



Educación en Nicaragua: Retos y Oportunidades

Emma Näslund-Hadley
Darlyn Meza
Gustavo Arcia
Renán Rápalo
Carlos Rondón

Banco
Interamericano de
Desarrollo

División de Educación
(SCL/EDU)

NOTAS TÉCNICAS

IDB-TN-458

Septiembre 2012

Educación en Nicaragua: Retos y Oportunidades

Emma Näslund-Hadley
Darlyn Meza
Gustavo Arcia
Renán Rápalo
Carlos Rondón



Banco Interamericano de Desarrollo

2012

<http://www.iadb.org>

Las "Notas técnicas" abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento de trabajo podrá ser distribuido y reproducido con previa autorización del autor.

Los autores agradecen a Yyannú Cruz y Dougal Martín por sus valiosos comentarios durante la preparación de este estudio.

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Educación en Nicaragua: retos y oportunidades / Emma Näslund-Hadley ... [et al.].

p. cm. — (IDB Technical Note; 458)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Education and state. 2. Education—Economic aspects—Nicaragua. 3. Public schools—Nicaragua. 4. Students—Economic conditions—Nicaragua. I. Näslund-Hadley, Emma. II. Meza, Darlyn. III. Arica, Gustavo. IV. Rápalo, Renán. V. Rondón, Carlos. VI. Inter-American Development Bank. Education Division. VII. Title. VIII. Series.

Códigos JEL: I21

Palabras clave: Educación en Nicaragua, Cobertura Escolar, Tasas de Finalización, Brechas en la Asistencia Escolar, Ineficiencia Interna en el Sistema Educativo, Aprendizajes en Pruebas Nacionales e Internacionales, Insumos Educativos, Gasto Educativo Publico.

Índice

I. Justificación.....	4
II. Diagnóstico del sector educativo.....	4
A. El marco institucional con problemas de articulación y coordinación	4
B. La asistencia educativa es la más baja de América Latina	5
C. Las tasas de finalización más bajas de América Latina	8
D. Los aprendizajes están entre los más bajos en América Latina.....	12
E. Alarmante carencia de insumos educativos.....	13
III. Análisis de la política actual de desarrollo del sector	14
A. El gasto público en apoyo al sector	14
B. El gasto educativo y la pobreza	16
C. El Plan Estratégico de Educación 2011-2015	17
D. Iniciativas en apoyo al Plan Estratégico de Educación	18
IV. Opciones de política y recomendaciones para el sector educativo	22
A. Área de intervención 1: Mejorar los servicios de educación inicial.....	22
B. Área de intervención 2: Mejorar la calidad de los docentes, de ambientes de aprendizaje, y de los logros de aprendizaje	23
C. Área de intervención 3: Facilitar la transición de la escuela al trabajo	24
D. Área de intervención 4: Apoyo al desarrollo de programas compensatorios.....	24
E. Área de intervención 5: Promover la coordinación, monitoreo y evaluación del sistema educativo.....	26

Abreviaturas

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
CNU	Consejo Nacional de Universidades
Inatec	Instituto Nacional Tecnológico
Mined	Ministerio de Educación
PIB	Producto Interior Bruto
PISA*	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
Redcap	Red de Acompañamiento Técnico Pedagógico
SEAR	Sistema Educativo Autonómico Regional
Serce	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
Tepce	Talleres de Evaluación, Programación y Capacitación Educativa
Terce	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
Timss*	Estudio de Tendencias Internacionales en Matemática y Ciencias
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación

*Por sus iniciales en inglés.

Resumen

Nicaragua ha logrado importantes avances en la educación de los niños, en las últimas décadas. Sin embargo, a pesar de los avances, Nicaragua presenta importantes retos y desafíos para lograr que todos los niños y niñas en edad escolar tengan acceso a una buena educación. Este documento presenta los progresos del sector en las últimas décadas, su posicionamiento relativo a la región latinoamericana, y la política educativa seguida en los últimos años en términos de sus objetivos, metas y resultados. Nicaragua es el país de América Latina que cuenta con mayor porcentaje de niños fuera del sistema educativo y con las tasas más bajas de finalización tanto de la educación primaria como secundaria. Solamente cinco de cada diez niños completan la educación primaria. A la brecha de cobertura se añan las persistentes brechas en tasas de finalización y una baja calidad de los aprendizajes de los alumnos. Análisis de pruebas de aprendizajes nacionales muestran que los aprendizajes son: i) de baja calidad, ii) desiguales entre grupos socioeconómicos, y iii) inferiores respecto al resto de América Latina, y otros países comparables. En este contexto, la Nota identifica las bajas tasas de cobertura y finalización de la educación secundaria y los bajos aprendizajes como los principales desafíos educativos que enfrenta el país para promover la productividad y la equidad, y prioriza áreas de oportunidad estratégica de inversión.

I. Justificación

- 1.1 La evidencia internacional sugiere que los aprendizajes y las habilidades cognitivas y socioemocionales desarrolladas en la escuela tienen un impacto en los salarios y en el empleo (Heckman, Stixrud y Urzúa, 2006; Currie y Thomas, 1999; Murnane, Willett y Levy, 1995). En el caso específico de América Latina, avances recientes en la literatura económica indican que las bajas tasas de crecimiento de la región pueden explicarse principalmente por los bajos niveles de habilidades cognitivas (Hanushek y Woessmann, 2009).
- 1.2 Con estos antecedentes, es preocupante que Nicaragua sea el país de América Latina que cuenta con mayor porcentaje de niños por fuera del sistema educativo y con las tasas más bajas de finalización tanto de la educación primaria como secundaria. Solamente cinco de cada diez niños completan la educación primaria. A la brecha de cobertura se añan las persistentes brechas en tasas de finalización y una baja calidad de los aprendizajes de los alumnos. Análisis de pruebas de aprendizajes nacionales muestran que los aprendizajes son: i) de baja calidad, ii) desiguales entre grupos socioeconómicos, y iii) inferiores respecto al resto de América Latina, y otros países comparables.
- 1.3 Esta nota documenta los progresos del sector en las últimas décadas, su posicionamiento relativo a la región latinoamericana, y la política educativa seguida en los últimos años en términos de sus objetivos, metas y resultados. La Nota identifica las bajas tasas de cobertura y finalización de la educación secundaria y los bajos aprendizajes como los principales desafíos educativos que enfrenta el país para promover la productividad y la equidad, y prioriza áreas de oportunidad estratégica de inversión.

II. Diagnóstico del sector educativo

A. Marco institucional con problemas de articulación y coordinación

- 2.1 El sistema educativo nicaragüense está constituido por cinco subsistemas: i) educación básica, media y formación docente a cargo del Ministerio de Educación (Mined)¹; ii) educación técnica y formación profesional a cargo del Instituto Nacional Tecnológico (Inatec) y el Mined; iii) educación superior bajo la coordinación del Consejo Nacional de Universidades (CNU); iv) educación extraescolar bajo la coordinación del Mined; y v) el Subsistema Educativo Autónomo Regional de la Costa Caribe Nicaragüense (SEAR), que es la responsabilidad de las regiones autónomas bajo la coordinación del Mined e Inatec.
- 2.2 Le compete al Consejo Nacional de Educación definir las políticas generales de educación para el país, aprobar los planes y programas encaminados a su ejecución, y

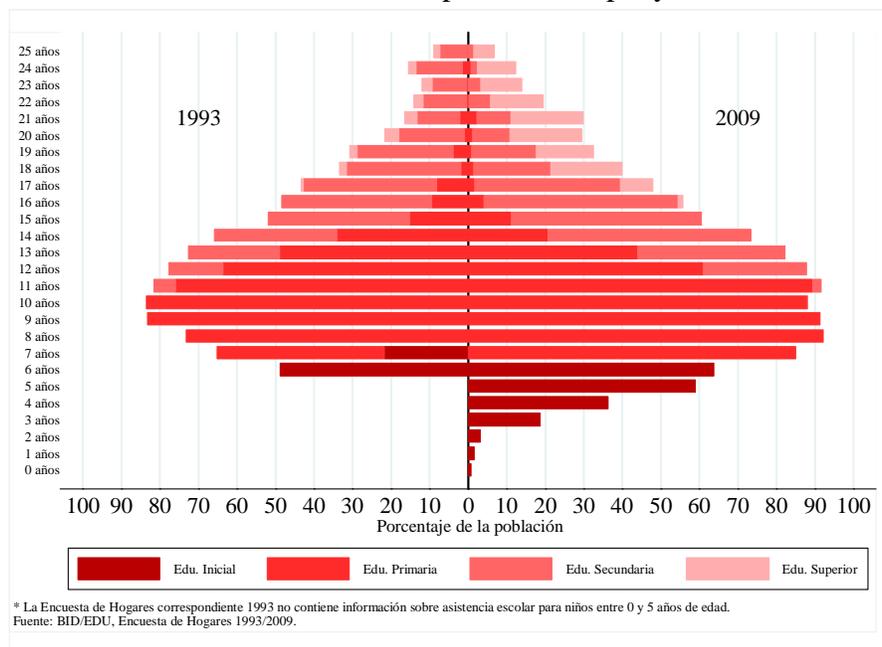
¹ Denominado el Ministerio del Poder Ciudadano para la Educación, desde el 2010.

garantizar la coordinación del sistema. Sin embargo, en la realidad esta instancia no funciona y los diversos subsistemas no siempre están vinculados u operan de manera integral o coordinadamente.

B. La asistencia educativa es la más baja de América Latina²

2.3 **Nicaragua, tal como ha ocurrido en el resto de América Latina y el Caribe, ha logrado importantes avances en materia de cobertura educativa en las últimas décadas.** Al nivel de preescolar, la cobertura incrementó del 47% en el 1993 a casi 61% en 2009.³ En primaria, en 1993 asistía el 72% de los niños, mientras que en 2009, 88% de los niños se encuentran asistiendo. En secundaria, entre 1993 y 2009, el acceso se ha incrementado en 25 puntos porcentuales; en el 2009, 56% de los jóvenes de 13 a 17 años se encuentran inscritos en secundaria. En cuanto a la cobertura en educación superior, 15% de los jóvenes entre 18 y 25 años se encuentran matriculados, esto es, doce puntos porcentuales más que en 1993 (Figura 1).

Figura 1
Pirámide de asistencia escolar por edad simple y nivel cursado.



2.4 **A pesar de los avances, Nicaragua presenta tasas de matrícula menores a las observadas en el resto de América Latina.** En América Latina, en promedio más del 90% se encuentra matriculado en la educación primaria, y en algunos países como Argentina, Chile y Uruguay, se han alcanzado tasas superiores al 98%. Así mismo, la

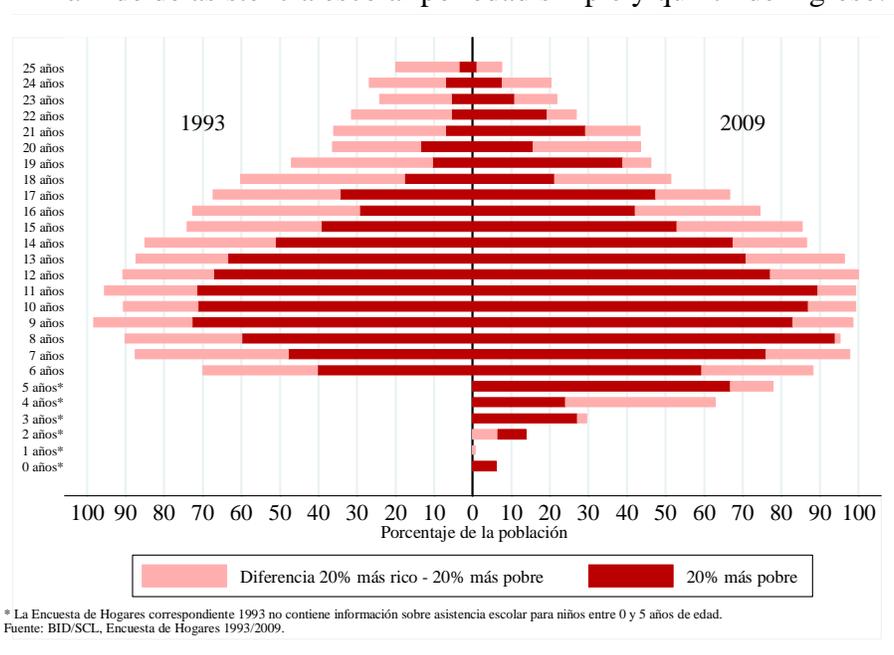
² En este documento no presentamos los datos de asistencia desagregados para la población indígena, ya que la muestra no necesariamente es representativa a nivel nacional.

³ Debido a un cambio en la pregunta, es difícil saber la dimensión exacta del incremento. Mientras que en 1993 se incluyó solamente a los niños de seis años, en el 2009 se incluyeron tanto a los de cinco años como a los de seis.

cobertura en educación secundaria es del 80% y en Educación terciaria del 30%, muy por encima de Nicaragua.

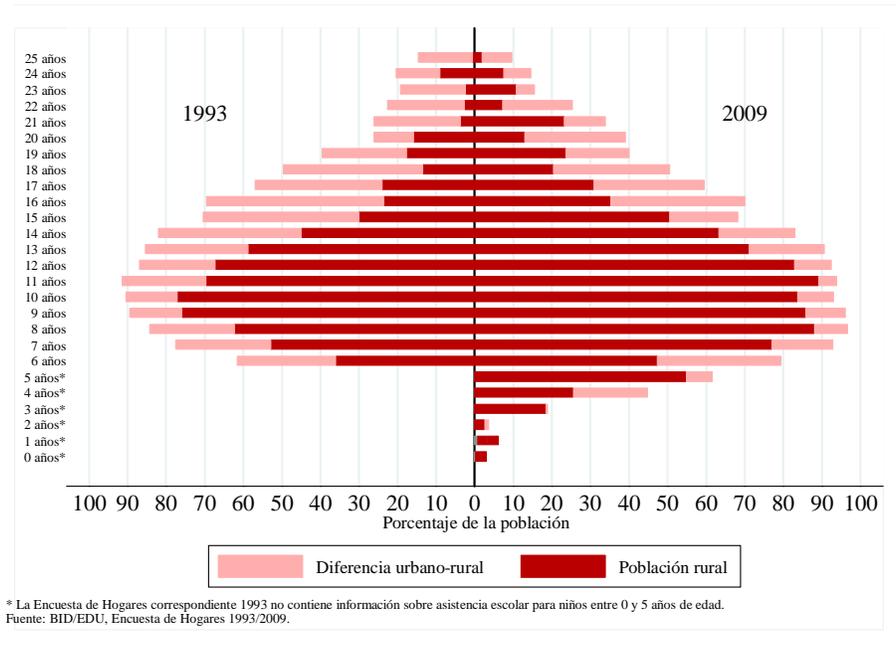
2.5 **En primaria, el aumento en la cobertura escolar es explicado por la entrada al sistema de grupos previamente excluidos.** Entre 1993 y 2009, entraron masivamente al sistema educativo niños y jóvenes provenientes de zonas rurales y de familias de bajos recursos económicos. Mientras en 1993, el 65% de los niños (de siete a 12 años) pertenecientes a las familias más pobres de Nicaragua asistía a la escuela, en 2009 el 82% lo hace. Para secundaria, entre 1993 y 2009 el acceso aumentó cerca de un punto porcentual (Figura 2).

Figura 2
Pirámide de asistencia escolar por edad simple y quintil de ingreso.



2.6 El aumento de la cobertura en la escuela permitió que la brecha entre el quintil más rico y el más pobre sea haya disminuido. Sin embargo, persiste una diferencia alarmante de 16 puntos porcentuales en primaria. En secundaria, la brecha es considerablemente más alta y se ha mantenido estática; mientras el 78% de los jóvenes que pertenecen al quintil más rico se encuentran matriculados en este nivel, solamente el 48% de sus pares en el quintil más pobre lo está. En cuanto a los niños habitantes de zonas rurales, la cobertura en primaria para los rurales aumentó en 16 puntos porcentuales entre 1993 y 2005, pasando de 67 a 83%. Los jóvenes inscritos en secundaria y que habitan en zonas rurales, aumentaron de 41 en 1993 a 70% en 2005. A pesar de estos avances, la brecha urbano rural actualmente se ubica en nueve puntos porcentuales en primaria y 32 puntos porcentuales en secundaria (Figura 3).

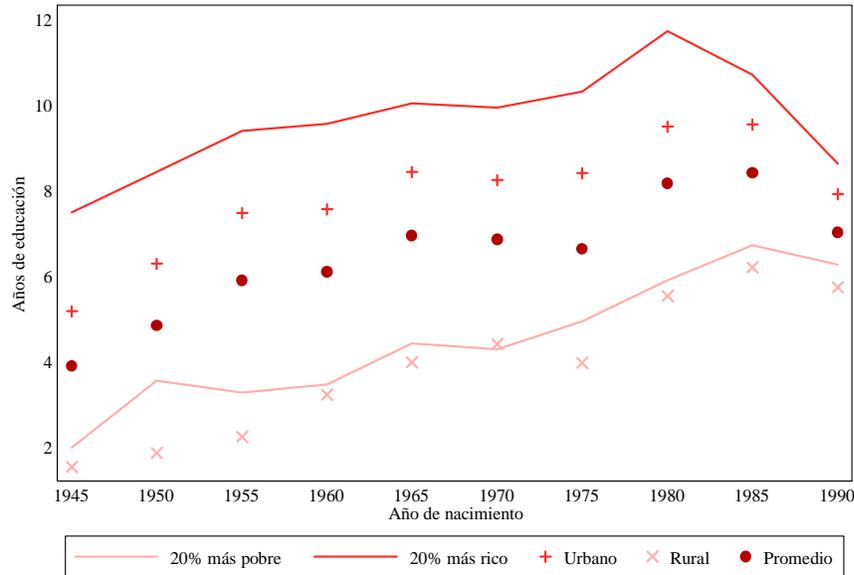
Figura 3
Pirámide de asistencia escolar por edad simple y ubicación geográfica.



2.7 **Persiste una brecha de género en la asistencia escolar en favor de las mujeres tanto a nivel de primaria (tres puntos porcentuales) como a nivel de secundaria (11 puntos porcentuales).** También al nivel de la educación terciaria, la tasa de asistencia es más alta entre las mujeres (cuatro puntos porcentuales).

2.8 **Los años promedio de educación de la población adulta joven de Nicaragua son inferiores al promedio de América Latina.** Mientras los adultos entre 40 y 45 años de América Latina tienen 8,7 años de educación en promedio, en Nicaragua, este mismo grupo sólo alcanza los 6,9 años de educación. En Latinoamérica, el grupo de jóvenes nacidos entre 1985 y 1990, tiene diez años de educación en promedio; en Nicaragua, en cambio, este grupo alcanza ocho años de educación (Figura 4). Adicionalmente, existe una amplia brecha entre los años de educación entre quintiles de ingreso y ubicación geográfica. Para todos los grupos de edad, una persona perteneciente al 20% más rico de la población o habitante de una zona urbana, tiene en promedio, entre cuatro y seis años de educación más que sus pares en el quintil más pobre o que viven en una zona rural. A pesar de esta brecha, se observa una mejora en los años de educación entre la población más pobre. Una persona nacida en 1960, en el quintil más pobre de la población o en una zona rural, solamente alcanzaba en promedio tres años; sin embargo, una nacida en 1990 alcanza seis años. Si bien este es un avance importante, los jóvenes en los grupos más vulnerables de la sociedad solamente logran terminar la primaria.

Figura 4
Años de educación según el año de nacimiento.

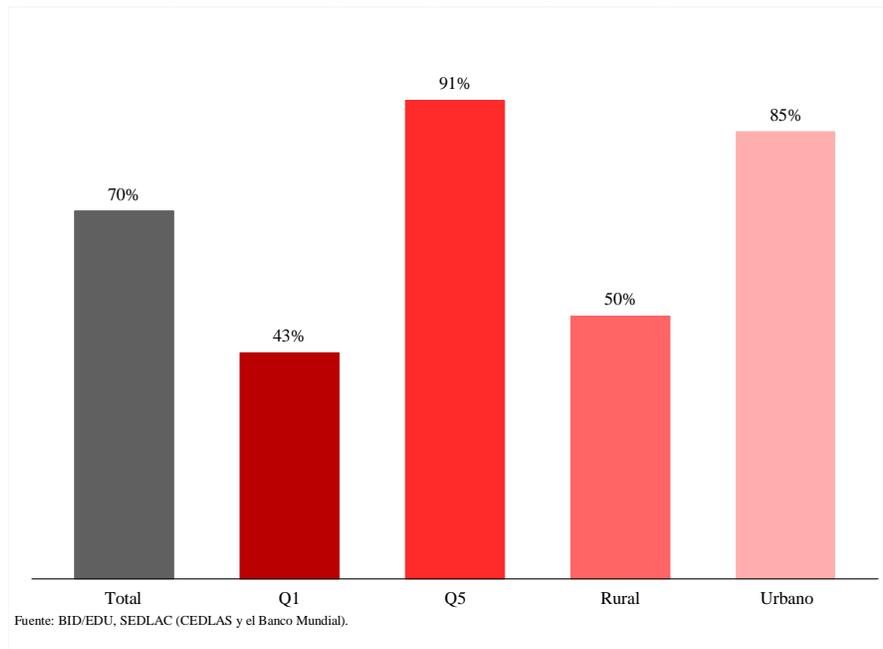


Fuente: BID/SCL, Encuesta de Hogares 2009.

C. Las tasas de finalización más bajas de América Latina

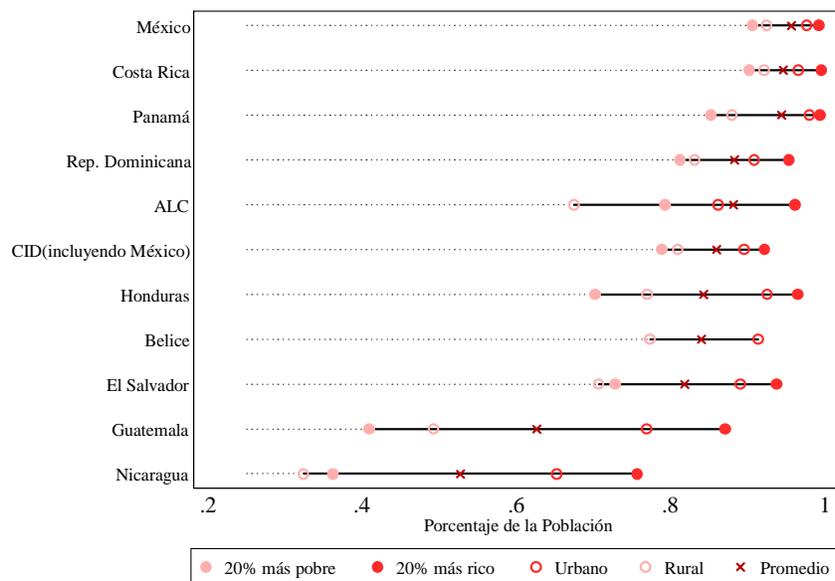
2.9 **El sistema educativo nicaragüense exhibe dificultades para lograr que los niños realicen la transición primaria-secundaria.** Esto se observa analizando las cifras de participación de la Figura 1, donde 65% de los niños de 12 años y 45% de los de 13, se encuentran cursando grados de primaria, siendo que la edad oficial de terminación es 11 años. Esta situación tiende a ser peor entre los niños y jóvenes que habitan en zonas rurales o que pertenecen al quintil más pobre. Así mismo, los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo nicaragüense muestran que el 30% de los estudiantes de primaria no terminan ese ciclo; este porcentaje es del 43% para los niños más pobres del país, y del 50% para las comunidades de zonas rurales (Figura 5).

Figura 5
Porcentaje de niños que entran al primer grado de primaria y terminan el último, 2005.



- 2.10 **Existe una alta ineficiencia interna en el sistema educativo nicaragüense, demostrada por un gran desfase entre la cantidad de años que los niños asisten a la escuela y la cantidad de grados alcanzados.** En Nicaragua, cuando un niño cumple 12 años, habrá asistido cinco años a la escuela y habrá aprobado sólo cuatro grados. Cuando cumpla 17 años, debería haber asistido a la escuela 11 años; sin embargo, solamente lo ha hecho ocho años, de los cuales ha aprobado siete grados (Encuesta de Hogares 2009). Al final del período escolar, a pesar de que los jóvenes pasan cerca de nueve años en la escuela, el máximo ciclo escolar que concluyen es la primaria (cuya duración es seis años). Esta brecha de escolaridad implica que, en promedio, un joven que asiste a la escuela durante ocho años no logra completar la primaria. En contraste, los jóvenes de los países de la región latinoamericana, luego de 11 años de asistencia a la escuela, finalizan el primer ciclo de la secundaria, es decir, alcanzan nueve años de educación.
- 2.11 **Los avances en materia de cobertura son opacados por el rezago en las tasas de culminación de cada uno de los ciclos escolares.** En particular, cuando se compara a Nicaragua con otros países de Centroamérica y de la región. En América Latina, nueve de cada diez niños completan la educación primaria; en Nicaragua, solamente lo hacen cinco, siendo el país con la menor tasa de finalización dentro de toda la región (Figura 6).

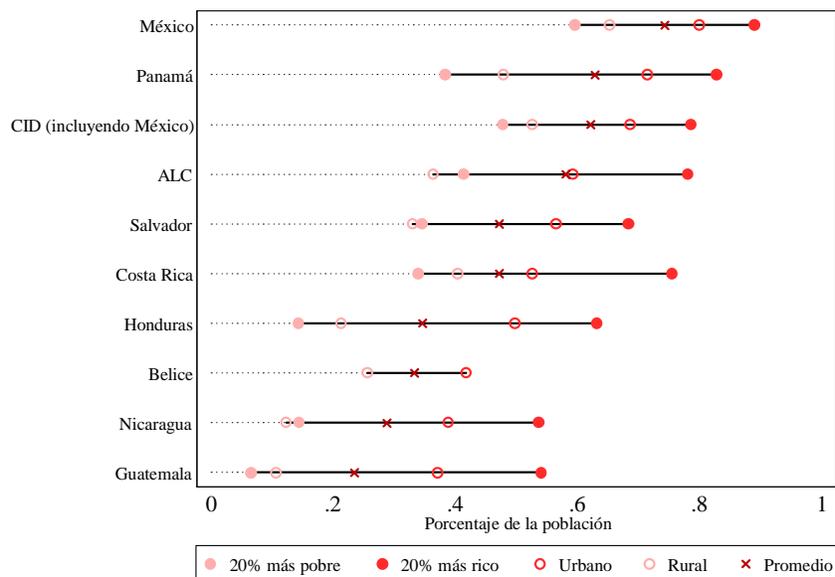
Figura 6
Tasas de culminación primaria. Jóvenes de 15 a 19 años.



Fuente: BID/EDU, Encuesta de Hogares 2009.

2.12 **Adicionalmente, si se observa la brecha que existe entre jóvenes de distintos niveles socioeconómicos, se encuentra que en Nicaragua solamente tres de cada diez niños que pertenecen al quintil más pobre logran completar la educación primaria; en el quintil más rico, en cambio, ocho de cada diez logran alcanzar este nivel.** Las tasas de culminación son bajas incluso para los jóvenes más ricos de la población nicaragüense, en particular si se comparan a nivel latinoamericano, donde el ciento por ciento de los jóvenes del quintil más alto de riqueza cuentan con educación básica primaria. En el primer ciclo de la educación secundaria, es decir los primeros nueve años de educación, las tasas se mantienen igualmente bajas. En Nicaragua, solamente el 28% de los jóvenes logran culminar este ciclo. En contraste, en Latinoamérica el 58% de los estudiantes alcanza este nivel (Figura 7).

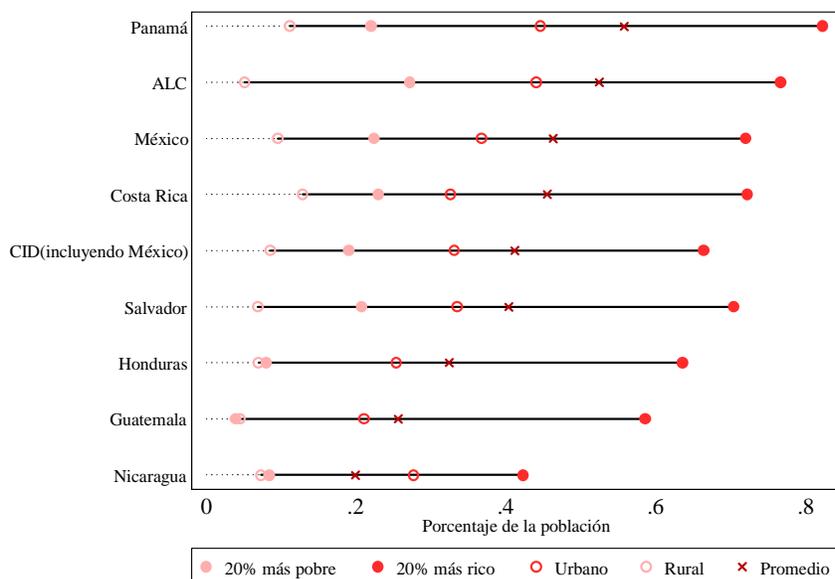
Figura 7
Tasas de culminación primer ciclo de secundaria. Jóvenes de 15 a 19 años.



Fuente: BID/EDU, Encuesta Hogares 2009.

2.13 **En el nivel secundario, Nicaragua tiene la tasa de finalización más baja de toda la región: solamente el 20% de los jóvenes de 20 a 24 años alcanza este nivel. En el resto de la región, esta tasa se ubica en el 52%, y en los países Centroamericanos y México, 41% (Figura 8).**

Figura 8
Tasas de culminación de secundaria. Jóvenes de 20 a 24 años.



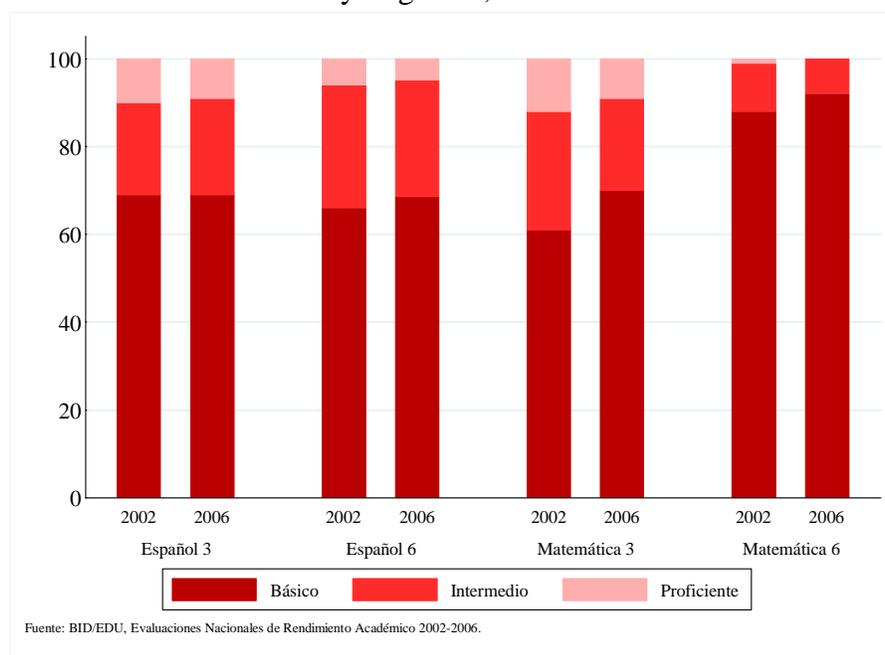
Fuente: BID/EDU, Encuesta de Hogares 2009.

2.14 Más niñas que niños culminan la primaria (tres puntos porcentuales), el primer ciclo de secundaria (cuatro puntos porcentuales) y el segundo ciclo de secundaria (casi cinco puntos porcentuales). No hay diferencia de género en la tasa de culminación de la educación terciaria.

D. Los aprendizajes están entre los más bajos en América Latina

2.15 **Los resultados de las pruebas nacionales de aprendizaje muestran que la gran mayoría de los estudiantes tienen un dominio restringido de los contenidos de la prueba, o logra sólo el nivel básico.** El 70% de los alumnos de tercer y sexto grado tanto en la prueba del 2002 como en la del 2006, logra sólo el nivel básico en español y matemáticas. Entre el 2002 y el 2006 se nota un estancamiento en los resultados de la prueba de español y un retroceso en el área de matemática (Figura 9).

Figura 9
Niveles de rendimiento en la Evaluación Nacional del Rendimiento Académico de 3° y 6° grados, 2002-2006.



2.16 **Datos provenientes del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce), prueba de aprendizaje de matemática y lenguaje a niños de 3° y 6° grados, y de ciencias a niños de 6° grado, aplicada en 2006 en 15 países en Latinoamérica, indican que los resultados del país son significativamente inferiores al promedio regional.** Con un puntaje de 473 puntos en matemáticas de 3° grado, Nicaragua pertenece al grupo de países con puntajes inferiores al promedio regional. Similares resultados se observan en lectura y en 6° grado, mientras que no hay diferencias de género en el área de

lectoescritura; las niñas están en una desventaja en matemáticas, de diez puntos en el sexto grado y casi 13 puntos en el tercer grado.

Cuadro 1
Puntaje en matemáticas, tercer grado. Serce, 2006.

Cuba	648	El puntaje promedio de estos países es significativamente superior al promedio regional
Nuevo León	563	
Uruguay	539	
Costa Rica	538	
México	532	
Chile	529	
Argentina	505	No hay diferencias significativas entre el puntaje promedio de estos países y el promedio regional
Brasil	505	
Colombia	499	
Paraguay	486	El puntaje promedio de estos países es significativamente inferior al promedio regional
El Salvador	483	
Perú	474	
Ecuador	473	
Nicaragua	473	
Panamá	463	
Guatemala	457	
R. Dominicana	396	

Fuente: Serce, 2006.

E. Alarmante carencia de insumos educativos

- 2.17 **La baja calidad e inequidad en los aprendizajes en Nicaragua es, en parte, consecuencia de que los estudiantes tienen un acceso limitado y desigual a insumos educativos, considerados críticos para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje y que han demostrado tener una alta relevancia para mejorar la calidad y equidad de los aprendizajes.** El currículo ha sido actualizado recientemente, pero todavía está pendiente una revisión basada en estándares internacionales.
- 2.18 **Los docentes carecen de las herramientas, conocimientos, habilidades y de entrenamiento necesarios para promover aprendizajes de buena calidad.** Pese a que la ley exige que los maestros de la educación preescolar y primaria tengan un título de maestro de una escuela normal, y uno del nivel superior en ciencias de la educación para ejercer en la secundaria, el nivel de empirismo, *i.e.* docentes sin la formación requerida por ley, en 2010 había 21.515 docentes empíricos en los tres niveles de enseñanza, lo cual representa un 38%. En áreas rurales los niveles son más elevados. En la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) alcanzó casi el 60%.

- 2.19 **Aprendizajes de buena calidad también requieren una infraestructura escolar adecuada.** Existe una fuerte relación positiva y estadísticamente significativa entre la calidad de la infraestructura y el acceso a servicios básicos con los aprendizajes de los alumnos (Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011). Sin embargo, la calidad de la infraestructura educativa y el acceso a servicios básicos como agua, electricidad, telecomunicaciones y alcantarillado son deficientes. Según análisis del Serce, se destaca que, en promedio: 65% de las escuelas de educación primaria no tiene biblioteca; 99% no tiene laboratorios de ciencias y 91% no posee salas de computadores. De otro lado, 50% de las escuelas no tiene acceso a agua potable; 75% no tiene desagüe, y 57% no tiene acceso alguno a electricidad. Tanto en infraestructura como en el acceso a servicios hay grandes diferencias a favor de las escuelas urbanas. Las condiciones de las escuelas rurales son más inadecuadas: un 68% de las escuelas no cuenta con electricidad, 60% no tiene acceso a agua potable, y 85% no tiene desagüe; casi ninguna tiene sala de computación, y ninguno tiene laboratorio de ciencias. Estas deficiencias minimizan la potencialidad de la escuela para mitigar o compensar las inequidades que los niños traen desde fuera.
- 2.20 **De igual forma, muy pocas escuelas cuentan con textos escolares y tecnologías para la educación, que resultan importantes para mejorar los aprendizajes.** Los estudiantes de 3° grado tienen acceso a sólo 0,8 libros por estudiante, y los de 6° tienen en promedio 0,5 libros, comparado con tres libros por estudiante para el resto de América Latina (Bos y Moreno, 2010). En Nicaragua, los estudiantes del quintil más pobre no tienen acceso a ningún libro, comparado con el resto de LAC, donde en promedio los alumnos más pobres acceden a sólo uno. También existe una amplia diferencia en el acceso a libros a favor de las escuelas urbanas (Serce, 2010; OCDE, 2010).

III. Análisis de la política actual de desarrollo del sector

A. El gasto público en apoyo al sector

- 3.1 Para el 2010, el gasto educativo público sumaba un total de 31 mil millones de córdobas, que representa el 21% de un presupuesto nacional de más de 136 mil millones de córdobas corrientes. El total del gasto público en educación representa el 5,31% del Producto Interno Bruto (PIB) de 2010 (cuando en 2002 esta figura era el 4,0%). Este porcentaje es un poco menor al 7% asignado como meta por las autoridades y por el sector privado (Belli y Asensio, 2011). La mayor parte del gasto educativo público (67%) es financiado con fondos nacionales. El 33% restante es financiado por el alivio a la deuda del BID (8%), del Club de París (2,8%), préstamos externos (2,25%) y donaciones externas (14%). Los recientes anuncios de retiro de donaciones bilaterales por parte de Alemania, Austria, Estados Unidos (Cuenta del Milenio) y Finlandia no afectan directamente al sector educativo. El total actual de las donaciones bilaterales a educación por parte de países europeos (España, Luxemburgo), representa el 1,25% del presupuesto del Mined.

- 3.2 El gasto público en educación preescolar, primaria y secundaria es asignado principalmente a través del Mined, pero otras instituciones del Estado, como la Presidencia de la República y el Ministerio del Trabajo también canalizan una parte modesta del gasto. Para el nivel terciario, la mayor parte del gasto es ejecutado por las universidades, las cuales reciben una transferencia corriente autorizada por la ley de autonomía universitaria, que obliga al gobierno a transferir el 6% del presupuesto total de la nación.
- 3.3 **El gasto total educativo canalizado a través del Mined suma más de 5.241 millones de córdobas, lo cual representa el 14% del gasto educativo total.** De este gasto, el 67%, que suma más de 3.500 millones de córdobas, se asigna a la educación primaria, dejando la mayor parte del remanente a la secundaria, la educación preescolar y la administración central. En 2010, el gobierno asignó 4.440 córdobas por estudiante de primaria y 1.740 córdobas por estudiante de secundaria. Es decir, el gasto público por estudiante de primaria es más del doble del gasto público por estudiante de secundaria. Este patrón de gasto se ha mantenido desde 1990 (Arcia, 2011).
- 3.4 **En cuanto al gasto educativo como porcentaje del PIB per cápita, Nicaragua se compara favorablemente con el resto de Centroamérica en cuanto al gasto proporcional en primaria y secundaria** (21,8 % y 10,4% del PIB per cápita, respectivamente).⁴ A nivel de educación universitaria la situación es diferente; Nicaragua gasta por cada estudiante universitario más del ciento por ciento del PIB per cápita, mientras que en la región el resto de los países están alrededor del 20% y en el caso de Costa Rica en el 50%.
- 3.5 **Actualmente hay 37 universidades atendiendo a menos de 100.000 estudiantes.** Se ofrecen 650 carreras y 369 títulos concentrados en carreras no técnicas. Hay diez programas de diplomacia y 19 de medicina. Cerca del 90% de los estudiantes en educación terciaria están matriculados en carreras tradicionales, y menos del 10% en carreras tecnológicas. El resultado de esta mezcla es una alta tasa de desocupación en graduados en carreras tradicionales y una falta de técnicos especializados. Una mezcla más apropiada al mercado de trabajo nicaragüense sería del 60% en carreras tradicionales y 40% en carreras técnicas. Esta discrepancia está principalmente dictada por la composición oferta universitaria y técnica y la falta de programas formales de acreditación de la educación superior. Solamente el 12% de los estudiantes universitarios están en la edad apropiada (17 a 23 años) y menos del 20% del total matriculado finaliza los estudios en un período de cinco años (Belli y Asencio, 2011; Porta, 2000). Todo esto indica una alta duplicación de esfuerzos en infraestructura y personal y el correspondiente grado de ineficiencia en la educación superior.

⁴ Belice (16,3 y 23,2%, 2008); Costa Rica (14,6 y 14,4%, 2009); El Salvador (8,5 y 9,1%, 2008); Guatemala (10,4 y 6,2%, 2008); Panamá (12,4 y 15,1%, 2007).

B. El gasto educativo y la pobreza

- 3.6 La provisión de educación pública gratuita es un objetivo fundamental del Estado, ya que por sus características de bien público la educación básica tiene que ser financiada con fondos públicos; de lo contrario, el mercado produciría mucho menos educación que la requerida por la población. Un corolario importante a la provisión estatal de educación es la protección de la equidad en el acceso a los servicios educativos. Si se dejaran los pobres a las fuerzas del mercado, particularmente los pobres extremos se quedarían sin educación.
- 3.7 El Cuadro 2 muestra la distribución de la matrícula de primaria en base al quintil de ingreso de los hogares de los estudiantes 2009. De acuerdo a la distribución de la matrícula por nivel de pobreza en 2009, aproximadamente el 10,6% de los estudiantes de primaria de las escuelas públicas provenían del 20% más pobre de la población, y cerca del 18% de los estudiantes de primaria en escuela pública venían del segundo quintil de ingresos. Es decir que aproximadamente el 29% de los estudiantes en escuela pública venían del 40% más pobre de la población. Por otro lado, el 29% de los estudiantes de escuela pública pertenecen al 20% más rico de la población. Esta distribución permite calcular el monto total del gasto público educativo capturado por cada quintil de ingreso de la población. Es así como en 2009, el 20% más pobre de la población estudiantil de primaria capturó 427 millones de córdobas, mientras que el 20% más rico capturó más de 1.200 millones de córdobas.

Cuadro 2
Distribución de la matrícula primaria por quintil de ingreso
(en base a porcentajes del 2009).

Quintil de ingreso	Porcentaje matrícula	Matrícula pública estimada por quintil	Beneficio total capturado (C\$)	Beneficio total capturado (US\$)
Q1 (más bajo)	10.6	82,688	427,877.78	20,375.13
Q2	17.8	138,853	718,511.75	34,214.85
Q3	19.6	152,894	791,170.24	37,674.77
Q4	22.2	173,176	896,121.40	42,672.45
Q5 (más alto)	29.8	232,461	1,202,901.69	57,281.03
Total primaria pública	100.0	780,071	4,036,582.87	192,218.23

Fuente: Datos del Ministerio de Educación 2011 y la Encuesta de Hogares 2009.

- 3.8 **Esto indica claramente que, de acuerdo con la distribución de la matrícula en 2009, el gasto educativo en primaria es regresivo, beneficiando a los menos pobres de la población.** Esto contrasta significativamente con la situación en 2001, en la cual la educación primaria era progresiva, beneficiando a los más pobres. En 2001, el 51% de la matrícula en primaria pública pertenecía a los dos quintiles más pobres de la población (Arcia, 2003).

- 3.9 **En el caso de secundaria, la distribución de los beneficios es aún más regresiva.** El Cuadro 3 muestra que la proporción de estudiantes provenientes de hogares en extrema pobreza es menor que en el caso de primaria. En el año 2009, solamente el 9% de los estudiantes de secundaria pública venían del 20% más pobre de la población. En cambio, el 33,4% de los estudiantes de secundaria pública venían del quintil de ingresos más rico y 27% del cuarto quintil de ingresos. Es decir, el gasto público en secundaria es capturado por las clases media y alta del país. Las cifras mostradas en el Cuadro 3 indican que la captura del gasto educativo público a nivel de secundaria se concentraría en los quintiles Q4 y Q5 los cuales no son pobres; la educación secundaria pública es bastante regresiva.

Cuadro 3
Distribución de la matrícula secundaria por quintil de ingreso
(en base a porcentajes del 2009).

Quintil de ingreso	Porcentaje matrícula	Matrícula pública estimada por quintil	Beneficio total capturado (C\$)	Beneficio total capturado (US\$)
Q1 (más bajo)	9.0	32,215	78,856.30	3,755.06
Q2	14.1	50,112	122,665.36	5,841.21
Q3	16.4	58,464	143,109.58	6,814.74
Q4	27.1	96,645	236,568.90	11,265.19
Q5 (más alto)	33.4	119,315	292,060.37	13,907.64
Total secundaria pública	100.0	356,751	873,260.51	41,583.83

Fuente: Datos del Ministerio de Educación 2011 y la Encuesta de Hogares 2009.

C. El Plan Estratégico de Educación 2011-2015

- 3.10 En el Plan Estratégico de Educación para el período 2011-2015 reafirma la continuación de las políticas del Plan 2007-2011:
- (i) *Más educación*, orientada a disminuir el analfabetismo de la población mayor de 15 años de edad, e incrementar el acceso y cobertura en las educaciones Preescolar, Primaria, Secundaria, Especial y Formación Inicial Docente.
 - (ii) *Mejor educación*, principalmente orientada a transformar el currículo educativo, así como la formación y la capacitación docentes.
 - (iii) *Otra educación*, orientada a transformar los valores de la educación y del sistema educativo.
 - (iv) *Gestión educativa participativa y descentralizada*, que fomenta la participación de la ciudadanía, padres y madres de familia, educadores y estudiantes, organismos no gubernamentales, gobiernos municipales, medios de comunicación

y organismos de cooperación internacional, en la formulación y gestión de las políticas educativas.

- (v) *Todas las educaciones*, que articula los diferentes subsistemas y componentes del sistema educativo, en un todo global e integral.

- 3.11 En el marco de estas políticas, el plan para el período 2011-2015 además identifica cinco líneas de acción específicas: i) la batalla por el sexto y noveno grados, que busca universalizar la educación básica y media; ii) la nuclearización del sistema educativo, con responsabilidades claras para la implementación del plan; iii) el uso de un modelo de calidad como principal criterio de seguimiento de los logros del plan educativo; iv) responsabilidad compartida con las comunidades para lograr los objetivos del plan; y v) apropiación nacional y armonización para asegurar la coherencia de diferentes acciones.
- 3.12 Las áreas priorizadas en el plan responden a las brechas más importantes del sistema educativo, incluyendo el acceso a la educación media y secundaria, y la calidad educativa. Sin embargo, como se va a ver en la sección siguiente, mientras que se habla de un modelo de calidad educativa, los elementos propuestos para la mejora de la calidad educativa son bastante limitados.

D. Iniciativas en apoyo al Plan Estratégico de Educación

- 3.13 Para cada una de las áreas del Plan Estratégico de Educación, el gobierno ha establecido metas específicas e iniciativas de política. Mientras que las metas de corto plazo están claras, el plan no incluye una visión a largo plazo.

Más educación

- 3.14 **El gobierno se ha planteado aumentar la tasa de cobertura de todos los niveles educativos para el año 2015.** Al nivel preescolar se pretende aumentar la cobertura con tres puntos porcentuales para llegar a una matrícula de 65%. En el nivel de primaria, el país se ha planteado un aumento de nueve puntos porcentuales para llegar al 97%. Al nivel de educación secundaria, se busca incrementar la cobertura con tres puntos porcentuales, lo que subiría la matrícula al 59%. Incluso si se logran estos objetivos, el país estaría muy por debajo de los promedios latinoamericanos. Con la tendencia actual de mejora no se lograría ninguna de estas metas de cobertura.
- 3.15 **Así mismo, el presente gobierno quiere mejorar al 2015 las tasas de retención.** La meta a nivel de preescolar es subir la retención por cuatro puntos porcentuales al 90%. Al nivel de primaria, subirla con tres puntos porcentuales al 93%. En el primer ciclo de la educación secundaria la meta es de cuatro puntos porcentuales para llegar al 90%, y las cifras correspondientes para el segundo ciclo son tres puntos porcentuales para llegar al 95%. Además, se pretende mejorar la tasa de terminación a sexto grado, de 72 al 85% y la del noveno grado de 50 a 62%.

- 3.16 **Para alcanzar las metas mencionadas, el gobierno acertadamente tiene planificadas varias estrategias en las que necesita apoyo:** El aumento y mejora de la infraestructura escolar, la contratación de más maestros, la reorganización de las escuelas según demanda y necesidades de las comunidades, campañas de promoción de permanencia y promoción escolar, diversificación de las opciones de oferta educativas, y entrega de apoyos económicos a los alumnos y alumnas con mayores necesidades económicas.

Mejor educación y otra educación

- 3.17 **El gobierno pretende mejorar el porcentaje de alumnos que tienen suficiencia (niveles avanzado y de excelencia en las pruebas nacionales) de 13% actual al 35% en el 2015.** Para el logro del objetivo de mejorar la calidad se han planteado algunas acciones estratégicas en cuatro factores asociados: profesión docente, currículo, ambientes escolares y programas especiales.
- 3.18 Las políticas planteadas para reducir el empirismo, y en general apoyar la formación docente, incluyen:
- (i) Cursos regulares de profesionalización, a través de las escuelas normales y de 35 núcleos de profesionalización.
 - (ii) Transformación curricular de la formación inicial de docentes de la educación primaria, incluyendo una formación especial como maestros interculturales bilingües a los estudiantes normalistas de la Costa Caribe.
 - (iii) Sistema de formación inicial y profesionalización para docentes de secundaria de primer ciclo, el cual será implementado por las escuelas normales con el respaldo académico de las universidades. Este programa se implementará prioritariamente desde las escuelas base de cada núcleo de profesionalización, a fin de asegurar la mayor participación de docentes rurales, para disminuir costos y asegurar pertinencia.
 - (iv) Encuentros presenciales y a distancia para la actualización científica y didáctica de los conocimientos de los docentes.
 - (v) Como un mecanismo de apoyo pedagógico y fortalecimiento de la profesión docente, se implementan los Talleres de Evaluación, Programación y Capacitación Educativa (Tepce). Así mismo, se ha impulsado la Red de Acompañamiento Técnico Pedagógico (Redcap) como una instancia para la mejora, desarrollo y adecuación del nuevo currículo de la educación primaria y secundaria. Su principal objetivo es apoyar y acompañar a los docentes en la aplicación de contenidos y generar intercambios entre diferentes niveles y ámbitos para la retroalimentación, evaluación, adecuación y adaptación curricular.

- (vi) En términos de oferta de educación especial, el plan es que en cada escuela pública exista al menos un docente capacitado en ese tipo de educación.
- 3.19 **Uno de los problemas más serios en el ejercicio de la profesión docente en Nicaragua es la remuneración.** En los últimos años se ha hecho un importante esfuerzo para incrementar el salario de los docentes de educación primaria y secundaria. Sin embargo, la remuneración actual aún no es suficiente para adquirir la canasta básica y está todavía muy por debajo de lo que se paga en otros países de Centroamérica. Para reducir estas brechas, a partir del 2010, 15 mil maestros de primaria y 10 mil de secundaria reciben mensualmente un Bono Solidario de 529 córdobas a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). No existe un acuerdo legislativo donde se asegure la provisión de estos fondos por un período determinado. Es posible que su reducción impacte negativamente la calidad educativa (cuando más docentes se verían obligados a tener otros empleos complementarios), pero no existe ningún análisis sobre su incidencia en la calidad educativa.
- 3.20 **En relación con el currículo, el gobierno acertadamente plantea continuar con una iniciativa de mejora de su pertinencia y relevancia que fue iniciada en el 2007.** Un factor importante del currículo de primaria de quinto y sexto grados, así como en el de secundaria, es que se ha incluido el componente de orientación técnica, y vocacional y laboral como eje transversal, promoviendo el desarrollo del trabajo en oficios y actividades prácticas. Sin embargo, está pendiente una revisión de lo que demanda el mercado, para facilitar la inserción laboral de los graduados. El currículo también prevé la promoción de una relación solidaria entre los géneros, la introducción de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y la formación en salud sexual y reproductiva. Mientras que estos avances son importantes y han permitido ofrecer un currículo más completo en los diferentes niveles educativos, todavía falta una revisión para asegurar que esté en línea con estándares internacionales, como por ejemplo los marcos de referencia curricular de estudios internacionales como Timss, PISA y Terce.
- 3.21 Para facilitar la implementación del nuevo currículo, el Mined está en el proceso de producir libros de textos, cuadernos de trabajo y fascículos de aprendizaje para los niveles de primaria y secundaria. Además, se ha entregado a los docentes documentos curriculares y se les ha capacitado en los nuevos contenidos. Sin embargo, la oferta de libros y materiales por parte del Mined no es universal todavía. La contextualización cultural del nuevo currículo está en proceso. Para ambas regiones autónomas se cuenta con un currículo de preescolar y primaria ya contextualizado, con programas y textos elaborados en las lenguas indígenas y afrodescendientes. La impresión y distribución de los materiales está en proceso. No hay planes de desarrollar un currículo contextualizado a nivel de la educación secundaria.
- 3.22 **El gobierno está consciente de la fuerte correlación entre ambiente escolar y la calidad de la educación, por lo cual en su Plan Estratégico de Educación se plantea la mejora de la infraestructura, y el acceso a servicios y materiales de las escuelas.**

Sin embargo, está todavía pendiente la producción de un plan maestro de construcciones y mejoras, con metas específicas a corto y largo plazos.

Gestión educativa participativa y descentralizada

- 3.23 **El gobierno promueve un modelo de responsabilidad compartida, que busca asegurar la participación de diferentes actores en las acciones educativas necesarias para cumplir con los objetivos establecidos.** Por ejemplo, el desarrollo del nuevo currículo ya descrito, fue desarrollado a través de un proceso de participación con organizaciones de la sociedad civil. De la misma forma, se promueve una amplia participación *ad honorem* de los padres de familia para el mantenimiento de la infraestructura, la preparación de la merienda, y diferentes actividades escolares. A nivel de la educación inicial, la participación comunitaria es particularmente pronunciada en las modalidades no formales de atención del Programa AMOR y el Painin, que se han ejecutado de manera coordinada entre el Mined y el Ministerio de la Familia. Mientras que no se haya hecho una revisión sistemática de la participación comunitaria, se ha observado que para muchas familias es difícil contribuir con alimentos y otros insumos.
- 3.24 **La participación comunitaria se limita servicios sociales y no tiene la intención de lograr una mayor descentralización del sistema educativo o una participación de los padres en el manejo de las escuelas.** El programa de autonomía escolar (iniciada en 1993) fue discontinuado por el gobierno actual. Pese a que el programa de autonomía escolar recibió relativamente favorables evaluaciones relativas al logro de una mayor participación comunitaria, y la mejora de infraestructura de los centros y de los salarios de los docentes, adoleció desde el inicio de varios problemas. El principal se dio debido a que, como el presupuesto de educación no es suficiente para cubrir todas las necesidades del sistema educativo, los centros educativos tuvieron que recurrir a la contribución “voluntaria” de los padres de familia para cubrir costos e inversiones. El volumen de estas contribuciones en algunos centros llegó a ser igual o superior a lo aportado por el Mined, sobre todo en los de secundaria. Además, había una falta de correlación entre el tamaño de las transferencias y los niveles de pobreza de los municipios (Castillo, M., 1998; Di Gropello, E., 1999).

Todas las educaciones

- 3.25 **Como parte de los esfuerzos para la articulación de los subsistemas educativos, en el año 2009 se conformaron las comisiones nacionales** para el proceso de consulta de las políticas educativas y asambleas territoriales en cada comunidad, para el diagnóstico de las políticas educativas implementadas. El producto más importante de estas consultas es el nuevo currículo básico. Así mismo se ha trabajado en conjunto con el CNU, buscando contribuir a la articulación del Sistema Educativo Nacional, organizando el espacio “I Foro Nacional de Articulación de la Educación Básica y Media con la Educación Superior”, en el año 2009, con la participación de funcionarios y técnicos del CNU, universidades privadas, Mined, SEAR e Inatec.

IV. Opciones de política y recomendaciones para el sector educativo

- 4.1 Como resultado del diagnóstico sectorial, y del análisis de las políticas implementadas en el marco del Plan Estratégico de Educación 2011-2015 y sus iniciativas de apoyo, se proponen tres objetivos principales para mejorar los aprendizajes: i) cerrar las brechas de acceso al sistema educativo, especialmente en los niveles inicial y secundario; ii) mejorar la eficiencia interna, la retención en el sistema educativo, las tasas de finalización de cada uno de los ciclos, y la calidad de los aprendizajes; y iii) mejorar los recursos humanos, la disponibilidad de insumos, la cantidad y calidad de la infraestructura física, los servicios básicos y los procesos escolares para enfrentar las nuevas y diversas demandas de la sociedad.
- 4.2 A continuación se presentan las recomendaciones sobre áreas de intervención de política sectorial para el período 2012-2017, que contribuirían directamente a estos objetivos. Estas áreas de intervención, como se mencionó anteriormente, están en línea con el Plan Estratégico de Educación para el período 2011-2015.

A. Área de intervención 1: Mejorar los servicios de educación inicial

- 4.3 La meta del gobierno de aumentar la tasa de matrícula de 53 al 65% para el año 2015, sólo se podría lograr si se hace un cambio en la tendencia actual, realizando un aumento en la oferta formal, ampliando la cantidad de escuelas que tienen educación inicial formal y no formal, y creando más aulas comunitarias de preescolar. La estrategia de intervención se enmarcaría en las siguientes medidas de implementación :
- (i) Ampliar y adecuar la infraestructura ya existente para la atención de los servicios de educación inicial formal y no formal en centros existentes de educación primaria, especialmente de áreas rurales, garantizándoles los servicios mínimos de agua potable y servicios sanitarios. Garantizar la operación de más aulas comunitarias de preescolar.
 - (ii) Aumentar la adquisición de cajas didácticas para un mayor número de centros educativos y expandir su uso acompañado de paquetes metodológicos, como herramientas que facilitan los insumos didácticos a los docentes y a los estudiantes.
 - (iii) Establecer paquetes estándar de materiales gastables y percederos, como rincones de trabajo con juegos educativos, mobiliario y equipos apropiados para la educación inicial, que puedan ser utilizados por medio de metodología multigrado, formal, tradicional, por grupo de edad, o no formal. Así mismo se debe propiciar la utilización de pedagogías que faciliten el desarrollo del lenguaje, el cálculo matemático y el desarrollo psicosocial de los niños.

- (iv) Dotar a los docentes de una canasta básica de materiales didácticos gastables que facilite el proceso de enseñanza, disminuyendo la alta precariedad de las condiciones de enseñar de los docentes.
- (v) Apoyar al Mined en la institucionalización de los servicios no formales mediante el financiamiento sostenido de la oferta y la capacitación permanente a las educadoras, promotoras y madres voluntarias, creando mecanismos efectivos de pagos de estipendio, y provisión paquetes con insumos didácticos de forma sistemática alineados al currículo que se desarrolla.

B. Área de intervención 2: Mejorar la calidad de los docentes, de los ambientes de aprendizaje, y de los logros de aprendizaje

4.4 Mejorar los recursos humanos docentes para mejorar los aprendizajes y cerrar la brecha de desempeño académico que existe entre estudiantes de distintos niveles socioeconómicos. La estrategia de intervención se enmarca en las siguientes medidas de implementación:

- (i) Fortalecer y expandir los programas de formación en servicio de los docentes, para disminuir el empirismo y facilitar la implementación del nuevo currículo con enfoque de competencias. Dos políticas necesarias y urgentes son: a) la transformación de las Escuelas Normales en centros superiores de formación pedagógica con la asistencia de universidades que ofrecen programas de pedagogía; b) ampliar la oferta y mejorar la capacitación de los docentes en servicio con programas flexibles desde el Mined y en cogestión y certificación de dicha capacitación por universidades formadoras docentes.
- (ii) Continuar con el reforzamiento de los modelos de gestión, administración y participación a nivel de las escuelas mediante juntas escolares, consejos educativos, asociaciones de padres, entre otros, para mejorar las condiciones educativas de la escuela, propiciando la transferencia de recursos financieros para la adquisición de insumos didácticos de apoyo a la docencia.
- (iii) Establecer alianzas entre el Mined y universidades locales e internacionales o instituciones de formación especializadas, para entrenar formadores de docentes bajo una nueva visión de la práctica en el aula.
- (iv) Desarrollar un programa de certificación de competencias en las asignaturas básicas del currículo para docentes de segundo ciclo de primaria y secundaria, que los califique para la enseñanza en programas flexibles, con diversas modalidades de entrega: a distancia, acelerada, exámenes de suficiencia, semipresenciales.
- (v) Desarrollar un sistema de evaluación del desempeño docente, basado en instrumentos y metodologías objetivas, de carácter estandarizado y aplicadas por

entes externos al centro educativo, con fines de retroalimentación y certificación de competencias por asignaturas y/o niveles de enseñanza.

- (vi) Diseñar y poner en marcha de un modelo de acompañamiento de la práctica pedagógica en el aula, mediante la formación de equipos de gestión pedagógica en el centro educativo. Los gestores educativos serán formados para apoyar a docentes con menos experiencia en el mismo centro educativo o en centros educativos cercanos. Se recomienda pilotear el modelo en uno o dos departamentos, para evaluar sus efectos antes de llevarlo a escala.

C. Área de intervención 3: Facilitar la transición de la escuela al trabajo

4.5 Desarrollar estrategias educativas encaminadas a mejorar la cobertura, retención y finalización de ciclo secundario y mejorar la calidad y pertinencia de los aprendizajes. Además de las medidas mencionadas para mejorar la calidad de los docentes, la estrategia de intervención se enmarca en:

- (i) Definir modelos que faciliten la convivencia escolar y que se conviertan en mecanismos efectivos de prevención de violencia, haciendo partícipe a la comunidad en el desarrollo de actividades extracurriculares.
- (ii) Garantizar una mayor cobertura y acceso a la educación secundaria, a través de la ampliación y mejora de la infraestructura escolar y el uso de modalidades flexibles en coordinación con universidades.
- (iii) Apoyar la reordenación del sistema y del Inatec, y hacer más pertinente y flexible la oferta.
- (iv) Continuar la revisión curricular, utilizando como parámetro estándares internacionales, que se conviertan en marcos de referencia internacionales (como Timss y PISA), que fortalezcan el currículo nacional, vinculando su alcance con los planes de estudio de la Educación Técnica de nivel universitario.

D. Área de intervención 4: Apoyo al desarrollo de programas compensatorios

4.6 Impulsar y promover políticas y programas compensatorios, orientados a cerrar las grandes brechas de cobertura y de retención escolar existentes entre grupos socioeconómicos, geográficos y étnicos. La estrategia de intervención se enmarca en las siguientes medidas:

- (i) Reconsiderar el mandato constitucional para poder redefinir la distribución del gasto público entre los diferentes niveles educativos. Si se utiliza Costa Rica como un guía —un país que es mundialmente reconocido por su apoyo a la

educación— se puede argumentar que Nicaragua bien puede asignar el 50% del PIB per cápita por estudiante universitario. Actualmente Nicaragua gasta por estudiante el 102% del PIB per cápita en educación superior. La reasignación de la mitad de los fondos asignados a la educación superior a la educación básica pondría al país al mismo nivel que otros países de la región y ayudaría a mejorar la equidad del sistema actual. Reasignar el gasto educativo en educación superior al nivel encontrado en países de la región puede considerarse como algo factible y prudente. Reducir este gasto en un 50% y trasladar esos fondos a la educación básica, produce un aumento de casi el 18% en el presupuesto de primaria y secundaria —un aumento de casi 933 millones de córdobas —sin cambiar el gasto total presupuestado.

- (ii) Implementar programas que permitan el mejoramiento de las competencias de los estudiantes, en los tres primeros grados de la primaria, con énfasis en las asignaturas de Español y Matemática, especialmente en los municipios y departamentos donde se centran las familias con mayores niveles de pobreza.
- (iii) Fortalecer el modelo pedagógico de Educación Multigrado a las áreas rurales, con sus respectivos insumos didácticos, materiales metodológicos de apoyo a los estudiantes, con énfasis en la población indígena (bilingüe o español como segundo idioma), para educación primaria y secundaria (1° al 9°).
- (iv) Desarrollar un plan maestro de construcciones y mejoras, con sus respectivas metas y cuantificación financiera por cada uno de los niveles, preescolar, básico y medio con alcance de corto, mediano y largo plazos. Diseñar y construir espacios físicos apropiados para las áreas rurales y urbanas marginales, que garanticen los servicios básicos de agua potable, alcantarillados y electricidad como condiciones óptimas mínimas de aprendizaje, y seguridad para los estudiantes y docentes ante la alta vulnerabilidad (inundaciones, terremotos y huracanes).
- (v) Aumentar la oferta y calidad de los servicios de educación secundaria académica y técnica mediante la implementación de modalidades flexibles de educación, acelerada y semipresencial, en las áreas geográficas donde se detectan las familias más pobres.
- (vi) Ampliar la jornada de la educación secundaria en áreas rurales y urbanas marginales, que incluya actividades académicas adicionales como el reforzamiento del idioma inglés, refuerzo para los que tienen menor desempeño, y actividades deportivas y culturales, así como el almuerzo.
- (vii) Apoyar al Mined en el análisis de los programas compensatorios existentes, que permitan hacer un uso óptimo de los recursos financieros y de su focalización como incentivo para la mejora de los aprendizajes. Ejemplo: la dotación de bonos

de transporte, transferencias financieras a los centros educativos, dotación de mochilas, uniformes, zapatos, becas y refrigerio o alimentación escolar.

- (viii) Establecer programas para formar facilitadores en las áreas rurales para programas flexibles, mediante la capacitación en las áreas académicas en las cuatro asignaturas básicas, para que apoyen como coordinadores de sedes y asistentes tutores de los docentes responsables de las clases.

E. Área de intervención 5: Promover la coordinación, monitoreo y evaluación del sistema educativo

4.7 El sistema educativo necesita una mejor articulación y coordinación, incluyendo la capacidad de monitorear y actuar sobre la base de la información producida. La estrategia de intervención se enmarca en los siguientes medidas:

- (i) Revisar si la existencia de tantos subsistemas, actuando de forma independiente y muchas veces aislada, es la estructura más eficiente en costos de la organización del sistema. Si no se puede crear un sistema unificado se debería reactivar el Consejo Nacional de Educación o buscar otra instancia más adecuada para la coordinación de los subsistemas.
- (ii) Implementar un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación, con solidez técnica y con relativa independencia del Mined, para que su funcionamiento y resultados sean sistemáticos, confiables y parte de una política de largo plazo. Considerar la participación en estudios de rendimiento académico internacional, tanto para tener resultados comparativos consistentes como para fortalecer la capacidad nacional (del sector educación) para realizar este tipo de actividades. Lo ideal sería contar con un instituto autónomo que se encargue de la evaluación de la calidad educativa. Sin embargo, dadas las limitaciones presupuestales, se sugiere formar una unidad especial en el Mined que reciba apoyo externo.⁵
- (iii) Diseñar y poner en práctica programas de formación y certificación de competencias para técnicos especialistas en evaluación de logros e impactos.
- (iv) Establecer indicadores de gasto y de equidad financiera, que se usen en forma regular a nivel nacional y subnacional para poder monitorear la incidencia del gasto educativo. Utilizar activamente los datos de las encuestas de hogares, que se recolectan cada cinco años, para vigilar la equidad en el gasto educativo.

⁵ Podría ser de una universidad nacional o de un organismo internacional.

Referencias

- Arcia, Gustavo. 2003. "The Financing of Public Education in Nicaragua: A Sector Expenditure Review." Informe de consultoría, Banco Mundial y Proyecto Aprende. Managua.
- Arcia, Gustavo. 2011. "Financiamiento de la educación pública en Nicaragua, 2010". Informe de consultoría, Banco Interamericano de Desarrollo. Managua.
- Belli, Humberto y Asensio Cefas. 2011. Propuesta de Agenda Educativa de Nación. Fundación Nicaragüense de Desarrollo (Funides). Managua.
- Castillo, M. (1998). La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua. UN/Cepal.
- Currie, J. y D. Thomas. 1999. "Early Test Scores, Socioeconomic Status and Future Outcomes". Documento de Trabajo N° 6943, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Duarte, Jesús, Soledad Bos y Martín Moreno. 2010. "Los docentes, las escuelas y los aprendizajes escolares en América Latina: un estudio regional usando la base de datos del Serce." SCL/EDU Nota Técnica N° 8. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duarte Jesús, Carlos Garguilo y Martín Moreno. 2011. "Infraestructura escolar y aprendizajes en la Educación Básica en América Latina: Un análisis a partir del Serce". SCL/EDU, Nota Técnica IDB-TN-277. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hanushek, E. y L., Woessmann. 2009. "Schooling, Cognitive Skills, and the Latin American Growth Puzzle". Documento de Trabajo N° 15066, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Heckman, J., J. Stixrud y S. Urzúa. 2006. "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior". *Journal of Labor Economics*, 24(3), 411-482.
- Mined. 2011. Plan Estratégico de Educación 2011-2015. Managua.
- Murnane, R., J.B. Willett y F. Levy. 1995. "The Growing Importance of Cognitive Skills in Wage Determination". Documento de trabajo N° 5076. National Bureau of Economic Research (NBER).
- Porta, Emilio. 2000. "La educación superior en Nicaragua." Tesis de Maestría, Universidad de Chile, Santiago.

Rápalo Castellanos, Renán. 2011. “Diagnóstico sobre el sector educación de República de Nicaragua”. Banco Interamericano de Desarrollo. Managua.

SCL/EDU. Pendiente 2012. *Estrategia de educación en los países CID*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.