FUNIDES
FUNDACION NICARAGUENSE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL



Diciembre 2011

Propuesta de Agenda Educativa de Nación

Serie de estudios especiales
Número 9

Las opiniones expresadas en la presente publicación sólo reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente la de FUNIDES, de sus directores, o de sus donantes.

La Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) es el titular del derecho de propiedad intelectual del presente documento. La distribución y reproducción total o parcial de la información contenida en el mismo ha de ser fiel y debe citarse a FUNIDES como fuente de la misma.

Tabla de contenido

Propuesta de Agenda Educativa de Nación Pág.

I. La Necesidad de un Consenso Educativo 1

II. Reformular las Prioridades del Sistema Educativo 4

III. Prioridades y Recomendaciones 10

1. Mejorar la capacidad de aprender de la primera infancia (0 A 6 Años). 10
2. Universalizar la cobertura, permanencia y promoción con calidad de primaria. 11
3. Evaluar los aprendizajes y medir resultados. 14
4. Descentralizar e incorporar a los padres de familia, docentes y estudiantes en las gestiones y el monitoreo de las escuelas. 14
5. Remunerar mejor a los docentes e introducir incentivos vinculados al desempeño. 15
6. Mejorar las escuelas normales. 17
7. Ampliar el uso educativo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). 18
8. Asegurar el suministro anual de libros de texto para los alumnos de primaria y secundaria. 20
9. En la educacion media: introducir textos y TICs, y bifurcar el sistema. 21
10. Expandir y mejorar la educación tecnológica. 22
11. Modernizar y hacer más eficiente la educacion superior. 27
12. Estimaciones de costos y alternativas de financiamiento. 33

La calidad: Aspecto clave en la propuesta de agenda educativa para el desarrollo. 38

Introducción. 38
¿Qué entendemos por calidad educativa?. 39
Los factores clave en la generación de un servicio educativo de calidad con mejor aprendizaje. 40
Conclusiones. 43

Reflexiones para construir un consenso sobre el cambio educativo en Nicaragua. 48

La educación ¿problema de todos y todas? 48
¿Educación para qué tipo de sociedad? 49
Consecuencias para una Agenda Nacional de Educación. 50
¿Es posible el consenso en educación? 52
A manera de conclusión. 53

Bibliografía 55

Índice de gráficos y cuadros

Pág.

Gráfico 1: Tasa de sobrevivencia al sexto grado. ---------- 4

Gráfico 2: Tasa de deserción de Educación Primaria. ---------- 4

Gráfico 4: Gasto Público en Educación Básica y Media. ---------- 7

Gráfico 5: Pirámide del gasto educativo por estudiante. ---------- 7

Gráfico 6: Estado de las aulas de clase. ---------- 9

Gráfico 7: Población de 5 años dentro y fuera de Educación Preescolar. ---------- 10

Gráfico 8: Ejecución Presupuestaria en formación y capacitación docente. ---------- 18

Gráfico 9: Nicaragua, Diamante de Competitividad. ---------- 23

Gráfico 10: Matrícula de Formación Tecnológica y Universitaria. ---------- 24

Gráfico 11: Matrícula de propuesta de carreras técnicas, profesionales y capacitación. ---------- 25

Gráfico 12: Matrícula carreras técnicas, profesionales y capacitación. Tendencias 2007-2011 y Proyecciones 2012-2021. Hacia una relación 60/40. ---------- 26

Gráfico 13: Una matrícula explosiva. ---------- 28

Cuadro 1: Producción de los países centroamericanos. ---------- 6

Cuadro 2: Gasto público por estudiante en educación.---------- 7

Cuadro 3: Presupuesto, matrícula y gasto por alumno según nivel educativo. ---------- 8

Cuadro 4: Meta 1.1.1, Asegurar un complemento alimentario a la población en riesgo nutricional menor de 3 años (406,711 niños y niñas). ---------- 11

Cuadro 5: Meta 1.1.2, Asegurar la ración alimentaria a la población del tercer nivel preescolar y de los tres primeros grados de primaria (656,113). ---------- 11

Cuadro 6: Matrícula de la población en edad escolar. ---------- 12

Cuadro 7: Costos asociados a la repetición y deserción. ---------- 12

Cuadro 8: Meta 2.2.1, Llevar agua potable al 100% de las escuelas en diez años. ---------- 13

Cuadro 9: Remuneración a los docentes. ---------- 16

Cuadro 10: Alcanzar el 75% del valor de la canasta básica computada en 2007. ---------- 17

Cuadro 11: Tendencia del salario docente 2009-2011 y proyección hasta alcanzar el 100 por ciento de la canasta básica. ----- 17

Cuadro 12: Estimación de costos en computadoras xo para la mitad de niños de primer grado en 5 años. ---------- 20

Cuadro 13: Estimación de costos de televisores para el 100% de escuelas en 5 años, a razón de 1 TV por 100 alumnos. ------- 20

Cuadro 14: Estimación de costos de computadoras de escritorio para el 100% de escuelas en 10 años, a razón de 1 PC por 100 alumnos. ---------- 21

Cuadro 15: Estimación de costos de textos para el 50 por ciento de alumnos de primaria y secundaria. ---------- 21

Cuadro 16: Matrícula de carreras técnicas, profesionales y capacitación. Tendencias 2007-2011 y proyecciones 2012-2021. Hacia la paridad. ---------- 25

Cuadro 17: Matrícula carreras técnicas, profesionales y capacitación. Tendencias 2007-2011 y proyecciones 2012-2021. Hacia una relación 60/40. ---------- 26

Cuadro 18: Asignaciones adicionales al INATEC. ---------- 26

Cuadro 19: Resumen de costos de las inversiones educativas y porcentajes del PIB. ---------- 35

La calidad: Aspecto clave en la propuesta de agenda educativa para el desarrollo.

Gráfico 1: La multifactorialidad de la calidad educativa. ---------- 41

Gráfico 2: Propuesta Modelo Calidad. ---------- 41

Resumen / Abstract

Ante la necesidad de priorización y continuidad en las políticas del sector en Nicaragua, el estudio identifica la importancia de un consenso nacional básico sobre la educación. Como primer paso se identifican retos y objetivos en calidad y cobertura para diferentes dimensiones del tema. Considerando los escasos recursos con los que cuenta el sistema en general, el estudio resalta la necesidad de priorización de la educación pre-escolar y primaria. Igualmente, se destaca la importancia de una efectiva participación en la gestión del sistema para asegurar la mayor equidad y eficiencia. Como segundo paso, para superar los retos y alcanzar los objetivos se identifican medidas concretas, debidamente costeadas. Primeramente se abordan aquellas medidas que aporten a mejorar la capacidad de aprender de la primera infancia y se identifican medidas para universalizar la cobertura, permanencia y promoción con calidad de la educación primaria. Para mejorar el desempeño del sistema, se proponen medidas para medir resultados de los aprendizajes, descentralizar la gestión de las escuelas e incorporar padres de familia, docentes y estudiantes en ella. A fin de fortalecer la docencia, se propone una mejor remuneración, aprovechando incentivos de desempeño, así como mejoras en la formación brindada por las escuelas normales. Para facilitar aprendizajes más efectivos, se proponen medidas que apuestan a usar las tecnologías de la información y facilitar el acceso a libros de texto. El estudio sugiere una serie de medidas para fortalecer la educación tecnológica y superior, a fin de optimizar su aportación a las habilidades que demanda el desarrollo. Finalmente, se resumen las alternativas y costos estimados.

Given the need of a clear sense of prioritization and continuity in sector policies in Nicaragua, the study emphasizes the importance of a basic national consensus on education. As a first step, the study identifies sector challenges and objectives in terms quantity and quality. With regard to the sector's general limitations in funding, the study proposes a prioritisation of pre-school and primary school education. In order to enhance equity and efficiency, the study suggests stakeholders need to play an effective role in the system´s management. As a second step, in order to overcome challenges and achieve the identified objectives, the study proposes a series of concrete reform measures, whose costs are specified. Firstly, those measures contributing to the development of improved learning skills during early childhood and those measures aimed at guaranteeing coverage and quality in primary education are addressed. In order to improve the system's performance, measures for a systematic monitoring of learning outcomes, as well as decentralization and stakeholder participation, including parents, teachers and students, are specified. In order to improve teacher performance, the authors propose better pay, which would take advantage of performance incentives, as well as improvements in teacher training. In order to facilitate better learning outcomes, the study also presents a series of recommendations regarding the use of information technology for teaching, as well as access to books. The study also recommends measures to transform vocational training and higher education in such a way, as to create the skill base for accelerated development. Finally alternatives and cost estimates are summarized.

I. La Necesidad de un Consenso Educativo

FUNIDES es un centro de pensamiento independiente enfocado en promover el empleo y reducir la pobreza a través del análisis y formulación de políticas públicas. Esta institución considera que mejorar la educación pública es una de las prioridades nacionales de mayor envergadura. Asimismo, considera que para lograrlo, es preciso propiciar una amplia concertación entre todos los nicaragüenses, a fin de consensuar un plan de nación educativo de largo plazo.

Como una contribución a este esfuerzo, FUNIDES, con el apoyo de un grupo de expertos que han brindado su generoso aporte a través de sus recomendaciones y análisis, ha elaborado un esquema tentativo de políticas o estrategias educativas pensadas para un período de diez años. Aunque ellas no representan necesariamente, las opiniones de todos los involucrados, sino la síntesis realizada por los consultores, estas se ofrecen como un conjunto de sugerencias orientadas a incentivar el debate y motivar a la acción. Ellas han sido acompañadas, cuando ha sido pertinente, de estimaciones de sus correspondientes costos, lo que permite elaborar planes más realistas y asignar un rango de prioridades a las estrategias en función de su costo-beneficio.

Las recomendaciones contenidas en el documento, aunque fueron cuidadosamente discutidas, de ninguna forma pretenden ser las únicas vías para abordar la temática educativa. Estamos seguros que en el transcurso de las discusiones que surjan, muchas de ellas sufrirán modificaciones enriquecedoras y profundas. Es posible, incluso, que algunas sean totalmente sustituidas. Lo importante es que como nación podamos forjar un consenso, genuino e informado, sobre las políticas educativas que hay que impulsar durante los próximos años, y que de allí surja un compromiso serio y vinculante entre los principales actores. Concebimos este esfuerzo como un paso en esta dirección.

Un consenso en marcha pero incompleto.

1. Ya existe en nuestra sociedad la convicción, ampliamente compartida, de que la educación es una pieza clave en el desarrollo y en la consecución de la equidad social. La evolución de las últimas décadas ha logrado concientizar a muchos de que el recurso humano es el principal haber de una nación. También existe un acuerdo generalizado sobre la necesidad de remediar las grandes debilidades de nuestro sistema educativo.

2. El acuerdo o la claridad con respecto a la prioridad que debe asignarse a la educación dentro de los planes nacionales de desarrollo y respecto a la atención preferencial que debe otorgarse a sus distintos subsectores, es menor. Tampoco se está muy claro respecto a los pasos concretos que hay que dar a fin de mejorar en forma sensible nuestra oferta educativa. Es muy importante clarificar estos temas y arribar a conclusiones que estén respaldadas por un fuerte consenso nacional y que, además, puedan traducirse en decisiones y metas concretas.

Aún falta un plan educativo de nación.

3. En Nicaragua no existe una estrategia educativa a largo plazo. Lo que existen son políticas o planes sectoriales, que además son de gobierno y, a veces, de ministro. Todavía no se ha gestado una política de nación que goce del respaldo decidido de los principales actores del país. Del centralismo con que se administró el sector en los años ochenta, se viró a la descentralización participativa de la etapa de transición, para volver hoy a concentrar las decisiones en las autoridades centrales. A veces se han dado cambios importantes de dirección dentro de un mismo período gubernamental, como ha ocurrido en las tres últimas administraciones. El ejemplo más reciente ha sido la sustitución del plan educativo, gestado por el primer titular del Ministerio de Educación en el 2007, por otro muy diferente, tres años después.

4. La ausencia de un consenso educativo, capaz de generar políticas de nación que perduren a través de diferentes administraciones, expone la educación a faltas de continuidad muy dañinas. La educación es una siembra a largo plazo cuyos frutos exigen esfuerzos sostenidos por muchos años. Un factor que ha contribuido al rezago educativo en muchos países ha sido, precisamente, la falta de continuidad en las políticas educativas. La necesidad de políticas educativas estables y a largo plazo se vuelve aún más relevante cuando se considera lo escaso de nuestros recursos y lo vital que es la educación para incrementar la productividad, el combate o la reducción de la pobreza, la participación democrática y el progreso cultural.

El consenso es posible

5. Afortunadamente, es muy posible consensuar las líneas maestras de una política nacional educativa. La existencia de opiniones diversas, no ha sido obstáculo para que las principales fuerzas políticas y económicas del país lleguen de hecho a consensos importantes sobre políticas económicas básicas como son, entre otros, mantener la estabilidad macroeconómica, la libertad cambiara y los tratados de libre comercio.

6. El diálogo entre los distintos sectores sobre la educación tendrá que generar repuesta a tres retos o preguntas fundamentales: ¿cómo generar más recursos para el sistema educativo en general?, ¿cómo distribuirlos entre los diversos subsistemas?, y ¿cómo invertirlos racional y eficientemente, de forma que se traduzcan en mejoras palpables de la calidad educativa? Arribar a dicho consenso implicará, evidentemente, decisiones difíciles, quizás de carácter redistributivo, y una coordinación que excede el ámbito del estado incluso para involucrar la participación de sectores no gubernamentales.

Consecuencias para el país de hacerlo o no hacerlo.

7. Por dos décadas el país viene creciendo a un promedio del 3.4% anual aproximadamente. De acuerdo con las proyecciones de FUNIDES, el país necesitaría crecer en el orden del 7% anual, en forma sostenida durante los próximos veinte años, para aproximarse al promedio actual centroamericano del PIB per cápita y enrumbarse hacia un desarrollo capaz de reducir la pobreza general a niveles del 17.4% hacia el 2031[1]. Lograr esta meta requiere, además de un marco institucional adecuado y otros factores, mejoras significativas en nuestra calidad educativa. Un reciente estudio del Banco Mundial[2] mostró cómo el incremento en rendimiento en pruebas estandarizadas se asocia con mayor crecimiento económico a mediano y largo plazo. Según el mismo, aumentar en una desviación estándar el puntaje promedio de los estudiantes de un país en una prueba estandarizada, contribuye a aumentar aproximadamente en un 2%

1 FUNIDES, Tercer Informe de Coyuntura Económica 2011

2 Hanushek and Woesmann, 2007

el PIB per cápita. Los autores también señalaron que este impacto es más fuerte en los países en vías de desarrollo[3].

8. El desarrollo no será posible sin realizar las inversiones y esfuerzos que aseguren la calidad de los recursos humanos y mejoren las oportunidades de los nicaragüenses. Aunque hacerlo exige recursos presupuestarios, que en primera instancia se perciben como gasto, no hacerlo tendría un costo mucho mayor. Para los millares de estudiantes que aspiran a empleos dignos y una vida mejor, representaría una grave frustración de sus legítimas expectativas. Para el país significaría mantener baja la productividad de sus recursos humanos y hacerlo menos atractivo para las inversiones de mayor valor agregado, claves para promover el empleo y el crecimiento.

9. No mejorar significativamente la educación llevaría también a desaprovechar las condiciones internacionales favorables a nuestros productos, así como la oportunidad única que brindará el bono demográfico durante las próximas dos décadas. También conspiraría contra la sostenibilidad del medio ambiente, ya que esta depende del manejo y cuido de sus habitantes, que son resultados de una buena educación, como lo es también el desarrollo de una cultura política democrática y de una cultura familiar responsable.

Aporte de FUNIDES al consenso.

10. Como una primera iniciativa en la búsqueda de un consenso educativo, FUNIDES ha elaborado, con la participación de los expertos mencionados en la introducción, un esquema tentativo de políticas o estrategias educativas. La forma en que se elaboró esta propuesta podría ser de utilidad para ejercicios similares a nivel nacional.

11. El primer paso fue estimar los niveles de calidad y cobertura mínima que el sistema educativo nicaragüense tendría que alcanzar en el próximo decenio, a fin de reducir significativamente la distancia que los separa de los estándares o niveles prevalecientes en la región. Los criterios guías han sido necesariamente subjetivos y varían para cada estrategia. En lo atinente a calidad, por ejemplo, uno de ellos ha sido que al menos la mitad de la población escolar del sistema público alcance en diez años los estándares regionales promedio en matemáticas y lecto-escritura. A nivel de cobertura se aspira a universalizar el acceso, permanencia y promoción de los seis años de primaria. También se proponen estrategias para mejorar la educación media, técnica y terciaria.

12. El segundo paso fue elaborar recomendaciones o estrategias para mejorar los aspectos más importantes del sistema educativo. Estas fueron necesariamente limitadas y no cubren todas las necesidades del proceso educativo. Se han priorizado solamente aquellas acciones que se consideran más cruciales y de mayor impacto. El tercer paso fue estimar el costo probable de cada estrategia recomendada. Costear cada acción inyecta una necesaria dosis de realismo. El sólo señalar políticas o estrategias sin analizar sus implicaciones financieras, conduce frecuentemente a planteamientos teóricos que se exponen a quedarse en anhelos nunca realizados. La asignación de costos permite además asignar un rango de prioridades a todas las estrategias en función de su costo-beneficio.

13. El ejercicio realizado por FUNIDES es muy tentativo e incompleto, pero puede ser útil para ilustrar el esfuerzo que habrá que realizar a la hora de efectuar un consenso más formal e inclusivo. El establecimiento de costos, con el rigor necesario, es tarea que habrá que afinar en esfuerzos posteriores. Provisionalmente se han presentado dos posibles escenarios o alternativas para un monto total acumulativo de diez años con montos anuales. Un escenario considera un crecimiento anual de la economía del 6% y el otro escenario un crecimiento del 3% respectivamente, calculando en ambos casos las proporciones del PIB a destinarse a dicha inversión educativa anualmente.

14. Evidentemente, un esfuerzo inicial de este tipo está sujeto a variables difíciles de controlar y contiene un importante margen de error. Representa, sin embargo, una estimación aproximada de lo que, a juicio de los autores, podría ser requerido para llegar en diez años a los niveles de calidad y cobertura que se consideran mínimos a fin de que el sistema educativo aporte resultados relevantes para el desarrollo integral del país y por ende de los hombres y mujeres que lo habitan.

3 Laguna, Castro, Porta, 2008. "Análisis del Gasto Público Social".

II. Reformular las Prioridades del Sistema Educativo

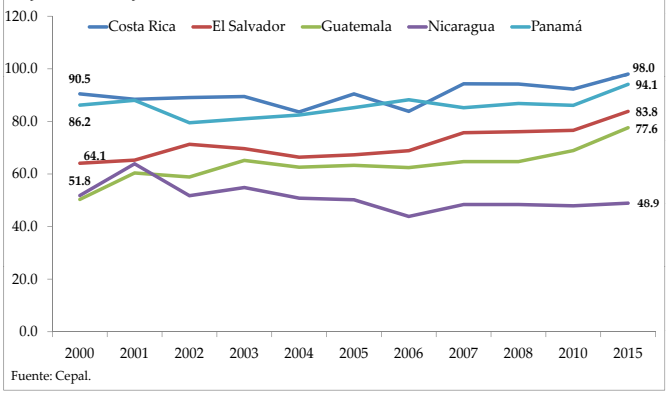
"En la mala enseñanza primaria está el origen de todos los males."
Rubén Darío. 1898.

Las deficiencias más graves están en la base de la pirámide educativa.

15. Todos los componentes del sistema educativo nicaragüense adolecen de graves deficiencias. Pero en ningún caso son tan graves y de mayores consecuencias como en el de la educación inicial y básica. La debilidad más grande de la estructura educativa nacional está en su base; esto se manifiesta en su **cobertura insuficiente y no sostenida, su baja escolaridad y su pobre calidad**. Los indicadores más recientes del Foro Económico Mundial le otorgan a Nicaragua el puesto 131 en su calidad de educación primaria, de un total de 139 países, lo que implica que sólo ocho países en el mundo tienen un sistema educativo de peor calidad que el de Nicaragua.

16. En sí, la proporción de niños matriculados (tasa de escolaridad neta ajustada) muestra avances importantes, en que el 93% de ellos ingresan a la escuela. Sin embargo, una cosa es la proporción de niños que se matriculan en la escuela y otra la que permanecen en ella. La **cobertura real** de primaria, luego de algunos meses de clase, deja por fuera a 194,406 niños (año 2010), aproximadamente el 20% de la población en edad escolar, de los cuales el 70.8% no llega a obtener ningún grado aprobado, con lo que ingresarán a las filas de los analfabetos. El mayor desgrane de la matricula se produce en los primeros tres grados: en 2009 la matrícula total de los primeros tres grados fue de 571,335 niños y niñas; 230,176 en primer grado, 184,252 en segundo y 156.907 en tercero. Las altas tasas de repetición y deserción determinan que sólo el 47.9% de los niños que ingresan a primer grado finaliza la primaria. Esta es la tasa más baja en Centroamérica, muy por detrás de Guatemala que es el siguiente con menos sobrevivencia al sexto grado (77.6%).

Gráfico 1: Tasa de sobrevivencia al sexto grado.
Proyecciones 2010 y 2015



Fuente: Cepal.

17. Es muy preocupante, además, que a pesar de los meritorios esfuerzos que han hecho la actual y las previas administraciones por mejorar la educación básica, la mayor parte de sus indicadores muestran una situación de estancamiento. La tasa de repetición, que en el 2000 era del 5.1por ciento, en el 2010 era del 9.5%. La deserción, que era del 5.3% en el 2000, se incrementó durante el período 2000-2010 y su proyección es a deteriorarse todavía hacia el 2015 (11.9%), con una tasa que supera el doble del valor inicial de la década.

Gráfico 2: Tasa de deserción de Educación Primaria
Proyección hasta 2015



También se ha incrementado la tasa de niños, niñas y adolescentes de primaria en situación de extra-edad, habiendo un 55.8% con al menos un año encima del promedio establecido para el grado respectivo.

18. De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Hogares para la Medición de la Pobreza en Nicaragua, realizada por el FIDEG en 2010, la **escolaridad promedio** del nicaragüense era 5.7 años, siendo de 7.0 en las zonas urbanas y de 3.9 en las zonas rurales[4]. Pero estas cifras no revelan los aspectos cualitativos de tales años de estudio.

19. El problema más grave, y que suele pasar desapercibido por falta de mediciones adecuadas, es la pobre **calidad** de la enseñanza. Que no existan mediciones sistemáticas sobre la calidad de por sí denota una grave deficiencia de su administración. Estudios aislados evidencian que el nivel de aprendizaje actual no llena las expectativas mínimas del currículo actual y que la enseñanza proporciona pocas habilidades relevantes para el futuro aprendizaje y desempeño de los estudiantes en su vida familiar, social y laboral.

4 Encuesta de Hogares para la Medición de la Pobreza en Nicaragua. FIDEG 2009.

20. Como ejemplo, un estudio de aplicación de pruebas matemáticas[5] encontró que el 69% de los niños de tercer grado examinados y el 62% de los de cuarto, no pudieron sumar 8+7. También fallaron en restar 14-6 el 88.9% de los alumnos de tercero y el 83.8 de los de cuarto. Es decir, que la gran mayoría de los niños de los primeros cuatro grados sólo acierta a sumar o restar cuando los resultados son de un dígito y fracasan con operaciones de dos dígitos. Sin embargo, de acuerdo al currículo oficial, los niños de tercer grado deberían sumar y restar fácilmente con tres y hasta cuatro dígitos.

21. Otro ejemplo de la problemática en competencias básicas es el de la comprensión de lectura. De acuerdo con evaluaciones especializadas[6] los resultados promedios generales—incluyendo centros públicos y privados--, indican que los estudiantes de 2do grado comprenden un 56.8% del pasaje leído, los de tercero un 81.8% y los de cuarto 86.9%". Esto parece reflejar una situación mejor, la cual debe consolidarse y mejorarse, ya que es en los primeros grados donde se logra la alfabetización funcional para toda la vida. Permanece, sin embargo, el problema de que el tipo de educación que prevalece en nuestras aulas es predominantemente memorística, proporcionando pocas habilidades relevantes para el futuro aprendizaje y desempeño de los estudiantes en la vida laboral, familiar y social.

22. El hecho de que las mediciones de calidad o la evaluación de los aprendizajes no sean frecuentes ni sistemáticas, contribuye a crear un mapa engañoso de nuestra realidad educativa. Así cuando se compara la escolaridad promedio de Nicaragua con cifras internacionales, se asume el logro del aprendizaje típico de esos grados, cuando en la realidad muchos niños de cuarto y quinto grado tienen un nivel de aprendizajes y competencias que internacionalmente corresponden a grados inferiores.

Consecuencias.

23. En lenguaje económico, el valor agregado de la educación que reciben en primaria la mayoría de los niños de menores ingresos es muy bajo,—factor que explica, en cierta medida, parte de la deserción escolar y el relativo bajo esfuerzo que ponen muchas familias pobres en mandar y retener a sus hijos en las escuelas.

24. Una educación de tan baja calidad contribuye muy poco a sacar al pobre de su miseria y nada a subsanar las desigualdades. En lugar de convertirse en un elemento de movilidad social, perpetúa las desigualdades. El hecho de que un porcentaje de la niñez quede fuera del sistema o reciba una enseñanza de calidad marginal, mientras otros reciben una mucho mejor, causa graves desigualdades sociales. En cuanto no satisface el mínimo de normas de calidad, dicha educación de baja calidad también viola el derecho de la niñez a ser educada. Llega a constituir, en la opinión de algunos, algo similar a querer bajar el déficit de viviendas suministrando casas de cartón[7].

25. La debilidad de la primaria determina la de secundaria y esta a su vez afecta seriamente las posibilidades de los subsistemas técnico y superior. Gran parte de los problemas de estos, tienen su causa en esa especie de falla original, que es no haber contado con una primaria relativamente buena. Aumentar la inversión en los niveles superiores, sin haber mejorado los inferiores, conduce a grandes desperdicios de recursos y obliga a medidas correctivas costosas; desde las campañas de alfabetización—todo analfabeta es alguien que no cursó primaria en su niñez—hasta los cursos de nivelación en las universidades.

Lo que implica y no implica priorizar.

26. La prioridad fundamental habría que enfocarla en el fortalecimiento de la educación primaria, a sabiendas que los recursos que se le dedican no se agotan en ella sino que se extienden hacia arriba, pues hace más eficiente los esfuerzos e inversiones que se hagan por mejorar los demás subsistemas. Una mejor enseñanza primaria mejoraría la enseñanza secundaria y a la vez la enseñanza técnica y profesional. Mejorar la primaria es además un imperativo de equidad, ya que no se puede avanzar hacia la igualdad de oportunidades si no se ofrece a los más pobres, desde el inicio, una enseñanza de calidad aceptable. Dado que los usuarios de la enseñanza primaria pública son los más pobres del país, la inversión en ella es la más progresiva de la realizada en cualquier otro subsistema educativo; en otras palabras, es la que más puede contribuir a disminuir la pobreza.

5 Informe de Resultados EGMA (Early Grades Mathematics Assesment/Evaluación de Matemática en los Primeros Grados) realizado por CIASES bajo los auspicios de la USAID.

6 Informe de Resultados EGRA (Early Grade Reading Assesment/ Evaluación Lectora en los Primeros Grados) 2008, preparado por CIASES/RTI International.

7 Chamorro, END, 8,2011.

27. Priorizar primaria responde también al reto que Nicaragua tiene ante la comunidad internacional, de alcanzar la meta de universalizarla, como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el 2015: universalizar no sólo la matrícula, sino elevar las tasas de sobrevivencia para que todos los niños y niñas que ingresan al primer grado completen el sexto.

28. Priorizar este segmento educativo no significa quitarle recursos o disminuir la atención debida a la educación superior ni a ningún otro subsistema. Priorizar la educación primaria significa comenzar a asignar a los recursos y esfuerzos que se dedican a ella un peso relativamente mayor del que se ha venido otorgado a los demás subsistemas. Porque en realidad, no hay priorización si esto no se traduce a su dimensión económica. Priorizar, de ahora en adelante, al subsistema de educación primaria, significaría, necesariamente, aumentarle a ella la cuota o proporción del presupuesto que se gasta en educación, lo que no implica, necesariamente, la realización de recortes en los montos absolutos asignados a los otros subsistemas. Lo deseable sería que la priorización presupuestaria de la educación básica pudiese ser acompañada de aumentos en los montos absolutos asignados a otros sectores. Habría que determinar las tasas de crecimiento económico que podrían facilitar este escenario.

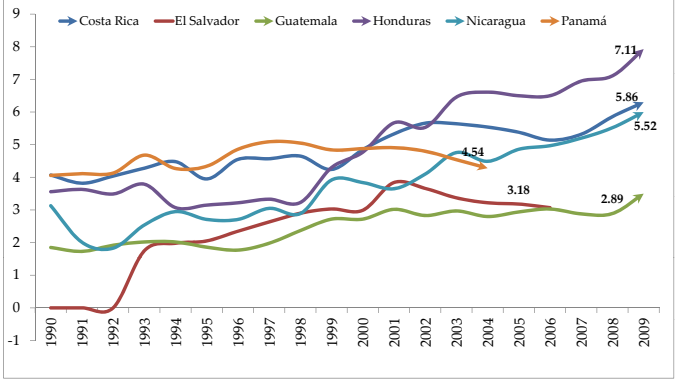
29. FUNIDES, consciente de la importancia de los otros subsectores educativos y de las graves deficiencias que los aquejan, cree que debe aumentarse seriamente el esfuerzo por mejorar y dotar de mejores medios a todos. La educación secundaria, considerada como parte de la básica, es un derecho elemental de la juventud que le facilita la inserción al mundo del trabajo y que a su vez tiene una influencia decisiva sobre la capacidad de aprovechar con éxito la educación técnica y universitaria. La educación técnica, a su vez, proporciona habilidades fundamentales en la cadena productiva, aumenta las posibilidades laborales de la juventud y facilita las inversiones. La universitaria, por su parte, proporciona los cuadros dirigentes, medios y altos que necesita el país y las empresas, es crucial para la competitividad nacional y juega un papel cada vez más importante en la cultura del conocimiento.

30. De manera especial, la inversión en educación secundaria, técnica y superior, supone el aprovechamiento estratégico del llamado bono demográfico, el cual implica el crecimiento constante de la población adolescente y joven durante las próximas tres décadas. Mejorar su educación sería mejorar su productividad. Esta estrategia ha dado resultados notables en países como Corea del Sur, los Tigres Asiáticos, e Irlanda del Norte y ha sido impulsada por Chile y Costa Rica, entre países de nuestro continente, los cuales han logrado abatir de manera importante la pobreza.

Hasta la fecha el gasto no ha priorizado la educación básica.

31. En términos estrictamente porcentuales, la educación pública nicaragüense, incluyendo todos sus subsistemas, ha recibido una cuota del PIB y del presupuesto general comparable con el resto de países en Centroamérica. Con el 5,52% del PIB Nicaragua ocupa el tercer lugar después de Honduras y Costa Rica.

Gráfico 3: Gasto Público en Educación en países centroamericanos.
% del PIB.



El problema es, que en términos absolutos, el PIB nicaragüense es mucho menor que el promedio regional y que, dentro de su ya reducido gasto educativo, Nicaragua ha otorgado a la educación básica una prioridad menor que todos sus vecinos, mientras a la educación superior le ha conferido una prioridad comparativamente mayor.

Cuadro 1: Producción de los países centroamericanos.
Millones de dólares corrientes

	PIB	PIB per cápita
Costa Rica	24,711.70	5,399.10
El Salvador	21,576.50	3,501.50
Guatemala	36,427.70	2,596.40
Honduras	14,180.30	1,897.50
Nicaragua	6,309.10	1,097.40
Panamá	13,660.30	3,954.90

Fuente: Banco Mundial 2009

32. Ver el presupuesto en términos absolutos es indispensable para obtener una visión cabal del sistema educativo. La debilidad de su economía, hace que el PIB per cápita nicaragüense sea el más reducido de la región. La escasez de recursos del país hace que los porcentajes del PIB asignado a la educación, sean irrisorios en términos absolutos. Esto empeora cuando además de ser muy bajo el gasto educativo nicaragüense, se otorga a la educación básica un porcentaje menor que en los países vecinos.

33. A forma de ilustración, Costa Rica, cuyo PIB es aproximadamente cuatro veces mayor que el nicaragüense en términos totales y cinco veces en términos per cápita, gastaba en educación en 2005 el 5.2% de su PIB total, lo que representa US$1,359.1 millones en educación. Nicaragua, en cambio, destinando en el 2009 el 5.5% del PIB a la educación, gastaba en ella US$396.65 millones. Mientras que en 2009 las asignaciones presupuestarias nicaragüenses equivalían a un 9.9% de su PIB per cápita por cada estudiante de primaria, 4.5% por cada estudiante de secundaria y 106.07% por cada universitario, Costa Rica asignaba 14.6% del PIB per cápita por cada estudiante de primaria, 14.4% por cada estudiante de secundaria y 50.6% por cada universitario.

Cuadro 2: Gasto público por estudiante en educación

% del PIB per cápita

		% PIB per cápita		
Países	Años	Primaria	Secundaria	Universidad
Belice	2008	16.3	23.2	
Costa rica	2009	14.60	14.40	50.60
El Salvador	2008	8.50	9.10	13.70
Guatemala	2008	10.40	6.20	18.90
Nicaragua	2009	9.90	4.50	106.07
Panamá	2007	12.4	15.10	21.60

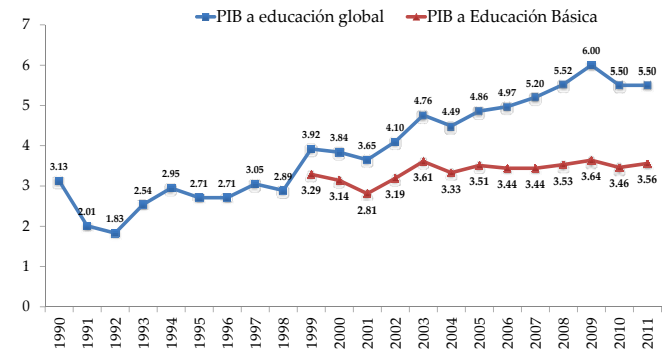
Fuente: Datos del Banco Mundial coinciden con los de UNESCO.
Datos del PGR y CNU para construir el de las Universidades.

34. Lo bajo del gasto total educativo en términos absolutos se combina y agrava con la forma en que éste se ha venido distribuyendo entre los diversos subsistemas. Las estadísticas indican que la brecha entre lo destinado al sector terciario respecto a los demás, ha ido en continuo aumento. En 1999 se destinó un 0.53% del PIB a la educación terciaria y un 3.29% a la educación básica y media (primaria y secundaria). En el 2011 era 1.85% terciaria versus 3.6% básica y media. Mientras en el último decenio se ha más que triplicado la proporción del gasto dedicado a la educación superior como porcentaje del PIB, la cuota de la educación básica se ha mantenido casi inmóvil y se ha disminuido lo asignado a educación técnica.

35. En el presupuesto programado para el 2012, la brecha continuará abriéndose, como ocurre cada vez que el incremento global del Presupuesto General de la República supera el incremento proporcional de la asignación del Ministerio de Educación. El primero crecerá un 14%, incrementando proporcionalmente la partida que cubre el 6% del CNU. El de educación y salud, en cambio, subirá el 12%.

Gráfico 4: Gasto Público en Educación Básica y Media.

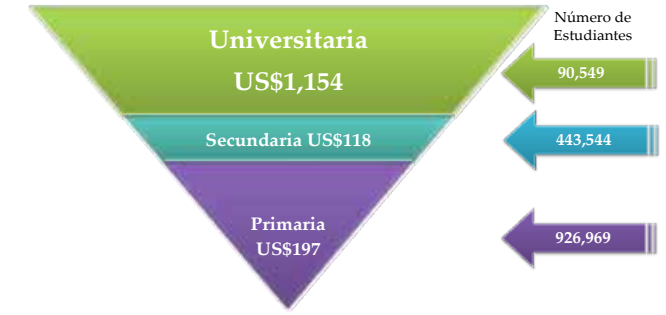
% del PIB.



Fuente: Construido con datos de la CEPAL

Gráfico 5: Pirámide del gasto educativo por estudiante

2009



Fuente: En base a datos del MHCP, MINED y CNU

36. Es también notorio que mientras Latinoamérica invierte, como promedio, el 18% de su presupuesto educativo en la educación terciaria, el monto asignado por Nicaragua en 2011 fue el 29.47%, porcentualmente uno de los más altos del mundo. Costa Rica, en cambio, ha venido corrigiendo esta disparidad, cerrando paulatinamente la brecha. Entre 1985 y el 2005 el porcentaje de su presupuesto de educación superior cayó del 41% al 21%[8].

8 BM, 2009.

37. Cuando los montos se expresan en términos absolutos, resulta que en el 2009 se gastaban US$109.2 millones en 94,589 estudiantes universitarios, a razón de US$1,154.00 cada uno, mientras el presupuesto de educación básica (primaria y secundaria) era de US$234.9 millones para 1,370,513 estudiantes, a razón de US$196.64 por alumno en primaria y US$118.60 por alumno en secundaria, montos respectivamente 5.8 y 9.7 veces menores que el asignado a cada universitario.

38. Igualmente escuálida es la inversión anual por alumno en los otros niveles educativos: preescolar US$40.15, educación de adultos US$130.10, educación tecnológica US$301.9 y capacitación US$154.35. En la siguiente tabla se analiza este comportamiento, el cual se presenta un tanto adecuado cuando se trata de programas educativos con pequeñas coberturas, como es el caso de la educación especial (US$674.1), pero escuálido en los programas de grandes coberturas.

39. El sub financiamiento del sector también determina que los docentes nicaragüenses devenguen los salarios mensuales promedios más bajos de la región: en preescolar 201 dólares, primaria 203 y secundaria 228 (2009)[9].Estas cifras ya habían sido superadas por nuestros vecinos en 2005 (Para la docencia de primaria, Costa Rica: 445.4 dólares, El Salvador: 329, Honduras: 261, y Guatemala: 241.5; y para la docencia de secundaria: Costa Rica: 451.2 dólares, El Salvador: 304.3, Honduras: 261, Guatemala: 254.1)[10].

40. Pagar tan poco a los docentes, que son el componente principal en la calidad educativa, mina la calidad de la enseñanza y dificulta captar y retener a los docentes mejor capacitados. Salvo aquellos con una vocación y entrega excepcional, las personas con mayores posibilidades y talentos buscarán mejores alternativas.

Cuadro 3: Presupuesto, matrícula y gasto por alumno según nivel educativo.

Período 2006-2009. Dólares a tasa de cambio promedio anual

Niveles Educativos	2006			2007			2008			2009		
	Presupuesto	Matrícula	Gasto por alumno	Presupuesto	Matrícula	Gasto por alumno	Presupuesto	Matrícula	Gasto por alumno	Presupuesto	Matrícula	Gasto por alumno
Educación Pre-escolar	$ 7,133,000.00	209,950	$ 33.97	$ 10,140,000.00	214,615	$ 47.25	$ 9,592,000.00	278,995	$ 34.38	$ 8,562,000.00	213,224	$ 40.15
Educación Primaria	$ 112,644,000.00	966,206	$ 116.58	$ 157,066,000.00	952,964	$ 164.82	$ 154,833,000.00	969,366	$ 159.73	$ 182,281,000.00	926,969	$ 196.64
Educación Secundaria	$ 27,503,000.00	425,718	$ 64.60	$ 26,621,000.00	372,628	$ 71.44	$ 39,436,000.00	446,598	$ 88.30	$ 52,603,000.00	443,544	$ 118.60
Educación de Adultos	$ 9,065,000.00			$ 10,580,000.00	97,030	$ 109.04	$ 20,356,000.00	118,568	$ 171.68	$ 15,390,000.00	118,296	$ 130.10
Educación Especial	$ 1,355,000.00	3,414	$ 396.90	$ 5,339,000.00	3,441	$ 1,551.58	$ 1,822,000.00	2,927	$ 622.48	$ 1,973,000.00	2,927	$ 674.07
Educación Tecnológica[1]	$ 1,281,000.00	17,717	$ 72.30	$ 1,219,611.35	17,452	$ 69.88	$ 1,255,000.00	10,581	$ 118.61	$ 2,197,000.00	7,277	$ 301.91
Capacitación		111,369		$ 13,187,684.64	73,807	$ 178.68	$ 18,150,000.00	130,112	$ 139.50	$ 23,438,235.94	151,851	$ 154.35
Universidades	$ 77,498,000.00			$ 88,460,000.00	80,927	$ 1,093.08	$ 96,594,000.00	88,996	$ 1,085.37	$ 109,213,000.00	94,589	$ 1,154.61

Fuente: Con base en datos del PGR en www.hacienda.gob.ni, datos de matrícula en www.mined.gob.ni, plan estratégico de Educación 2012-2015.
Datos del 2 por ciento al INATEC y matrícula de educación técnica y capacitación en www.inatec.gob.ni. Datos de matrícula en universidades adscritas al CNU en www.cnu.edu.ni.

9 Datos del Plan Estratégico de Educación 2011-2015. Ministerio de Educación. Se dolariza a razón del tipo de cambio promedio del 2009 de 20.3395, dado por el BCN.

10 DatosdelaCECC-SICA"Estadísticasdelospaísescentroamericanos". www.sica.int/cecc

Gráfico 6: Estado de las aulas de clase
2008



Fuente: MINED, Informe de Brechas de Infraestructura y Mobiliario Escolar, 2008.

41. La insuficiencia presupuestaria también redunda en déficits graves de insumos escolares e infraestructura adecuada. A manera de ejemplo, los jóvenes de secundaria en los centros del Estado llevan más de dos décadas sin libros de texto y los de primaria los han recibido en forma esporádica, con interrupciones de varios años. Por otro lado, sólo el 48.5% de los centros educativos tienen agua potable[11], mientras 14,637 aulas (52.6% del total) requieren de reparación, rehabilitación, o remodelación[12], careciéndose en muchas escuelas de pupitres y papel.

42. Finalmente, la ausencia de prioridad que padece la educación primaria afecta negativamente la equidad. Dado que las instituciones de educación superior tienen el menor porcentaje de estudiantes pobres de todo el sistema educativo, esto hace que los gastos en ella sean altamente regresivos. Las escuelas primarias, por el contrario, tienen el porcentaje más alto de estudiantes pobres. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición del Nivel de Vida en 1998, el 2.6% de los universitarios pertenecían a los tres deciles de ingresos más pobres, mientras el 70.6% pertenecía a los tres deciles superiores[13]. La magnitud de las transferencias a las universidades y la menor participación de los más pobres en las mismas, hace que el 20% de las familias con mayores niveles de consumo se beneficie de un poco más de 60 millones de dólares, equivalente a un tercio del total de los recursos estatales destinados al sistema de educación nicaragüense[14].

Buscando soluciones

43. Las estrategias encaminadas a mejorar la educación básica y, en particular, la primaria, parten de conocer los factores que más afectan su calidad y funcionamiento. Como resumen preliminar, pueden mencionarse las desventajas iniciales para el aprendizaje que padece un segmento importante de la niñez, por factores ajenos a la escuela. Otra es la baja calidad de la fuerza docente, tanto por su pobre preparación y salarios bajos, como por la ausencia de evaluación de los aprendizajes y premios al desempeño. A todo esto se suma la pobre dotación de insumos y condiciones físicas necesarias para la escuela: papel, lápiz, agua potable, etc., junto con deficiencias administrativas en la gestión escolar, la poca colaboración de los hogares, en parte por la desintegración familiar y la ausencia de políticas que involucren más a los padres de familia, tanto en el progreso de sus hijos e hijas, como en el de las escuelas. Las deficiencias de los otros subsistemas comparten muchos factores pero tienen también sus propias especificidades que habrá que abordar.

44. La estrategia más realista de encarar estos problemas es actuar primero en las causas que son más susceptibles de ser parcialmente remediadas en el menor tiempo posible y al menor costo relativo. Cabe observar que algunas de ellas, muy significativas, son pertinentes no sólo para la primaria sino para todo el sistema educativo en general.

11 Diagnóstico sobre el acceso al agua potable en las escuelas públicas de Nicaragua. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEP). Febrero del 2010.

12 Gasparini et al. 2007 e Informe de brechas de infraestructura y mobiliario escolar. Ministerio de Educación 2008.

13 Porta P., Emilio, Educación Superior en Nicaragua, 2000.

14 Para mayor información véase Gasparini et al. (2007), Banco Mundial (2005), Porta (2004), entre otros.

III. Prioridades y Recomendaciones

1. Mejorar la capacidad de aprender de la primera infancia (0 a 6 años)

Importancia de la intervención temprana.

45. Para educar a una población, particularmente durante su primera infancia (niñez de 0 a 6 años), es preciso que esta sea mínimamente educable. Las condiciones iniciales de vida son las que más repercuten en la capacidad de aprender de los niños. De acuerdo a Dan Goldhaber, de la Universidad de Washington, el 60% del desempeño escolar de los niños depende de factores "extra escolares"[15]. Estos comienzan a manifestarse desde los inicios del niño en el seno materno. El niño es excepcionalmente susceptible a los factores que luego encuentra durante sus primeros mil días. En ellos se desarrolla un proceso de formación cerebral y psico-afectiva donde la calidad de su nutrición e interacción con sus padres afectan profundamente y para siempre sus facultades para el aprendizaje y el desarrollo de sus competencias. Por ello, los especialistas coinciden en la importancia de asegurar condiciones alimentarias, nutricionales y de salud, junto al desarrollo de competencias psico-sociales básicas.

46. Está igualmente comprobado que la educación pre-escolar de 3 a 6 años es un eslabón clave para asegurar desempeños académicos exitosos en primaria y para desarrollar sus habilidades psico-sociales. Hay mayores probabilidades de promoción en los primeros grados de primaria cuando un niño o niña han estudiado en pre-escolar.

Porcentaje alto de la primera infancia en riesgo.

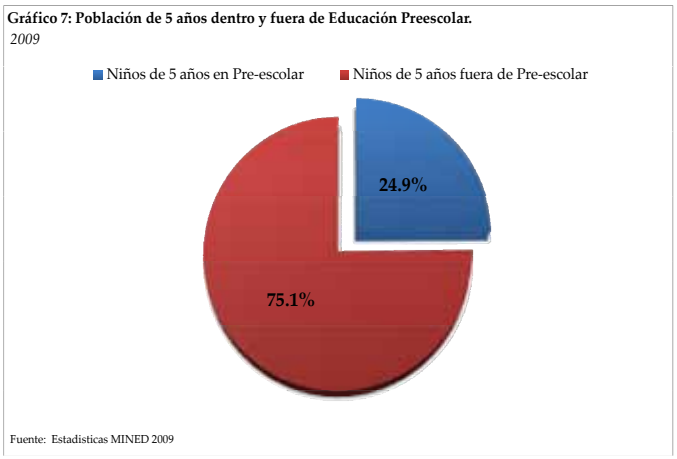
47. En Nicaragua amplios sectores de la niñez sufren de condiciones iniciales de vida que, si no son corregidas, los destinan a ser ciudadanos con mayores dificultades para labrarse una vida productiva. Desde el punto de vista nutricional, la Encuesta de Demografía y Salud 2007 (ENDESA 2007) indicaba que la población infantil menor de 5 años presentaba una desnutrición crónica (talla por debajo de lo esperado según la edad) de 29.1%; y un 16.9% de desnutrición aguda (peso por debajo según la edad)[16].

48. Con base en proyecciones y estimaciones del INIDE, para 2010 la población menor de 5 años era de 682,402 niños y niñas. El 29.1% con desnutrición crónica corresponde a 198,578 niños y niñas; el 16.9% de esta población corresponde a 115,326 niños y niñas con desnutrición aguda[17]. También en los tres primeros grados de primaria, la desnutrición es un problema, ya que en 2007 se encontró en los estudiantes de estos grados un 23.4% de desnutrición crónica y un 10.1% de desnutrición aguda[18].

49. Respecto a los controles prenatales que realizan las madres embarazadas durante el primer trimestre—lo cual es considerado de alta importancia para prevenir situaciones de riesgos—solamente el 63.3% realizaban los 4 controles y la vacuna antitetánica que son norma requerida durante el primer trimestre de embarazo.

50. La educación pre-escolar en el país presenta coberturas de aproximadamente 54%, en apariencia similares a Costa Rica, Chile y Venezuela. Su calidad educativa, sin embargo, es muy baja, por ser en gran parte una modalidad comunitaria a cargo de personal con diploma de sexto grado de primaria. Aproximadamente 32,706 niños de cinco años (24.9% de esta población) no reciben ningún aprestamiento preescolar.

Gráfico 7: Población de 5 años dentro y fuera de Educación Preescolar.
2009



Fuente: Estadisticas MINED 2009

Recomendación 1.1:
Asegurar atención nutricional, salud y educación inicial, a niños de 0 a 6 años, priorizando las comunidades más afectadas por la pobreza.

51. La oferta de una educación temprana implica tanto la dotación de alimentos y nutrientes como la educación nutricional: control pre-natal, promoción

15 The Economist, septiembre 17, 2011

16 Resumen Ejecutivo de ENDESA-2007. Tabla No. 11

17 "Nicaragua: Estimaciones y Proyecciones de Población Nacional. 1950-2050 (Revisión 2007)". INIDE.

18 Idem.

de la lactancia materna, vigilancia del crecimiento, inmunizaciones, y contenidos educativos para estimular hábitos y las competencias en este nivel de vida. Habrá que utilizar el mapeo de la pobreza por hogares a fin de focalizar mejor los recursos y acciones. Con base en estos datos se facilitará la estimación del costo alimentario y de instrucción.

Meta 1.1.1:
Asegurar un complemento alimentario a la población en riesgo nutricional menor de 3 años (406,711 niños y niñas). Año 1: US$8.5 millones. Acumulativo a 10 años: US$76.9 millones.

Cuadro 4: Meta 1.1.1, Asegurar un complemento alimentario a la población en riesgo nutricional menor de 3 años (406,711 niños y niñas)

Costo promedio por ración diaria por niño/niña.	Número de raciones x niño/niña x año	Costo anual por niño/niña	Número de niños y niñas menores de 3 años en riesgo nutricional	Inversión anual estimada	Inversión acumulada al 2020(0.144 % de crecimiento en el grupo poblacional)
$ 0.13	160	$ 20.80	406711	$ 8,459,588.8	$ 76,932 Millones

Fuente: Con base en cálculos del Programa Mundial de Alimentos y estadísticas del Ministerio de Educación.

Meta 1.1.2:
Asegurar la ración alimentaria a la población del tercer nivel de preescolar y de los tres primeros grados de primaria (656,113). Año 1: US$10.17 millones. Acumulativo a 10 años: US$102.4 millones.

52. La alimentación escolar ha tomado auge en los últimos 15 años, como resultado del fuerte apoyo de instituciones y organismos internacionales de salud y nutrición. Se ha garantizado una merienda escolar a los niños y niñas del tercer nivel de pre-escolar y a los de primer grado. Es imperativo el esfuerzo conjunto del gobierno y del sector privado para prolongar este programa. La ración alimenticia se ha venido entregando a una parte de pre-escolar y primeros grados de primaria. Se abastece para suplir 160 raciones anuales por estudiante[19]. El PMA estima un costo promedio de US$0.13 por día por niño, incluyendo costos directos e indirectos. Estimamos una inversión adicional a la actual del 50%, para una población estudiantil de 489,116 niños y niñas. Ver detalles en la siguiente tabla:

Cuadro 5: Meta 1.1.2, Asegurar la ración alimentaria a la población del tercer nivel de preescolar y de los tres primeros grados de primaria (656,113)

Costo promedio por ración diaria por niño/niña.	Número de raciones x niño/niña x año	Costo anual por niño/niña.	Número de niños y niñas de tercer nivel pre-escolar y primeros tres grados de primaria en 2009	Inversión año 1 (US$)	Inversión acumulada al 2020 (0.144 % de crecimiento en el grupo poblacional)
$ 0.13	160	$ 20.80	489,116.00	$ 10,173,623.00	$ 102,392, 000

Fuente: Con base en cálculos del Programa Mundial de Alimentos y estadísticas del Ministerio de Educación.

Meta 1.1.3
Universalizar la cobertura de vacunas antitetánicas y controles pre-natales de las mujeres embarazadas. Costo anual: Coordinación con el MINSA.

Meta 1.1.4.
Universalizar la cobertura de vacunas y controles de crecimiento y desarrollo para todos los niños de 0 a 9 años en los centros educativos. Costo anual: Coordinación con el MINSA.

Meta 1.1.5.
Universalizar la cobertura del tercer nivel de educación pre-escolar. Costo: Año 1: US$1.3 millones. Acumulativo a 10 años: US$13,070 millones.

53. En 2009 faltaba dar cobertura a 32,706 niños y niñas de 5 años cumplidos, que es la edad correspondiente a este nivel[20]. En América Latina y el Caribe el gasto público promedio en educación pre-escolar representa el 14% del asignado a primaria; en el caso de Nicaragua esta relación en 2010 representaba sólo 2.28%. Universalizar este nivel para los niños y niñas de 5 años cumplidos, manteniendo constante el gasto anual de US$40.15 por niño—el cual es significativamente insuficiente para una atención de calidad—implicaría una inversión adicional de US$1.3 millón de dólares. Pero indudablemente se requiere incrementar la asignación por estudiante para una atención de calidad mínima[21].

2. Universalizar la cobertura, permanencia y promoción con calidad de primaria

54. Los primeros cuatro grados de primaria constituyen la base del aprendizaje para la lectura comprensiva y el manejo de las operaciones matemáticas básicas. Los especialistas coinciden en que logrado este nivel, tales habilidades permanecen. También

19 http://nutrinet.org/pma/index_details.php sobre el apoyo del PMA (Programa Mundial de Alimentos) al PINE (Programa Integral de Nutrición Escolar).

20 Elaboración de Cefas Asensio Flórez con base en estadísticas del Ministerio de Educación y el INIDE.

21 Situación de la Educación Inicial en Nicaragua. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas.

corresponden estos grados a la etapa de la vida donde se aprenden los valores, virtudes y actitudes básicas que más repercutirán en sus posibilidades de tener un comportamiento y desempeño positivos. El ciclo de 5º y 6º grados consolida la alfabetización funcional y permite el inicio del pensamiento abstracto, con lo cual el estudiante se prepara con habilidades básicas y un conocimiento general para desarrollar niveles cognitivos de mayor complejidad.

55. Se han producido avances importantes en la matrícula de la población en edad escolar, puesto que mientras la tasa neta de 6 a 12 años se ha estancado en 87.5%, la tasa neta ajustada ha mejorado hasta 93%[22].

Cuadro 6: Matrícula de la población en edad escolar

Año	Pre-escolar	Primaria	Secundaria	Total	Población	Tasa Neta Ajustada
1997	16812	658797	24338	699947	912937	76.7
1998	18502	672130	28910	719542	928713	77.5
1999	17955	705834	31052	754841	944442	79.9
2000	17097	732006	34165	783268	980026	79.9
2001	14528	762449	40596	817573	984947	83.0
2002	15549	809633	45726	870908	988171	88.1
2003	11910	813428	49772	875110	989407	88.4
2004	11398	822948	53117	887463	988366	89.8
2005	15565	826034	55799	897398	980206	91.6
2006		840029	54850	894879	972194	92.0
2007		830678	55439	886117	960243	92.3
2008		825714	53354	879068	946836	92.8
2009		813853	51531	865384	934454	92.6

Fuente: En base a estadísticas del INIDE y MINED.

Sin embargo, en educación primaria es donde se produce el mayor desgrane de la matrícula del sistema educativo, siendo los primeros tres grados los más afectados como resultado de altas tasas de deserción y repeticiones. En 2009 la matrícula de los primeros tres grados fue de 571,335 niños y niñas: 230,176 en primer grado, 184,252 en segundo y 156.907 en tercero.

56. Las altas tasas de repetición y deserción de la primaria en general (alrededor del 10% en ambos casos para final de la década) implican que sólo terminen sexto grado 48 niños por cada 100 que ingresan al primero. Este fenómeno también ha incrementado la tasa de niños, niñas y adolescentes de primaria en situación de extra-edad, habiendo un 55.8% con al menos un año encima del promedio establecido para el grado respectivo[23].

22 La tasa neta ajustada de primaria incluye a niños y niñas en edad escolar que se matriculan, independientemente si lo hacen en primaria u otro nivel educativo. En Nicaragua la edad escolar oficial antes del 2006 era de 7 a 12 años, y a partir del 2006 de 6 a 11 años. En transiciones como éstas, la CEPAL recomienda basar los análisis en el grupo mayor, en este caso de 6 a 12 años, lo cual se refleja en las cifras.

23 "Situación y perspectivas en Nicaragua para Universalizar una Educación Primaria de Calidad". Asensio Flórez, Cefas. Eduquemos/ UNICEF.

57. Es importante advertir los costos asociados a la repetición y deserción. Una estimación general con datos del 2009 nos indica que a razón de 196.4 dólares anuales por estudiante, tras los 9 años de estudios que normalmente transcurren para egresar del sexto, se habrán subutilizado US$98.4 millones, para un promedio anual simple de US$9.8 millones.

Cuadro 7: Costos asociados a la repetición y deserción.

Costos	Matrícula Primaria 2009	Egreso después de 9 años	No egreso después de 9 años	Promedio anual
Número de Alumnos	926969	426406	500563	
Costo por alumno	$196.64	$196.64	$196.64	
Costos totales	$ 182,279,184	$ 83,848,424	$ 98,430,759	$ 9,843,075

Fuente: Elaboración de Cefas Asensio Flórez con base en datos del Ministerio de Educación y el PGR.

58. Además de estas deficiencias en la escolaridad, están los graves problemas de pobre calidad académica aludidos antes. Es imperativo por tanto, dentro de la misma prioridad general de fortalecer la primaria, enfocar de forma preferencial los esfuerzos y recursos para mejorar la retención, cobertura y calidad de los tres primeros grados. El objetivo es universalizar la cobertura de la educación primaria al 2015, pero sobre todo **elevar significativamente la tasa de sobrevivencia al sexto grado con calidad**. Para lograr esto es fundamental resolver las dificultades que se enfrentan en los primeros tres grados. Asimismo, la atención a la calidad educativa debe sostenerse en todos los grados de primaria, para obtener resultados similares a los alcanzados en los primeros grados y entregar mejores graduados a secundaria.

Recomendación 2.1:
Ubicar a los mejores docentes en los primeros grados, con los correspondientes incentivos.

59. Tal ubicación deberá ser considerada como una promoción laboral, acompañándola del correspondiente incentivo material. Las estructuras salariales docentes deberían establecer un porcentaje adicional a los maestros de estos grados, igual que se hace hoy día con el zonaje, por medio del cual se bonifica a los maestros de áreas rurales. Esta política habría de ir acompañada de evaluaciones del desempeño o aptitudes docentes, de manera que se detecten aquellos docentes más indicados para asumir la demandante tarea de educar en dichos grados. (El tema de las evaluaciones se aborda adelante). Luego se procedería a reacomodar o trasladar en forma gradual a los docentes calificados que estén de los grados superiores a los inferiores,

con el correspondiente movimiento en sentido contrario. Habría que acompañar los reacomodos con capacitaciones para los maestros actualmente en servicio en los primeros grados. Quienes queden confirmados para enseñar en dicho nivel, recibirían el correspondiente certificado y bono salarial.

Meta 2.1.1:
Evaluar las aptitudes y habilidades de los docentes de primaria para enseñar niños(as) de los primeros grados. Año 1: 50% de los docentes. Año 2: 100%. Nuevamente en los Años 7 y 8. Costo anual: US$50,000. Acumulativo: US$200,000.

Meta 2.1.2:
Realizar los correspondientes reacomodos y capacitaciones en forma incremental tal que en cinco años el 80% de los maestros de los primeros grados ostenten su certificación y bono correspondiente. Costo: El bono de primeros grados se contabiliza en el aumento salarial global, incluido en el estimado de la recomendación posterior.

Recomendación 2.2:
Priorizar las inversiones en infraestructura escolar y apertura de plazas en los tres primeros grados.

60. El esfuerzo tiene que comenzar por los centros en funcionamiento, aunque sin excluir la apertura eventual de centros nuevos. Es un error canalizar los recursos hacia la apertura de nuevos centros sin antes mejorar la retención escolar del sistema.

Meta 2.2.1:
Llevar agua potable al 100% de las escuelas en diez años. Costo: Año 1: US$3.18millones. Acumulativo a 10 años: US$31.86 millones.

61. La estimación de costos para los diferentes sistemas de agua, urbanos y rurales, varían con respecto a muchos factores, tales como las distancias entre las fuentes de agua y población beneficiaria, las características del suelo y la profundidad del manto freático[24]. Como estimación preliminar para las áreas rurales se establece un promedio por persona beneficiaria por sistema de agua de 37 dólares y para las áreas urbanas 96.15 dólares[25]. Con estos datos y otros incluidos en la nota de pie de página se calcula la siguiente tabla[26]:

Cuadro 8: Meta 2.2.1, Llevar agua potable al 100% de las escuelas en diez años.
Año 1: US$3.1millones. Acumulativo a 10 años: US$31.86 millones.

Área de Residencia	Costos por estudiante beneficiario de un sistema de agua.	Población estudiantil requerida de sistemas de agua	Inversión estimada
Urbana	$ 96.15	259,828	$ 24,982,462.20
Rural	$ 37.00	185,846	$ 6,876,302.00
Total		445,674	$ 31,858,764.20

Fuente: Con base en estudios del PNUD y el IEEP, citados al pie de página, y

Meta 2.2.2:
Reparar, rehabilitar y equipar con pupitres, en diez años, el 50% de las 14,637 aulas escolares en mal estado. Costo: Año 1: US$7.3 millones. Acumulativo: US$73.18 millones.

62. Se estima una inversión promedio por centro educativo deteriorado de US$10,000, restaurando un promedio anual de 723 centros, como complemento a la inversión pública corriente en el presupuesto general de la república.

Recomendación 2.3:
Explorar la introducción o restablecimiento de la promoción automática.

63. La mayoría de los países promueven automáticamente a los alumnos de primaria, es decir, pasan de un grado a otro por razones de edad y no de pruebas académicas. La razón subyacente es que aplazarlos cuando su desempeño es pobre les trae más perjuicios que beneficios; aumenta considerablemente los riesgos de deserción e ignora los distintos ritmos a los que avanzan inicialmente los niños. La repitencia tiene además un alto costo económico para el sistema.

64. Es un hecho, sin embargo, que el tema no goza de consenso y ha sido objeto de muchas controversias dentro del magisterio local. Convendría hacer experimentos controlados en distintas escuelas, de forma que puedan más tarde compararse los resultados. Lo que no parece aceptable es continuar

24 Los costos que el FISE presenta en su cartera de proyectos de agua del 2010, indican variaciones desde un promedio de 5,483.8 a 395,365.8 dólares por proyecto. Sin embargo, los estudios acerca del agua y saneamiento tienden a calcular los costos directos e indirectos de los sistemas en base a costo por persona beneficiaria.

25 Datos tomados del estudio "Escenario de Inversión Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las Metas Nacionales de Desarrollo en Nicaragua 2000-2015". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Páginas 55 y 56.

26 En este caso el déficit está dado por centros educativos y no por personas, se estima la población con base en el déficit del 2008 dado por el Ministerio de Educación del 51.5% de centros educativos, extrapolando a la población estudiantil como referencia principal, es decir, a una población beneficiaria total de 865,387 niños y niñas, de los cuales el 51.5% eran 445,674 niños y niñas, población a su vez compuesta por un 58.3% urbana y 41.7% rural.

con la modalidad actual de aplazar y obligar a repetir el grado, sin escudriñar a fondo su conveniencia o sabiduría pedagógica.

65. Debe asimismo examinarse detenidamente el actual sistema de evaluación de aprendizajes—altamente memorístico—ya que el mismo incide en la repetición. La calendarización de las pruebas finales en fechas fijas no parece haber demostrado su convivencia, habiendo por el contrario experiencias que evidencian que la calendarización es la que debe subordinarse al ritmo de aprendizaje de los estudiantes. Un caso ejemplar a examinar es el de la "Escuela Nueva" de Colombia, en donde la repetición no existe en ninguno de los grados, con la consecuente reducción de la deserción escolar, y los niños progresan a ritmo satisfactorio.

Meta 2.3.1:
Hacer un estudio sobre el tema y establecer la promoción automática en los tres primeros grados si se demuestra que no perjudica a los alumnos. Costo: Un estimado de US$50,000, en el primer año, para los estudios y voluntad política si se implementa.

Recomendación 2.4:
Incentivar el ingreso de la población en edad escolar a las escuelas mediante el avituallamiento de mochilas escolares.

66. El Banco Mundial[27] señala que la mitad de los niños y niñas que están fuera del sistema (98,203 en 2009) regresarían si hubiera becas o si se les proporcionaran útiles escolares gratis y gastos de transporte. Habría que estudiar el peso de cada uno de estos componentes para diseñar el programa de transferencias correspondiente. Una modalidad relativamente simple es el suministro de una mochila escolar, con insumos como calzado, prendas de vestir o uniforme escolar, lápices, cuadernos, etc. a un costo estimado de US$40 cada mochila. Aparte se presupuestaría una transferencia mensual en efectivo a las familias que mantengan al niño(a) en la escuela y que necesitan sufragarle transporte.

Meta 2.4.1:
Suministrar una mochila escolar avituallada a al menos la mitad de la población escolar en riesgo de deserción.

67. En el supuesto que funcionen los otros elementos de la estrategia educativa, la cantidad iría disminuyendo con el tiempo al irse aumentando la cobertura y reduciéndose la deserción.

68. Costos: Año 1: US$3.928 millones. Acumulativo a 4 años: $15.7 millones[28]

3. Evaluar los aprendizajes y medir resultados

69. El sistema educativo no es solo un inmenso conjunto de actividades de aprendizaje vinculadas al currículum y la docencia, sino una empresa de servicios que requiere una gestión y administración apropiada. Una noción básica administrativa, frecuentemente obviada por los sistemas educativos, es que no es posible asegurar la eficiencia de una gestión sin instrumentos que permitan medirla.

70. Junto a la existencia de estándares o expectativas de aprendizaje claras y públicas para todos los niveles, se requiere la aplicación de evaluaciones sistemáticas cuyos resultados también sean públicos. Estas mediciones, empero, han de concentrarse en las habilidades más fundamentales y no diluirse o complicarse con lo accesorio. En el actual perfil de competencias que debe manejar un egresado de sexto grado se mencionan 57 características, la mayoría abstractas como "promover actividades que contribuyan al desarrollo de una cultura turística". Ninguna alude a la capacidad de leer o escribir. Deben resumirse y simplificarse los estándares vigentes y establecerse pruebas sencillas que se limiten a evaluar las destrezas matemáticas elementales y la lecto-escritura.

Recomendación 3.1:
Institucionalizar un sistema de evaluación basado en el desarrollo de competencias efectivas.

Meta 3.1.1:
Evaluar anualmente el aprendizaje en matemáticas y lenguaje de todos los grados de primaria y publicar sus resultados en cada centro escolar. Costo anual: US$50,000 + Voluntad política. Acumulativo a 10 años: US$500,000.

4. Descentralizar e incorporar a los padres de familia, docentes y estudiantes en las gestiones y monitoreo de las escuelas.

71. Involucrar a los padres de familia, estudiantes y docentes en la gestión escolar y dotar a los centros de estudio de mayor independencia en la toma de decisiones es ampliamente reconocido como una

27 Banco Mundial 2007a

28 Este cálculo asume un descenso neto del 10% en la población desertora, lo cual implica computar los niños absorbidos en el sistema más el crecimiento de la población en edad escolar de primer grado.

buena práctica administrativa. Por sus ventajas comprobadas los modelos de participación y mayor autonomía escolar han venido desplazando el centralismo en la gestión educativa que imperaba en muchos países.

72. Los padres de familia, los docentes y estudiantes pueden ser socios muy importantes en la gestión educativa. Se trata de rescatar el protagonismo en la educación que deben tener los padres como los primeros responsables en la formación de sus hijos y como usuarios del sistema educativo. Ellos tienen pleno derecho—y deber—de conocer los estándares educativos y a informarse del grado en que sus escuelas y docentes satisfacen estas expectativas. Igual derecho tienen a incidir en la marcha de las escuelas.

73. Los docentes también tienen el derecho a participar en la gestión de los centros educativos, ya que son colaboradores de su desarrollo integral, junto con los padres de familia y los estudiantes. Los estudiantes, por su parte, tienen la percepción de la bienandanza del centro educativo; involucrarlos en ciertos aspectos de su funcionamiento es una experiencia educativa que les ayuda a madurar.

74. La ley de Participación Educativa del 2000, jurídicamente vigente, pues no ha sido derogada, establecía para todos los centros escolares Consejos Directivos con amplio poder de administración y decisión. Esto confería a los padres de familia, docentes y estudiantes un papel de primera importancia en monitorear y decidir sobre el manejo de los centros escolares, incluyendo la facultad de elegir al director. En el año 2007 un decreto ministerial abolió de hecho la aplicación de la ley y restableció el centralismo administrativo.

75. La suspensión por decreto ministerial del régimen de autonomía fue motivada, en parte, por los cobros injustificados que muchos directores habían institucionalizado, desvirtuando la filosofía participativa de dicho modelo, y también por las veces en que algunos falsearon sus estadísticas de asistencia a fin de aumentar sus presupuestos. Sin embargo, en lugar de corregir sus deficiencias y rescatar sus aspectos positivos, las autoridades educativas han vuelto a centralizar el sistema transfiriendo toda autoridad y responsabilidad a los mandos centrales del Ministerio de Educación. Los directores y maestros son nombrados directamente por la sede central, con el riesgo de que en su selección intervengan aspectos extra curriculares.

76. El regreso al modelo centralista ha tenido entre sus consecuencias la falta de recursos de los centros, ya que no se han suplido las necesidades escolares que eran atendidas con los aportes de los padres de familia. Otro efecto ha sido entumecer la participación de éstos en el sistema escolar. Privar de iniciativa y participación a las autoridades escolares y en los padres de familia promueve la pasividad y la falta de involucramiento de la comunidad. Conviene discutir a fondo el modelo de participación deseable, descartando o reformando los aspectos que hayan causado dificultades, como los cobros escolares, reforzando lo que haya sido positivo y estructurando un marco nuevo que logre consenso y estabilidad.

Recomendación 4.1:
Discutir a fondo el modelo de descentralización y participación deseable, consensuando un marco nuevo que proteja la gratuidad y al mismo tiempo promueva la participación de la comunidad.

Meta 4.1.1:
Reformar la aplicación de la ley de participación educativa, asegurando la gratuidad de la enseñanza básica, reactivando los Consejos Directivos Escolares y promoviendo los espacios de participación educativa para padres, docentes y estudiantes. Costo: Voluntad política.

5. Remunerar mejor a los docentes e introducir incentivos vinculados al desempeño.

77. Los docentes nicaragüenses son los peor pagados de la región y sus salarios, a pesar de sus aumentos nominales, no han aumentado en términos reales en virtud de la inflación. En 2005 su salario nominal era de 2,403 córdobas en promedio, el cual cubría el 89.6% de la canasta básica de entonces. En el 2011 el salario nominal se había elevado hasta 4,489 córdobas, incluyendo el bono solidario. El cambio en la forma de computar la canasta básica realizado en 2007 dificulta las comparaciones, pero aplicando la tasa de inflación de los últimos años se estima que el poder adquisitivo al 2011 era aproximadamente el 85.0% de una canasta básica con los mismos componentes del 2005.

Cuadro 9: Remuneración a los docentes.

Año	Salario promedio	Salario promedio con bono solidario	Costo promedio de la Canasta Básica	% Incremento	Relación salario-canasta básica	Relación con bono solidario
2000	1109.61		1852.40		59.90	
2001	1293.45		1980.10	0.07	65.30	
2002	1617.87		2078.10	0.05	77.90	
2003	1655.27		2208.90	0.06	74.90	
2004	1970.35		2464.60	0.12	79.90	
2005	2403.50		2682.70	0.09	89.60	
2007	2542.00		3254.00	0.21	78.10	
2008	3500.00		4413.10	0.36	79.30	
2010	3660.00	4189.00	4856.50	0.10	75.40	0.86
2011	3960.49	4489.49	5284.00	0.09	75.00	0.85

Fuente: Estimaciones considerando de referencia la canasta básica del 2007 antes del cambio de metodología de medición. Con base en datos del BCN y del MINED.

78. Con los actuales niveles salariales es casi imposible atraer y retener en la docencia personas con buen rendimiento académico y posibilidades de progreso. Será importante plantear cuál es el salario que permitiría hacer de la docencia una opción competitiva en el mercado laboral. Actualmente los salarios promedio mensuales de los maestros en dólares son: preescolar 201, primaria 203, secundaria 228[29]. La media centroamericana para los docentes de primaria ya en 2005 era superior a los cuatrocientos dólares mensuales, considerando docentes recién graduados, sin experiencia laboral y sólo el salario base[30].

79. La razón fundamental de esta brecha la explican, en parte, los diferenciales del PIB per cápita entre países. Es muy difícil pretender cerrarla sin acortar en casi la misma proporción la brecha nacional en los ingresos. También es difícil asegurar incrementos que superen por un margen apreciable el crecimiento de la productividad nacional per cápita. Una concertación nacional orientada a mejorar los ingresos del magisterio tiene que hacer proyecciones de metas anuales y consensuar mecanismos realistas de financiamiento. Las posibilidades dependen en gran medida de las tasas de crecimiento económico.

Es justo y eficaz, compensar el mejor desempeño.

80. En cualquier escenario, si las remuneraciones docentes no van ligadas al desempeño, aumentos sustanciales en los salarios podrían no tener efecto apreciable en la calidad de la enseñanza. El ausentismo docente es común y en ocasiones grave. En muchas zonas rurales es normal la ausencia del maestro los lunes y los viernes. Pero no se lleva cuenta de ello. La falta de consecuencias de la conducta laboral redunda en un fuerte ausentismo docente, sobre todo en las zonas rurales, que reduce a 700 las mil horas programadas para el año. Ni la buena asistencia ni la buena enseñanza se computan para promover al maestro. De esta forma, los mejores están en desventaja frente a los peores.

81. El criterio dominante de promoción, y en cierto sentido el único, es la antigüedad, concepto desligado de la calidad. Veinte años de dar buenas clases y asistir puntualmente reciben el mismo reconocimiento que veinte años de malas clases y ausentismo. La única forma que tiene el docente para promoverse, aparte del transcurso del tiempo, es asumiendo un cargo administrativo. Esto significa que los mejores dejan de enseñar.

82. Estos contra-estímulos pudieran cambiarse con evaluaciones al desempeño acompañadas de las correspondientes promociones e incentivos salariales. Docentes y/o escuelas que mejoren su desempeño, medido a través del aprendizaje de sus alumnos, deben recibir el correspondiente reconocimiento o recompensa. Donde la situación es la opuesta, deben preverse acciones correctivas o de asistencia. Deben establecerse, sin ambigüedades, expectativas mínimas de conducta y desempeño, y se debe monitorear su cumplimiento.

29 Dolarización de datos en córdobas de la División de Recursos Humanos del Ministerio de Educación y BCN. Tasa de cambio promedio del 2009: 20.3395

30 Estadísticas de Educación de los Países Centroamericanos. Coordinación Educativa y Cultural Centroamericano (CECC). Septiembre 2007.

Punto importante de consenso.

83. Es preciso invitar a los sindicatos a un amplio diálogo que abra las puertas a premios vinculadas al desempeño y que puedan introducirse a la ley de carrera docente. No será fácil, pues tradicionalmente los sindicatos docentes han visto con desconfianza las mediciones al desempeño. Algo que podría paliar esta dificultad es concertar con los docentes una estrategia conjunta orientada a mejorar sus ingresos y respetuosa de los niveles ya alcanzados. La mitad de los incrementos pactados podrían ir al salario básico y la otra mitad a los puntos ganados por desempeño, negociando la proporción por asistencia y por mejoría en el aprendizaje de sus alumnos.

Recomendación 5.1:
Aumentar el salario docente en primaria de forma que llegue a cubrir en promedio del 46% actual del cómputo de la canasta básica realizado a partir del 2007, al 75% de la misma.

Meta 5.1.1:
Alcanzar el 75% del valor de la canasta básica computada en 2007 en cinco años (en el 2016), reservando la mitad de dicho incremento a los puntos ganados por desempeño, y a bonos a los maestros de las escuelas normales (abordado adelante) y de los primeros grados. Se alcanzará el 100% del valor de la canasta básica en el 2021. Los costos serán incrementales anualmente:

6. Mejorar las escuelas normales

84. La pobre calidad de la enseñanza primaria demuestra la poca efectividad de las prácticas pedagógicas vigentes y de la capacitación que proporcionan las escuelas normales. La selección del personal docente normalista debería ser objeto de un cuidadoso proceso, quizás mediado por agencias exteriores, que asegure que se reclutan personas de mayor idoneidad profesional y ética. A la par de esto ellos deberían ser objeto de los mejores programas de entrenamiento y de la mejor promoción salarial. Los profesores de las escuelas normales deben llegar a devengar salarios similares a los de instituciones universitarias.

85. También se requiere aumentar el número de sus docentes y el de los egresados por centro. Las escuelas normales públicas cuentan con capacidad para atender 2,400 alumnos y 360 alumnos internos, pero tienen una subutilización del 50% del internado por limitaciones presupuestarias. Igualmente gradúan aproximadamente 500 nuevos docentes anuales, cifra insuficiente para cubrir las plazas que se abren cada año y menos para enfrentar el déficit de maestros estimado en 10,000[31]. En lo que corresponde a la asignación presupuestaria para la formación y capacitación docentes, esta ha sido significativamente decreciente en la última década.

Cuadro 10: Alcanzar el 75% del valor de la canasta básica computada en 2007
Proyecciones, en millones de dólares

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Acumulativo
Costo	22.4	33.1	43.0	57.5	64.6	72.3	80.6	89.8	99.7	110.5	673.6

Fuente: Estimaciones Propias.

Cuadro 11: Tendencia del salario docente 2009-2011 y proyección hasta alcanzar el 100 por ciento de la canasta básica.
Dólares Constantes. A 22.6518 Por Córdoba

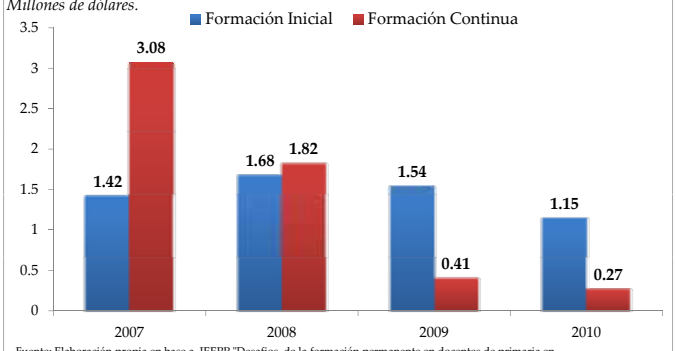
Año	Costo Canasta (US$).	Tasa Crecimiento del valor de la Canasta	Salario Docente	Porcentaje de la Canasta	Docentes existentes	Docentes nuevos	Incremento Presupuesto Millones US$ t/c= 22.6518		Incremento presupuesto como % del PIB. Con un crecimiento del 3%	Con un crecimiento del 6%
2009	$ 414.50	0.20%	$ 203.0	49.00%	31436					
2010	$ 414.70	5.10%	$ 195.8	47.20%	31436					
2011	$ 420.50	7.50%	$ 203.5	48.40%	31436					
2012	$ 446.10	6.10%	$ 240.9	54.00%	31436	1774	C$	22.44	0.31%	0.31%
2013	$ 473.30	6.10%	$ 284.0	60.00%	31436	3549	C$	33.08	0.44%	0.44%
2014	$ 502.20	6.10%	$ 326.4	65.00%	31436	5323	C$	43.00	0.56%	0.53%
2015	$ 532.80	6.10%	$ 373.0	70.00%	31436	7097	C$	57.55	0.73%	0.68%
2016	$ 565.30	6.10%	$ 424.0	75.00%	31436	7097	C$	64.58	0.79%	0.72%
2017	$ 599.80	6.10%	$ 479.9	80.00%	31436	7097	C$	72.26	0.86%	0.75%
2018	$ 636.40	6.10%	$ 541.0	85.00%	31436	7097	C$	80.64	0.93%	0.79%
2019	$ 675.20	6.10%	$ 607.7	90.00%	31436	7097	C$	89.77	1.01%	0.83%
2020	$ 716.40	6.10%	$ 680.6	95.00%	31436	7097	C$	99.71	1.09%	0.87%
2021	$ 760.10	6.10%	$ 760.1	100.00%	31436	7097	C$	110.53	1.17%	0.91%

Fuente: BCN, Ministerio de Educación y proyecciones propias.

31 La Prensa, 20.10.2011

Gráfico 8: Ejecución Presupuestaria en formación y capacitación docente.

Millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a IEEPP "Desafios de la formación permanente en docentes de primaria en Nicaragua".

86. A fin de aprovechar las economías de escala y los escasos recursos profesionales del país, convendría establecer o convertir un centro normal de Managua en un Instituto Superior de Pedagogía, con instalaciones y personal de primera. El sector privado podría corresponsabilizarse de la administración de ella y brindarle un apoyo especial. La asociación entre el sector privado, el Ministerio de Educación y las universidades, a fin de fortalecer en forma conjunta estas instituciones, podría dar muy buenos resultados.

87. Finalmente habrá que procurar que la ayuda externa al sistema educativo priorice a estas escuelas. Todas ellas deberían tener tecnología de punta en enseñanza virtual y todos sus miembros deberían desarrollar el nuevo tipo de destrezas que demanda la revolución tecnológica.

Recomendación 6.1:
Asociar las escuelas normales con las universidades.

88. Deberá estudiarse la posibilidad de elevar las normales al rango de instituciones de educación superior y licenciar a sus egresados. Por razones de racionalizar los recursos manejados por universidades adscritas al CNU y que cuentan con experiencia en ciencias de la educación, puede explorarse que estas asuman su administración en coordinación con el Ministerio de Educación y el sector privado.

Recomendación alternativa:
Una escuela normal modelo asociada al sector privado.

89. A fin de aprovechar las economías de escala y los escasos recursos profesionales del país, convendría establecer o convertir un centro normal de Managua en institución modelo, con instalaciones y personal de primera. El sector privado podría corresponsabilizarse de la administración de ella y brindarle un apoyo especial. Podría concebirse, para estos propósitos, un esquema asociativo entre el sector privado, el Ministerio de Educación y las universidades.

Recomendación 6.2:
Mejorar la infraestructura y equipamiento de las escuelas normales.

90. Dentro de los planes de inversión en infraestructura, mejorar y rehabilitar la planta física, mobiliario y equipo de las normales debe ser de la prioridad mayor del estado y la ayuda externa. Todas ellas deberán tener tecnología de punta en enseñanza virtual y todos sus miembros deberán desarrollar el nuevo tipo de destrezas que demanda la revolución tecnológica.

Metas 6.2.1:
Año 1: Evaluar a profundidad, con participación de agencias externas, la capacidad profesional de los actuales profesores de las escuelas normales. Esta actividad se realizará cada tres años. Costo: Año 1: US$30 mil. Acumulativo en 10 años: US$120,000.

Meta 6.2.2:
Año 2: Proceder a la recontratación de personal y profesionalización de aquellos con mayor capacidad de ser confirmados como profesor normalista. Costo: Un adicional al incremento salarial general de US$75,000 por año. Acumulativo en 10 años: US$750,000.

Meta 6.2.3:
Año 3: Asignarles un bono o salario equivalente al de profesor universitario de alto nivel. Costo: A ser suministrado del bolsón de aumentos salariales proyectado.

Meta 6.2.4:
Rehabilitar y equipar la escuela normal de Managua. Costo: US$2 millones (US$200,000 anuales).

7. Ampliar el uso educativo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

Un mundo de ventajas insospechadas.

91. La revolución introducida por las computadoras personales y el Internet están abriendo grandes y novedosas posibilidades educativas. La distribución de XO a los niños ha creado entusiasmo y se ha traducido en una disminución sensible de la deserción escolar en los centros beneficiados. Uruguay decidió

la dotación masiva de XO a toda su población escolar, y son muchos los países que están favoreciendo su distribución en gran escala. En Nicaragua, algunas iniciativas particulares, como la Fundación Zamora Terán y CISA Agro, han distribuido millares de XO en escuelas de su escogencia.

92. Aunque aún se carece de estudios concienzudos que muestren el impacto de las TIC en mejorar los aprendizajes, las propiedades de estas máquinas y las experiencias que comienzan a acumularse, sugieren que facilitan la enseñanza a través de software interactivo mientras conectan a sus usuarios a un mundo de estímulos que abre la mente a formas nuevas de conocer y resolver problemas. Entre sus ventajas está que pueden albergar numerosos libros, subsanando así la carencia de bibliotecas que sufre el sistema escolar.

93. La televisión, por su parte, puede ser un poderoso instrumento para transmitir programas educativos amenos, como el clásico de Plaza Sésamo, donde los niños aprenden mientras se divierten. Una buena selección de programas y videos podría enriquecer extraordinariamente el tiempo que los niños dedican a la escuela, haciéndola a su vez más atractiva. El uso de televisión y TIC en general, además de sus virtudes educativas, tiene la ventaja adicional que permiten llegar a sitios donde no existen o son difíciles de construir centros de enseñanza primaria o secundaria, siempre que haya energía eléctrica.

94. La educación virtual y a distancia, ya sea a través de la modalidad interactiva, con profesores que imparten de lejos sus clases en tiempo real, o a través de programas enlatados, como los más de 2,700 videos de la academia Khan (www.khanacademy.org), puede también llevar a las aulas clases o conferencias de calidad a un costo relativamente bajo. México tiene una gran experiencia con la secundaria a distancia y el uso de la televisión, y su gobierno ha estado anuente a compartirla con Nicaragua. El Estado y la iniciativa privada deberían explorar las posibilidades de patrocinar canales de televisión educativa que complementen la función escolar.

Sinergia extraordinaria con los docentes.

95. Otro de los valores agregados de mayor utilidad de estas tecnologías es su capacidad de subsanar parcialmente algunas de las deficiencias docentes, sobre todo las que no son corregibles a corto plazo. El rol del docente evolucionaría hacia el de facilitador (coach) o asistente de los nuevos aprendizajes. Tanto él, como sus alumnos, saldrían enriquecidos del proceso. Evidentemente, el uso fructífero de las nuevas tecnologías requiere de una adecuada capacitación de los docentes que no está libre de exigencias y dificultades, sobre todo cuando hay resistencias ancladas en la cultura o la edad—fuerza docente nicaragüense ha sufrido un proceso de envejecimiento acelerado, debido a la reticencia de muchos a jubilarse con pensiones sumamente bajas.

96. El mayor obstáculo para masificar las XO es su costo. Actualmente se compran por unos US$200 pero su precio tiende a disminuir. Dotar a la mitad de nuestra población estudiantil con este instrumento exigiría, a los precios actuales, aproximadamente cien millones de dólares. Habría que proponerse los plazos para llegar a distintos niveles de cobertura y luego planificar los incrementos anuales que exigirían los aumentos de la matrícula estudiantil, más los reemplazos de las computadoras dañadas. La dotación de televisiones y/o PC a las escuelas tiene un costo mucho menor.

97. Es importante observar que estas recomendaciones no están confinadas a la enseñanza privada, sino que cortan transversalmente todos los subsistemas. La secundaria, que sufre la ausencia total e intolerable de libros de textos, y donde un alto porcentaje de docentes se limitan a dictar la mayor parte del tiempo, podría mejorar muchísimo con la televisión educativa y las bibliotecas virtuales. Para esto último sólo se requeriría dotar a cada centro de un número mínimo de PC.

Recomendación 7.1:
Distribuir XO en forma masiva y gradual a los niños de primer grado.

Meta 7.1.1:
Dotar de XO a la mitad de los niños de primer grado en cinco años. Se estima costos por equipamiento, mantenimiento, capacitaciones y administrativos. Costo: Año 1: US$7.4 millones. Acumulativo a 5 años: US$37.1 millones.

Cuadro 12: Estimación de costos en computadoras xo para la mitad de niños de primer grado en 5 años.

Dólares corrientes.

Costo Unitario XO.	***US$ 200***						
Años	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	
Matrícula con 10 por ciento de crecimiento anual, hasta cubrir la mitad del primer grado más la mitad de población inasistente potencial para este grado.	115088	126597	139256	153182	168500	185350	
Promedio de XO a entregar anualmente		37,070	37,070	37,070	37,070	37,070	
Costos anuales y acumulativo		$ 7,414,015	$ 7,414,015	$ 7,414,015	$ 7,414,015	$ 7,414,015	$ 37,070,075

Recomendación 7.2:
Instalar televisiones y PC en todos los centros escolares.

Meta 7.2.1:
Instalar en cinco años televisiones en todos los centros escolares de primaria y secundaria razón promedio de una por cada 100 alumnos. Costo: Año 1: US$359.3 miles. Acumulativo a 5 años: US$1.8 millones

8. Asegurar el suministro anual de libros de texto para los alumnos de primaria y secundaria

98. No está de más enfatizar lo indispensable que son los textos para el aprendizaje. La revolución tecnológica y la educación virtual complementan, pero no pueden sustituir, al menos no totalmente, la enseñanza que proporcionan los libros. La escasez de estos es una verdadera tragedia en el sistema educativo nicaragüense. Aunque las estrecheces económicas hacen inevitable el racionar los mismos e idear sistemas para compartirlos, la realidad es que al menos los más indispensables deben de estar al alcance de todos.

Cuadro 13: Estimación de costos de televisores para el 100% de escuelas en 5 años, a razón de 1 TV por 100 alumnos.

Período 2009 - 2011 con tasas de crecimiento actuales y 2012-2016 con mayores tasas.

Dólares corrientes

Conceptos	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Acumulativo**
Primaria	926,969	943,654	960,640	989,459	1,029,038	1,075,345	1,129,112	1,185,567	
Tasa de crecimiento	*1.8%*	*1.8%*	*1.8%*	*3.0%*	*4.0%*	*4.5%*	*5%*	*5%*	
Secundaria	443,644	448,080	452,561	475,189	498,949	533,875	571,246	611,234	
Tasa de crecimiento	*1.0%*	*1.0%*	*1.0%*	*5.0%*	*5.0%*	*7.0%*	*7.0%*	*7.0%*	
Población Primaria y Secundaria	1,370,613	1,391,735	1,413,201	1,464,649	1,527,987	1,609,220	1,700,358	1,796,801	
Promedio anual de alumnos con TV				359,360	359,360	359,360	359,360	359,360	1,796,801
Promedio TV por año hasta acumular 18,000				3,594	3,594	3,594	3,594	3,594	17,968
Costo Unitario.	$ 100	$ 100	$ 100	$ 100	$ 100	$ 100	$ 100	$ 100	
Costo Anual y Acumulativo				$ 359,360	$ 359,360	$ 359,360	$ 359,360	$ 359,360	$ 1,796,801

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de matrícula del Ministerio de Educación.

Recomendación 7.3:
Instalar computadores y monitores en todos los centros escolares.

Meta 7.3.1:
Dotar de PC y monitores a todas las primarias y secundarias del país a razón de un equipo por cada 100 alumnos en un plazo de 10 años.
Costo:Año 1: US$492.5. Acumulativo a 10 años: US$4.9 millones

Cuadro 14: Estimación de costos de computadoras de escritorio para el 100% de escuelas en 10 años, a razón de 1 PC por 100 alumnos.

Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Acumulativo
Primaria	926,969	943,654	960,640	989,459	1,029,038	1,075,345	1,129,112	1,185,567	1,185,567	1,185,567	1,186,753	1,188,414	1,190,078	
Tasa de crecimiento	*1.8%*	*1.8%*	*1.8%*	*3.0%*	*4.0%*	*4.5%*	*5%*	*5%*	*0.00%*	*0.00%*	*0.10%*	*0.14%*	*0.14%*	
Secundaria	443,644	448,080	452,561	475,189	498,949	533,875	571,246	611,234	641,795	673,885	707,579	742,958	780,106	
Tasa de crecimiento	*1.0%*	*1.0%*	*1.0%*	*5.0%*	*5.0%*	*7.0%*	*7.0%*	*7.0%*	*5.0%*	*5.0%*	*5.0%*	*5.0%*	*5.0%*	
Población Primaria y Secundaria	1,370,613	1,391,735	1,413,201	1,464,649	1,527,987	1,609,220	1,700,358	1,796,801	1,827,363	1,859,452	1,894,332	1,931,373	1,970,184	
Promedio anual de alumnos con PC				197,018	197,018	197,018	197,018	197,018	197,018	197,018	197,018	197,018	197,018	1,970,184
Promedio PC por año hasta acumular 19,700				1,970	1,970	1,970	1,970	1,970	1,970	1,970	1,970	1,970	1,970	19,702
Costo Unitario en Dólares				$ 250	$ 250	$ 250	$ 250	$ 250	$ 250	$ 250	$ 250	$ 250	$ 250	
Costo Anual y Acumulativo				$ 492,546	$ 492,546	$ 492,546	$ 492,546	$ 492,546	$ 492,546	$ 492,546	$ 492,546	$ 492,546	$ 492,546	$ 4,925,461

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de matrícula del Ministerio de Educación.

99. Es difícil financiar la dotación de textos personales para todas las materias, que los alumnos puedan llevarse a su casa. Un cálculo grueso del costo aproximado de dotar de los textos requeridos a todos los niños(as) de primaria y secundaria ayuda a comprender la magnitud del reto. Considerando que los estudios estiman que la mitad de la población escolar cuenta con libros de texto, a razón de cuatro libros por medio millón de niños anuales, a un costo promedio de US$3 la unidad, el total anual sería de US$6 millones. En secundaria, a razón de cuatro libros por un cuarto de millón de estudiantes, a un costo promedio de US$5 la unidad, el costo anual sería de US$5.0 millones.

Recomendación 8.1:
Apoyar un incremento del 20% de la matrícula de primaria y secundaria con textos bajo esquemas de turnos y libros compartidos. (Asumiendo una población escolar primaria de 1, 190,078 estudiantes, proyectada a crecer al 5% hasta el 2015, y una población de secundaria de 780,106 con tasas de crecimiento entre 5 y 7% anual en un plazo de diez años).

Meta 8.1.1:
Asegurar la dotación anual de libros de texto un 20% adicional al actual de los niños de primaria y secundaria en forma sostenida por 10 años. Dos libros para primaria y cuatro para secundaria. Año 1: US$3.1millones. Acumulativo a 10 años: US$38.5 millones.

9. En la educacion media: introducir textos y tics, y bifurcar el sistema

100. Por muchas décadas la educación media ha sido concebida y diseñada como antesala de la universidad. Habría que conservar una parte de dicho nivel para los estudiantes con vocación y aptitudes para la educación terciaria, y fortalecer las salidas hacia las carreras técnicas, bachillerato técnico y el mundo laboral.

101. Este implica, evidentemente, el establecimiento de pruebas adecuadas al finalizar el segundo año de estudios medios y la promoción informativa, orientadora y estimuladora hacia las carreas técnicas. Desde el punto de vista educativo, las carreras técnicas no son ni más ni menos importantes que las universitarias, ya que existe una gran cantidad de adolescentes y jóvenes con talentos adecuados para ellas; pero que requieren de estímulos para su ingreso. Quienes muestren mayores aptitudes y vocación hacia alternativas distintas a la terciaria podrían entrar a modalidades de una a tres años, con distintos niveles de contenido técnico y laboral. Un modelo de este tipo contribuiría a disminuir la deserción y costos del nivel terciario, y fortalecería la oferta tecnológica para el desarrollo productivo del país.

Cuadro 15: Estimación de costos de textos para el 50 por ciento de alumnos de primaria y secundaria.
Período 2009-2011 con tasas de crecimiento actuales y 2012-2016 con mayores tasas.

Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Acumulativo
Primaria	926,969	943,654	960,640	989,459	1029,038	1075,345	1129,112	1185,567	1185,567	1185,567	1186,753	1188,414	1190,078	
Tasa de crecimiento	*1.8%*	*1.8%*	*1.8%*	*3.0%*	*4.0%*	*4.5%*	*5%*	*5%*	*0.00%*	*0.00%*	*0.10%*	*0.14%*	*0.14%*	
Secundaria	443,644	448,080	452,561	475,189	498,949	533,875	571,246	611,234	641,795	673,885	707,579	742,958	780,106	
Tasa de crecimiento	*1.0%*	*1.0%*	*1.0%*	*5.0%*	*5.0%*	*7.0%*	*7.0%*	*7.0%*	*5.0%*	*5.0%*	*5.0%*	*5.0%*	*5.0%*	
50 por ciento de alumnos primaria con 4 textos				494,729.71	514,518.90	537,672.25	564,555.87	592,783.66	592,783.66	592,783.66	593,376.44	594,207.17	595,039.06	
Costo Unitario (en dólares).				3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
Cantidad textos por Alumno				4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Costo Textos en Primaria (en				5936,757	6174,227	6452,067	6774,670	7113,404	7113,404	7113,404	7120,517	7130,486	7140,469	68069,405
50 por ciento de alumnos secundaria con 4 textos				237,594.65	249,474.39	266,937.59	285,623.22	305,616.85	320,897.69	336,942.58	353,789.71	371,479.19	390,053.15	
Costo Unitario (en dólares).				5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
Cantidad textos por Alumno				4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
Costo Textos en Secundaria (en dólares).				4751,893.07	4989,487.72	5338,751.86	5712,464.49	6112,337.00	6417,953.85	6738,851.55	7075,794.12	7429,583.83	7801,063.02	62368,180.52
Costos Totales en Textos (en dólares).				10688,649.64	11163,714.55	11790,818.90	12487,134.88	13225,740.92	13531,357.77	13852,255.46	14196,311.44	14560,069.87	14941,531.75	130437,585.19

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de matrícula del Ministerio de Educación.

102. La educación media es posiblemente la cenicienta del sistema educativo nicaragüense. Su prioridad es inferior a la de primaria y compite en sub-atención con la educación preescolar y técnica. Su tasa de deserción es similar a la que aflige primaria. Sólo el 45% de los que ingresan en ella la terminan, siendo su tasa de profesores empíricos (bachilleres formando bachilleres) cercana al 40%. La calidad de su enseñanza no es medida, aunque un buen indicador de la misma es el alto porcentaje de alumnos que no pasan las pruebas de admisión de las universidades y que obligan a muchos a tomar cursos remediales. De acuerdo a un reporte de la UNAN Managua del 2004, de 6,342 estudiantes examinados aprobaron 77 (1.21%), en matemáticas y 756 (11.92%) en español. El fenómeno se repite todos los años con pequeñas variaciones.

103. Uno de los problemas más severos que enfrenta la secundaria es la falta de textos. A diferencia de primaria, donde la cobertura de estos es insuficiente, en secundaria es totalmente inexistente. Salvo durante el período 1990-1995, cuando se imprimieron y distribuyeron textos con la ayuda de USAID, los estudiantes de secundaria del sistema público han carecido totalmente de ellos. Esto ha incentivado la costumbre del dictado, como paradigma dominante de la pedagogía del sistema. Afortunadamente, la presencia de las TIC puede paliar parte del déficit.

Recomendación 9.1:
Bifurcar la educación media facilitando salidas técnicas e intermedias.

Costos: Este modelo podría implementarse con los recursos actuales, haciendo un uso más eficiente de la consejería vocacional y ocupacional, en coordinación tanto con la oferta de educación técnica y universitaria como el mundo laboral.

Recomendación 9.2:
Dotar de textos a la educación media con esquemas de distribución compartida. Incluida en la Meta 8.1

104. La secundaria crecerá de 475 mil a 780 mil estudiantes en 10 años. Buscando asegurar el acceso de cada estudiante a cuatro libros anuales en un esquema de textos compartidos, el costo anual, asumiendo un promedio de un libro por alumno y 5 dólares por libro, sería de 1.9 millones—y un acumulado de 24.9 millones. Los turnos, matutino, vespertino y nocturno, de muchas escuelas e institutos del país podrían prestarse a esta modalidad, utilizando aulas de lectura y tiempos de estudio después de clase.

Recomendación 9.3:
Usar la televisión y enseñanza virtual en cada centro. Incluida en la Meta 7.2.

105. La deficiencia en textos y fuerza docente pueden ser parcialmente aliviados por el montaje de sistemas de educación virtual y a distancia de relativo bajo costo. Debe explorarse el uso de canales educativos dedicados a este nivel de enseñanza y con horarios apropiados. Igualmente puede dotarse a los institutos medios de PC de uso colectivo conectadas a bibliotecas y cursos virtuales alimentados por una buena dotación de DVD educativos. De mucha eficacia podría ser, además, el impartir charlas o conferencias interactivas de buen nivel y en vivo, a partir de un centro conectado a varias aulas distribuidas en todo el país.

Recomendación 9.4:
Instalar computadores y monitores en todos los centros de secundaria. Incluida en la Meta 7.3.

106. Considerando un crecimiento de la población estudiantil de secundaria con tasas interanuales de entre 5 y 7%, se proyecta una matrícula de 780,106 estudiantes hacia 2021. En 10 años el total de esta población se cubriría con PC y monitores, a razón de un equipo por cada 100 estudiantes.

10. Expandir y mejorar la educación tecnológica.

107. Una de las opiniones más compartidas por el sector privado y el resto de la sociedad nicaragüense es la escasez de técnicos o personal con carreras medias de orientación laboral. Se comenta que mientras en otros países existen 5 técnicos medios por ingeniero, en Nicaragua es al revés. También se observa que un alto porcentaje de los técnicos son empíricos; carecen de las licencias o certificaciones correspondientes y tienen, en general, muy baja calidad.

108. El problema es en parte cultural y en parte propiciado por distorsiones del sistema educativo y la falta de articulación entre sus subsistemas. La aspiración casi universal de los hogares de menores ingresos, sobre todo urbanos, es que sus hijos ostenten un título universitario. Los de carácter técnico son vistos como de segunda categoría, a pesar de que las remuneraciones de muchos técnicos compiten o superan a la de muchos egresados universitarios. La gratuidad del sistema universitario, más su oferta de becas a estudiantes con mayor necesidad que es inexistente en el caso de la educación técnica,

agravan la distorsión. Si una alternativa es de fácil acceso, bajo costo y mayor prestigio, es natural que atraiga a la mayoría. Por otro lado, la sobreoferta de algunas profesiones, reflejada en el número de sus desempleados y sus bajas remuneraciones, agrava el fenómeno.

109. Las estadísticas de los últimos años, lejos de indicar una tendencia a superar la brecha entre graduados universitarios y técnicos, muestran lo contrario. La matrícula de carreras técnicas en centros del INATEC en 2009 se redujo, pasando de 17,286 en 2007 a 7,277 estudiantes. La razón obedece a la decisión de las autoridades de aumentar la oferta de capacitación a técnicos y profesionales para su actualización y así contar con herramientas para el empleo inmediato. Las capacitaciones muestran una importante tendencia hacia el alza con una cobertura mayor a los 150 mil participantes en el 2009[32].

110. En contraste con la disminución de la matrícula en carreras técnicas, las universidades adscritas al CNU presentan una tendencia de matrícula creciente (ver sección 10). Esta tendencia viene cada vez más a saturar de profesionales el mercado laboral, en detrimento del rol fundamental que tienen los técnicos. Sin embargo, se observa como una valiosa oportunidad la presencia en varias universidades adscritas al CNU, de una oferta creciente para la formación de técnicos superiores, lo cual puede ser una veta importante para la ampliación de la oferta tecnológica al país.

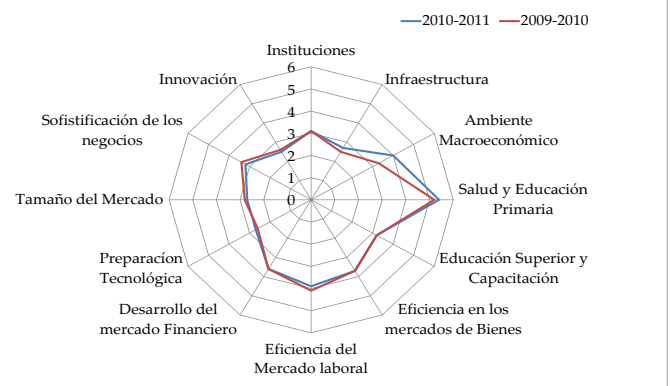
111. El quid del asunto es proporcionar, al grueso de la juventud nicaragüense que no cursa educación terciaria, el tipo de habilidades o entrenamiento que más potencie su productividad y empleabilidad. Esto demanda analizar las tendencias en la demanda, propias de nuestro desarrollo, y las nuevas circunstancias internacionales, y trabajar a fondo en adecuar la oferta de cuadros medios. Hacerlo sería sumamente beneficioso para los jóvenes y para la competitividad y el consecuente desarrollo del país.

112. Los jóvenes entre 15 y 30 años de edad representan el 53.6% de la población en edad de trabajar, de los cuales 965 mil jóvenes son activos y 835 mil clasifican en llano actividad[33]. Este potencial tiende a crecer sostenidamente, al menos durante las próximas tres décadas, como efecto de la transición demográfica por la cual atraviesa Nicaragua. Esto se debe a la reducción de la mortalidad infantil en las últimas décadas (18.1 por mil nacidos vivos) y al descenso en la tasa de fecundidad (estimada en 2.55 hijos por mujer para el período 2010-2015)[34]. El principal efecto es que la población económicamente activa, de un 56.3% en el 2005 tiene proyecciones hacia el 2050 de convertirse en el 60.7%. Se trata de una ventana de oportunidades para la inversión, la cual han sabido capitalizar países que han superado la pobreza con esta estrategia, como los Tigres Asiáticos, Irlanda, Chile y Costa Rica, entre otros.

113. Garantizar a la juventud una educación laboral y/o tecnológica, en sus distintos subniveles, es fundamental para impulsar el desarrollo, reducir la pobreza y el desempleo. Las altas tasas de desempleo y subempleo afectan prioritariamente a la juventud, ya que "el 64.5% del total de desocupados del país son jóvenes, de lo que se puede inferir que al reducirse el problema del desempleo general, se estaría reduciendo también el problema del desempleo juvenil"[35].

114. Dada la importancia que tiene el invertir en la juventud, especialmente en educación técnica, para contribuir a un mejor posicionamiento del país hacia el desarrollo, hemos considerado conveniente mostrar la valoración que el Foro Económico Mundial realiza acerca de la competitividad de Nicaragua.

Gráfico 9: Nicaragua, Diamante de Competitividad



Fuente: Foro Económico Mundial.

32 "Identificación de Demandas Relevantes de Formación de Técnicos para los Sectores Industrial y de Servicios". Fundación Victoria. Cefas Asensio Flórez y María Hurtado Cabrera. Septiembre 2010.

33 Encuesta de hogares para la medición del empleo de julio 2009.

34 "El bono demográfico y sus efectos sobre el desarrollo económico y social de Nicaragua". Maritza Delgadillo. UNFPA-CNU. 2010.

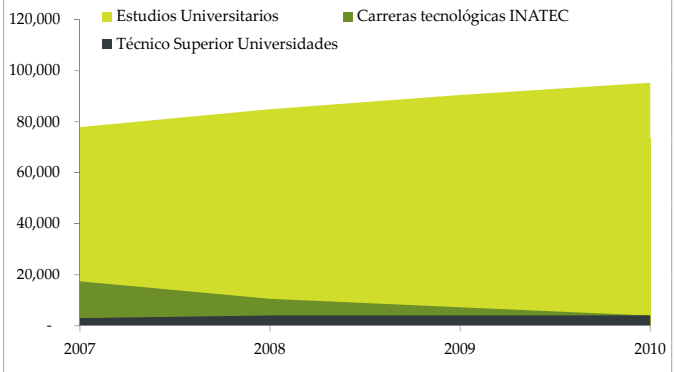
35 Mercado de Trabajo y Juventud: Desafíos, Retos y Oportunidades para el empleo solidario y trabajo
decente en Nicaragua. Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional/ Fondo para el logro de los ODM.

115. Según el Foro Económico Mundial, Nicaragua se encuentra en la primera fase del desarrollo en donde la competitividad depende del impulso de factores económicos naturales con muy poco valor agregado. Esto nos plantea la necesidad de tomar las medidas necesarias para realizar el tránsito hacia la siguiente etapa, en la cual la economía se impulse por la eficiencia, es decir, por procesos de transformación productiva que aporten valor agregado a los productos de consumo y exportación.

116. Para mejorar su competitividad, Nicaragua requiere mejorar estos indicadores, especialmente, la inversión en tecnología y en formación técnica y profesional de los recursos humanos para incrementar la productividad laboral y la innovación del país, en lo cual se evidencia un mayor rezago de Nicaragua con relación a la región centroamericana.

117. Considerando las limitaciones que tiene el sistema educativo, se plantea la modificación de la estructura de la oferta de formación tecnológica y profesional, bajo un enfoque de reorganización que puede ser un asunto más de voluntades políticas e institucionales que de recursos. Se propone consensuar una estrategia que articule los subsistemas de educación técnica y terciaria, e involucre más activamente a esta última en la formación técnica superior.

Gráfico 10: Matrícula de Formación Tecnológica y Universitaria.
Período 2007-2010



Fuente: Datos estadísticos del CNU e INATEC en sus sitios Web.

118. Como se puede apreciar en el gráfico, la actual desproporción de oferta entre universidades y centros tecnológicos es abrumadora, pues mientras la matrícula de pre y post grado (celeste) tiende al alza acercándose a los 100 mil estudiantes, las carreras técnicas (en azul) han venido a la baja, equiparándose hacia el 2010 con la oferta de carreras técnicas superiores (verde) de las universidades.

119. Un modelo, en este sentido, serían las universidades comunitarias, centros cercanos a los centros vocacionales o técnicos cuya característica principal es ofertar carreras o cursos cortos de dos o menos años que culminan en la obtención de "diplomados", títulos "asociados" y certificaciones de calificación o experiencia en distintos campos. Algunos de sus créditos son transferibles a la educación superior. Los costos de estos centros son más bajos y sus horarios más flexibles que el de las universidades. Las universidades del CNU podrían asumir y expandir este tipo de oferta educativa, mientras simultáneamente adecúa o reduce las ofertas de aquellas carreras clásicas consideradas saturadas o redundantes.

Recomendación 10.1:
Acercar la oferta de formación tecnológica con las demandas sectoriales.

120. La oferta de educación tecnológica con las políticas debe adecuarse a las tendencias y estrategias sectoriales del desarrollo. Preliminarmente se cuenta con estudios que indican la necesidad de incrementar recursos humanos en sectores como energías renovables, agro-industrialización, turismo, reordenamiento territorial, mejoramiento ambiental y comercio internacional, así como en carreras tecnológicas como electrónica, mecánica industrial, informática y otras. Igualmente se está viendo la necesidad de masificar la enseñanza del idioma inglés.

Recomendación 10.2:
Invitar y apoyar a las universidades en el desarrollo de carreras técnicas media superior, bajo la modalidad de universidades comunitarias.

121. El sector privado y la cooperación internacional podrían explorar con las universidades la apertura de una gama de carreras cortas con sus correspondientes certificaciones y títulos que sean adaptadas a las demandas laborales nicaragüenses. Parte de la infraestructura y los recursos docentes actuales podrían reconvertirse a esta modalidad sin ocasionar gastos adicionales significativos.

Recomendación 10.3:
Estrategia de cambio gradual y sostenido en la estructura de la matrícula universitaria para fortalecer la oferta tecnológica de formación media superior.

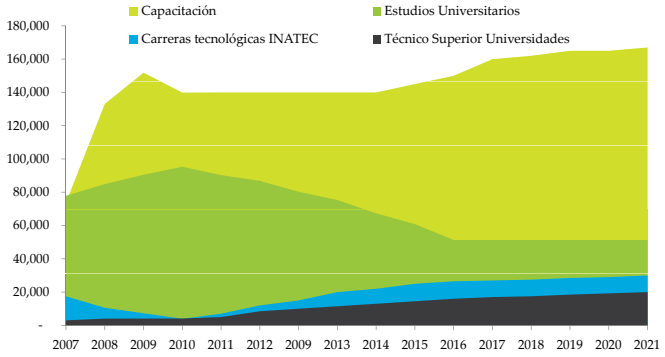
122. Se propone consensuar entre el CNU y el INATEC alternativas que viabilicen la ampliación de la oferta

de formación tecnológica y carreras medias. Para ello se consideran tanto la ampliación de carreras técnicas en los centros del INATEC como la ampliación de la oferta de técnicos superiores y titulados medios o asociados en las universidades adscritas al CNU. Se presentan a consideración dos alternativas para ejecutarse en un plazo de diez años; una con miras a establecer una paridad entre estas modalidades y la matrícula universitaria tradicional, y otra hacia una relación de 40 a 60. En ambos casos, se mantiene una cobertura estable para la población objeto de capacitación y no supone cambio en la asignación del 6% para las universidades adscritas al CNU.

Hacia la Paridad (50-50) de la Matrícula Pre y Postgrado respecto a la Oferta Tecnológica Media y Superior.

Del 2007 al 2011 datos del INATEC y CNU en sus páginas Web. El resto son proyecciones.

Gráfico 11: Matrícula de propuesta de carreras técnicas, profesionales y capacitación.
Tendencias 2007-2011 y Proyecciones 2012-2021.Hacia la paridad.



Fuente: Del 2007 al 2011 datos del INATEC y CNU en sus páginas Web. El resto son proyecciones.

Meta 10.3.1 Alternativa A:

Cuadro 16: Matrícula de carreras técnicas, profesionales y capacitación.
Tendencias 2007-2011 y proyecciones 2012-2021. Hacia la paridad

Niveles Educativos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2009	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educación Tecnológica	17,452	10,581	7,277	4,000	7,000	12,000	15,000	20,000	22,000	25,000	26,500	27,000	27,500	28,500	29,000	30,000
Capacitación	73,807	133,112	151,851	139,894	140,000	140,000	140,000	140,000	140,000	145,000	150,000	160,000	162,000	165,000	165,000	167,000
Técnico Superior	3,017	4,067	4,082	4,114	5,000	8,500	10,000	11,500	13,000	14,500	16,000	17,000	17,500	18,500	19,250	20,000
Pre y Post Grado	77,910	84,929	90,507	95,320	90,320	86,820	80,320	75,320	67,320	60,820	51,320	51,320	51,320	51,320	51,320	51,320

Fuente: INATEC y CNU, y proyecciones propias.

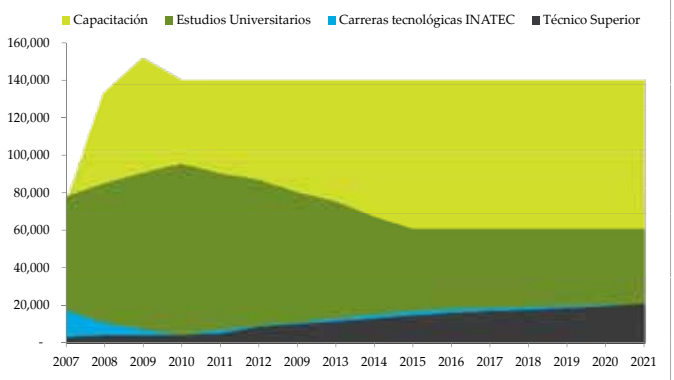
Meta 10.3.1Alternativa B:
Hacia un 60% de la Matrícula Pre y Postgrado respecto a un 40% de la Oferta Tecnológica Media y Superior.

Cuadro 17: Matrícula carreras técnicas, profesionales y capacitación.
Tendencias 2007-2011 y proyecciones 2012-2021. Hacia una relación 60/40.

Niveles Educativos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2009	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educación Tecnológica	17,452	10,581	7,277	4,000	7,000	9,000	11,000	13,000	15,000	17,000	18,000	18,500	19,000	19,500	20,000	20,000
Capacitación	73,807	133,112	151,851	139,894	140,000	140,000	140,000	140,000	140,000	140,000	140,000	140,000	140,000	140,000	140,000	140,000
Técnico Superior	3,017	4,067	4,082	4,114	5,000	8,500	10,000	11,500	13,000	14,500	16,000	17,000	17,500	18,500	19,250	21,000
Pre y Post Grado	77,910	84,929	90,507	95,320	90,320	86,820	80,320	75,320	67,320	60,820	60,820	60,820	60,820	60,820	60,820	60,820

Fuente: INATEC, CNU y proyecciones propias.

Gráfico 12: Matrícula carreras técnicas, profesionales y capacitación.
Tendencias 2007-2011 y Proyecciones 2012-2021. Hacia una relación 60/40



Fuente: Del 2007 al 2011 datos del INATEC y CNU en sus páginas Web. El resto son proyecciones.

Costos Alternativa A y B: (Asignaciones adicionales al INATEC)

Cuadro 18: Asignaciones adicionales al INATEC.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Acumulativo
Costos Alternativa A	1.510	2.415	3.925	4.529	5.434	5.887	6.038	6.189	6.491	6.642	49.060
Costos Alternativa B	0.604	1.208	1.811	2.415	3.019	3.321	3.472	3.623	3.774	3.925	27.172

Recomendación 10.4:
Asociación gobierno-sector privado.

123. Valorar la creación de un fondo común y de un Consejo Nacional de Educación Tecnológica, incorporando decididamente el sector privado en la gobernanza y administración del subsistema. Convendría evaluar la experiencia Salvadoreña, en la cual éste fue asumido por el sector empresarial con mucho éxito. También podría explorarse la co-administración o administración delegada con universidades públicas o privadas.

Meta 10.4.1:
Sector privado y gobierno concertan durante el primera año modalidades de asociación.

Recomendación 10.5:
Definición de estándares y acreditación.

124. Deben establecerse estándares de aprendizaje para las distintas carreras o profesiones y desarrollar los correspondientes procesos de acreditación de instituciones de formación y carreras tecnológicas, con el objetivo de garantizar estándares de calidad. También debe normarse la articulación entre aprendizajes y diplomas técnicos con las carreras universitarias, a fin de facilitar a quienes deseen la posibilidad de continuar más tarde en el nivel terciario.

Meta 10.5.1:
Estándares de acreditación definidos en un plazo de dos años.

Recomendación 10.6:
Orientación vocacional en las secundarias.

125. Hay que fortalecer el servicio de consejería escolar con el componente de formación vocacional y orientación ocupacional como un eje transversal, priorizando el informar, motivar y orientar al estudiantado de los últimos años de secundaria hacia los estudios tecnológicos, según el plan de ofertas tecnológicas territoriales.

Meta 10.6.1:

Año 1: Concertar una estrategia de consejería vocacional-ocupacional de la educación secundaria, entre MINED-INATEC-Sector Privado, y levantamiento de línea de base.

Años 2 al 10: Desarrollar la estrategia con monitoreo de los flujos estudiantiles hacia las carreras tecnológicas.

Recomendación 10.7:
Desarrollar una estrategia para la reconversión profesional hacia perfiles acordes con las tendencias del desarrollo.

126. Las dificultades de muchos egresados en encontrar trabajo en su área de especialización sugieren que existe cierta saturación en el mercado laboral, o que bien sus perfiles o capacidades profesionales no responden a las necesidades del mercado. La evidencia circunstancial apunta hacia carreras como ciencias administrativas, derecho, ingenierías y humanidades. Asimismo hay profesionales para cuyos perfiles se han abierto muy pocas oportunidades laborales, como antropólogos, filósofos, arqueólogos e incluso graduados en turismo, para los cuales la falta de dominio del inglés les limita seriamente sus opciones de empleo. Esta población necesita una segunda oportunidad para facilitar su reinserción efectiva.

127. La estrategia de reconversión debe basarse en un análisis de demandas y ofertas técnicas y profesionales, y ofrecer alternativas de una segunda carrera o una especialización técnica superior, para cuya formación se aproveche la formación general y experiencias que esta población ya posee. Esta estrategia debe concertarse entre las universidades y el sector privado.

128. Además de los egresados sin empleo de la educación terciaria, el país cuenta con un segmento de población que va quedando rezagada y excluida de la educación formal: adolescentes, jóvenes y adultos que cuentan con cierta formación académica primaria o secundaria, pero que han decidido ingresar al mercado laboral y formar familias. A ellos se suma el contingente de alfabetizados que no continuaron estudiando, más aquellos jóvenes y adultos de educación de adultos que recibieron hace algún tiempo una capacitación técnica insuficiente o de mala calidad. Todos ellos requieren actualización continua.

Meta 10.7.1:
Año 1: Concertar el diagnóstico de disponibilidad de recursos calificados desempleados o subempleados, y diseñar un plan de reconversión entre el CNU-INATEC-Sector Privado y gremios.

Años 2 a 6: Desarrollar el plan de reconversión tecnológica y profesional, con una estrategia de monitoreo y evaluación.

Recomendación 10.8:
Concertar ampliación de recursos.

129. El sector privado y el gobierno deben proponerse metas concretas para la expansión y adecuación de la educación intermedia y técnica, estimar sus costos y proponerse la ampliación de recursos que de allí deriven. El primer paso será definir las características de la oferta que se necesita para el próximo decenio.

Meta 10.8.1: Año 1: Estimar y concertar los costos de la ampliación de la oferta de educación tecnológica media y media-superior, incluyendo un plan de inversión pública, respaldado por los sectores (CNU-INATEC-Sector Privado y gremios).

Recomendación 10.9:
Gradual y sostenida expansión de centros regionales de formación tecnológica acordes con los perfiles potenciales territoriales.

Meta 10.9.1: Año 1: Concertar un plan de expansión de centros tecnológicos regionales.

11. Modernizar y hacer más eficiente la educacion superior

Un sector de gran valor estratégico

130. Las observaciones sobre la prioridad otorgada al sector primario para nada implican subestimar la importancia estratégica que tiene la educación terciaria para el desarrollo del país. En el mundo actual, con el auge de la cultura del conocimiento y el aumento en los requerimientos de calificación de los recursos humanos, la educación superior no ha disminuido sino aumentado su importancia. Contar con una masa crítica de recursos humanos de alta calificación, es un elemento que atrae y facilita las inversiones, así como hace disponer al país de los elementos claves para movilizar con calidad, no sólo los sectores económicos, sino también los sociales, culturales, políticos y ambientales.

131. Aunque en términos relativos, el sector recibe una cuota privilegiada en relación a la asignada a otros subsectores, en términos absolutos los montos

invertidos por estudiante difícilmente superan los regionales. Es preciso advertir, sin embargo, que así como en la educación básica no todo es problema de falta de recursos, sino de la forma en que se administran, en la educación superior esta observación es aún más pertinente. Consideramos que una racionalización de la oferta, acompañada de la rendición de cuentas y otras reformas del sistema, produciría grandes ahorros y potenciaría en forma extraordinaria los recursos que actualmente recibe.

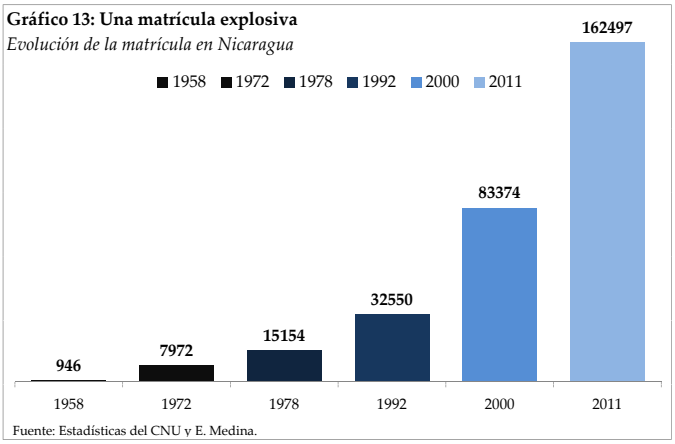
Una matrícula que se duplica aproximadamente cada diez años.

132. La matrícula y el gasto en educación terciaria se han venido incrementando fuertemente desde la década de los cincuenta, tanto en valores absolutos como relativos. En 1958, año en que tras las gestiones del rector Mariano Fiallos Gil y bajo la presidencia de Luis Somoza la Universidad Nacional obtuvo su autonomía, la matrícula era de 958 estudiantes distribuidos en cinco carreras. Para 1972 la matrícula había subido a 7,927 y el número de carreras a 24. Seis años más tarde, en 1978, ya en vísperas de la revolución, la matrícula casi se había duplicado alcanzando los 15,154 estudiantes. Durante la década de los ochenta cesa la autonomía, estancándose relativamente la matrícula, siendo para 1989 de 15,617 estudiantes.

133. El 4 de abril de 1990, durante el período de transición entre las elecciones de Febrero y la asunción al poder de Violeta Barrios de Chamorro, el presidente saliente Daniel Ortega ratificó la ley 89 (Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior), estableciendo el 6% del presupuesto a favor de las instituciones, miembro del allí mismo creado Consejo Nacional de Universidades (CNU), constituido por las universidades públicas y algunas privadas, taxativamente mencionadas. En 1992 su matrícula llegaba a 30,816 estudiantes. En 1994 la Asamblea Nacional elevó el 6% a rango constitucional.

134. Para el año 2000 la matrícula del CNU había subido a 53,899 estudiantes y la de las universidades privadas, en rápida proliferación, aunque excluidas del 6%, era ya de 31,462 estudiantes. En el año 2011 la matrícula reportada por el sistema del CNU fue 99,437. La de las universidades privadas no subvencionadas se estima en 63,060 estudiantes.

Gráfico 13: Una matrícula explosiva
Evolución de la matrícula en Nicaragua



Fuente: Estadísticas del CNU y E. Medina.

135. Vale observar que aunque el crecimiento de la matrícula ha sido acelerado, el porcentaje de la población matriculada, en edad para asistir a la educación superior (17 a 23 años) es del 11.5%, inferior al 20.6% de la región centroamericana y del Caribe. Es importante, sin embargo, sopesar la significancia de los porcentajes en relación a las características económicas del país, ya que promover la ampliación de la oferta profesional, sin considerar su entorno, puede conducir a saturaciones del mercado laboral en detrimento del ingreso de los graduados.

Un problema de oferta y demanda.

136. De acuerdo al PNDH "existe una excesiva diversificación de carreras. Se ofrecen 650 carreras, muy por encima de las 24 existentes en 1972, además de 828 planes de estudio y 369 titulaciones. La oferta de carrera más numerosa corresponde al área de Ciencias Administrativas y Económicas y sus carreras son ofrecidas por 37 universidades en 98 especialidades. 27 universidades ofrecen 98 carreras de ingeniería y arquitectura. 27 universidades ofrecen carreras de derecho. 19 universidades ofrecen medicina en sus distintas alternativas".

137. La oferta de carreras del nivel terciario no parece obedecer a un análisis de su contribución para el país y de sus costos beneficios. Insumos claves para la apertura, financiamiento o priorización de carreras son desconocidos; se ignora la demanda potencial de las mismas; no se monitorea la tasa de empleo e ingresos de sus graduados; y no se ha analizado suficientemente su contribución al crecimiento del país.

138. Un estudio del BID en 2003 estimó una tasa de desempleo declarado por egresados y graduados del 30.3% y solamente el 21.9% trabajaban por cuenta propia. Abunda la evidencia circunstancial de muchos graduados desempleados o ejerciendo labores no profesionales, como conductores, cajeros, vendedores, etc. Un estudio efectuado en Costa Rica estimó la empleabilidad de sus egresados universitarios en el 2006, detectando que ingeniería encabezaba la lista, con un 68.3% de recién egresados que encontraban trabajo, mientras los egresados de ciencias básicas ocupaban el último lugar con un 3.2%. La tasa de humanidades era del 14.1%.

139. El problema no procede solo de ofertar carreras con escasa demanda o sobre saturadas, sino en currículos desfasados o débiles que no transmiten las habilidades o capacidades que exige el mercado. Puede haber una abundancia de profesionales en ciertas ramas, pero una escasez de buenos profesionales.

140. Parte del problema lo constituyen también las bajas tasas de crecimiento que ha tenido Nicaragua en las últimas décadas. Pasar de una tasa de crecimiento del 3 al 6% aumentaría sensiblemente la demanda de graduados, sobre todo si se trata de inversiones que requieren altas tasas de personal calificado. Atraerlas es una prioridad y responsabilidad impostergable de los gobiernos, así como mejorar y adecuar la calidad de su oferta es una responsabilidad conjunta de los rectores.

Un problema de calidad y eficiencia.

141. Detrás de las dificultades para conseguir empleo y remuneraciones adecuadas, existen normalmente deficiencias en la calidad de la enseñanza recibida, o la falta de pertinencia de la misma ante las necesidades concretas del país. El problema con evaluar estos aspectos a nivel terciario es que el sistema superior nicaragüense no utiliza mecanismos que midan y publiquen resultados.

142. La percepción necesariamente subjetiva o anecdótica, pero compartida por muchos empleadores o empresarios, es que una alta proporción de los profesionales graduados localmente adolecen de serias deficiencias. Existen incluso complejos empresariales que tienen por política no contratar egresados de universidades locales para puestos medios y superiores. Parecido a lo que ocurre con primaria, una parte de la enseñanza universitaria corre el riesgo de considerarse relativamente ficticia o sensiblemente inferior a las expectativas internacionales asociadas con los graduados de este nivel. Cabe incluso considerar que el problema de los graduados desempleados y los bajos salarios que devengan la mayoría, obedece tanto a su falta de buena preparación profesional como a sobreoferta.

143. Otro problema del sistema son sus altas tasas de deserción y repetición. Las universidades no suministran información sobre el número de egresados y graduados por cohorte. Algunos estudios[36] estiman que sólo un 20% de los alumnos matriculados concluyen sus estudios en el período estándar de 5 años. Medina (2000) estima que el porcentaje de graduados con relación al ingreso pasó de 15% en 1995 a 31% en 1998.

144. Usualmente el dato que utilizan las estimaciones es la brecha entre el número de estudiantes que se matriculan y el número que se gradúan. En 1994, por ejemplo, se matricularon 34,628 estudiantes. Con una retención del 100% ese mismo número se hubiera graduado al quinto año, en 1998. Sin embargo estos fueron 3,159, el 9.1%. Obviamente, los graduados de cada año reflejan no sólo los sobrevivientes de la cohorte inicial sino otros que de cohortes anteriores que se suman por haber repetido. Este factor incide fuertemente en el costo promedio por egresado. De acuerdo a las mismas estimaciones[37], un egresado del sistema del CNU costaba 4 veces más que el egresado de universidades privadas no subsidiadas, US$21,400 versus US$5,771. La elevada tasa de deserción significa que la mayor parte de los impuestos que el público paga para sufragar el 6% se están gastando en millares de estudiantes que nunca se gradúan y la otra parte en graduados de baja calidad.

145. También entre los factores a examinarse en cuanto a eficiencia cabe mencionar el de los empleados no docentes, el cual podría incluir muchos supernumerarios, y el consumo de los servicios básicos. El privilegio de la gratuidad no fomenta el ahorro.

Causas de los problemas o factores a corregir.

146. Conspira contra la calidad educativa el hecho de que a pesar de avances recientes, el sistema todavía adolece de normas de acreditación que establezcan parámetros mínimos para la apertura

36 BCN, 1996 y Porta, 2000.

37 BCN 1996.

y mantenimiento de carreras, especialidades y cursos de postgrado. Los esfuerzos por establecer un sistema de acreditación nacional marchan a un ritmo muy lento. El BID financió desde el 2002 un programa de acreditación de la educación terciaria. En el 2005, Carlos Olivares, director del proyecto, estimó que Nicaragua necesitaría 3 años para montar su sistema. Todavía no se ha hecho. En Septiembre del 2011 se registró un modesto avance al anunciarse la acreditación regional de una de las carreras de la Universidad Nacional de Ingeniería.

147. La ausencia de estándares de acreditación ha facilitado la multiplicación de carreras y especialidades que no están respaldadas por una fuerza docente debidamente calificada. Normalmente la enseñanza a nivel de licenciatura debería ser impartida por profesores que tengan por mínimo una maestría. La correspondiente a maestrías sólo puede ser enseñada por profesores con doctorado o Ph.D.

148. En 1997 en las instituciones del CNU poseían doctorado el 10.1% de los docentes. Sin embargo, se ignora cuántos son Ph.D. en sentido estricto, o doctores en virtud de ser abogados y médicos tradicionales, a quienes se les ha aplicado esta nomenclatura. Un 19.3% tenían maestrías. La multiplicación de las maestrías nacionales, sin los procedimientos de acreditación requeridos internacionalmente y que usualmente carecen del contingente mínimo de doctores (Ph.D.), ha redundado en un aumento de los docentes con dicho nivel. En 2009 en las universidades adscritas al CNU un 45.0% poseían maestrías, el 5.8% doctorado y el resto eran licenciados. Evidentemente, la gran mayoría de estos docentes han sido graduados en el país en programas que no reúnen muchos de los criterios propios del nivel terciario. Una minoría proviene de universidades acreditadas internacionalmente, en virtud de convenios con universidades de otros países.

149. Otra causa de la baja calidad ha sido el crecimiento acelerado de la matrícula. La distribución del presupuesto universitario entre tantas carreras y estudiantes, dificulta reclutar y pagar la fuerza docente indispensable para ofrecer una enseñanza que corresponda a las exigencias del nivel universitario. En 2009 un 45.6% de la docencia era de tiempo completo; 43.6% de régimen horario; 7.4% de medio tiempo; y 3.4% de ¼ o ¾ de tiempo, lo cual refleja la tendencia del mercado laboral hacia la no formalización de la docencia, con sus inconvenientes relativos a sus derechos. En todo caso, un factor que dificulta la mejoría salarial y el predominio de profesores de tiempo completo y altos grados académicos es precisamente la cantidad de alumnos que atiende el sistema. En este sentido, la educación terciaria nicaragüense enfrenta el dilema típico de los países pobres: expansión de matrícula a costa de calidad, o mejoría de calidad a costa de la expansión. Creemos que llegó el tiempo de preferir la segunda alternativa, en vista de la existencia de un alto volumen de profesionales dentro y fuera del mercado laboral, y por las crecientes demandas cualitativas que plantea el desarrollo de nuestro país.

150. Pero es importante señalar que otro factor que conspira contra la calidad es la inexistencia de normas objetivas o claras para la contratación, promoción o despido del personal docente, así como de evaluaciones del desempeño docente, con la consiguiente ausencia de promociones basadas en el mismo. Los criterios que más influyen en la escala salarial son el título obtenido y los años de servicio, no la calidad de la docencia o los aportes profesionales o científicos. Mientras esto no se resuelva, aumentos en las remuneraciones corren el riesgo de no mejorar la calidad de la enseñanza.

151. Así como no se evalúa el desempeño de cada docente, el sistema no rinde cuentas suficientes de su desempeño o de su eficacia institucional, ni a nivel de centros de estudio o de carreras o departamentos, en función de sus objetivos e indicadores apropiados de calidad y éxito—si bien algunas universidades ya están practicando sus primeras auto-evaluaciones. Tampoco se rinde cuenta del uso final de los recursos y de su posible rentabilidad económica y social, ni se examina el costo real de graduar a sus egresados por carrera.

152. Toda institución de prestación de servicios con fondos públicos, debería poder medir periódica y sistemáticamente la eficacia de su gestión. De otra forma ni ellos ni el público pueden saber si ésta mejora o empeora y se carece de una herramienta administrativa esencial para orientar mejor los esfuerzos.

Recomendación 11.1:
Acelerar la puesta en marcha de los procesos de acreditación terciaria.

153. Es imperativo, a casi 12 años de haber financiado el BID su proyecto para impulsar la acreditación terciaria, acelerar el proceso. Es natural que universidades públicas y privadas, con serias deficiencias docentes,

académicas y de infraestructura, perciban la exigencia de acreditación como amenaza y sugieran, como efectivamente hicieron algunas en el 2002, que los estándares nicaragüenses fueran ajustados a las limitaciones del país y no impusieran parámetros traídos de afuera. Sin embargo el fenómeno de la globalización y la modernización, así como las propias exigencias de la sociedad, requieren que los títulos universitarios garanticen al público que sus portadores reúnen una serie de competencias mínimas—que, por ejemplo, hacen capaz al ingeniero de diseñar un puente seguro y a un médico de operar un paciente.

154. Los rectores y la opinión pública tienen una responsabilidad especial en propiciar este proceso y consensuar, a la mayor brevedad, los parámetros y modalidades de acreditación que han de normar el sistema. Las universidades podrían de inmediato entrar en procesos de auto evaluación, mientras se establecen las políticas de evaluación externa. Es preciso que los respectivos procesos y resultados se den a conocer y que el sistema universitario, estatal y privado, opere con transparencia y apertura al escrutinio público.

Meta 11.1.1:
Tener oficializado y operativo el sistema de acreditación para el año 2015.
Costo: Voluntad política.

Recomendación 11.2:
Establecer sistemas de medición del desempeño docente e institucional.

155. Así como es preciso conocer el grado en que un docente cumple su compromiso de impartir buena enseñanza, todas las universidades tienen el deber de conocer, transparentar y publicar su propio desempeño institucional. Hacerlo es un imperativo de tipo profesional y una responsabilidad ante la sociedad que los financia y ante su clientela—estudiantes y padres de familia que las escogen. Debe poderse evaluar periódicamente la eficacia de cada carrera, tanto en términos de calidad educativa como en sus costos y beneficios. Las universidades deben auto evaluarse y someterse a evaluaciones externas, de forma que se pueda conocer sus respectivas calidades y los cambios a través del tiempo.

156. En una etapa posterior, esto debería de producir consecuencias relativamente previsibles dentro de un marco normativo de acreditación. Afortunadamente, como se mencionó antes, esto está ocurriendo aunque es preciso acelerar el proceso y asignarle fechas y parámetros de cumplimiento. Deberían llevarse y publicarse a la mayor prontitud estadísticas e indicadores de eficiencia por carrera. Debería normarse el sistema de contratación y promoción de profesores y las formas de evaluar su desempeño. Deberían compararse para cada carrera sus costos por alumno, por graduado, sus tasas de retención, etc.

Meta 11.2.1:
Establecer sistema de medición de desempeño institucional y docente en 2 años.

Costo: Básicamente voluntad política. La mayor parte de estas medidas pueden ejecutarse con el personal y recursos actualmente disponibles. La única excepción sería el pago de consultores externos.

Recomendación 11.3:
Racionalizar la oferta de carreras.

157. Habría que evaluar las demandas de habilidades profesionales presentes y futuras, a fin de readecuar la oferta actual, modificando, añadiendo y disminuyendo las carreras que lo requieran. Parte de este esfuerzo requerirá la medición de empleo profesional y el seguimiento a determinadas cohortes de egresados. También habrá que examinar a profundidad los contenidos, la pertinencia y la calidad de las carreras existentes, en función de las demandas, tendencias y necesidades nacionales. El CNU podría utilizar la distribución de becas para incentivar aquellas carreras donde considere conveniente incentivar y retener la matrícula y para restar incentivos a las que considere saturadas o de menor rentabilidad social.

158. Dentro de la racionalización de la oferta debería darse impulso a carreras de perfil técnico medio superior. De esta forma el 6% del CNU apuntalaría a este subsector y contribuiría a cerrar la brecha entre las carreras clásicas y éstas. También cabe orientar parte de los recursos hacia la formación de docentes de la educación básica y media; a la par de destinar un porcentaje del 6% en beneficio de este sector se aseguraría la contratación de estos docentes graduados de nivel superior.

Meta 11.3.1:
Hacer mediciones del empleo y desempleo profesional y ingresos promedio en un plazo de un año.

Meta 11.3.2:
Realizar estudio de pertenencia y calidad de carreras en dos años.

Meta 11.3.3:
Concretar metas relativas a la oferta de carreras.

Costo: Básicamente voluntad política más el costo de algunas encuestas de medición del empleo y desempleo profesional.

Recomendación 11.4:
Reconvertir parte de la docencia e instalaciones del sistema del CNU en "universidades comunitarias".

159. Las universidades del CNU podrían diversificar su oferta de estudios y capacitaciones de forma más adecuada a las necesidades de la población juvenil y del desarrollo, disminuyendo la proporción que invierten en carreras clásicas, de 5 o 6 años, posiblemente saturadas, y expandiendo la gama de carreras cortas y títulos intermedios, propios de las modalidades de universidades comunitarias Internacionalmente se les conoce como universidades politécnicas o community colleges. Hacerlo proporcionaría a la juventud mayores opciones educativas junto con alternativas posiblemente más acordes con sus inclinaciones, talentos y fortalezas. Estudiantes que tal vez no descollarían en medicina podrían ser excelentes laboratoristas, sin pasar por la frustración de desertar en media carrera.

160. A los jóvenes que entren en este sistema y destaquen académicamente podría brindársele más tarde la opción de aplicar sus créditos a una carrera tecnológica, a fin de profundizar o especializarse de acuerdo con su vocación. Estas carreras profesionales también se beneficiarían al contar con estudiantes mejor seleccionados y más seguros de su vocación profesional. Este tipo de política podría ir acompañada de un proceso de selección de estudiantes de secundaria, con base principalmente en intereses, aptitudes y rendimiento académico, procurando no establecer de ninguna forma discriminación hacia las carreras tecnológicas, sino haciéndolas valer por su especialidad y aporte al desarrollo. También se estimulará su preferencia mediante el otorgamiento de becas o ayudas financieras y haciendo más selectivo o restringido el acceso a dichas ayudas para quienes buscan matricularse en carreras clásicas de inferior demanda.

Meta 11.4.1:
Año 1: Realizar estudios de factibilidad para la expansión de universidades comunitarias. Año 2-3: Iniciar o expandir la oferta de esa modalidad. Año 10: El 25% de la matrícula de la educación superior es absorbida por esta modalidad.

Costo: Voluntad política. Ofertar esta modalidad de carreras técnicas sólo requiere redistribuir mejor los recursos dentro del sistema del CNU, trasladando recursos de carreras clásicas menos priorizadas a carreras técnicas medio superior.

Recomendación 11.5:
Bajar drásticamente la deserción.

161. Reducir la tasa de deserción al nivel terciario sería una de las formas más eficaces de producir ahorros y mejorar el uso de los recursos del sistema. Dado que aproximadamente dos tercios de los universitarios en que se gasta el 6% no se gradúan, reducir dicha cantidad a la mitad equivaldría a casi duplicar los ingresos del sector. Con una fuerza docente menor pero más calificada, e instalaciones menores pero más equipadas y modernas, podría mejorarse considerablemente la calidad de los que se gradúan. Asimismo, las becas incentivarían que una mayor proporción de estudiantes se dirija a modalidades de universidades comunitarias y salidas técnicas.

Meta 11.5.1:
Año 1: Generalizar los examenes de admisión en todas las carreras incorporando estándares que aseguren una mayor permanencia de los estudiantes admitidos.

Meta 11.5.2:
Año 1: Crear e implementar una nueva política de becas que responda a la pertinencia de las distintas carreras y que además incentive la permanencia de los estudiantes en sus carreras.

162. Reducir el diferencial entre matrícula inicial y cifras de graduados demandaría, por una parte, establecer más y mejores exámenes de ingreso en las distintas carreras. También demandaría el establecimiento de exigencias académicas más estrictas, de forma que se eviten los llamados estudiantes o profesionales eternos, que toman muchos años para graduarse y que cambian de carrera con mucha facilidad. Las becas estudiantiles también deben condicionarse a la obtención y mantenimiento de buenos promedios académicos.

163. Evidentemente, un mayor rigor académico excluirá de la educación superior a muchos estudiantes que antes habrían ingresado temporalmente al sistema. Pero un buen número de estos podrían ser absorbidos productivamente expandiendo la modalidad de los cursos propios de las universidades comunitarias, o a través de otras salidas laborales, de preferencia en el sector técnico y vocacional, por lo que es imperativo articular el sector terciario con el técnico.

Costo: Voluntad política y asignaciones al INATEC incluidas en la Meta 10.3 Alternativas A y B.

Recomendación 11.6:
Explorar posibilidades de aranceles para los no pobres, y de préstamos subsidiados y vouchers.

164. Una forma de aumentar los recursos para la educación terciaria sin gravar el presupuesto nacional sería el establecimiento de aranceles diferenciados para los alumnos que pueden pagar. Los subsidios, en una sociedad tan pobre como Nicaragua, deberían favorecer exclusivamente a los más pobres. Quienes han podido pagar por su educación media normalmente tienen la capacidad de pagar montos similares en la educación superior. Su aporte podría sufragar un nada despreciable 15 o más por ciento del presupuesto universitario, lo cual podría canalizarse para aumentar las becas de los más pobres. Esto es posible si se considera que en 2009 un 40.1% de los matriculados en las universidades del CNU procedían de centros de educación secundaria privados donde pagaban aranceles. Esta participación era mayor en la UNAN-León (49.4%), la EIAG (51.1%), la UNI (56.2%) y la UCA (70.4%).

165. Algunas universidades del CNU, como la UCA, ya cobran aranceles diferenciados, práctica que hoy es extensa en las universidades públicas de la mayoría de los países desarrollados y de algunos de América Latina, como Costa Rica, Jamaica, Ecuador, Chile y Colombia. Incluso China comunista lo hace; en ella el 65% del presupuesto universitario es financiado por el estado y el 35% por las cuotas que pagan los estudiantes. El quid del asunto es cobrar en proporción a sus ingresos a quienes pueden pagar y eximir totalmente a quienes no pueden hacerlo.

166. Para el tema de la equidad es importante tener en cuenta no sólo que un porcentaje apreciable de la matrícula universitaria proviene de estratos de ingresos superiores, sino que normalmente ellos están sobre representados en la lista de los graduados. Aunque todavía no existen estadísticas al respecto, puede asumirse que la tasa de deserción entre los procedentes de las secundarias privadas es menor que la de quienes proceden de las públicas, por ser las primeras de mejor calidad. Los aranceles podrían combinarse con sistemas de préstamos subsidiados a los estudiantes, a ser amortizados por los graduados a tasas de interés preferenciales y tras un período de gracia.

167. Otro sistema candidato a la discusión es el de becas (vouchers) reservadas a los estudiantes de menor ingreso, con fondos del 6% y facultando al beneficiario la posibilidad de escoger la universidad de su preferencia, aún fuera del sistema del CNU. Esta modalidad de financiar la demanda, en lugar de la oferta, podría ser más equitativa y eficaz que el modelo tradicional, y tendría la ventaja adicional de introducir un elemento de competitividad en el sistema universitario público.

Meta 11.6.1:
Año 1: Convocar a un foro nacional para discutir la posibilidad del establecimiento de aranceles proporcionales a lo que el estudiante pagaba en secundaria.

Costo: Voluntad política.

12. Estimaciones de costos y alternativas de financiamiento.

El costo global de las recomendaciones excede levemente el 1% del PIB.

168. El costo global de las recomendaciones arroja un promedio anual de US$112.4 millones de dólares durante 10 años. Esto equivaldría a un 1.18% del PIB, bajo un supuesto del crecimiento de la economía del 6% promedio. En un escenario de crecimiento modesto del PIB (3%), el costo de estas recomendaciones representaría 1.40% del PIB. El Escenario conservador implicaría subir del 5.52% actual al 6.92% la asignación a la educación. En el Escenario optimista, el porcentaje del PIB pasaría a 6.7%. Esto quiere decir que la recomendación de Naciones Unidas, de que la inversión educativa represente al menos el 7% del PIB, coincide muy de cerca con los estimados de inversión sugeridos por este estudio.

169. Cabe advertir que algunos de los costos asociados con algunas recomendaciones (por ejemplo la

alimentación escolar) podrían estar parcial o totalmente cubiertos en el próximo presupuesto educativo o en las programaciones de algunos cooperantes. También cabe observar que no se han computado los ahorros que podrían derivarse algunos años más tarde, si algunas de las recomendaciones implementadas tienen éxito en mejorar algunos indicadores, como por ejemplo las tasas de supervivencia.

170. La conclusión fundamental, y la relevante para el análisis, es que existe una brecha entre las necesidades del sector de educación básica y los presentes niveles de financiamiento. ¿Cómo obtener los recursos necesarios o, al menos, la mayor cantidad posible de estos? Contestarlo demanda explorar un abanico de posibilidades, muchas de ellas delicadas, por cuanto pueden involucrar reasignación de recursos. Todas son compatibles y pueden combinarse en distintas proporciones. Si después de explorarse y consensuar distintos escenarios, los fondos sólo alcanzan a cubrir una parte de los costos expresados, habrá que priorizar dentro de las alternativas otorgando preferencia a las que tengan el mayor potencial de impacto y el menor costo relativo.

Alternativas de financiamiento.

A. **Revisando modalidades de financiamiento de la educación superior.** El 6% del presupuesto general de la república (8.9%, al añadir la partida de servicios públicos) que contribuye a priorizar la educación terciaria y a estrechar los fondos disponibles para la primaria, es un precepto constitucional. Podría proponerse, sin embargo, y sin vulnerar la ley del 6%, que los gastos en concepto de servicios básicos de las universidades corrieran a cuenta de dicho porcentaje. Igualmente podría explorarse la posibilidad de que una ley secundaria disponga que el cómputo del 6% se haga exclusivamente sobre los ingresos ordinarios del estado y no sobre préstamos y donaciones externas, o bien, que dicho 6% sobre donaciones sea compartido en partes iguales por la educación terciaria y la básica.

B. **Asignar un porcentaje fijo del presupuesto general a la educación básica.** Otra opción, conceptualmente fácil y atractiva pero difícil de implementar ante un presupuesto tensionado, es asignar por ley a la educación básica, que hoy recibe un 9.86% del presupuesto nacional, un porcentaje mayor del mismo. Si a manera de hipótesis, se estableciera un 12% (el doble que las universidades), habría que trasladar 2.14% adicionales, equivalentes a US$38,932,202 (cifras del 2009) del Presupuesto General de la República a la educación básica, ya sea reduciendo asignaciones a otras dependencias o aumentando ingresos vía mayor recaudación. Con todo, esta cifra no cubre el costo total de las recomendaciones identificadas.

C. **Que las universidades asuman cuotas importantes de la formación docente del Ministerio de Educación y de la educación técnica.** Como se aborda en la sección sobre la educación terciaria, reformas a lo interno del sub-sistema universitario podrían hacer que este asuma con sus recursos necesidades de la educación básica, como la formación superior de docentes de primaria y de la educación tecnológica.

D. **Subir la cuota de la cooperación venezolana destinada a la educación.** Actualmente un 2.9% de la cooperación venezolana se destina a educación, cultura y recreación. Elevar dicho porcentaje al 10% produciría, a los niveles de cooperación del 2011, aproximadamente US$33.7 millones de dólares.

E. **Canalizar en forma prioritaria fondos de la cooperación internacional hacia la educación básica.**

F. **Aumentar impuestos y/o mejorar recaudación.**

Conclusión.

171. Aumentar el financiamiento para cualquier sector en circunstancias de estrechez es siempre difícil. Pero mucho puede lograrse con buena voluntad y cuando el interés de la nación, y sobre todo de sus más pobres, se coloca por encima de los intereses individuales o de grupo. Financiar y administrar mejor la educación básica requerirá sacrificios. Pero creemos que es uno de los que más vale la pena, puesto que se encuentran en juego la superación de la pobreza y el futuro de millares de nicaragüenses. Lograrlo depende del patriotismo de los nicaragüenses.

Cuadro 19: Resumen de costos de las inversiones educativas y porcentajes del PIB.

Escenarios A y B. Período 2012-2021

	Inversiones Educativas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Acumulativo
1	Complemento alimentario a niños menores de 3 años con riesgo nutricional	8.500	8.512	8.524	8.536	8.548	8.560	8.572	8.584	8.596		76.932
2	Complemento alimentario a niños del tercer nivel de pre-escolar y primeros tres grados de primaria	10.173	10.188	10.202	10.217	10.232	10.246	10.261	10.276	10.291	10.306	102.392
3	Universalizar cobertura 3er nivel pre-escolar	1.300	1.302	1.304	1.306	1.308	1.309	1.311	1.313	1.315	1.302	13.070
4	Evaluación de aptitudes docentes para los primeros grados	0.050	0.050					0.050	0.050			0.200
5	Agua potable para el 100% de centros educativos	3.186	3.186	3.186	3.186	3.186	3.186	3.186	3.186	3.186	3.186	31.860
6	Reparaciones y pupitres al 50% de centros deteriorados	7.318	7.318	7.318	7.318	7.318	7.318	7.318	7.318	7.318	7.318	73.180
7	Mochila escolar para 50% de niños en riesgo de deserción	3.928	3.928	3.928	3.928							15.712
8	Evaluación de aprendizajes de competencias básicas	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.050	0.500
9	Incremento del salario docente hasta 75 y 100% de canasta básica	22.437	33.081	43.002	57.549	64.584	72.263	80.638	89.765	99.707	110.527	673.553
10	Evaluación de capacidad profesional de docentes de Normales	0.03			0.03			0.03			0.03	0.12
11	Incremento salarial específico a nuevos docentes de Normales	0.075	0.075	0.075	0.075	0.075	0.075	0.075	0.075	0.075	0.075	0.75
12	Rehabilitación y mejoras a Escuela Normal Managua	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	2.0
13	Computadoras XO a la mitad de niños primer grado	7.414	7.414	7.414	7.414	7.414						37.07
14	Televisores a 1 TV por 100 alumnos (100% primaria y secundaria)	0.3593	0.3593	0.3593	0.3593	0.3593						1.7965
15	Computadoras de escritorio a 1 PC por cada 100 alumnos (100% primaria y secundaria)	0.4925	0.4925	0.4925	0.4925	0.4925	0.4925	0.4925	0.4925	0.4925	0.4925	4.925
16	Textos para un 20% adicional de alumnos de primaria y secundaria.	3.088	3.231	3.426	3.64	3.868	3.99	4.118	4.254	4.398	4.548	38.561
17	Asignación adicional al INATEC	1.510	2.415	3.925	4.529	5.434	5.887	6.038	6.189	6.491	6.642	49.059
	Totales	70.110	81.802	93.406	108.829	113.068	113.577	122.340	131.752	142.119	144.676	1121.680
	Crecimiento del PIB (Alternativa A: Optimista)	*4%*	*6%*	*6%*	*6%*	*6%*	*6%*	*6%*	*6%*	*6%*	*6%*	*Promedio*
	PIB (Escenario A)	$ 6,813.56	$ 7,222.37	$ 8,154.07	$ 8,643.32	$ 9,161.92	$ 9,711.63	$ 10,294.33	$ 10,911.99	$ 11,566.71	$ 12,260.71	
	Costo de las reformas como % PIB (Escenario A)	*1.03%*	*1.13%*	*1.15%*	*1.26%*	*1.23%*	*1.17%*	*1.19%*	*1.21%*	*1.23%*	*1.18%*	*1.18%*
	Crecimiento del PIB (Alternativa B: Modesta)	*4%*	*3%*	*3%*	*3%*	*3%*	*3%*	*3%*	*3%*	*3%*	*3%*	Promedio
	PIB (Escenario B)	$ 6,813.56	$ 7,017.97	$ 7,228.51	$ 7,445.36	$ 7,668.72	$ 7,898.78	$ 8,135.75	$ 8,379.82	$ 8,631.21	$ 8,890.15	
	Costo de las reformas como % PIB (Escenario B)	*1.03%*	*1.17%*	*1.29%*	*1.46%*	*1.47%*	*1.44%*	*1.50%*	*1.57%*	*1.65%*	*1.63%*	*1.42%*

Fuente: Elaboración propia.

La calidad: Aspecto clave en la propuesta de agenda educativa para el desarrollo

Introducción

1. FUNIDES ha preparado una propuesta de agenda educativa con importantes aportes. En la misma se enfatiza la importancia de crear un consenso nacional para mejorar la oferta educativa en aspectos clave. Uno de estos aspectos es **la calidad** de la educación la cual generalmente se mide evaluando el aprendizaje.

2. De acuerdo a FUNIDES: "La debilidad más grande de la estructura educativa nacional está en su base; esto se manifiesta en su **cobertura insuficiente y no sostenida, su baja escolaridad y su pobre calidad**. Los indicadores más recientes del Foro Económico Mundial le otorgan a Nicaragua el puesto 131 en su calidad de educación primaria, de un total de 139 países, lo que implica que solo ocho países en el mundo tienen un sistema educativo de peor calidad que el de Nicaragua" (FUNIDES, Belli H., Ascencio C., p. 8, 2011).

3. Uno de los problemas citados, la **baja cobertura** ha sido objeto de preocupaciones de varios gobiernos, y aunque sigue representando un desafío, sobre todo con la población en mayor pobreza, se puede decir que Nicaragua ha progresado. Si en el futuro, tal y como lo recomienda FUNIDES, el país aplica medidas de discriminación positiva para ampliar la cobertura entre los sectores más vulnerables, este problema puede resolverse. Incentivar la demanda, mejorar la educabilidad de la población y la oferta abriendo plazas de maestro/as en áreas rurales remotas, completar grados en escuelas primarias multigrado, atender el problema de la extra edad y dar seguimiento cercano a la matrícula de cara al crecimiento poblacional, son tareas muy importantes formuladas en esta propuesta de FUNIDES.

4. Incrementar los **años de escolaridad** es también importante, aunque este tema ha sido foco de diversos esfuerzos, e incluso el actual gobierno ha hecho de la "batalla por el sexto grado" un eje de trabajo. Si esta batalla es exitosa las tasas de graduación de primaria deberán incrementarse y con ello Nicaragua avanzará.

5. Sin embargo, aún logrando un 100% de cobertura neta y superando los 5.9 años promedio de escolaridad (ibid p. 9), todavía Nicaragua tendría pendiente la compleja tarea de mejorar la **"pobre calidad de la oferta educativa"**. Esta tarea representa un gran desafío y reviste crucial importancia. ¿Por qué?

6. 1.- En lo que toca al desarrollo económico, está documentado que la capacidad de aporte de los ciudadanos hacia su país, sociedad y familia, no es tanto el resultado de un número de años estudiados (Vegas et al, 2007, Hanushek 1986, Hanushek 2007), sino de que los estudiantes adquieran una serie de habilidades y competencias en cuyo desarrollo la escuela tiene un rol importante. PISA/OECD (pp. 5-8, 2005) destacan tres competencias generales:

   - Estar en capacidad de utilizar una variedad de herramientas para interactuar efectivamente en la sociedad y su medio. PISA considera dos herramientas, la tecnología informativa y el lenguaje.

   - Desarrollar capacidad de socializar, convivir y trabajar en el seno de grupos heterogéneos.

   - Desarrollar autonomía social, tomando responsabilidad de sus vidas las cuales se desenvuelven en un contexto social amplio" (ibid, traducción libre de la autora).

7. Sin embargo, en países como Nicaragua, sin restar importancia al rol socializador de la escuela en cuyo seno también se deben cultivar valores para la convivencia ciudadana y contribuir al desarrollo de habilidades sociales, es difícil evaluar la calidad del servicio, tomando como referencia estas tres competencias generales. Hanushek y Woessmann (2008) llegaron a esta conclusión luego de analizar abundantes investigaciones sobre el rol de la educación en promover el bienestar económico, indicando que la contribución distintiva de la escuela al crecimiento económico de países como Nicaragua es conseguir desarrollar en los estudiantes habilidades cognitivas (p. 2, 2008). La primera competencia general que destaca PISA las incluye implícitamente.

8. Ambos autores reconocen la dificultad de medir estas habilidades, pero establecen que una variable aproximada para acercarse a evaluarlas son los resultados en pruebas estandarizadas de matemáticas, lenguaje y ciencias. Señalan Hanushek y Woessmann (2008) que tan solo una desviación estándar en los resultados de pruebas estandarizadas de matemáticas aplicadas en secundaria puede incrementar en 10% y hasta 15% los ingresos de un trabajador (p.11).

9. 2.- En lo que corresponde a desarrollo con equidad, la baja calidad de la oferta afecta más a los pobres, generando lo que se conoce en educación como el

efecto Mateo[1]. Esto lo explica claramente FUNIDES indicando que: "Una educación de… baja calidad… [no] contribuye a sacar al pobre de su miseria, o a subsanar las desigualdades, y deja de convertirse en un elemento de movilidad social. …. el hecho de que un porcentaje de la niñez quede fuera del sistema o reciba una enseñanza de calidad marginal, mientras otros reciben una mucho mejor, causa y perpetúa graves desigualdades sociales (FUNIDES, p. 10, 2011).

10. Está comprobado por evaluaciones varias[2], tanto en matemáticas como en español, que el servicio educativo en Nicaragua genera menores aprendizajes en escuelas rurales y/o multigrado, y en centros ubicados en las Regiones Autónomas, monolingües y bilingües. También si se comparan centros públicos con privados, los estudiantes de los primeros obtienen resultados inferiores.

11. Por tanto, ahondar en cómo generar mayor calidad en el sistema educativo nicaragüense, discutiendo y consensuando qué es y cómo mejorarla, debe constituirse en tarea de gran importancia para trazar políticas educativas de Estado.

12. Consecuentemente, las reflexiones plasmadas en este documento se centrarán en clarificar i) qué entendemos por calidad educativa y cómo medir la generación de la misma, ii) analizar un conjunto de factores que según diversos estudios interactúan para influir en la calidad, y por último, discutir iii) cómo recogiendo las sugerencias de FUNIDES se puede trabajar este tema con mayor posibilidad de éxito.

¿Qué entendemos por calidad educativa?

13. Hasta recientemente el mundo ha puesto ojos en la medición de la calidad de los sistemas educativos, por lo cual desde 1995 y 1997 que se diseñaron TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) y PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos). Estas evaluaciones internacionales del aprendizaje se vienen repitiendo sistemáticamente. Sin embargo, no es hasta 2010 que "Educación para Todos" (EPT) inició la tarea de fijar metas e indicadores en algunas áreas de aprendizaje. Un ejemplo de ello es la atención que está recibiendo mundialmente la fluidez lectora, aspecto clave en el desarrollo de la lectura comprensiva en los tres primeros grados de primaria. Consensuar estándares de lectura ha permitido a EPT hacer comparaciones entre estudiantes que hablan el mismo idioma y propiciar esfuerzos de formación docente para prevenir el fracaso escolar (Abadzi, H., 2010).

14. En parte por la carencia de indicadores claros de medición de aspectos clave de la calidad del sistema, y en parte por la presión de mejorar cobertura educativa tarea en la cual EPT puso mayor énfasis, las discusiones sobre la calidad educativa han tendido en nuestros países a ser en ocasiones abstractas y/o confusas. Por ejemplo, se tiende a asemejar **calidad** con **eficiencia**, pero siendo ambos conceptos complementarios, miden esfuerzos diferentes. Un sistema educativo no puede tener calidad si es ineficiente, pero siendo eficiente (matriculando estudiantes en la correspondiente edad por grado, garantizando la asistencia de estos y su retención y promoción de grado a grado) pudiera no producir calidad si sus docentes no están debidamente preparados para enseñar las habilidades cognitivas que la escuela debe desarrollar.

15. También la complejidad del tema se deriva en parte de que:

    - La calidad del sistema educativo *no es producto de relaciones lineales –tipo causa efecto– sino más bien el resultado de la interacción de múltiples factores, entre los cuales la escuela es uno más, aunque importante.* Además el trabajo de una escuela es complejo en tanto en el seno de la escuela operan importantes variables que pueden combinarse entre sí positiva o negativamente para la calidad. Por ello, es relativamente fácil que los docentes culpen a los padres de los problemas de aprendizaje de los estudiantes, y que las familias culpen a la escuela, sin un sentido de responsabilidad compartida.

    - La falta de *indicadores claros de qué es calidad* –hasta en los últimos años—ha contribuido a que la *evaluación como mecanismo preventivo, y la necesaria rendición de cuentas* de sus resultados, no se realicen siempre con suficiente rigor, sistematicidad y acoplamiento, dejando a quienes pagan el servicio –en el caso de Nicaragua todos los que pagan impuestos, y las familias que afrontan el

1 De acuerdo a Teresa Colomer (Andar entre libros, FCE Espacios para la Lectura, p.145, 2005) "el "efecto Mateo" denominado así en honor del evangelista Mateo, quien fue el primero, por lo visto, en señalar la existencia de fenómenos de repercusión a la vez doble y contrapuesta que conducen a que los ricos sean cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres."

2 Castro, V., Laguna JR, Mayorga N, 2008, Castro, Laguna 2009, Castro y Laguna 2009, y Castro, Laguna y Vijil, 2010, MINED 2009, EGMA Castro V, Laguna JR, Castillo M., y Vijil J., 2011,

costo de oportunidad y la inversión de enviar a sus hijos a la escuela– sin información para gestionar mejoras y/o modificaciones pertinentes a su realidad. Muchas evaluaciones importantes sobre rendimiento académico tienden a quedar engavetadas sin que sus resultados lleguen a los usuarios, o en el mejor de los casos llegan con retrasos graves, por lo cual su utilidad es relativa.

16. La falta de evaluaciones de un sistema de evaluación riguroso de la calidad del sistema educativo tiene varias causas: i) de tipo económico y ii) de prioridades. También se asocia a la carencia de indicadores precisos y al hecho de que la medición del aprendizaje de los estudiantes es realizada por seres humanos quienes en muchas ocasiones no dominan metodologías apropiadas de evaluación. De allí la importancia de realizar mediciones educativas estandarizadas — aunque sus resultados se asuman como fotografías o videos que reflejan una realidad momentánea captada por cámaras de bajos pixeles.

17. Se podría argumentar que en el sistema de salud también son seres humanos quienes evalúan a otros. Pero hay importantes distinciones entre ambos sistemas:

    - Salud cuenta con indicadores precisos para conocer la calidad de la salud de la población, entre otros, nutrición infantil, datos de vacunación, etc. Estos se traducen en estadísticas cuyo seguimiento es relativamente sencillo.

    - Salud dispone de herramientas de diagnóstico que hacen objetivas las apreciaciones humanas, variando éstas desde un simple termómetro, hasta un aparato de resonancia magnética o un análisis de laboratorio de DNA.

    - En lo que toca rendición de cuentas, si en salud hay incumplimiento o descuidos, éstos se traducen en enfermedades o muertes palpables que son objeto de atención pública y demandas legales. En cambio, el analfabetismo se puede interpretar como una forma de muerte civil y económica que se genera anualmente, en parte por el fracaso escolar. A pesar de tener altos costos y afectar más niños/as y sus familias que la gripe H1N1, no recibe suficiente atención social.

18. Reconociendo las dificultades que supondría evaluar la calidad del servicio educativo en Nicaragua si se utilizaran como referencia las tres competencias generales fijadas por PISA, se estima que al menos conviene crear consenso en lo que propone la agenda propuesta de FUNIDES. Ello consiste en la definición de competencias básicas por nivel para contar con referencias para medir progreso y rezagos.

19. Se recomienda hacer esta labor para cada grado y en dos asignaturas instrumentales lengua-literatura y matemáticas. Esta definición de competencias debe hacerse en conjunto con las familias, maestros/as, y público interesado en saber con claridad qué destrezas específicas requieren dominar los estudiantes para continuar su aprendizaje en el siguiente nivel.

20. Se propone asociar la medición de la calidad educativa específicamente al dominio de destrezas que indican y fomentan el desarrollo cognitivo, tales como el dominio de la comprensión y expresión oral y lectora (Colomer T., 2005) y habilidades numéricas básicas (numeracy skills) que también contribuyen al pensamiento crítico y reflexivo.

21. Consensuar competencias en el dominio de destrezas básicas de estas dos asignaturas clara y públicamente como bien señala FUNIDES, facilitará la aplicación de evaluaciones sistemáticas y la rendición de cuentas.

22. No obstante, es una aspiración legítima que se realicen mediciones y evaluaciones más complejas en el más cercano futuro. Estas evaluaciones deben incluir las destrezas clave en el desarrollo del pensamiento científico, habilidades de análisis e investigación, y el desarrollo de la inteligencia intra e interpersonal (Gardner H., 1993). Estos dos últimos tipos de inteligencia garantizan tanto la inserción exitosa de los individuos en grupos heterogéneos, así como su funcionamiento como personas autónomas y responsables tanto ética como socialmente.

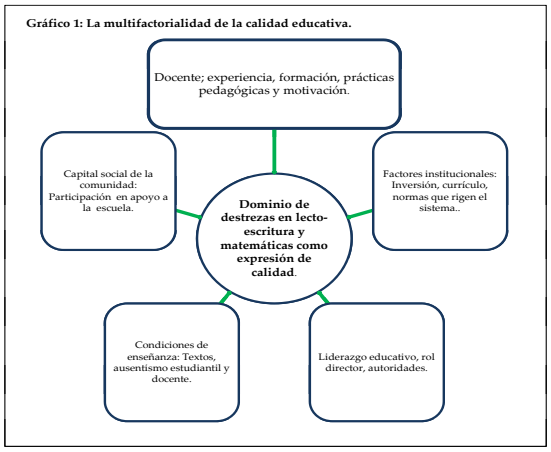
23. Por lo tanto, y para propósito de este documento de trabajo, se asociará la calidad del servicio educativo con resultados de mediciones de aprendizaje con pruebas estandarizadas de matemáticas y español.

Los factores clave en la generación de un servicio educativo de calidad con mejor aprendizaje.

24. Para guiar este análisis se utiliza una adaptación del modelo conceptual que ha servido para preparar los reportes de un conjunto de investigaciones coordinadas por la autora y realizadas por CIASES[3].

3 El modelo tiene sus bases en una serie de estudios Raising student

En el siguiente gráfico se presentan los factores que influyen en una educación de calidad.



Condiciones económica del entorno familiar

25. Diversos estudios consideran que influyen de forma positiva en las destrezas lectoras y matemáticas: i) que los estudiantes no trabajen, ii) el acceso a preescolar, iii) el nivel escolar de sus padres, pero con mayor influencia el de las madres, iv) la disponibilidad de libros en su casa (Castro, Laguna, Mayorga 2008, Castro, Laguna 2009, Castro y Laguna 2009, y Castro, Laguna y Vijil, 2010).

26. En lo que toca a la comunidad, el análisis de casos realizado por Carnoy et al (2006) destaca el impacto positivo del capital social de la comunidad en el rendimiento estudiantil. Cuando el capital social es alto, la capacidad de la familia de apoyar a directores y maestros/as en resolver problemas de la escuela se eleva y también se disminuye el nivel de conflicto al interior del aula.

27. FUNIDES da mucha importancia a la educabilidad que es un eje transversal a estos dos tópicos arriba trabajados. Por ello, es relevante que en una discusión sobre calidad como parte de una agenda educativa nacional se dé atención especial a los infantes de 0 a 6 años. En las conclusiones se ampliará este tema.

Factores Institucionales

28. Según Woessmann (p. 156, 2001) los factores institucionales tienen peso importante en el rendimiento. Este autor da relevancia a la existencia de exámenes centrales, escrutinio del rendimiento de los estudiantes, la distribución de responsabilidades entre escuela, padres, órganos centrales de administración del sistema educativo, y la influencia de los sindicatos magisteriales, etc. De acuerdo a Woessmann (2001) quien examinó el rendimiento académico de 260,000 estudiantes de 39 países, los estudiantes de las 15 naciones que aplicaban exámenes centralizados lograron rendimientos superiores al resto de 16.1 puntos en matemáticas y 10.7 en ciencia.

29. En el caso de la distribución de responsabilidades, Woessmann (2001) determinó que la autonomía escolar podía ser negativa para el rendimiento si esta cedía a la escuela decisiones sobre presupuesto, pero que en cambio tenía efectos positivos si la escuela podía contratar a sus docentes, comprar sus materiales educativos y/o de trabajo.

30. Otros factores que la literatura identifica como de importancia para el aprendizaje y que se podrían considerar institucionales, son el currículo que rige la planificación y evaluación de la enseñanza, y la inversión que el país hace en educación.

31. Este último aspecto ha sido muy debatido, y la literatura señala (Hanushek y Luque, 2002; Fuchs and Woessmann, 2002; Easterly W., 2001) que el efecto de la inversión educativa no tiene tanta importancia como la distribución y gestión de esos recursos. Sin embargo, Vega et al (2007) hace al respecto una interesante observación indicando que "el efecto del gasto público en el rendimiento en pruebas existe sobre todo en países que están en el quintil más bajo de ingreso", y añadiendo que justamente "los países de menor rendimiento en las pruebas son siempre países con bajo gasto educativo" (p. 71).

32. Con respecto al currículo, los expertos los clasifican generalmente en dos tipos (Carnoy et al, 2006): coherentes e integrativos considerados muy buenos por estos conocedores, e incoherentes y con bajos estándares (p.78). El estudio de Carnoy et al (2006) da importancia al currículo e indica que éste es uno de los aspectos que explica el exitoso rendimiento de Cuba en las pruebas estandarizadas del Laboratorio Latinoamericano para Evaluación de la Calidad Educativa (Llece). Específicamente estos autores señalan que el currículo cubano se diferencia del de Brasil y Chile (los otros dos casos analizados) en que este se enfoca en enseñar un grupo limitado

learning in Latin America de Vegas E., y Paltrow J., (2007), Cuba's academic advantage de Carnoy, Gove y Marshall (2006), y Rapalo R., Asturias L., Castro V., Valera Ch., Estudio Cualitativo sobre la Participación Ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países latinoamericanos (CERCA 2004).

de habilidades en lugar de pretender cubrir mucho material (p. 83). Woessmann (2003) reporta que la existencia de un currículo centralizado y una lista de libros de texto predeterminada por el nivel central fué positiva en el rendimiento en las pruebas PISA que él analizó.

Los docentes

33. Es reconocido el rol del docente en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Un mal currículo puede limitar, pero nunca impedir que un buen docente consiga que sus estudiantes aprendan; en cambio lo contrario es poco factible.

34. La literatura asocia positivamente al rendimiento de los estudiantes con: i) la formación de los docentes, ii) su motivación, iii) dominio de los contenidos a enseñar y manejo de estrategias pedagógicas apropiadas, y iv) la experiencia. Esta última es considerada positiva cuando la experiencia se concentra en uno de los ciclos de enseñanza, ejemplo, 1ro a 3r grado (primer ciclo de enseñanza) (Abadzi 2010, Carnoy et al, 2006, Castro et al 2008, 2009, 2010). En general los estudios reportan como negativos la edad del maestro/a. Incidentalmente debe señalarse que en Nicaragua de acuerdo a estudios EGRA, la formación normalista parece no incidir positivamente en fluidez lectora y comprensión de los estudiantes.

35. En Cuba en particular, el estudio de Carnoy et al (2006) estableció como un factor de gran importancia no solo la sólida formación de los docentes producto de una excelente alineación de los estudios magisteriales con el currículo, y una buena formación inicial, sino también que los estudiantes para maestros/as habían tenido acceso a una primaria y una secundaria de gran calidad.

36. Otro tema que la investigación reciente considera de importancia es cómo el maestro/a organiza su clase y el tipo de relaciones que establece con sus estudiantes. La pedagogía del afecto y/o la ternura, tiene también importancia de acuerdo a varios estudios. Uno de ellos –todavía en curso– auspiciado por la Fundación Bill y Melinda Gate (Measures of Effective Teaching Project, MET, 2010) indica que las percepciones de los estudiantes sobre como su maestro/a les enseña son muy importantes para su rendimiento en pruebas estandarizadas. De acuerdo al estudio, un grupo mayoritario de estudiantes –73% a 86%– que se colocó en el percentil 75 de rendimiento consideraban que:

- Su maestra los hacía sentir importantes.
- Los estudiantes de la clase trataban a la maestra con respeto.
- La maestra presentaba los contenidos de las clases haciendo explicaciones diversas e interesantes.
- Sentían que aprendían mucho casi todos los días.
- Su maestra confirmaba que habían entendido lo que enseñaba.

37. La capacidad de una maestra o maestro de hacer que una proporción alta de estudiantes se sienta apreciados, y aprendiendo, expresa su motivación y dominio de las materias que enseña, pero también evidencia una cuota alta de sensibilidad humana, cualidad muy efectiva cuando se trabaja con estudiantes que vienen de hogares fragmentados o en los que existe violencia.

El liderazgo educativo

38. El rol del director de escuela y los asesores pedagógicos es otro de los aspectos de importancia en el aprendizaje que diferentes investigaciones documentan (CERCA 2004, Castro V., BASE II/ MECD 2004). En los estudios basados en la prueba EGRA (Castro et al 2008, 2009, 2010), se encontró positivo para el rendimiento que la directora se reuniera periódicamente con los docentes para discutir con ellos problemas de aprendizaje de los estudiantes. En el estudio cualitativo auspiciado por BASE II (2004) se documentó que las asesorías del Ministerio de Educación eran positivas para el rendimiento en pruebas efectuadas cuando eran: frecuentes, se hacían en el aula y se enfocaban en que los docentes mejoraran su enseñanza. Cuando, las visitas eran infrecuentes, de contenido burocrático y/o de control, no tenían efecto en el aprendizaje.

39. Para el caso de Cuba, Carnoy et al (2006) confirman la importancia del director y de la asesoría que los órganos centrales y provinciales brindan a la escuela. Los docentes en Cuba son permanentemente asesorados por el director del centro en asuntos de orden pedagógico: i) dando seguimiento al desarrollo completo y efectivo del currículo, y ii) asegurando que el centro escolar brinde el debido apoyo a los estudiantes que enfrentan dificultades[4].

4 Traducción de Melba Castillo, CIASES, 2008.

40. La creación de una cultura de gestión institucional democrática en las escuelas, donde docentes y padres de familia y organismos de participación estudiantil comparten responsabilidades y practican la rendición de cuentas resultó favorable y en ello jugaba un papel importante el o la directora de la escuela (CERCA 2004).

Las condiciones de enseñanza y su foco

41. Abadzi (2006, 2010) y Kraft (2009) dan gran importancia al número de días y horas de clases, y el tiempo efectivo de instrucción (hands on task). Señala Abadzi (2010) citando a Anderson, Fielding y Wilson (1988) que los estudiantes ubicados en el percentil 98 de pruebas de lenguaje tienen en su aula la oportunidad de leer un promedio de 67.3 minutos por día. En cambio, aquellos que se colocan en los percentiles 30 y 10 reciben en promedio la oportunidad de leer por 4.3 minutos y 1 minuto respectivamente (p. 24).

42. Si el tiempo dedicado a tareas que promueven el desarrollo de habilidades cognitivas tiene tanto impacto en el aprendizaje, es lógico esperar que el ausentismo de los docentes repercuta negativamente sobre todo en escuelas en cuyas aulas predominan los estudiantes de bajo nivel socio económico provenientes de hogares con bajo capital social. En Honduras en particular, Abadzi (2010) informa que en promedio los estudiantes reciben clases 60 días de los 200 establecidos en calendario escolar. En este mismo país, solo un 21% del tiempo es invertido en leer materiales educativos así como instrucciones escritas por la docente en la pizarra (pp. 22-23). En Nicaragua no hay datos sobre ausentismo docente, y este tema debe considerarse en la agenda educativa como parte de los mecanismos de gestión y monitoreo que el Ministerio de Educación debe implementar.

43. Kraft (2009) enfatiza el foco del tiempo de instrucción, considerando que la escuela debe crear ambientes favorables a la cultura de leer. Las sugerencias de Kraft son de gran relevancia cuando se trata de educar a estudiantes provenientes de hogares con baja escolaridad y carencia de libros y otros materiales de lectura. Colomer (2005) ahonda en este tema indicando:

44. *"que los niños y niñas de contextos culturalmente ricos se benefician de las prácticas de lectura compartida antes de saber leer, lo que les permite extraer mayor rendimiento escolar de esas mismas prácticas en la escuela…mientras que los niños que carecen de ellas tienen más dificultades para llevarlas a cabo y no se benefician tanto de su escolarización. El 'efecto Mateo' rige, por ejemplo, la adquisición de vocabulario… y por tanto la brecha entre lectores y no lectores no cesa de ensancharse a medida que los niños crecen (p. 145-146)".*

45. Por tanto, cualquier agenda que enfatice el tema de la calidad debe contemplar recomendaciones sobre la organización de la clase, poniendo en discusión la importancia del tiempo dedicado a la lectura. Esto es más relevante aún en el caso de escuelas rurales y escuelas urbanas marginales.

46. La disponibilidad de textos en el aula de clase tiene un impacto positivo en el rendimiento. En las pruebas EGRA realizadas en Nicaragua y Honduras (Castro et al 2008, 2008b, 2009, y 2010) se encontraron diferencias estadísticas significativas entre la existencia de pocos o ningún texto con bajo desempeño en fluidez lectora, comprensión lectora y escritura (dictado).

47. Resultó también importante en los citados estudios EGRA la existencia de letrinas y agua potable para los estudiantes.

Conclusiones

48. Es de gran importancia consensuar las políticas educativas como propone FUNIDES. Igualmente que se consideren políticas de Estado estables para que la educación logre rendir frutos al dejar de ser objeto de modificaciones discrecionales que afectan el sistema educativo y el aprendizaje de los estudiantes. Carnoy et al. (2006) interpretan que apartando sus efectos sobre la democracia, la estabilidad que ha habido en Cuba ha permitido que sus esfuerzos en educación y salud fructifiquen.

49. Es crucial la propuesta de FUNIDES de mejorar la educabilidad de los niños/as pequeños tal y como propone FUNIDES, si no a la escuela se le dificultará ejercer su rol. La atención a primera infancia produce mejorías económicas directas. Heckman y Dimitriy (2004 citados en Marco Conceptual del Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil PRIDI BID, p. 4, 2011) indican que por cada dólar invertido en el desarrollo infantil hay un retorno de hasta US$17 dólares. Jeffrey Sachs, en su libro más reciente **The Price of Civilization: Reawakening American Virtue and Prosperity** (Random House, 2011), considera que Estados Unidos ha estado cediendo liderazgo

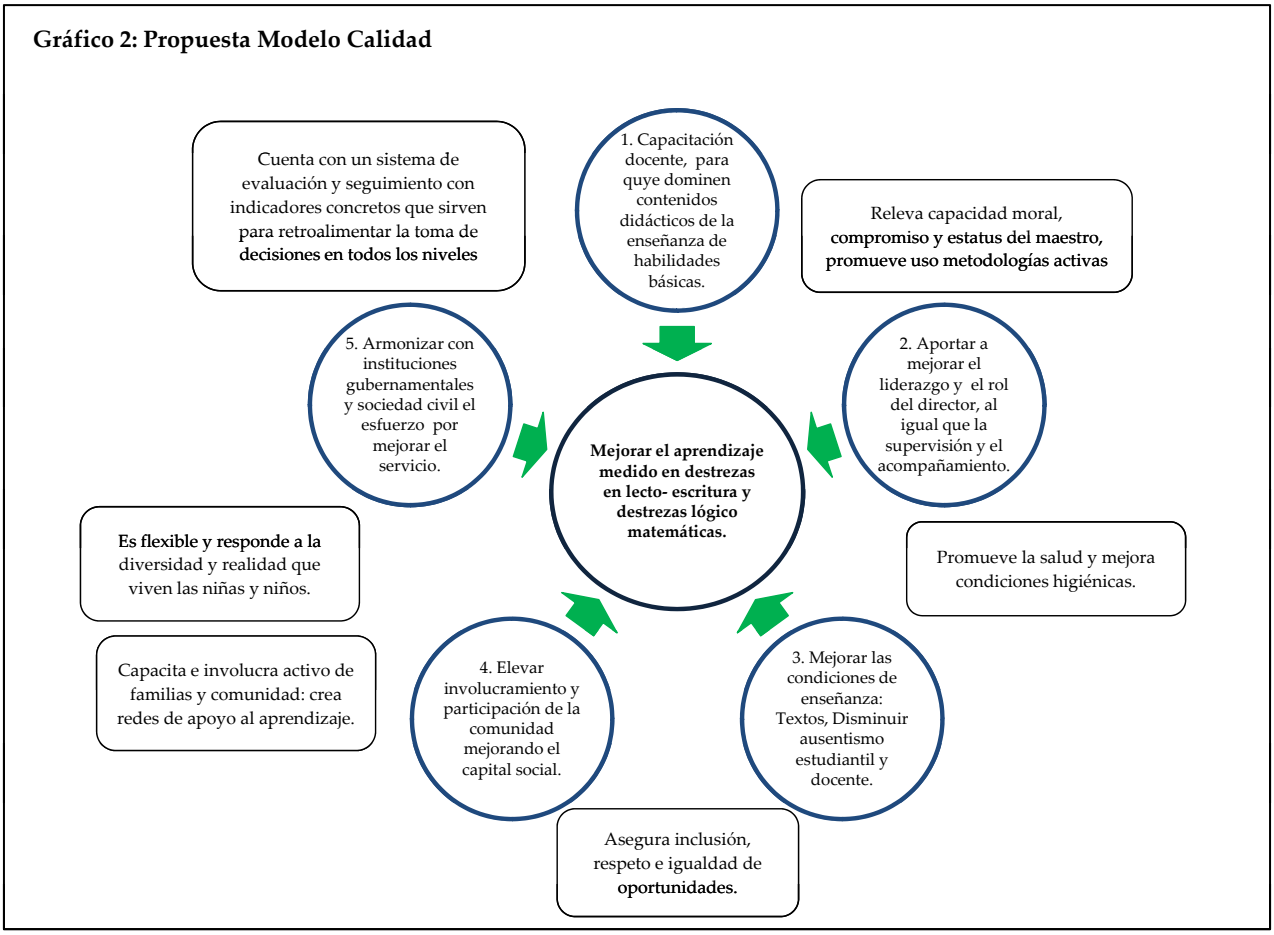
tecnológico a China en parte por la pobre educación que reciben los niños/as norteamericanos, y como una de las soluciones a este problema recomienda que EUA invierta el equivalente del 0.5% de su PIB en la educación de primera infancia (The Economist p. 99, Nov 12th-18th 2011). Complementando lo propuesto por FUNIDES para primera infancia, se considera conveniente incorporar a la discusión lo que el Banco Interamericano de Desarrollo recomienda en el mencionado marco conceptual (PRIDI BID, 2011):

50. *"las intervenciones que suelen ser eficaces en el desarrollo infantil (DI) son integradas de salud, nutrición, educación, desarrollo social y económico y promueven la colaboración del estado con la sociedad civil (Engle, et al., 2007). También son aquellas que hacen énfasis en niños y niñas en riesgo; priorizan el contacto directo con los niños a una edad temprana; incluyen a los padres y familiares como aliados; combinan métodos tradicionales de crianza con prácticas locales basadas en patrones culturales locales y que entregan apoyo continuo al desarrollo profesional del personal que trabaja con los niños" (p. 5, 2011).*

51. Como propone FUNIDES se debe dar atención a los tres primeros grados de primaria, especialmente primer grado, nivel en el que se concentra el mayor nivel de deserción y repetición en el sistema. Esto no tiene por qué ir en detrimento de la necesaria modernización de secundaria, de buscar nuevas ofertas en el campo de la educación técnica e invertir en que la universidad sea más eficiente y mejore su rendición de cuenta.

52. Habría que añadir a la agenda que FUNIDES propone, un tema de discusión y este es la creación de un modelo de calidad para las escuelas que atienden estudiantes particularmente vulnerables. En esta propuesta de modelo –que recoge componentes del proyecto Escuelas Saludables que auspicia UNICEF– se presentan pautas generales colocando el foco de la actividad de la escuela en el desarrollo de habilidades cognitivas en lengua-literatura y matemáticas. Los círculos en azul son los componentes del proyecto; el círculo del centro representa el objetivo principal hacia el cual deben confluir todos los esfuerzos; los elementos en blanco y negro representan pautas y/o resultados en la implementación del proyecto.

Gráfico 2: Propuesta Modelo Calidad



Referencias

- Abadzi, H. (2006). Efficient Learning for the Poor. The World Bank: Washington, DC.
- Abadzi, H. (2010). Reading Fluency Measurements in EFA FTI Partner Countries: Outcomes and Improvement Prospects. Working Paper Series EFA FTI.
- Bill y Melinda Gates Foundation (2010). Learning About Teachers. Initial Findings from the Measures of Effective Teaching Project. MET Project, Policy Brief.
- Carnoy, M., Gove, A., Marshall, J. (2007). Cuba´s Academic Advantage: Why Students in Cuba do Better in School? Stanford CA: Stanford University Press.
- Castro, V. (2003). Las escuelas Modelo: una aproximación cualitativa. Managua: Proyecto Base II MECD, USAID.
- CERCA: Rapalo R., Asturias L., Castro V., Varela Ch. (2004). Estudio cualitativo sobre la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países latinoamericanos Informe consolidado regional. AED
- CIASES–RTI, Castro, V., Laguna, J.R., Mayorga, N. (2008). Informe de Resultados: EGRA 2008 en Nicaragua. Managua: EDDATA II, USAID.
- CIASES-RTI, Castro, V., Laguna, J.R. (2009). Informe de Resultados: EGRA 2008 en Honduras. Tegucigalpa: Banco Mundial.
- CIASES–RTI, Castro, V., Laguna, J.R., Castillo M., Vijil, J. (2011). Informe de Resultados: EGMA 2011 en Nicaragua. Managua: EDDATA II, USAID.
- CIASES–RTI, Castro, V., Laguna, J.R., Mayorga, N. (2008). Informe de Resultados: Pilotaje EGRA 2007 en Nicaragua. Managua: EDDATA II, USAID.
- CIASES-RTI, Castro, V., Laguna, J.R., Vijil, J. (2010). Informe de Resultados: EGRA 2009 Costa Caribe. Managua: Banco Mundial, RTI, CIASES.
- Colomer, T. (2005). Andar entre libros. La lectura literaria en la Escuela. México: FCE.
- Easterly, W. (2001). The Elusive Quest for Growth. Cambridge, Mass. MIT Press.
- Fuchs, T. y Woessmann, L. (2004). What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-Examination Using PISA Data. IZA. Discussion Paper Series, No. 1287 September 2004.
- FUNIDES, Belli, H., Ascencio, C. (2011). Propuesta de Agenda Educativa-Concertar un Plan Decenal de Educación. Managua: FUNIDES. Documento no publicado.
- Gardner, H. (1993). Frames of Mind, The Theory of Multiple Intelligences. New York: Basic Books. Basic Books Paperback.
- Hanushek E. y Woessmann, L. (2008). The Role of School Improvement in Economic Development. Journal of Economic Literature 46:3, 607–668.
- Hanushek, E. (1986). The economics of schooling: Production and efficiency in public schools. The Journal of Economic Literature, 24(3), 1141–1177.
- Hanushek, E. (1995). Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries. World Bank Research

Observer, 10(2):227-246.

- Hanushek, E. y Luque, J.A. (2003). Efficiency and Equity in Schools around the World. In Economics of Education Review, vol. S22 (5): 481-502.
- Hanushek, E. y Woessmann, L. (2007). The Role of Education Quality for Economic Growth. In World Bank Policy Research, Working Paper No. 4122. The World Bank, Washington, DC.
- Kraft, R. (2009). Improving Policy, Transforming Teachers, Activating Curriculum, and Motivating Students , Aguirre International (AIR), Washington DC.
- PISA-OECD (2005). The Definition and Selection of Key Competencies, Executive Summary. Key DeSeCo publications. Project on the Web www.oecd.org/edu/statistics/deseco
- PRIDI, BID (2011). Marco Conceptual Proyecto de Indicadores para Desarrollo Infantil. BID: Documento interno no publicado.
- UNICEF, Lumpkin, G. (2009). Nicaragua, Child –Friendly and Healthy School (CFHS) Initiative. A Case Study. Education Section Programme Division. www.unicef.org/education/files/CFS
- Vegas, E., y Paltrow, J. (2007). Raising Student Learning in Latin America: The challenge for the 21st century. Washington, DC.: The World Bank.
- Woessmann, L. (2003). Schooling Resources Educational Institutions and Student Performance: The international Evidence. Oxford Bulletin of Economics and Statistics 565 (2). Department of Economics, University of Oxford.

Re lexiones para Construir un Consenso sobre el Cambio Educativo en Nicaragua

La educación ¿problema de todos y todas?

1. El sistema educativo nicaragüense ha sido objeto de cuestionamiento desde hace algún tiempo, por razones y necesidades diversas pero principalmente por su incapacidad para responder a los retos y dinámicas de su entorno.

2. Desde hace varios años amplios sectores de la población expresan su inquietud sobre la condición de nuestra infraestructura educativa. La ciudadanía se pregunta, por ejemplo, si estamos prestando suficiente atención a los posibles beneficios de la expansión de la educación temprana y preescolar, si estamos gastando la cantidad correcta de dinero en la educación primaria y secundaria, o si el financiamiento estatal para la educación en todos los niveles es demasiado bajo. También se cuestiona si el financiamiento de la educación superior guarda la relación adecuada con el financiamiento de la educación básica, o si es demasiado grande y de poca calidad la cantidad de graduados universitarios. Éstas son preocupaciones legítimas que son parte del marco para la discusión de una nueva agenda educativa.

3. De parte del sector privado los cuestionamientos han ido acompañados de varias exigencias no siempre planteadas de manera explícita y articulada. Adaptarse a los nuevos tiempos y que el modelo educativo sirva de soporte al modelo de desarrollo es quizás la principal de las exigencias.

4. En los últimos años, sectores cada vez más amplios de la población han hecho suya otra exigencia para el sistema educativo, de igual envergadura y condicionada por la primera, el contribuir a resolver las enormes inequidades resultantes de un tipo de crecimiento que no ha sido suficiente hasta ahora para que el bienestar alcance a todos en la sociedad global.

5. La falta de resultados tangibles y duraderos que satisfagan estas exigencias es una de las principales justificaciones para esta nueva propuesta de una agenda educativa nacional que pueda poner en marcha un proceso de transformación en gran escala de la educación nicaragüense. Esta transformación es absolutamente indispensable para poder avanzar como país en nuestros objetivos de desarrollo, de consolidación democrática y de integración social.

6. Para que un proceso de tal envergadura sea posible se requiere de un amplio y firme consenso que comprometa con una visión de largo plazo a todos los sectores de la sociedad nicaragüense. Hasta ahora, aunque todos reconocemos la importancia de la educación, no hemos sido capaces de plasmar este reconocimiento en la forma de un compromiso concreto y medible que nos permita saber si estamos avanzando en la dirección prevista y acordada, y si cada quien está cumpliendo con la parte que le corresponde llevar a cabo.

7. La experiencia de las últimas décadas nos dice que este consenso no es fácil en un país que todavía vive y sufre las secuelas de la guerra y del fraccionamiento social a que ésta nos llevó. Paradójicamente, esta misma experiencia y la incertidumbre de los tiempos que ahora vivimos nos hacen ver como una necesidad imperiosa el logro de consensos al menos en temas básicos y fundamentales para el futuro del país, como la educación.

8. En el área educativa, este consenso debe ir desde los aspectos más básicos y aparentemente triviales como reconocer la importancia del Estado en su condición de órgano rector en materia educativa, hasta temas más complejos e indispensables como repensar los modelos de participación efectiva de los ciudadanos en la gestión escolar.

9. Un consenso de este tipo debe partir también del reconocimiento por parte de todos y todas de que el país no tiene en estos momentos ni las fuerzas ni los recursos suficientes para poner en práctica un plan que resuelva de una sola vez todos los problemas y retos del sistema educativo. Esto nos obligará a priorizar y a tomar decisiones difíciles que se pueden convertir en caldo para nuevos conflictos si no las analizamos y discutimos con una amplia participación de todos los sectores interesados genuinamente en el mejoramiento de la educación.

10. Este consenso es necesario porque no es concebible un sistema educativo dirigido, controlado y vigilado por un ente burocrático central, en el contexto de una democracia participativa, en la que además se revaloriza lo local como proceso de construcción de capital social y se aspira a una educación contextualizada.

11. Para profundizar la democracia como modelo político y reconstruir las bases de la convivencia social, se requiere del compromiso del conjunto de la sociedad.

Un compromiso para abocarse a la construcción permanente del diálogo, el reconocimiento y la valoración del otro, la identificación de nuestros valores más arraigados y la recuperación de aquello que compartimos como sociedad para que ésta pueda ser renovada.

¿Educación para qué tipo de sociedad?

12. No hay duda de que los temas más difíciles que podemos discutir en una sociedad como la nicaragüense son los relacionados con los modelos de desarrollo y con los modelos educativos. No obstante, debemos reconocer que muchas de las críticas que se hacen al sistema educativo, en general, derivan de lo que se considera es la falta de sintonía que persiste entre el modelo de desarrollo del país y el modelo educativo que se está llevando a la práctica.

13. Si nos preguntamos ¿cuál es el modelo desarrollo que sigue Nicaragua actualmente?, seguramente será muy difícil llegar a un acuerdo sobre un modelo definido. Si profundizamos en la discusión seguramente encontraremos rasgos muy disímiles de diferentes modelos y una gran confusión entre las aspiraciones y deseos, y la realidad de lo que está ocurriendo. Algo similar ocurrirá probablemente si hacemos la misma pregunta sobre el modelo educativo.

14. Si esto es así, es comprensible que exista un alto grado de insatisfacción por el grado de impacto de la educación en función de los retos y dificultades que el país enfrenta en todos los órdenes pero, particularmente, en lo económico. Es claro que este problema, que es fundamental, no se resolverá solamente definiendo perfectamente el modelo de desarrollo que el país debe seguir y adecuando a él el modelo educativo. Esto es así, porque seguramente en una sociedad tan compleja como la actual, no es posible que existan modelos "puros" y siempre habrá diferentes modelos en competencia que dependerán de las relaciones de poder y por tanto siempre habrá grupos que se sentirán excluidos e inconformes.

15. Una consecuencia importante de lo anterior para el diseño de políticas educativas es que éstas no pueden estar impulsadas solamente por imperativos económicos. Desde hace ya varias décadas las prioridades del desarrollo han sido objeto de revisión, para dar paso a una visión que combina el crecimiento económico con objetivos sociales más amplios entre los cuales, la erradicación de la pobreza y una mejor redistribución de la renta cobran importancia fundamental. Asimismo, el desarrollo centrado en la persona constituye el aporte de mayor significación a la construcción teórica de finales del siglo XX y del presente.

16. De cualquier manera, la evidencia revela que no existe correlación entre desarrollo y distribución adecuada de los bienes y de los servicios. Más aún, en muchas sociedades actuales los efectos del desarrollo entendido en esa perspectiva han dado como resultado la segmentación y la desigualdad.

17. En definitiva, es posible declarar que a partir de la década de los 90, este modelo comenzó a hacer aguas cuando los cambios esperados no se reflejaron en la situación social de los países, particularmente en la distribución de bienes y servicios.

18. Hoy es ampliamente aceptado que el Desarrollo Económico no conduce a la equidad, pero también se admite que éste no puede alcanzarse sin un desarrollo sostenido, respetuoso del medio ambiente y del marco político democrático.

19. La visión del progreso ya no se visualiza como un continuo homogéneo y lineal, sino que incorpora, como eje sustantivo del modelo, la manera directa y básica en que las libertades concretas y efectivas pueden ser disfrutadas por personas diferentes y con objetivos posiblemente diversos.

20. Esta nueva visión del desarrollo que asumimos como orientación para promover transformaciones en la educación tiene implicaciones significativas para las acciones que se recomiendan, pues ellas colocan su énfasis en la eficacia de los sistemas educativos para promover y expandir las capacidades humanas.

21. En relación a esta visión del impacto del desarrollo se propone que éste no debe ser medido por los bienes que la gente produce, sino por lo que ésta hace y las capacidades que utiliza para producirlos. Lo relevante del enfoque está en la "posibilidad de ser y hacer" de las personas.

22. No se pretende, ni es el propósito de estos comentarios, dejar saldada esta discusión sobre los modelos de desarrollo. Las amenazas de recesión en los Estados Unidos, la crisis de deuda de la Eurozona y la incertidumbre generalizada sobre el futuro de la economía mundial nos dicen que el tema seguirá siendo actual y que seguirá ocupando por mucho tiempo a los economistas y especialistas en desarrollo

del mundo entero. Lo importante ahora para nosotros es analizar qué consecuencias puede tener esto en la discusión de esta propuesta de agenda de educación.

23. La primera, naturalmente, es que hace falta seguir construyendo un consenso posible sobre el desarrollo económico del país. Si es muy pretencioso hablar de consenso sobre el modelo económico, al menos debemos buscar un consenso sobre las principales decisiones que deberán tomarse en el ámbito económico y que afectarán necesariamente la vida de todas y todos, las y los nicaragüenses.

Consecuencias para una Agenda Nacional de Educación

24. Es importante poner de relieve que hoy, el derecho a la educación se concibe ya no solamente como un medio para alcanzar propósitos instrumentales, sino esencialmente como una finalidad en sí misma, como un derecho fundamental y como condición indispensable para lograr desarrollo con rostro humano.

25. Otro elemento importante a destacar en la discusión de esta agenda lo constituye el reconocimiento, nada novedoso por cierto, de que la educación y por consiguiente las políticas educativas que se pongan en marcha constituyen la palanca por excelencia para la transformación social y productiva.

26. Seguramente, uno de los ejes centrales de esta propuesta de agenda, y en el que se va a insistir hasta el cansancio, es que un aspecto esencial e ineludible de la transformación que se espera y a la que se aspira es el logro de la equidad con calidad en la educación, como un compromiso ético y a la vez como un desafío para romper con la forma en que hasta ahora se han planteado las reformas educativas prestando poca importancia y sin incorporar el principio de solidaridad.

27. Además de estos principios básicos, la nueva agenda para la trasformación educativa de Nicaragua debe tomar en cuenta el hecho de que somos un país multicultural, en el que las diferentes políticas requieren ser diseñadas e implementadas desde una perspectiva intercultural. Además, debe reconocer el hecho de que en el país conviven todavía formas de producción y de organización económica que apuntan a la mera sobrevivencia, con otras formas de producción con rasgos, aunque todavía incipientes, de una economía abierta y moderna que para desarrollarse necesita competir en mercados cada vez más complejos y exigentes.

28. Esto significa que necesariamente la agenda que se proponga debe apuntar por un lado a contribuir a resolver de una vez por todas los viejos problemas de inequidad educativa y fragmentación social y, por el otro, enfrentar los retos de la modernidad y el crecimiento, contribuyendo a reducir las brechas científicas y tecnológicas que separan a Nicaragua de los países más avanzados del mundo.

29. Naturalmente, en el marco de limitados recursos con que cuenta el país, esto plantea retos formidables para lograr una verdadera y efectiva priorización. Por razones de justicia, en una primera etapa las principales políticas y acciones deberán dirigirse principalmente a la población más pobre, tradicionalmente la más desatendida o la peor atendida por nuestro sistema educativo.

30. Lo anterior sugiere que deberán priorizarse aquellas políticas y acciones que contribuyan a elevar la calidad de la educación en las regiones y zonas de mayor pobreza. Asimismo, se deberán priorizar políticas que permitan avanzar hacia una nueva educación básica eficaz, intercultural y moderna en todo el país. Finalmente, sabemos que nada de esto podrá lograrse si no se sientan las bases de una nueva docencia para la educación pública del país, por lo que las políticas que contribuyan a esto deberán ser también prioritarias.

31. Estas prioridades no nos deben hacer perder de vista el hecho innegable de que somos un país pobre urgido de dar saltos cualitativos en su desarrollo, pero a la vez somos un país que requiere superar viejas divisiones y discriminaciones para construir una sociedad nacional integrada, con paz, bienestar y democracia.

32. Como país multicultural, si queremos realmente romper con los viejos esquemas de discriminación e inequidad es necesario construir una agenda que permita construir continuas intersecciones entre la visión, las necesidades y las demandas que nos vienen de nuestra inserción en la sociedad global, y las que provienen del mosaico de pueblos que conforman nuestra nacionalidad y de las sociedades regionales que deben conservar su propia identidad y valores.

33. Como se mencionó antes, la calidad debe ser el eje transversal de esta nueva agenda educativa, sin embargo, no deben descuidarse los esfuerzos que se vienen haciendo para ampliar la cobertura y lograr el cumplimiento del objetivo 2 de los Retos del Milenio.

34. A este respecto es importante tener presente recomendaciones como las que realizan la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura:

35. "Apuntar los logros en cobertura y progresión no garantizan necesariamente calidad, equidad y eficiencia, pero tienen relación estrecha con éstas. Primero, porque a mayores logros mayor equidad, dado que lo fundamental es ampliar a toda la población mayores oportunidades para avanzar a lo largo del sistema educativo, reduciendo las desigualdades que se derivan en las trayectorias laborales posteriores por efecto de las brechas en capital humano, sobre todo expresado en años de educación formal. Cuanto más rápido se avance en cobertura universal de enseñanza básica y, cada vez más, enseñanza secundaria, más probabilidades hay a un futuro de contar con sociedades menos pobres y menos segmentadas en términos de ingresos, productividad, acceso a información, capacidad ciudadana y participación en el intercambio comunicativo. En relación a la calidad, es claro que los logros medidos en años de escolaridad no garantizan aprendizajes efectivos. Es posible que en términos de aprendizaje, cuatro años de educación formal en países de la OCDE equivalgan a seis años en países rezagados. Pero con todo, hay una relación directa entre más años de estudios y más aprendizajes. Claramente, la progresión en años es un logro que debe complementarse con acciones que permitan imprimir mayor pertinencia y efectividad a lo que los educandos aprenden en las sala de clase"[1].

36. La necesidad de cerrar esta brecha es uno de los retos principales del sector privado si se quiere que el país avance en el logro de sus objetivos de desarrollo y de fortalecimiento de la democracia.

37. Recientemente el Presidente de la República hizo un reconocimiento explícito al aporte del sector privado al considerar su contribución en el total del financiamiento de la educación. Durante los últimos años se han mantenido los subsidios con fondos públicos a ciertas escuelas y universidades privadas. Estas son señales tácitas de reconocimiento al rol que juega el sector privado dentro del sistema educativo nacional pero que no eliminan las dudas y la incertidumbre que genera un discurso a veces dual sobre la presencia y el peso que debe tener el sector privado en la educación nacional.

38. Esta incertidumbre se podría ver incrementada como producto de los movimientos estudiantiles que sacuden actualmente a varios países de América del Sur reclamando una educación gratuita y de mayor calidad, y recurriendo para ello a argumentos que asocian la educación privada con el afán de lucro y con el tratamiento de la educación como mercancía.

39. Si bien las instituciones educativas privadas de Nicaragua tienen una larga tradición y se consideran parte importante del sistema educativo, y tomando en cuenta que los subsidios que reciben algunas de estas instituciones son de naturaleza diferente a los subsidios que reciben las instituciones privadas de Chile o Colombia, es inevitable pensar en las consecuencias imprevisibles que tendría si este debate se traslade también a nuestro país en el clima de polarización y de crispación que existe actualmente. Enfrascar al país en una discusión de este tipo tendría consecuencias gravísimas no sólo para las instituciones educativas sino también para el sistema educativo en su conjunto.

40. El reto principal que plantea esta situación a las instituciones educativas privadas es afianzarse como las depositarias principales de una tradición de calidad y de transformaciones educativas que pueden beneficiar a todo el sistema educativo. Las instituciones privadas no pueden permanecer indiferentes ante la brecha que las separa de las instituciones públicas y pensar que es esta brecha la que justificará siempre su existencia y su forma de gestionarse. La profundización de las inequidades en el sistema educativo puede poner en riesgo la consolidación democrática y la integración social y, por lo tanto, la gobernabilidad del país.

41. En estas circunstancias las instituciones educativas privadas deberían asumir el liderazgo de los cambios y transformaciones que deben darse en el sistema educativo nicaragüense y convertirse en portaestandartes de los mismos. Deberán abrirse y compartir sus experiencias y logros con las instituciones públicas. Al mismo tiempo, deberán tener su propia agenda de cambios y transformaciones que les permitan mantener la posición de liderazgo que ahora tienen sobre la base de destacarse y diferenciarse en aspectos puntuales de la calidad,

1 CEPAL/UNESCO, Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, 2005

tales como la enseñanza de idiomas extranjeros, la enseñanza de las ciencias, la promoción del arte y la cultura y, sobre todo, el liderazgo en el desarrollo de las competencias que demanda la sociedad del siglo XXI.

42. Como un actor clave en el actual devenir histórico de la sociedad nicaragüense, el sector privado debe jugar un papel más activo y definido en el diseño e implementación de la agenda educativa nacional y de las políticas públicas de educación. Es innegable que en la actualidad el sector privado es reconocido como uno de los principales interlocutores del gobierno y encontrándonos al inicio de un nuevo período gubernamental sería de esperar que incida en la definición de la agenda nacional para los próximos años.

43. Hasta ahora se ha echado de menos la ausencia de los temas educativos en la agenda que el gobierno ha consensuado con un sector clave de la dirigencia del sector privado. Esta agenda y la relación subyacente han jugado un papel importante en el logro de consensos alrededor de la política económica del país que han hecho posible el actual período de estabilidad macroeconómica y han permitido, en gran medida, el éxito de las negociaciones con los organismos financieros internacionales.

44. La presentación de esta propuesta de agenda educativa nacional debe ser vista por el sector privado como una oportunidad para propiciar un diálogo amplio que culmine con la aprobación de un Plan Nacional de Educación que cuente con el respaldo y apoyo de los más amplios sectores de la sociedad nicaragüense. En este Plan deberán enmarcarse los esfuerzos y las actividades que muchas empresas, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil han venido realizando para contribuir al mejoramiento de la educación en Nicaragua.

45. Es necesario repensar la política educativa del país, como estrategia de primer orden para apuntalar el desarrollo integral y contribuir con una gradual y sostenida reducción de las inequidades sociales. El propósito de este esfuerzo de todos y todas deberá ser construir colectivamente un cuerpo de proposiciones como parte de una agenda compartida que antes que las diferencias estimule las coincidencias.

46. En conclusión, es preciso insistir en que no será posible superar la pobreza, ni alcanzar niveles equitativos de bienestar individual y colectivo sin un importante esfuerzo en el que todos los actores sociales públicos y privados intervengan de manera colectiva, concertada y dirigida a canalizarlos hacia la superación de los fuertes desequilibrios educativos y culturales que confrontamos.

¿Es posible el consenso en educación?

47. Si la educación es la clave para alcanzar un verdadero desarrollo con rostro humano y para superar las inequidades de nuestra sociedad y si nadie pone esto en tela de duda, ¿por qué no ha sido posible volver a alcanzar un consenso amplio, como el que se logró en 1980 en torno a la Cruzada Nacional de Alfabetización?

48. Más que respuestas a esta pregunta hay muchas justificaciones; una de ellas es que nadie ha hecho un esfuerzo sincero para propiciar el diálogo que llevaría a alcanzar este consenso. Otra sería que la coyuntura política ha sido más propicia para el disenso que para el consenso. La lista puede ser interminable, pero otra posible justificación podría ser que en realidad no estamos convencidos del rol que la educación puede jugar en la transformación del país o que no nos creemos capaces de lograr estos cambios.

49. En un entorno social y político tan complejo y controvertido como el nuestro, siempre que se ha hablado de la necesidad de cambios en el sistema educativo, han surgido suspicacias y temores de que exista una agenda oculta que persiga la ideologización o la utilización de la educación para fines políticos o económicos de un grupo determinado. En el fondo, esto no es más que el reflejo de la fragilidad de las bases del acuerdo social sobre el que se han querido asentar las transformaciones que se quieren realizar para el conjunto de la sociedad. Si esto ha de cambiar debemos estar dispuestos a lograr un acuerdo sólido y de largo plazo que sólo es posible mediante un diálogo franco y abierto en el que los intereses nacionales se antepongan a cualquier otro interés.

50. En el caso de la educación esto quizás podría ser posible si el propósito de un diálogo de esta naturaleza se limita a definir una agenda mínima que tenga como objetivo principal aumentar la cobertura y elevar la calidad de la educación pública en los municipios y zonas de mayor pobreza, y que para ello se asuman compromisos en relación con los aportes que cada sector va a asumir.

51. En una segunda etapa se puede ampliar el diálogo a temas como los cambios que se precisan para avanzar hacia una educación básica eficaz, intercultural y moderna en todo el país; cómo sentar las bases para una docencia de mayor calidad para la educación pública y cómo lograr un presupuesto suficiente y una gestión eficaz de la educación. Naturalmente, el listado de posibles temas es muy grande, pero se debe ir avanzando poco a poco sobre la base de consensos y acuerdos previos.

A manera de conclusión

52. Estamos al inicio de un camino que seguramente será largo y tortuoso en el que solamente podremos avanzar respondiendo juntos, con honestidad, preguntas difíciles. Algunas de estas interrogantes las planteó hace algunos años para México el escritor Carlos Fuentes pero éstas pueden ser transferibles a nuestra realidad sin mayores cambios.

53. Primera pregunta: ¿puede la educación estar ausente del proceso nacional que conjugue pacíficamente las exigencias del cambio y de la tradición? ¿Puede haber, sin la participación de la escuela, la familia y el maestro, un cambio desde la base, toda vez que no habrá sin la participación de ese México olvidado, pueblerino, que sigue siendo la segunda nación? (…)

54. Segunda pregunta: ¿Puede México estar ausente del proceso mundial de la educación, que ha convertido a ésta en base de un nuevo tipo de progreso veloz, global, e inmisericorde con los que se quedan atrás? La información es hoy el motor mismo del cambio mundial. Y la información se basa en la educación. No hay información sin educación; no hay, en consecuencia, progreso, cambio y bienestar sin educación… ¿volveremos a llegar, como dijo memorablemente Alfonso Reyes, con retraso al banquete de la civilización?

55. Tercera pregunta: progrese o no México al paso necesario para integrarse a la revolución global de la producción basada en la educación, ¿puede hacerlo sin resolver los problemas de la propia educación en México, de la alimentación y el trabajo para sus grandes mayorías? O ¿estamos dispuestos a relegarlas al olvido, conceder que hay dos México y que debemos apostarle sólo al México adelantado, integrado al comercio y la tecnología mundiales, y clausurar para siempre el segundo México, el México de la pobreza, la enfermedad y la ignorancia? (…)

56. Y una pregunta final: agentes del cambio, ¿qué clase de cambio van a propiciar los maestros? Promotores del progreso, ¿qué clase de progreso será su meta? Las respuestas, de acuerdo con el formato que acabo de anunciar, abarcan a su vez una doble faceta. ¿Qué se entiende hoy, globalmente, por progreso? Y ¿Qué entendemos, nacionalmente por progreso? ¿Sigue progresando el progreso, como creían nuestros padres? ¿O asistimos al final del progreso, como adivinan nuestros hijos? En otras palabras, ¿ha dejado de progresar el progreso?[2]

2 Fuentes, C. (1997). Por un progeso incluyente. Instituto de Estudios y Sindicales de América. México.

Bibliografía

- Asensio Flórez, C. (Febrero del 2011). Situación y Perspectivas en Nicaragua para Universalizar una Educación Primaria de Calidad. Avances y Retos para cumplir con el ODM No.2. EDUQUEMOS/UNICEF. Managua, Nicaragua.

- Asensio Flórez, C., & Hurtado Cabrera, M. (Septiembre 2010). Identificación de Demandas Relevantes de Formación de Técnicos para los Sectores Industrial y de Servicios. Managua, Nicaragua.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Logos Consulting Group. (Agosto 2003.). Formación de Línea de Base de Egresados y Graduados de las Universidades del País.

- Belli Pereira, H. (Octubre 2002). ¿Reforma o revolución universitaria? Encuentro: Revista de la Universidad Centroamericana , Vol. 34 (No. 63).

- Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASES) (2008). Informe de Resultados EGMA (Early Grades Mathematics Assesment/Evaluación de Matemática en los Primeros Grados). Con los auspicios de USAID.

- Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASES) (2009). Informe de Resultados EGRA (Early Grade Reading Assesment/Evaluación Lectora en los Primeros Grados). Con auspicio de RTI International.

- Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) (Septiembre 2007). "Estadísticas de los Países Centroamericanos".

- Delgadillo, M. (2010). El bono demográfico y sus efectos sobre el desarrollo económico y social de Nicaragua. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Consejo Nacional de Universidades (CNU).

- Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA) (2007). Informe de Resultados.

- Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) (2009). Encuesta de Hogares para la Medición de la Pobreza en Nicaragua.

- Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES) (2011). Tercer Informe de Coyuntura Económica.

- Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional (Octubre 2008). Plan Nacional de Desarrollo Humano.

- Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional/Fondo para el logro de los ODM (Febrero 2011). Mercado de Trabajo y Juventud: Desafíos, Retos y Oportunidades para el empleo solidario y trabajo decente en Nicaragua.

- Hanushek, E. & Woesmann, L. (2007). The Role of Education Quality for Economic Growth. The World Bank.

- INIDE (2005). Censo VII de Población y IV Vivienda . Informes y Bases de Datos. INIDE.

- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) (Febrero del 2010). Diagnóstico sobre el acceso al agua potable en las escuelas públicas de Nicaragua.

- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) (Mayo 2010). Situación de la Educación Inicial en Nicaragua .

- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) (Febrero 2010). Diagnóstico sobre el acceso al agua potable en las escuelas públicas de Nicaragua. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) (Octubre 2010). Desafíos de la formación permanente en docentes de primaria en Nicaragua.

- Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) (Revisión 2007). Nicaragua: Estimaciones y Proyecciones de Población Nacional. 1950-2050.
- Laguna, Castro, & Porta (2008). Análisis del Gasto Público.
- Medina Sandino, E. La Educación Superior en Nicaragua.
- Medina Sandino, E. Mesa sobre Cobertura y Equidad. Foro Nacional de Educación.
- Ministerio de Educación (2008). Informa de Brechas de Infraestructura y Mobiliario.
- Ministerio de Educación (2011-2015). Plan Estratégico de Educación.
- Ministerio de Educación. Bases de datos de estadísticas.
- Ministerio del Trabajo (Julio 2009). Encuesta de hogares para la medición del empleo.
- Porta P., E. (2000). Educación Superior en Nicaragua.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000-2015). Escenario de Inversión Social para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las Metas Nacionales de Desarrollo en Nicaragua.
- The Economist (Septiembre del 2011). The great schools revolution. The Economist.
- World Economic Forum (2010). The Global Competitiveness Report 2010-2011.

FUNIDES
FUNDACION NICARAGUENSE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Propuesta de Agenda Educativa de Nación

Diciembre 2011

Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social

www.funides.com

info@funides.com

www.blog.funides.com

www.facebook.com/funidesnicaragua

www.twitter.com/funides

www.youtube.com/funides

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cooperación Suiza en América Central