacional de Entrega del Paquete Escolar Solidario, que anualmente elaboran las instancias superiores del MINED.



# Funcionamiento del programa social “Paquetes Escolares Solidarios”

## 2.1 Origen y establecimiento del programa

Los programas sociales en el sector educativo nicaragüense tienen su origen hacia la década de los años 90, en que se asienta la estrategia de las transferencias monetarias condicionadas que en su fase de ejecución se denominaron “bono escolar”. Fue entre 2000 y 2006, que a través del programa de transferencias condicionadas se establece un proceso formal de asistencia a las familias ubicadas en zonas de pobreza alta a severa, en función de garantizarles recursos para que accedan a educación, salud, alimentación y otros servicios sociales, bajo el compromiso y asunción de responsabilidades como mecanismo de auto control de cara al “bono” recibido.

A partir de 2007, los fondos de este programa fueron destinados a los programas Hambre Cero y Usura Cero. El bono consistía en una transferencia en efectivo que se entregaba a los padres de familia en la transferencia monetaria de un costo por estudiante bajo condicionamientos como asistir diariamente a la escuela, finalizar el año escolar y mantener al día las vacunas de los niños y las niñas.

De acuerdo con otro estudio de la CEPAL (2007), los programas de transferencias condicionadas emplean la asistencia material como incentivo para que las familias pobres utilicen la oferta pública de servicios, fomentando la acumulación del capital humano y el desarrollo de capacidades y atacando las causas de la reproducción de la pobreza.

Las evaluaciones de impacto han mostrado que estos programas constituyen mecanismos eficaces para promover el acceso y la utilización de los servicios de educación y salud entre los más pobres así como para aliviar la pobreza en el corto plazo, pero aún no es claro si estas iniciativas tienen la capacidad suficiente para reducir la pobreza en el mediano plazo y para quebrar la reproducción de la pobreza en el largo plazo.

Desde el año 2007, en el sistema educativo nicaragüense se vienen implementando con carácter institucionalizado, un paquete de programas sociales

destinados a suplir necesidades de la población más vulnerable a la exclusión educativa; sin embargo, la eficiencia de la gestión pública en este sector no ha sido la mejor desde el punto de vista de buenas prácticas que reduzcan las asimetrías de información que favorecen los actos de corrupción.

Uno de los programas más emblemáticos es el denominado “Programa Paquete Escolar Solidario”, que consiste en la dotación de un paquete de materiales y útiles escolares para niños y niñas de educación preescolar, educación primaria regular y multigrado, y educación especial de escuelas públicas del país, con prioridad en las zonas rurales; en los últimos tres años el programa ha llevado el beneficio a estudiantes de secundaria en el campo y de primaria de jóvenes y adultos ubicados en zonas de altos niveles de desempleo.

Hasta 2016, la cobertura se destinó al 100% de los estudiantes matriculados en todos los niveles y modalidades de la educación preescolar, primaria y especial; en 2017 la estrategia se cambió en función de priorizar las zonas rurales y en esta práctica la cobertura fue del 99%, pero a partir de 2018 se consolida la cobertura hacia el 100% de la matrícula en educación preescolar y primaria priorizando las escuelas públicas rurales, y se integra la cobertura a estudiantes matriculados en las modalidades de educación primaria en el campo y educación secundaria en el campo.

Este programa ha ido expandiendo poco a poco su cobertura, sin embargo no supera las metas alcanzadas por el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE), cuya cobertura es de casi el 100% de las escuelas públicas del país. No obstante, la población nicaragüense manifiesta satisfacción por lo que representa la concesión de un paquete de “productos para la escuela” que a los padres y madres de familia<sup>3</sup>, les representa una inversión significativa en las vísperas del inicio del año escolar.

Si bien es cierto el paquete escolar se entrega una vez al año, generalmente en el primer bimestre del mismo, para los padres y madres de familia<sup>4</sup> – a juicio de los docentes

3. <https://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2017-02-10-beneficia-distribucion-de-paquetes-escolares-a-ninos-del-centro-educativo-oscar-omar-tellez/>

4. <https://www.tn8.tv/cronica-tn8/410172-paquetes-escolares-garantizan-continuidad-estudios/>



## 2.2 Beneficiarios, contenido y utilidad del paquete escolar

Como ya se ha mencionado, el Paquete Escolar Solidario es entregado:

- a niños y niñas estudiantes de preescolar formal y preescolar comunitario, en edades de 3 a 5 años,
- a niños, niñas y adolescentes de educación primaria en las modalidades de multigrado, extraedad, en edades de entre 6 a 15 años, inclusive,
- a estudiantes de primaria a distancia en el campo y tercer nivel alternativo; con la integración de estas modalidades al programa, es difícil establecer un rango específico de edad para estas modalidades por cuanto son estudiantes jóvenes, personal adultas e incluso de la tercera edad que se suman a los programas de continuidad educativa en el campo,
- a niños y niñas integrados en todas las escuelas de

- educación especial del país, cuyas edades también varían, es imposible establecer un rango específico, y jóvenes estudiantes de secundaria a distancia en el campo, generalmente entre las edades de los 15 a los 30 años.

El Paquete Escolar Solidario contiene una serie de materiales didácticos y fungibles que se relacionan con los procesos educativos realizados en cada modalidad. De acuerdo con el documento "Instructivo Recepción, Entrega y Rendición de paquetes escolares para niños, niñas y adolescentes, y paquete de material fungible para docentes - 2019", el paquete escolar para estudiantes contiene generalmente materiales fungibles, es decir, que se agotan rápidamente con el uso, y por modalidad se caracteriza de la siguiente manera:

**Tabla n.º 1: Contenido del Paquete Escolar Solidario por modalidad**

Nº	Modalidad	Descripción de materiales	Cantidad de materiales	% material no fungible	% material fungible
1	Preescolar	Mochila, lápices de colores, lápiz de grafito, crayolas, block de construcción, block sin raya, borrador de leche, plastilina, pegamento, vaso plástico, plato plástico, cuchara.	12 materiales:	25% (3)	75% (9)
2	Primaria	Mochila, lápices de colores, lápiz de grafito, borrador de leche, block sin rayas, cuaderno pequeño rayado, lapiceros, estuche geométrico metálico, tajador	9 materiales	11% (1)	89% (8)
3	Educación especial	Mochila, cuaderno rayado, lápiz de grafito, papel bond de neón, crayolas, block de construcción, block sin rayas, borrador de leche, plastilina, pegamento, tajados, vaso plástico, plato plástico, cuchara	14 materiales	21% (3)	79% (11)
4	Secundaria	Mochila, lápiz de grafito, lapiceros, mini engrapadora, estuche geométrico, tajador, cuaderno universitario rayado, cuaderno universitario cuadriculado	9 materiales	22% (2)	78% (7)

Fuente. Elaboración propia a partir de lo establecido en el Instructivo Recepción, entrega y rendición de paquetes escolares para niñas, niños y adolescentes, y paquete de material fungible para docentes. (2019)



Un aspecto destacable sobre el contenido del paquete escolar es la durabilidad del mismo, no existe ningún estudio o análisis específico sobre la duración de los materiales que son entregados a los estudiantes, no obstante por su condición de ser material fungible en la mayor proporción de su contenido, se puede inferir que el material se gasta en el primer bimestre del año.

Para los procesos educativos en aula de clases, los materiales a base de papel como libretas, cuadernos, block de hojas blancas o de hojas de colores son de permanente uso en las distintas asignaturas para la elaboración de evidencias de aprendizaje como guías, dibujos coloreados, o para escribir las lecciones del día; esto hace pensar que esos materiales se gastan más rápido que otros como lápiz de grafito, o lápices de colores.

En las ilustraciones anteriores, se puede observar parte de los materiales que se disponen dentro del contenido del paquete escolar. Como se observa, es notorio el elemento de la publicidad gubernamental con sentido político-partidario, al utilizar los colores, eslogan, emblemas y tipografía propia del partido de Gobierno.

De acuerdo con la tabla n.º 1, en promedio cerca del 80% del material contenido en el paquete escolar es material fungible, es decir, que se gasta rápidamente con el uso; el restante 20% es material que puede tener una duración larga siempre y cuando los estudiantes tengo el hábito de cuidarlos en el uso cuando es requerido utilizarlos como las mini-engrapadoras o los estuches geométricos, o con los utensilios para la merienda escolar (vaso, plato, cuchara) que se dan únicamente en educación preescolar y educación especial. En síntesis, es difícil establecer con exactitud la duración de los materiales, pero en consideración a su contenido la mayoría de estos se gastan rápidamente por el uso que hacen los estudiantes del mismo.

Para ejecutar los programas sociales en el sector educativo, el Gobierno desarrolla una serie de



procedimientos administrativos en donde se supone que la participación ciudadana debe ser notoria y protagonista, pero en la práctica se evidencia otra realidad: desde la licitación de los productos que integrarán el paquete escolar hasta la distribución y entrega en las escuelas, no hay indicios o evidencias de involucramiento de padres y madres de familia como ejercicio de control y rendición de cuentas, más que en el momento de recepción.

Para la entrega de los paquetes escolares, el MINED establece su propia normativa a modo de instructivo, los procedimientos implementados implican la auditoría de la matrícula que se impulsa mediante los docentes con el acompañamiento de los secretarios políticos de los barrios – en las zonas urbanas- o de las comarcas – en las zonas rurales -. Cada año, el Gobierno de Nicaragua<sup>7</sup> entrega a través del MINED, aproximadamente 700,000 paquetes escolares.

7. <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:26635-gobierno-sandinista-envia-700-mil-paquetes-escolares-a-nins-de-comunidades-alejadas-de-nicaragua> (2015) <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/450744-nicaragua-entregara-700-000-paquetes-escolares-est/> (2017) <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:86538-educacion-en-nicaragua-mas-fortalecida-para-el-ano-escolar-2019> (2019)

## 2.3 Los procedimientos de la gestión del programa

Hasta el año 2017, la gestión del programa Paquete Escolar Solidario estaba seccionado integradamente en tres niveles de operatividad, en cada uno de ellos con responsabilidades taxativas, es decir, que no son replicables entre los niveles. En este sentido, se mencionaba un nivel central que corresponde a la instancia administrativa del MINED, encargada de los procesos de licitación, control y distribución de los paquetes en sus delegaciones departamentales y municipales, en todo el país.

La gestión de este nivel es directamente una responsabilidad de la Dirección General Administrativa Financiera del MINED, correspondiente al área de Planificación y Compras la licitación del mismo, a su vez se auxilia de información provisionada por la Dirección de Estadísticas quien presenta las proyecciones de matrícula anual, destacando los datos para las modalidades de estudio objetos del programa: educación preescolar formal y no formal, educación primaria regular y multigrado; educación especial, secundaria en el campo y secundaria para jóvenes y adultos. Finalmente, adjudicado el contrato, la recepción de los paquetes está a cargo del área de Bodega, Bienes y Suministros.

En un primer nivel intermedio, se encontraban las delegaciones departamentales del MINED. Las oficinas departamentales recibe de la instancia administrativa central el equivalente de cantidad de paquetes escolares solidarios asignados por municipio y por centro escolar, con el respectivo detalle, además, se cuenta con el respaldo del padrón escolar que se maneja desde el sistema digitalizado de matrícula de la Dirección de Estadísticas, con ello se valida la cantidad de estudiantes a beneficiar en cada territorio.

Posteriormente, en un segundo nivel intermedio, las delegaciones municipales eran encargadas de trasladar a sus bodegas, el lote de paquetes escolares de las escuelas de su circunscripción. Los reportes y registros que se llevan deben ser claramente detallados, incluso cuando hay faltantes o sobrantes de lo que está

aprobado para cada municipio, escuela o estudiante (en caso se duplique su existencia en un centro u otro, por traslado o reingreso).

El nivel final de ejecución del programa es el que corresponde a la dirección de los centros escolares públicos de preescolar, primaria regular rural, escuelas de multigrado, escuelas de secundaria del campo o escuelas de secundaria para jóvenes y adultos. Estos son encargados de retirar el lote de paquetes en las delegaciones municipales, reciben los formatos de registros de entrega a los estudiantes (a través de sus padres y/o madres de familia, o tutores referentes en caso no convivan con sus progenitores), y proceden a la entrega efectiva de los mismos, en una jornada sin cortes, es decir, proceden a hacerlo en un periodo que no debe excederse en relación a lo orientado por las instancias centrales del MINED.

A partir de 2018, el MINED bajo una lógica de disminuir los costos de operación del programa y optimizar los recursos para ampliar la cobertura, procedió a realizar la distribución desde el nivel central hasta las delegaciones municipales, y desde esta hasta los centros escolares quienes retiran los lotes de paquetes con el apoyo de los secretarios políticos del partido de gobierno en las localidades.

También, en los últimos años, los paquetes escolares han sido priorizados para las escuelas rurales de multigrado, incluyendo la existencia de grados puros dentro de las mismas; con ese mismo nivel de prioridad se entrega a los niños y niñas de preescolares formales ubicados en escuelas públicas, y a niños y niñas de preescolares comunitarios, en el 100% de la matrícula registrada, también se incluyó el 100% de la matrícula de educación especial, primaria a distancia en el campo, tercer nivel alternativo y secundaria a distancia en el campo. En caso que exista posibilidad de sobrante, la orientación respectiva del MINED es distribuirlos entre niños y niñas con limitaciones socioeconómicas en sus hogares, para lo cual el centro escolar determina criterios de concesión.

### Esquema n.º 3: Niveles de operación del programa paquete escolares solidarios



Fuente: Instructivo para la recepción, entrega y rendición del paquete escolar 2019

## 2.4 Participación social en la gestión del programa

La Ley de Participación Ciudadana o Ley 475, en su artículo 6, establece los mecanismos de participación ciudadana en las instancias y niveles de la administración pública; en el artículo 8 de la misma Ley, se establece que la ciudadanía nicaragüense tienen derecho a solicitar y recibir en un tiempo prudencial información relacionada con el cumplimiento efectivo de los deberes y responsabilidades que le son asignadas a las instituciones públicas. No obstante, al igual que en el resto de las instituciones públicas, el MINED no promueve el rol protagónico de padres y madres de familia, o de otros actores comunitarios o ciudadanía en general, para demandar información de sus diferentes instancias con el objetivo de rendir cuentas sobre todos los procesos implicados en la gestión del paquete escolar.

De acuerdo a las consultas realizadas a docentes de Nandaime, Masaya, León y Matagalpa, ellos confirman que los padres y madres de familia se involucran únicamente en el momento de recepción del paquete escolar a nivel de escuela, no solicitan información sobre qué otros estudiantes de su comunidad o de su barrio son beneficiados, tampoco abogan por estudiantes que no reciben paquete escolar en el momento a causa de alguna falla en el sistema de registro o control de matrícula (al que posteriormente los directores de centros dan solicitud al MINED para conseguir el paquete que ha sido declarado pendiente de entrega o supliéndolo con sobrante después de finalizada la entrega de acuerdo al plan de distribución).

Los docentes consideran que esto se debe a que lo importante para ellos es que sus hijos e hijas reciban el beneficio, no hay un sentido de solidaridad hacia otros

estudiantes a quienes efectivamente en el momento no lo reciben por las razones antes expuestas. Tampoco solicitan información sobre qué otras escuelas de la zona o sector han recibido paquetes. No cuestionan la calidad de los materiales, pues como se refirió anteriormente, para ellos es sumamente gratificante recibir un paquete de recursos y materiales para sus hijos e hijas con los que podrán asistir a clases y cumplir con sus tareas escolares.

A la par de esta percepción, los docentes de las escuelas subvencionadas que fueron consultados, refieren que la falta de cuestionamiento de la calidad o de la cantidad de materiales recibidos es debido al discurso político del gobierno quien hace pensar en que el paquete escolar es un regalo del presidente y de la vicepresidenta, y no un derecho para niños y niñas de escasos recursos económicos, o una responsabilidad del gobierno para garantizar que los más pobres o los que menos tienen vayan a la escuela. (ver gráfico 3)

Cabe señalar que las escuelas subvencionadas del país no reciben el beneficio del paquete escolar para sus estudiantes, pese a que los docentes consultados refieren que los estudiantes que se atienden en este tipo de escuelas también provienen de familias de escasos recursos, y que no debe primar el criterio de que sus padres y madres son económicamente pudientes, ya que el aporte que hacen a la escuela es simbólico, y lo que pagan no representa un porcentaje significativo respecto a la paga de una verdadera escuela privada. Además, en muchas localidades, la escuela subvencionada es la respuesta educativa para los estudiantes en su territorio. Sobre esto se profundizará más adelante.



# Inversión hacia el Programa de Paquetes Escolares Solidarios

### 3.1 Asignaciones presupuestarias y otras fuentes de financiamiento

En el Presupuesto General de la República (PGR) es muy difícil encontrar información sobre el detalle de las fuentes de financiamiento del Programa Paquete Escolar Solidario, ya que no se presenta de forma detallada, no obstante hay cierta información la que se

complementará con otras fuentes de información como los Programas Anuales de Compras (PAC) del MINED. En el PGR anual y en los informes de liquidación del PGR encontramos la siguiente información disponible sobre estos productos.

**Tabla n.º 2: Metas de entrega del MINED de Paquetes escolares solidarios 2016-2019**

Indicador	Año	Aprobado	Ejecutado	% Ejecución
Paquetes educativos solidarios distribuidos a estudiantes protagonistas	2016	604,733	604,733	100%
	2017	630,870	626,670	99%
	2018	643,517	643,517	100%
	2019	755,168	ND	ND

Fuente: MHCP. Informes de liquidación del Presupuesto General de la República 2016-2018 y PGR aprobado 2019.

De acuerdo a la información presentada en la tabla anterior, en los últimos años el MINED ha aumentado la cantidad de paquetes escolares solidarios entregados a niños de preescolar, primaria, secundaria y educación especial, con un porcentaje del 100% en su ejecución anual. En 2019, el incremento en la cantidad de paquetes escolares solidarios aprobados no se corresponde con un incremento significativo de la matrícula escolar en esas modalidades, se debe principalmente a que a partir de este año se profundizó la entrega hacia modalidades que no estaban integradas al programa, como la primaria

a distancia en el campo y la secundaria a distancia en el campo.

Del PGR se logra identificar que con relación a las fuentes de financiamiento del programa, se determina como la única fuente, los fondos propios del gobierno, a través de los ingresos fiscales; el único detalle narrativo sobre la ejecución del mismo se encuentra en los informes de liquidación del PGR de cada año, vale la pena señalar que no necesariamente siguen un formato y, por tanto, no presentan siempre la misma cantidad de información.

**Tabla n.º 3: Narrativo sobre paquetes escolares solidarios en Informes de Liquidación del PGR**

Año de referencia de Informe	Descripción sobre paquetes escolares
Narrativo de indicadores en el Informe de Liquidación del PGR de 2017	"Con relación a los distintos programas solidarios que acompañan el protagonismo de las familias y facilitan la permanencia de niñas y niños de escasos recursos económicos, se entregaron 626,670 paquetes escolares solidarios y 625,772 pares de zapatos. Así mismo, se entregaron 7,300 bicicletas a docentes y estudiantes de primaria y secundaria a distancia en el campo, en el marco de alianza y complementariedad."
Narrativo de indicadores en el Informe de Liquidación del PGR de 2018	"Para facilitar las condiciones para la cobertura, permanencia y aprobación de niñas y niños de escasos recursos económicos, se entregaron 643,517 paquetes educativos, se entregaron 59,069 maletines y material fungible a docentes de educación inicial, primaria, secundaria, especial y formación docente y 97,190 pupitres entregados, reparados y nuevos."

Fuente: Elaboración propia a partir de lo narrado en los informes de liquidación del PGR de 2017 y 2018.

No fue posible encontrar mayores detalles de los paquetes educativos solidarios en el PGR, por lo cual, se buscó el detalle de las compras realizadas por el MINED en relación a este rubro, y que se presenta a continuación.

**Tabla n.º 4: Gasto corriente destinado a la compra de Paquetes Educativos Solidarios 2016-2018  
(En millones de córdobas)**

**Detalle del gasto destinado para las compras de los materiales incluidos en los paquetes educativos solidarios**

Institución	Categoría de bienes y servicios	Descripción de la contratación	Monto	Modalidad de contratación	Fuente financiamiento	Fecha publicación
MINED	53120000 - maletas, bolsos de mano, mochilas y estuches	Compra y distribución de paquetes escolares solidarios para el año 2017	C\$171.43	Contratación Simplificada	Gobierno de Nicaragua	5/8/2016
MINED	53120000 - Maletas, bolsos de mano, mochilas y estuches	Compra de mochilas y artículos escolares	C\$0.50	Contratación menor	Gobierno de Nicaragua	26/9/2016
MINED	53120000- Maletas, bolsos de mano, mochilas y estuches	Compra de mochilas y artículos escolares	C\$0.50	Contratación menor	Gobierno de Nicaragua	26/9/2016
Total recursos destinados para paquetes solidarios de año lectivo 2017			C\$172.43	Periodo de contratación PAC 2016		
MINED	53120000- Maletas, bolsos de mano, mochilas y estuches	Adquisición de paquetes escolares para el año lectivo 2018	C\$183.40	Contratación Simplificada	Gobierno de Nicaragua	26/6/2017
MINED	53120000- Maletas, bolsos de mano, mochilas y estuches	Compra de mochilas escolares	C\$0.36	Contratación menor	Gobierno de Nicaragua	6/11/2017
Total recursos destinados para paquetes solidarios de año lectivo 2018			C\$183.76	Periodo de contratación PAC 2017		
MINED	52151504 - Tazas, vasos o platos desechables domésticos	Adquisición de mochilas y útiles escolares para entrega de paquetes a estudiantes del año lectivo 2019	C\$ 166.56	Contratación Simplificada	Gobierno de Nicaragua	10/8/2018
MINED	53120000- Maletas, bolsos de mano, mochilas y estuches	Compra de mochilas y cuadernos para estudiantes del año escolar 2019	C\$ 114.25	Contratación Simplificada	Gobierno de Nicaragua	21/9/2018
Total recursos destinados para paquetes solidarios de año lectivo 2019			C\$280.81	Periodo de contratación PAC 2018		

Fuente: Programa Anual de Compras (PAC) MINED 2016-2018

La tabla 4 detalla la categoría de bienes y servicios bajo la cual se clasifica la compra de los paquetes educativos solidarios, asimismo, indica la modalidad de compra de cada uno, y se observa que han utilizado contratación menor y contratación simplificada. Según la Ley No. 737 "Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público", la contratación menor no superará los 500 mil córdobas, por tanto, en este sentido están bien reguladas las compras menores de mochilas y útiles escolares.

Sin embargo, la contratación simplificada solo debería usarse para casos específicos, acorde a lo que enuncia la misma Ley en su Art. 58 en sus 10 causales las que en ningún caso se aplican a las compras de estos bienes. Por ejemplo, si se utilizará el inciso 3) Contrataciones en situaciones de emergencia o calamidad o el inciso 4) Cuando hubiera un único proveedor en el mercado y el bien o servicio no pudiere ser sustituido por otro... etc. No aplican a este caso, ya que por una parte se están haciendo con suficiente antelación al inicio del nuevo año electivo que se da en los primeros días del mes de febrero de cada año (aproximadamente con 3 meses de anticipación) y no implican situación de emergencia ni calamidad, por otra parte para el suministro de estos bienes existen diversos proveedores y no uno único.

Por lo antes expuesto, se puede concluir que el MINED está indebidamente utilizando este procedimiento que debe ser de uso excepcional, obviando el cumplimiento de actos administrativos y principios de las compras públicas a los que estarían obligados en los casos de

licitaciones (públicas o selectivas) según el monto. Al realizar contratación simplificada además de hacer más expedito el trámite de la compra están seleccionando de manera más que discrecional, arbitraria y directa, al proveedor con quien contratan; eliminando la igualdad, la libre competencia y con ello la posibilidad de buscar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos al tener diversidad de opciones y con ello precios más competitivos.

Asimismo, los montos anuales de compras han aumentado, lo cual se relaciona con el incremento en la meta sobre la cantidad de paquetes educativos escolares a entregar. Es importante señalar que a fin de entregar una cantidad determinada de paquetes escolares en un año escolar, para el MINED se hace necesario iniciar el proceso de compra o contratación desde el año anterior. Por tanto, para la entrega de paquetes escolares de 2019, los procedimientos para escoger al o los proveedor(es) de estos bienes se realizaron entre agosto y septiembre de 2018 (ver tabla 8)<sup>8</sup>.

Aunque la Ley No. 737, que como ya indicamos rige al MINED para estos casos, señala que se deben publicar, por principios como los de transparencia y publicidad establecidos en el art. 6, todos los procedimientos, al consultar en la plataforma de Nicaragua compra solo pudimos encontrar dos procedimientos de contratación simplificada que se desarrollaron en el año 2018 para los paquetes escolares a utilizarse en el 2018 (ver tabla 5). Al analizar las resoluciones de adjudicación y las

**Tabla n.º 5: Detalle de información sobre procedimientos detectados para la adquisición de paquetes escolares para el año electivo 2019**

No. de resolución ministerial	Tipo de procedimiento	No. de proceso realizado	Concepto de la adquisición	Adjudicado	Lote	Monto (millones de córdobas)
628-2018	Contratación simplificada	027-2018	Adquisición de útiles escolares para paquetes escolares del año electivo 2019	Librería Gonper (González Pereira SA)	3	49,329,545.76
				Comercial Astorga (Liliette Alexandra Díaz Astorga)	4	4,623,824.40
681-2018	Contratación simplificada	032-2018	Adquisición de mochilas y cuadernos para paquetes escolares año electivo 2019	Umaña Corporation SA.	1,2 Y 3	104,974,770.75

Fuente: Elaboración propia a partir de exploración del portal [www.nicaraguacompra.gob.ni](http://www.nicaraguacompra.gob.ni)

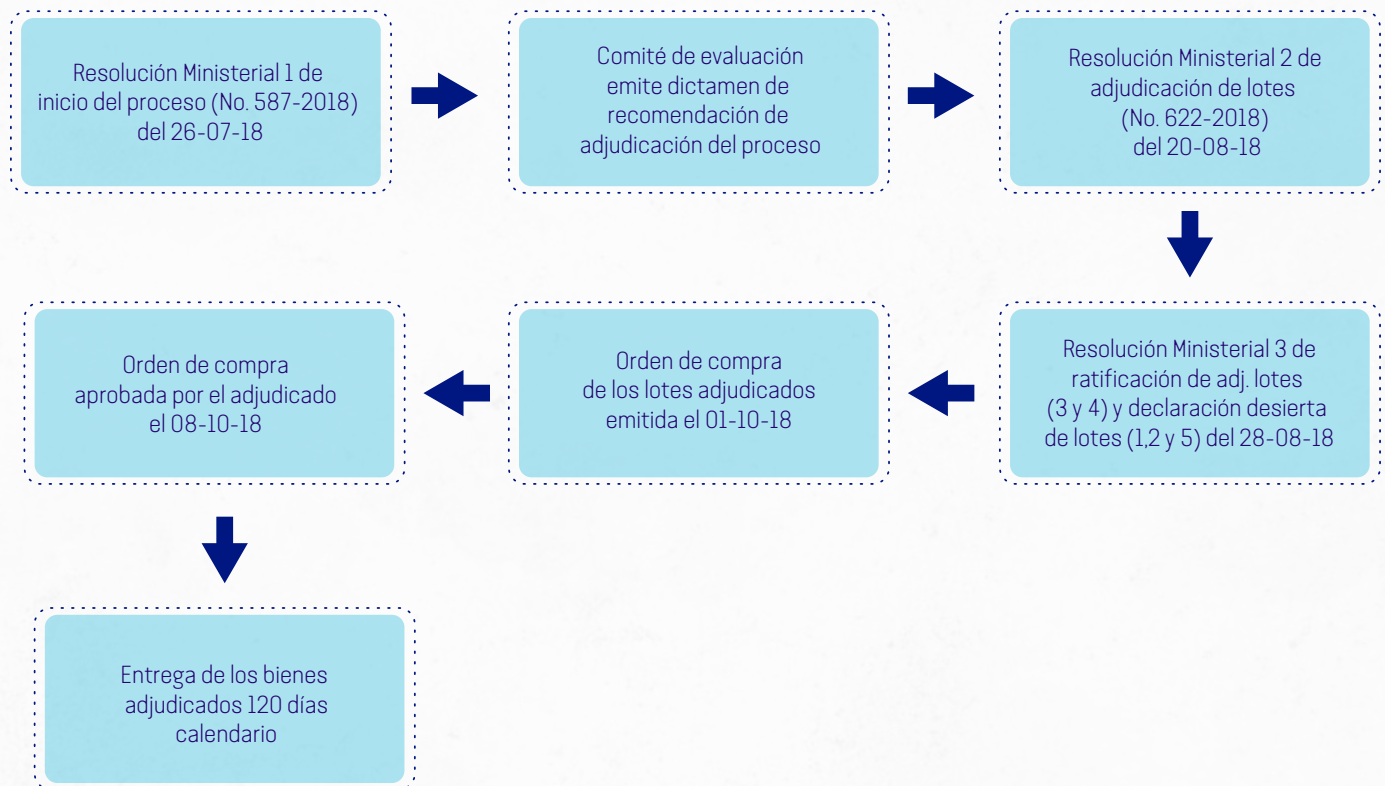
8. Los lotes 1, 2 y 5 que habían sido adjudicados a Librería Gonper fueron declarados desiertos dado que el proveedor indicó que deberían ser importados y no contaba con los créditos para ello, adicionalmente las dos empresas (Comisariato de la Policía para el lote 1 y 2 y Umaña Corporation SA para el lote 5) que seguían en el orden de prelación para poder readjudicar ofrecían precios que excedían la oferta del primer adjudicado. Fuente: Resolución Ministerial No. 628-2018 del 28 de agosto del 2018.



órdenes de compra en los casos antes indicados es posible observar que estas compras se realizaron con suficiente tiempo lo que no explica el uso de la modalidad de la contratación simplificada por una "situación de emergencia" o proveedor único. Por ejemplo, en uno de estos procesos (No. 027-2018) se indica que además

de los dos adjudicados (Librería Gonper y Comercial Astorga) participaron dos oferentes adicionales como fueron: el Comisariato de la Policía y Umaña Corporation SA. El siguiente esquema ejemplifica algunos de los tiempos de la compra.

#### Esquema n.º 4: Tiempos claves del proceso de adquisición (No. 027- 2018) de utensilios escolares para paquetes escolares del año electivo 2019



Fuente: Instructivo para la recepción, entrega y rendición del paquete escolar 2019



# 4

## Percepciones sobre transparencia y equidad en el nivel de centro escolar

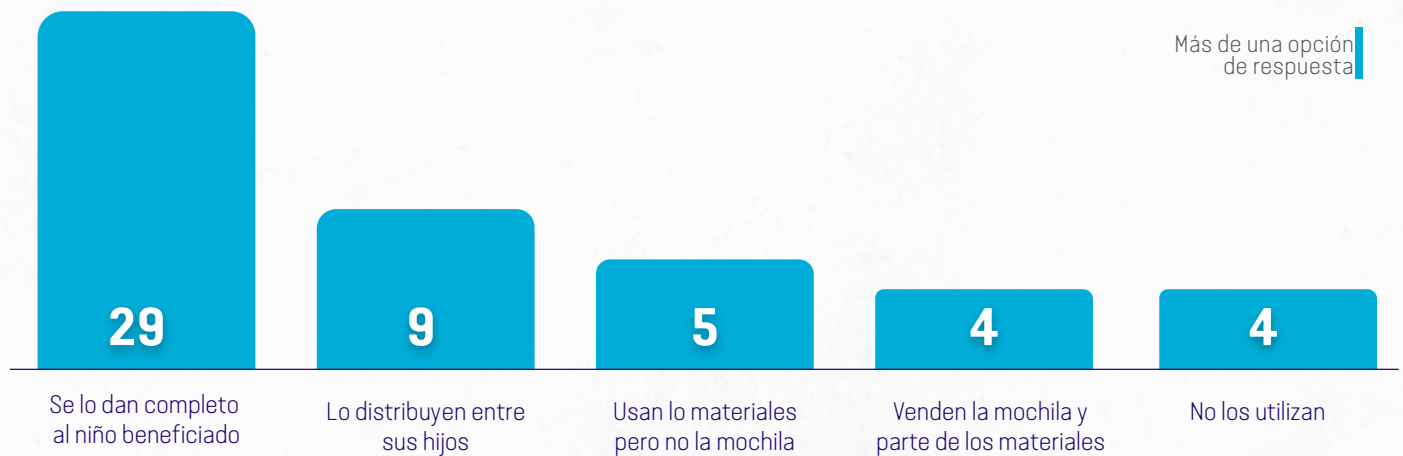
Sobre la base de consulta a 51 docentes de preescolar y primaria, de diferentes modalidades y dependencias, se detalla información relacionada con percepciones sobre la transparencia en el uso, manejo y control de los paquetes escolares. Es importante destacar que en el enfoque de transparencia focalizada cabe el enfoque de equidad educativa, ya que el programa de paquetes escolares solidarios tiene como meta principal desde el Gobierno, ser una estrategia de acceso, cobertura y permanencia dentro del sistema educativo, en este sentido la entrega del paquete escolar debe hacerse sobre la base de condiciones que favorezcan a los que están más vulnerables respecto a las variables de la estrategia, sin fomentar brechas respecto a los que tienen mejores condiciones o condiciones superadas.

Es importante destacar que para suplir esta información, los docentes llenaron un cuestionario de encuesta en donde podían marcar más de una opción, en este sentido es importante considerar en la observación de los gráficos que la frecuencia por opción en la mayoría de los casos no es sumativa a la cantidad de docentes consultados. El primer aspecto abordado con los

docentes, fue saber sobre sus percepciones acerca de la utilidad que le dan los padres y madres de familia a los paquetes escolares que reciben para sus hijos e hijas. En la mayoría de los casos son utilizados de acuerdo a lo que se les informa públicamente en la escuela, hacen uso de todo el contenido en función de que el estudiante asista a clases y esté permanente en las aulas a lo largo del año escolar; como ya se sabe, este programa es mutuamente complementario al programa de merienda escolar, de lo cual una de sus líneas de acción va encaminada a mejorar la asistencia escolar y reducir el abandono escolar por razones socioeconómicas familiares.

A juicio de los docentes, una pequeña proporción de padres y madres de familia le dan un uso inadecuado al paquete, desvirtuando el objetivo del beneficio, y sobre todo poniendo en riesgo la continuidad del programa, ante pequeños "actos indebidos" como vender la mochila o los útiles escolares, tomando en cuenta que ellos alistan a sus hijos antes de iniciar el año escolar (enero-febrero) y el paquete escolar se entrega entre finales de febrero y marzo (como ocurrió este año).

**Gráfico n.º 1: Utilidad que le dan los padres y madres de familia al paquete escolar (sobre la base de 51 docentes consultados)**

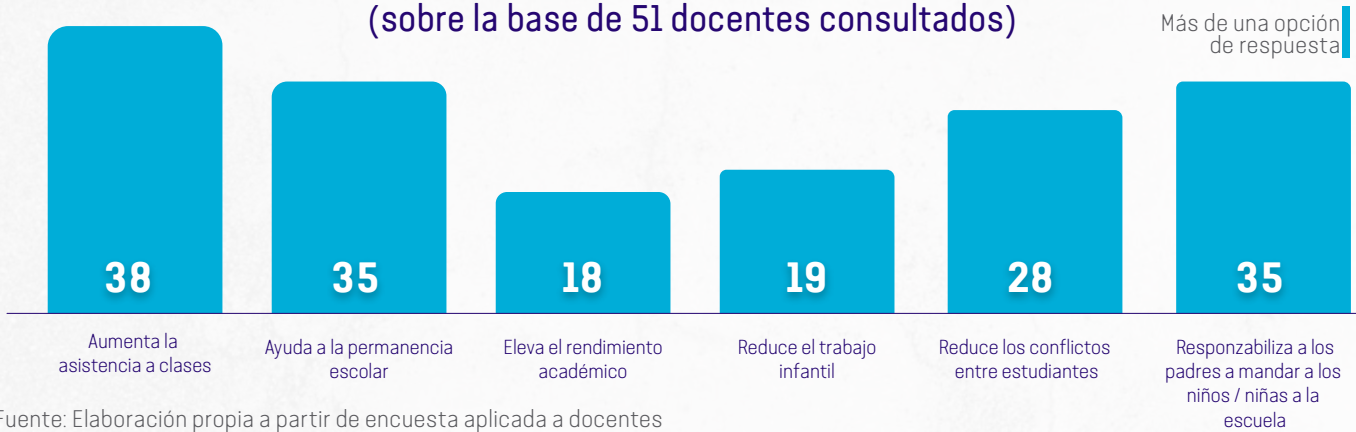


Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a docentes

En relación a variables e indicadores cualitativos relacionados con condiciones que incrementan brechas de inequidad en el acceso a la escuela y en las oportunidades para aprender con calidad dentro de las mismas, se consultó a los docentes sobre cuáles son

las condiciones de sus estudiantes en las que a su juicio, el paquete escolar impacta positivamente. Es así como se identificaron algunas de esas situaciones, las cuales se aprecian en el siguiente gráfico:

**Gráfico n.º 2: Situaciones que mejoran la entrega del paquete escolar en las escuelas (sobre la base de 51 docentes consultados)**



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a docentes

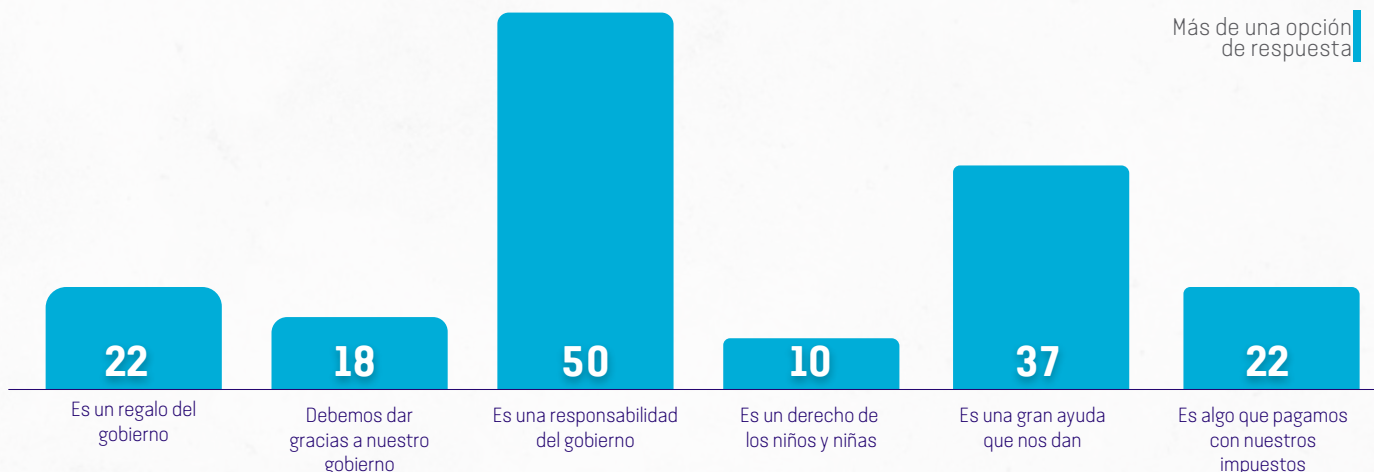
Para los padres y madres de familia, el no contar con la mochila y los materiales escolares de sus hijos les provoca optar por el proceso tardío de matrícula en la escuela; muchas veces, los dejan hasta el momento en que pueden comprar parte de los materiales, y en el contexto del paquete escolar, los envían a la escuela hasta que son beneficiados por el programa.

Llama la atención el relacionar el impacto del paquete escolar con dos variables importantes en la mejora del acceso y cobertura ante condiciones socioeconómicas desfavorables para las familias: el trabajo infantil y la violencia escolar. En una proporción porcentual importante, los docentes refieren que el paquete escolar reduce la posibilidad de que un niño o una niña acompañe a sus padres/madres a realizar trabajo infantil, en los mismos lugares donde ellos realizan labores principalmente relacionadas con la agricultura, la ganadería o el comercio informal. Muchas veces los progenitores llevan a sus hijos a "aprender el oficio" o sencillamente los obligan a trabajar para ayudarles a completar el costo de los materiales que se requieren para que asistan a las escuelas. Ante la entrega del paquete escolar, los padres y madres optan más por enviar a sus hijos a la escuela que por llevarlos a trabajar consigo.

En el caso de la violencia escolar – entre iguales-, una parte de los docentes afirman que en los primeros grados persiste la recurrencia de estudiantes a conflictos que se generan cuando un estudiante que no tiene materiales se los toma a otro que no los está usando en el momento, esto provoca peleas entre estudiantes que generan violencia física o verbal entre ellos. Además, con el paquete escolar los estudiantes aprenden a compartir y a cuidar el material dentro del aula de clases, que es el espacio en donde los docentes pueden apreciar con evidencias este efecto. Es muy claro que la violencia escolar también incrementa el riesgo de los niños y las niñas de retirarse de la escuela, principalmente esto se da en aquellos que tienden a ser tímidos, quienes abandonan las aulas por desmotivación y percepción de miedo frente al conflicto.

Sobre la opinión que tienen los docentes acerca de la satisfacción que provoca en las familias la recepción del beneficio, encontramos que hay diversas percepciones sobre lo que los padres y las madres expresan sobre el paquete escolar. Al observar los datos de la gráfica inferior, ven en el paquete escolar una acción caritativa o altruista del Gobierno, alejándose de la posibilidad de ver este como un derecho de los niños y las niñas a recibir oportunidades de acceso y permanencia a la educación. Todos expresan que para las familias el paquete escolar representa una responsabilidad de gobierno, que es una ayuda importante que reciben.

### Gráfico n.º 3: Opiniones de los docentes sobre la satisfacción de los padres y madres con el paquete escolar (sobre la base de 51 docentes consultados)



Más de una opción de respuesta

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a docentes

En otro orden, al consultarle a los docentes sobre quiénes deben ser priorizados con el beneficio que representa el paquete escolar, las respuestas fueron variadas, y llama la atención que de una u otra forma abogan por un ejercicio que identifique y valore mejor las condiciones socioeconómicas en que viven los estudiantes, y se focalice la entrega del paquete escolar en las familias

que tienen más hijos estudiando y que tienen muy pocos ingresos económicos; también se considera que en la zona rural llegue a todos los estudiantes, entre los presentes habían docentes que manifestaron que sus estudiantes no había sido beneficiados con el paquete escolar en los últimos dos años, dado que sus escuelas son consideradas escuelas urbanas (León y Masaya).

### Gráfico n.º 4: Opiniones sobre quienes deben ser beneficiados con el paquete escolar (sobre la base de 51 docentes consultados)



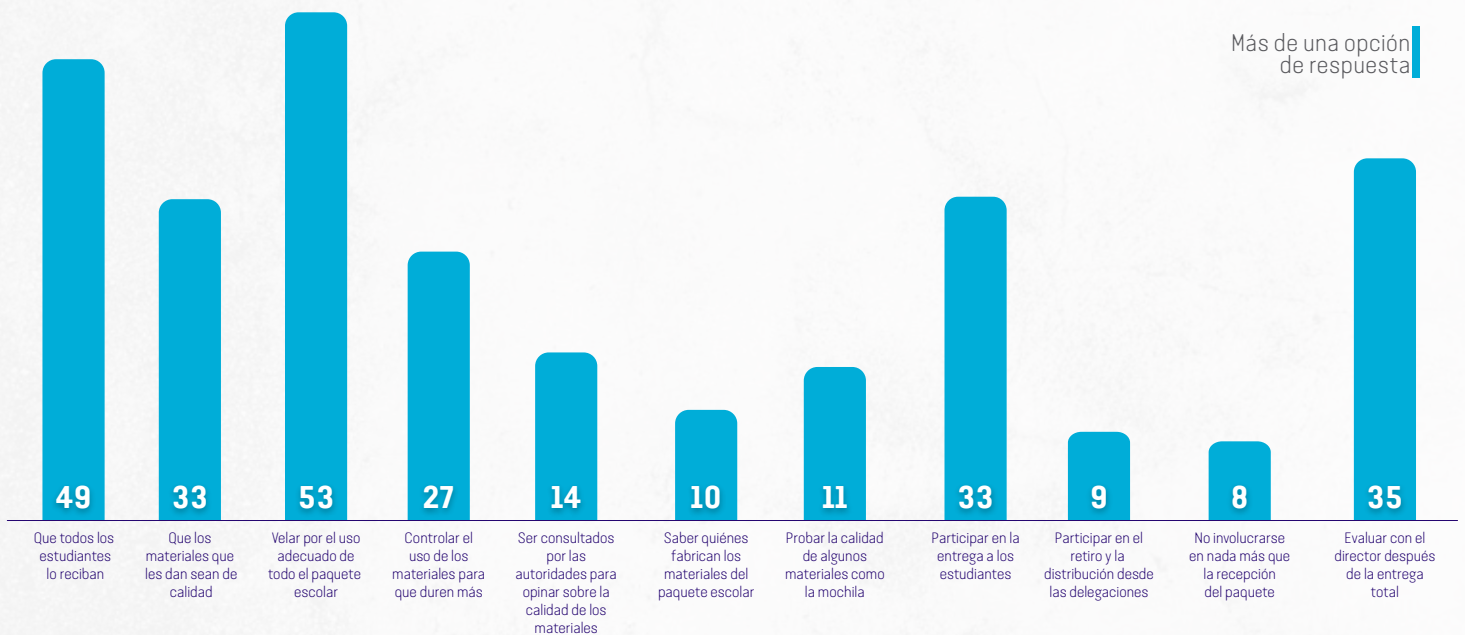
Más de una opción de respuesta

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas aplicadas

Un total de 5 docentes de primaria subvencionada que participaron en la consulta, consideran que la acción del Gobierno de dejar por fuera del beneficio del paquete escolar a estudiantes de estas escuelas es inequitativo y discriminatorio, por cuanto en sus escuelas asisten estudiantes de escasos recursos que son atendidos bajo un aporte simbólico que hacen sus padres de familia, pero que no representa una paga como si se

tratará de una escuela privada. A juicio de ellos, los estudiantes de estas escuelas tienen las mismas limitaciones económicas que los de las escuelas públicas, pero las autoridades educativas los consideran como estudiantes pertenecientes a familias que gozan de buenos ingresos económicos.

**Gráfico n.º 5: Opinión sobre el rol de las familias en la gestión del paquete escolar (sobre la base de 51 docentes consultados)**



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas aplicadas a docentes consultados

La situación antes descrita, hace reflexionar acerca de la posibilidad de que el programa genere cierto nivel de inequidad en las oportunidades que se brindan a un grupo de estudiantes que pone en mayor situación de vulnerabilidad respecto a la exclusión educativa de otros grupos de estudiantes. Esta misma situación ocurre con la entrega de los libros de textos oficiales, o las capacitaciones matrices que se realizan para docentes de escuelas públicas, en donde históricamente las escuelas subvencionadas y privadas no son consideradas a participar en una primera instancia, muchas veces ocurre en la etapa final de un proceso

en cascada que siempre lleva cierto nivel de distorsión a falta de una inducción fiel durante el proceso de transferencia de la información.

En relación con el involucramiento de las familias en toda la cadena de valor del servicio social, se percibe que los padres y las madres deberían tener otros roles más allá de solo presenciar la entrega del paquete escolar a su hijo o hija, además de completar los registros de entrega individual.



Todos los docentes que fueron consultados, manifestaron que los padres y madres deberían jugar principalmente dos roles: el de garantizar que la dirección del centro le entrega a todos y cada uno de los niños y niñas beneficiados el respectivo paquete, y además velar por el uso adecuado del mismo por parte de algunos padres de familia; al respecto de lo anterior, un porcentaje de los docentes consultados expresaron que hay ciertos casos en donde los padres venden la mochila y los útiles escolares a terceros, después de haberlos recibido, y esto sucede principalmente con aquellos que compran anticipadamente los útiles escolares a sus hijos, y en algunos casos de mucha mejor calidad de los que les entregan.

Lo establecido en el componente de control vertical, es fundamental que pudiese tomarse en cuenta en relación con el rol de las familias como parte de un proceso evidente de acceso a información durante la ejecución del programa, precisamente tomando en cuenta la premisa de la TF sobre que los actores claves más importantes son los beneficiarios del mismo.

Los padres y madres de familia puede ser un agente que ayudaría no solo a garantizar que el beneficio sea asequible y accesible para todos los estudiantes en los niveles y modalidades preseleccionados, sino que supervisen los procesos de distribución y entrega, y sean fieles testigos del cumplimiento de los procedimientos establecidos en el instructivo sobre recepción, entrega y rendición del paquete escolar.

Llama la atención, que los docentes reconocen la importancia del proceso de auditoría social que desde el nivel de centro escolar las familias deberían impulsar como parte de su derecho a participar en las estrategias (“políticas”) educativas, una mínima parte refirió que no deben involucrarse en actividades más allá de la recepción del paquete de sus hijos o hijas. Entre los aspectos que mencionan están el control de la calidad de los materiales que reciben, participar en el retiro y la distribución que se hace a los centros escolares desde las delegaciones municipales, y al finalizar la entrega evaluar el proceso para destacar aspectos a mejorar tanto en la calidad como en el contenido de los paquetes.



# Análisis de integridad en el programa “Paquetes Escolares Solidarios”



Entre los años 2010 y 2011, Transparencia Internacional realizó un análisis y monitoreo de riesgo a la integridad de programas sociales basados en una metodología que contempla cuatro variables sujetas a estudios, estas son: transparencia (marco legal que garantice el acceso a información pública sobre el programa), accountability (control directo de los participantes del programa, incluyendo el intercambio de información entre ellos), control vertical (grado de supervisión que podrían hacer los ciudadanos, medios de prensa y organizaciones de sociedad civil sobre las prácticas del programa), y control horizontal (grado de supervisión directa que poseen las instituciones del Estado, independientes y externas sobre las prácticas y procedimientos del programa).

A continuación se presenta un breve análisis sobre la situación de las variables en el caso del programa implementado en Nicaragua, este análisis se basa tanto en la información recopilada desde fuentes primarias como en datos referidos en notas de prensa, notas de opinión, y percepciones de los especialistas entrevistados para la elaboración de este reporte.

## 5.1 Transparencia

Como ya se explicó anteriormente, no existe disponibilidad de información pública relacionada con la cantidad exacta, segregada por edad, sexo, zona, municipio, comarca, barrio, escuela, turno, grado, entre otros indicadores, que se publiquen antes, durante o después de la ejecución del programa en los distintos niveles. Pese a que la Ley de Acceso a la Información Pública obliga al Estado a hacer disponible y difundible los datos de cualquier acción gubernamental de este tipo, no se da el más mínimo cumplimiento al respecto. La Oficina de Acceso a la Información Pública (OAIP) del MINED no está autorizada a presentar la información.

Durante el proceso de construcción de este reporte, se visitó la oficina mencionada para solicitar la información, se llenó un formato con los datos del solicitante, se pidió número de cédula y número de teléfono para contacto, se pidió correo electrónico para envío de los datos solicitados, se informó que la gestión tardaría ocho días, pero al cierre de este reporte han transcurrido poco más de veinte días y no se ha recibido respuesta, por ninguna vía.

## 5.2 Accountability

Los únicos participantes del programa que tienen control directo sobre el mismo son las instancias superiores del MINED como la Dirección Administrativa Financiera, la oficina de Bodega y Suministros, los Delegados departamentales y municipales del MINED, y los directores de los centros beneficiados. Estos son los encargados de registrar la distribución en los tres niveles de operativización del programa. En el nivel de la escuela, se traslada cierto nivel de responsabilidad de los docentes, quienes son los encargados de entregar el paquete a cada padre de familia según los hijos e hijas que tiene matriculados efectivamente en la escuela.

Los procesos internos de rendición de cuentas son manejados discrecionalmente por las autoridades educativas nacionales, departamentales y municipales, pero no se devuelven resultados de cobertura por escuela, informando a la población beneficiado sobre ello.

## 5.3 Control vertical del programa

La sociedad civil no tiene ningún tipo de involucramiento en el control del programa, los medios de comunicación tanto oficialistas como los independientes ofrecen datos en distintos niveles de confiabilidad. Por ejemplo, los oficialistas (Canal 4, canal 8, Canal 13, Radio Ya, el 19 digital, entre otros) ofrecen datos que retoman de los discursos diarios ofrecidos por la Secretaria de Comunicación y Ciudadanía y Vicepresidenta de la República. Los medios independientes hace dos procedimientos en la difusión de la información: o replican los datos que captan del discurso oficialista, o realizan pequeños ejercicios de periodismo de investigación para obtener cierto nivel de información relacionada con la cobertura, impacto y efecto del programa en algunas comunidades del país, a modo de estudio de casos.

No existe, hasta este reporte, un estudio que haya realizado un análisis de transparencia sectorial focalizada sobre algún programa social en el sistema educativo nacional, siendo este estudio importante en ese sentido.

La auditoría social, como herramienta de participación ciudadana en los servicios educativos, no es considerada como un elemento de vital importancia para consignar responsabilidad a los padres de familia u otros actores de la comunidad aledaña al centro, sea rural o urbana.

Por otro lado, es importante destacar que aunque el MINED cuenta con el apoyo de algunas organizaciones no gubernamentales internacionales en respaldo presupuestario al programa de paquetes escolares solidarios en los territorios donde estas intervienen, su involucramiento en el procedimiento solo implica la cesión de los productos en especies al Ministerio para que este protagonice la distribución, generalmente no se informa públicamente sobre este apoyo concedido. Algunas organizaciones optan por hacer publicidad desde sus sitios web o redes sociales, en consonancia con su estrategia de posicionamiento de apoyo al sector educativo nacional.

Algunas organizaciones que han brindado este tipo de apoyo al MINED son Fundación Fabretto<sup>9</sup>, Ayuda en Acción<sup>10</sup>, Educación y Cooperación – Educo<sup>11</sup>, Christian Children's Fund of Canadá<sup>12</sup>, Visión Mundial<sup>13</sup>, entre otras. Es importante destacar que algunas de estas organizaciones (Educo, por ejemplo), realiza compras de materiales para los paquetes escolares que aportan al MINED en el exterior del país. Para ello, aplican sus propios procedimientos administrativos financieros; la contratación se hace principalmente a proveedores de El Salvador; para la impresión de los diseños oficiales del Ministerio como logotipo, eslogan y otros, se utilizan las mismas artes de serigrafía o impresión digital autorizadas por el MINED alternando con los diseños oficiales de la organización.

## 5.4 Control horizontal del programa

No se conoce algún informe de auditoría de parte de la Contraloría General de la República (CGR) sobre los procedimientos administrativos y logísticos del programa. Los únicos reportes que se general sobre ello están contenidos en los informes anuales de liquidación del Presupuesto General de la República (PGR); sin embargo, tal y como se evidencia anteriormente en este reporte, los datos tienden a no ser desagregados para que la información sea comprensible. Generalmente son datos que totalizan los costos de inversión del programa, sin mayor detalle al respecto.

A juicio de los expertos en el tema educativo que fueron entrevistados para elaborar este reporte, la discrecionalidad excesiva en el manejo del programa aparenta estar supeditada a la falta de certeza sobre las fuentes de financiamiento del programa, en algunas ocasiones los medios de comunicación oficialistas han expresado que corresponden a fondos del Tesoro Nacional, tal y como también se expresa en los informes de liquidación del PGR, pero los medios independientes hablan sobre el destino de recursos financieros para el programa, desde los fondos de la cooperación venezolana a través de las empresas nacionales del ALBA como en otras ocasiones se ha mencionado el apoyo de algunos países, pero no se citan con especificidad ni tampoco existe fuente informativa al respecto.

Por otro lado, de acuerdo a la visión de los especialistas entrevistados, la estrategia clientelista en que el Gobierno de turno ha convertido al Programa de Paquetes Escolares, lo coloca en una posición de poder absoluto para manipular a la población de acuerdo a sus intereses político-partidarios, impulsándolo como una acción mesiánica que saca a los más necesitados de la pobreza, aparentando ser la prioridad de los gobernantes, a la vez que se instituye fuertemente la apología al “mesías” que con sus discursos politizados capta la atención de los beneficiados con una intención ícono-céntrica.

9. <https://confidencial.com.ni/mas-de-6000-ninos-y-ninas-recibiran-paquetes-escolares-de-cargill/>

10. <https://www.laprensa.com.ni/2010/09/03/departamentales/36557-ultimo-paquete-escolar-para-ninos>

11. <http://educocn.com.ni/2019/05/10/entrega-paquete-escolar/>

12. [http://ccfncicaragua.org/index30ae.html?option=com\\_content&view=article&id=163&Itemid=144&lang=es](http://ccfncicaragua.org/index30ae.html?option=com_content&view=article&id=163&Itemid=144&lang=es)

13. <https://nuevaya.com.ni/sigue-entrega-de-paquetes-escolares-en-leon-chinandega-y-el-triangulo-minero/>

# Conclusiones

En relación a las variables del análisis de integridad de un programa social, que ha sido implementado por Transparencia Internacional, el Gobierno de Nicaragua no demuestra ni un solo proceso ajustado significativamente a lo establecida en cada una de esas variables. No hay evidencias sustantivas que demuestren que existe integridad en la transparencia del manejo de los recursos, el control de los mismos durante la ejecución y la respectiva rendición de cuentas a diferentes niveles. Al parecer, el programa se maneja de forma muy discrecional y no se aprecian mecanismos que permitan a la población a tomar un rol de auditor social. El papel ciudadano se limita a la recepción del beneficio, alejándolo de cualquier posibilidad de cuestionar la efectividad de la gestión pública de cara a la ejecución del programa referido.

El MINED procede de forma discrecional a la ejecución del programa social "Paquetes Escolares Solidarios". Se desarrolla como una cadena de valor que no genera involucramiento de los "clientes", y en sus niveles de ejecución la instancia central sienta las bases de los procedimientos relacionados con la distribución y entrega sin admitir algún mecanismo local de cumplimiento de los criterios respectivos, es decir, de aquellos parámetros que garanticen que el programa está siendo utilizado como se debe y para los fines establecidos.

No existe información clara y precisa desde la vía institucional, que dé cuentas específicas sobre los datos estadísticos de los beneficiarios del programa desagregados por sexo, edad, zona geográfica, programa educativo y modalidad, turno y centro escolar. Aunque los mecanismos de registro cuantitativo se dan en todos los niveles, no existe disponibilidad de información pública que permita a la ciudadanía conocer la trascendencia e impacto del programa a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local. A pesar de contar con una sitio web oficial, un portal educativa, un canal de televisión en línea, un sistema de registro digitalizado para matrícula –padrón escolar-, no existe

ningún indicio de publicación de información oficial en algún medio institucional para dar a conocer los logros, la cobertura y el impacto que tiene el programa como parte de las estrategias contempladas en el Plan de Educación (PdE) 2017-2021.

Existe un manual de procedimientos específicos para la ejecución de este programa social en particular; en donde se establecen mecanismos de distribución, registro, entrega, y procedimientos específicos relativos a la distribución de paquetes escolares sobrantes, siempre y cuando se haya alcanzado el 100% de entrega efectiva en los grupos priorizados. En algunos departamentos, se entregan paquetes escolares a estudiantes de secundaria rural y de secundaria de jóvenes y adultos en continuidad educativa, a fin de estimular la permanencia de ellos en las aulas de clases, ante su condición de residencia en entornos de alta pobreza o altos índices de desempleo.

La transparencia fiscal es crítica para la gestión fiscal efectiva y la rendición de cuentas. Como se demuestra en el ciclo presupuestario, la ciudadanía nicaragüense cada vez tiene menos opciones de aportar sus ideas en la colocación de recursos con base a sus necesidades reales. La transparencia fiscal proporciona a diversos agentes la información que necesitan para tomar decisiones financieras eficientes y, lo que es más importante, para responsabilizar a los gobiernos por su desempeño fiscal y el uso de fondos públicos.

Pese a que existen datos en los Informes Anuales de Liquidación del PGR, no hay mayor detalle que explicita y clarifique el uso de fondos del tesoro o de cualquier otra fuente de financiamiento que son utilizados en el programa. La información en esta fuente se presenta de forma absoluta, y para el caso de la sociedad civil interesada en aportar al mejoramiento de la calidad educativa, no es información que sirva para tomar decisiones respecto a las mejores prácticas, los mejores resultados, y los mejores niveles de ejecución del programa de paquetes escolares.



# Recomendaciones

- El MINED debe ajustar el funcionamiento de los programas sociales al marco legal que posibilita la participación ciudadana en los asuntos públicos partiendo de la Constitución Política, y otros instrumentos como: la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Participación Educativa, la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público y la Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario. Omitir la aplicación de los principios y procedimientos ahí establecidos y transparentar con información pública, daría una imagen positiva de la promoción de la auditoría social y la rendición de cuentas como mecanismos de integración de la sociedad civil a la gestión pública del sistema educativo nacional, principalmente en sus programas sociales.
- A nivel de las instancias del MINED que se involucran en los procedimientos de operación del programa “Paquete Escolar Solidario”, se deben establecer canales de información por medio de los cuales se divulguen y se difundan datos específicos sobre el impacto que tiene la inversión social en términos de los indicadores de impacto que tienen que ver con una política de mejoramiento del acceso y cobertura educativa, como tal es este programa. El MINED debe hacer posible el acceso a información pública sobre los procedimientos administrativos y técnicos de la ejecución de este programa.
- Sobre el tipo de información que debería ser publicada como parte de un ejercicio institucional de acceso a la información pública, en el marco del programa social “Paquetes Escolares Solidarios”, se propone hacerlo desde dos propósitos: un primer propósito en función de cumplir con los rasgos de un Gobierno abierto y transparente, en ese sentido la información a publicar sería sobre los procesos de compras: pliego de bases de compras, banco de datos de oferentes, alcances de las contrataciones; productos, bienes o servicios que se licitan, montos presupuestarios de las compras, entre otros; un segundo propósito, estaría enfocado a la rendición de cuentas sobre el programa desde el componente de control horizontal, con ello se brindaría información sobre las estadísticas de cobertura del programa, los niveles de integración de las familias en los procesos de entrega, los centros beneficiados, así como presentar oficialmente los materiales que contendrá el paquete escolar, a fin de hacer visible públicamente la calidad de los mismos.
- El MINED debería convocar a una conferencia de prensa nacional para hacer un lanzamiento oficial del programa anualmente, en donde se presente el Instructivo y el Plan nacional de distribución (del que se habla en el mismo). Esto puede ser un ejercicio de accountability que dé realce a la voluntad institucional de contar con el respaldo de la sociedad civil, los medios de prensa y la ciudadanía a fin de participar en la ejecución directa e indirecta del programa como garantía de que el beneficio llegue a donde debe llegar.
- Las instituciones públicas encargadas de auditar el funcionamiento y la gestión de las instituciones de Estado deben proceder a auditar los procedimientos



de licitación, compras públicas y de gestión del programa en general, y a la vez informar sobre estos resultados, de modo que se reduzca el carácter discrecional con que se manejan los recursos financieros para la ejecución del programa. Dado que el programa promueve beneficios para el bien común, debe considerarse que cada vez haya más información disponible a distintos niveles para conocer el impacto, los desafíos, los logros y las limitaciones que se dan en la ejecución del programa.

- Es necesario que la Contraloría General de la República (CGR) haga validación del proceso de adquisición del paquete escolar de acuerdo a lo establecidos en los preceptos constitucionales y legales que rigen este tipo de procedimientos; la Dirección de Contrataciones del Estado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) debe jugar un rol fundamental en la garantía de acceso a información sobre los alcances del Programa. Otros garantes del acceso a información sobre el impacto del programa puede ser las Comisiones parlamentarias de Educación y de Presupuesto, quienes a la luz de los preceptos establecidos por la Constitución Política de la República, deben dictaminar en función de que se garantice la rendición de cuentas a distintos niveles sobre los efectos del programa en el mejoramiento de la equidad educativa, así como también promover la participación social en la ejecución del mismo.
- Desde la participación social dentro del sistema educativo, los sindicatos magisteriales pro-gobierno e independientes deberían jugar un rol de garantes de la cobertura del programa tanto a nivel de estudiantes como de los docentes, para este último caso es fundamental el control social que pueden hacer sobre el beneficio del 100% de los docentes en todo el territorio nacional. Además de establecer monitoreo sobre la utilidad y pertinencia de los materiales entregados a los docentes para reforzar sus actividades docente-educativas.
- Realizar exámenes periódicos antes, durante y después de la ejecución del programa en los diferentes niveles de operación del mismo (instancia central, delegaciones territoriales y centro escolar), apropiándose de los mandatos de la Ley de Participación ciudadana sobre las instancias que deben institucionalizarse para promover la auditoría social como mecanismo de control del uso de los recursos públicos para el bienestar común y la justicia social en las comunidades y en sus beneficiarios.
- Finalmente, se recomienda que el MINED implemente un observatorio de datos abiertos con información actualizada sobre la ejecución del gasto y las prácticas de transparencia presupuestaria utilizada, que les permita obtener comentarios y aportes de maestros, estudiantes y padres de familia.

# Referencias bibliográficas

Bárceñas Castillo, J. (2015). *Módulo III: Análisis Presupuestario Nacional y Municipal*. Managua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (Ilepp).

BCN. (2019). *Informe Anual de 2018*. Managua: Banco Central de Nicaragua.

Colectivo Transparencia Nicaragua. (2019). *Transparencia presupuestaria y análisis del gasto enfocado al Sector Educación entre 2017 y junio 2019*. Managua, Nicaragua.

Cerón Mendez, T. (16 de Abril de 2018). *INSS da a conocer reformas de cara a mejorar el balance financiero del sistema de pensiones*. *El 19 Digital*. Obtenido de <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:75972-inss-da-a-conocer-reformas-de-cara-a-mejorar-el-balance-financiero-del-sistema-de-pensiones>

El Diálogo & Fundación Santillana. (2016). *Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina* (1a edición especial ed.). (Diálogo Interamericano, Ed.) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Santillana.

Gobierno Nicaragua. (29 de agosto de 2005). *Ley No. 550, Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario*. La Gaceta, Diario Oficial No. 167.

Gobierno Nicaragua. (03 de agosto de 2006). *Ley No. 582, Ley General de Educación*. La Gaceta, Diario Oficial No. 150.

Gobierno Nicaragua. (2015). *Constitución Política de Nicaragua*. Texto íntegro con reformas incorporadas a 2014. Managua: Asamblea Nacional de Nicaragua.

Gobierno Nicaragua. (2016). *Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gobierno Nicaragua. (2017). *Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gobierno Nicaragua. (2018). *Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gobierno Nicaragua. (2019). *Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Kolstad, I. y A. Wiig. 2009. *Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?* *World Development* 37(3): 521-532.

Roberts, A. 2002. *Acceso a la información gubernamental: Compendio de temas*. En: Neuman, L. (ed.), *Acceso a la información: La llave para la democracia*. Carter Center. Rose-Ackerman, S. 1999 *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Dasse, N. y Vieyra, J. ed. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada*. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). División de Capacidad Institucional del Estado. Washington D.C.

Santizo Rodall, C. (2006). *Mejorando la rendición de cuentas y la transparencia mediante la participación social: El programa Escuelas de Calidad de México*. En *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, vol. 4, núm. 1, pp. 38-51. Madrid, España.

Pardo, M. (2003). *Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina*. CEPAL. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. Santiago de Chile.





Onda  
Local

Transparencia  
NICARAGUA