

Capítulo 2

Política social

Para avanzar en la transformación estructural de Nicaragua también se requiere impulsar una política social inclusiva orientada a reducir las brechas de cobertura y acceso a educación y salud de calidad, por medio de acciones públicas y privadas puntuales y bien focalizadas. Una fuerza laboral provista de destrezas y conocimientos y en buen estado de salud son condiciones básicas para fomentar las inversiones, sobre todo en sectores de mayor complejidad y valor agregado.

El Informe de Competitividad 2016-2017 del Foro Económico Mundial señala que la fuerza laboral inadecuadamente educada es el segundo problema que enfrentan las empresas para hacer negocios en Nicaragua. La escolaridad promedio de las personas de 25 años a más, era de 6.8 años a nivel nacional en 2014, siendo mayor en el área urbana, 8.6 años, que en el área rural donde solo se alcanzan en promedio 4 años de educación, según la EMNV. El nivel de escolaridad es más bajo en las regiones Central y Caribe, las cuales tienen una fuerte proporción de población rural y en situación de pobreza. La Tasa Bruta de Escolaridad (TBE) ha venido creciendo en educación preescolar y media, que incluye secundaria, técnica y formación docente. En preescolar pasó de 52 por ciento en 2006 a 60.9 por ciento en 2014 y en educación media de 68 por ciento en 2006 a 80.1 por ciento en 2014, sin embargo todavía hay niños y adolescentes en edad escolar fuera del sistema educativo. Ambas siguen estando por debajo de las TBE para primaria. Según estimaciones en base a la EMNV 2014, entre las causas de inasistencia de niños en edad preescolar se encuentra que los padres creen que no tienen la edad suficiente para asistir a clases. Mientras en secundaria se debe a que los estudiantes no encuentran pertinencia, deben dedicarse a labores del campo o del hogar.

No solo es importante el aumento en los años de escolaridad, sino la calidad de lo que se aprende a lo largo de esos años. Por ejemplo, un estudio del Banco de Desarrollo de Asia (Mehta y Felipe, 2014) indica que los países que cuentan con mayor calidad educativa realizan su proceso de transformación estructural con mayor facilidad. En este particular, investigaciones realizadas por FUNIDES señalan desafíos para el sistema educativo nacional. Por ejemplo, los estudiantes de tercer y sexto grado demuestran menores niveles de desempeño que los estudiantes de América Latina en pruebas estandarizadas, indicando que la mayoría solo tiene dominios básicos de las materias evaluadas (FUNIDES, 2017). Además, sus resultados están por debajo del promedio de 700 puntos establecidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (FUNIDES, 2017). El nivel socioeconómico y cultural de la familia, la asistencia a preescolar, la disponibilidad de cuadernos, la infraestructura escolar, las expectativas de los padres, y aspectos relacionados con el docente como las buenas prácticas y la asistencia y puntualidad inciden positivamente en el logro de aprendizaje de los estudiantes (FUNIDES, 2017). Dentro de los factores que inciden negativamente en el aprendizaje se encuentra el trabajo infantil y la repetición escolar.

Por otra parte, los jóvenes de 15 a 24 años tienen una tasa de desempleo elevada en Nicaragua (7.5 por ciento vs 4.4 por ciento para adultos de 25 a 65 años), mientras las empresas indican que el principal problema que enfrentan para contratar jóvenes de 24 años o menos, es que quienes aplican carecen de las competencias requeridas para el puesto.



Notas:

En general, los gerentes de recursos humanos encuestados por FUNIDES no creen que el sistema educativo esté preparando a los jóvenes con las actitudes y competencias que las empresas requieren (FUNIDES, 2016b). El entrenamiento de su fuerza laboral es un reto clave para Nicaragua. Según la EMNV 2014, apenas el 4.3 por ciento de las personas de 25 a 65 años tiene educación técnica, en cambio el 15 tiene educación universitaria. Las empresas medianas y grandes enfrentan dificultades a la hora de contratar técnicos calificados, y a su vez estos cargos son de los que más requieren capacitación (Encuesta Empresas Sostenibles 2015). En la medida en que la economía nicaragüense continúe creciendo se requerirá de una fuerza laboral cada vez más capacitada, en tanto el país busque atraer inversiones que generen empleos que requieran trabajadores más calificados y los empleos existentes adquieran un mayor nivel de complejidad conforme la economía siga desarrollándose. De lo contrario, la educación de la fuerza laboral, que ya representa un obstáculo para hacer negocios en el país, se constituirá en un obstáculo aún mayor para procurar la transformación estructural hacia actividades de mayor productividad.

En lo que respecta al sector salud, la esperanza de vida de los nicaragüenses aumentó entre 1990 y 2014, pasando de 64 a 75 años. En este periodo, varios indicadores clave han tenido una evolución positiva. De acuerdo a los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (BM), la razón de mortalidad materna se redujo de 18 por cada 100 mil nacidos vivos en 1990 a 11 en 2015. Asimismo, reflejan que el porcentaje de embarazadas que recibe atención médica prenatal se ha incrementado, al igual que el número de nacimientos asistidos por personal sanitario capacitado. La última edición de la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (ENDESA) realizada en 2011 señala sin embargo que hay potencial de mejora en estos indicadores en algunos departamentos.

De 1990 a 2015, el porcentaje de la población con acceso a instalaciones sanitarias mejoradas pasó de 44 por ciento a 68 por ciento, aunque persisten brechas urbano-rural. Indicadores de salud infantil analizados en la ENDESA, entre ellos la tasa de mortalidad y la tasa de desnutrición crónica disminuyeron de 2006 a 2011. La estrategia de atención en salud a niñas y niños se ha centrado en incrementar la cobertura de vacunas y promover los controles de Vigilancia y Promoción del Crecimiento y Desarrollo (VPCD).

La baja calidad de los servicios de salud incide en las razones de no consulta entre la población enferma en algunos departamentos del país (Río San Juan, Boaco, Carazo y la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte) (Pacheco y Baltodano, 2016). También la disponibilidad de camas hospitalarias por cada 10.000 habitantes está por debajo de los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para América Latina (9 versus 24 por cada 10.000 habitantes).

Por medio de las intervenciones sociales, principalmente el gasto en programas sociales y en servicios de educación y salud, es posible incidir en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Según los informes oficiales, el gasto social pasó de 12.4 mil millones de córdobas constantes en 2009 a 16.7 mil millones de córdobas constantes en 2014², lo que representa un aumento de 35 por ciento. La mayor parte de este presupuesto fue destinado a los servicios de salud y educación (32.7 por ciento salud, 40.1 por ciento educación), incluyendo el gasto en educación universitaria.

La transferencia promedio per cápita de programas del gobierno es de 130.3 córdobas al mes, mientras que la transferencia promedio por los servicios de salud y educación es de 288.6 córdobas al mes. Los programas del gobierno no solo tienen una menor transferencia que el gasto en salud y educación, sino que ciertos programas sociales, entre ellos patio saludable y plan techo, reflejaron baja eficiencia en la focalización de acuerdo a la última

Notas:

edición de la EMNV (2014). Esta baja eficiencia es una barrera que limita la incidencia del gasto público social en la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Para mejorar la calidad y pertinencia de la educación, entre otras cosas, es necesario:

a) Aumentar la asistencia a preescolar, para lo cual podría realizarse campañas de concientización, tanto del sector público como privado, para promover la asistencia a este nivel educativo resaltando los efectos positivos que tiene en el desempeño escolar futuro.

b) Enfocar esfuerzos desde el sector público y privado en realizar revisiones en los currículos escolares a fin de que se mantengan en constante actualización, y contemple el desarrollo de competencias demandadas por el sector privado (FUNIDES, 2016b).

c) Establecer sistemas de becas u otros mecanismos alternativos, como transferencias, para estudiantes en situación de trabajo infantil condicionadas al rendimiento académico o la asistencia a clases.

d) Continuar y mejorar los programas de capacitación y formación docente impulsados por el Ministerio de Educación (MINED) para mejorar la práctica pedagógica y las herramientas de aprendizaje. Es preciso establecer un sistema de evaluación de su desempeño, donde se incluyan los siguientes aspectos: prácticas pedagógicas y formación, así como su puntualidad y asistencia. Se debe revisar los incentivos que ofrece la carrera docente, entre ellos la estructura de remuneración, a fin de incentivar y retener a los docentes actuales, y atraer recurso humano de calidad.

e) Crear escuelas modelo de formación docente, abierta a la participación de educadores e investigadores especializados y con

experiencia, como espacio para innovar, experimentar e identificar lo que es más efectivo para la formación de maestros.

f) Reformular la forma de enseñar tomando en cuenta que los cambios tecnológicos y demográficos han provocado un cambio radical en la forma de educarse hoy en día. Por tanto, deberían evaluarse nuevas formas de adquirir conocimientos a través de la interacción y el uso de audiovisuales para su incorporación en los métodos de enseñanza. Estos cambios representan una oportunidad por cuanto las nuevas tecnologías reducen considerablemente los costos de aprendizaje por estudiante. No obstante, la incorporación de recursos tecnológicos tiene que estar acompañada de guías pedagógicas a fin de no afectar el tiempo efectivo de clase.

g) Priorizar la inversión en infraestructura escolar. Es vital continuar aumentando la oferta de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y de preescolar o Centro Infantil Comunitario (CICO) asegurando su calidad; así como continuar con la inversión destinada al mejoramiento del equipamiento e infraestructura física en las escuelas con el objetivo de asegurar condiciones básicas, especialmente en las escuelas públicas.

h) Continuar y ampliar la implementación de programas de útiles escolares, asegurando una adecuada focalización, ya que actualmente solo llega a un tercio de la población que vive en situación de pobreza (EMNV 2014).

i) Establecer sistemas de seguimiento y alerta temprana sobre el bajo rendimiento de estudiantes por parte de profesores y familiares, para evitar la implementación de la repetición como estrategia para lograr el desarrollo de aprendizajes no adquiridos.

Notas:

j) Extender el tiempo escolar ofreciendo cursos y programas complementarios para estudiantes con bajo rendimiento escolar como medida preventiva a la repetición.

k) Revisar la duración oficial del año escolar establecida por el MINED a fin de asegurar el desarrollo de los contenidos y el tiempo efectivo del tiempo de clase para garantizar el desarrollo de contenidos.

l) Promover el estudio de carreras técnicas a través de campañas educativas sobre el beneficio para jóvenes y el país. Asimismo, revisar continuamente y de manera conjunta con el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) la demanda de formación técnica de las empresas (actual y futura), quienes todos los años aportan millones de dólares a través de un impuesto a la nómina, para que la oferta académica este orientada en relación a necesidades.

m) Continuar trabajando desde la alianza universidad-empresa en la creación de espacios sectoriales donde se realicen intercambios entre empresas y universidades en cuanto a la valoración de los egresados y la demanda de formación de las empresas. Crear además observatorios de competencias y de empleo que permitan obtener información sobre la situación de mercado laboral a fin de ajustar la oferta de formación y establecer sistemas de medición de calidad educativa con las universidades. El tema reviste aún mayor relevancia al considerar que el sistema de educación superior pública recibe una sustancial partida del presupuesto nacional.

En cuanto a salud es importante:

a) Reducir las brechas de acceso que aún enfrenta la población rural para continuar disminuyendo la mortalidad materna. Entre otras cosas, hay que incrementar de 87.5 a 100 por ciento el porcentaje

de embarazadas que asiste a 4 o más controles prenatales y continuar incrementando la cobertura de partos institucionales en establecimientos de salud públicos priorizando Bilwi, Jinotega y la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur (RACS), que presentan las coberturas más bajas (FUNIDES, 2016c).

b) Fortalecer la educación sexual y la prevención de embarazos adolescentes, así como implementar la atención diferenciada en el sistema de salud entre los adolescentes y los mayores. Para las que ya son madres adolescentes, se recomienda brindar acompañamiento en el sistema de salud durante el embarazo y después de este, para prevenir el segundo embarazo antes de los 20 años. Adicionalmente, por su mayor vulnerabilidad a la pobreza (FUNIDES, 2016c) se propone generar programas de apoyo para asegurar la reinserción o continuidad en el sistema educativo de madres adolescentes, un elemento esencial para el tipo de empleo al que pueden acceder en el futuro.

c) Mejorar la calidad de la atención en el sistema de salud mediante tiempos de espera razonables, asegurando un adecuado stock de medicinas y elevando el número de camas por habitantes hasta alcanzar el estándar establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para América Latina, que equivalen a 24 por cada 10.000 habitantes.

d) Asignar más recursos y mejor focalizados al sector social tanto en programas sociales como al gasto en educación y salud. Hay que reestructurar los programas sociales que no inciden significativamente en la reducción de la pobreza o la desigualdad, revisando la población meta de los programas y mejorar la focalización a través de una mejor identificación de las zonas más pobres y vulnerables del país,

utilizando herramientas como mapas de pobreza o la evaluación de los hogares a priori a la asignación de la transferencia.

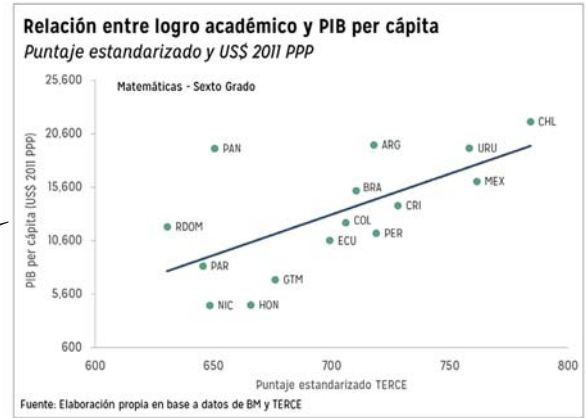
La política en el área de educación debe enmarcarse en las macro tendencias mundiales de cambios tecnológicos y de conocimientos. Fomentar destrezas del capital humano en actividades de mayor complejidad no solamente generará mayor valor agregado y riqueza, sino que además deberán estar acordes con el cambio tecnológico mundial. Una mano de obra más y mejor educada fomentará la innovación y la transformación estructural, además que incrementará los ingresos de los trabajadores.

Notas:

Las escuelas y sus estudiantes.

¿Qué tienen en común las escuelas con estudiantes con buen desempeño?

A nivel internacional, se ha documentado en varias ocasiones la relación positiva que existe entre el logro académico promedio alcanzado por los estudiantes de un país y el nivel de riqueza que este posee (Hanushek y Woessman, 2007). En el gráfico se muestra la relación que existe entre el logro académico promedio logrado por los estudiantes en la prueba de matemáticas de sexto grado en el TERCE y el PIB per cápita de los 15 países de América Latina en dicha prueba. Se observa que un mayor nivel de riqueza está altamente correlacionado con un mejor desempeño académico. Los países de Centroamérica con un menor PIB per cápita obtienen resultados similares a los alcanzados por Panamá, República Dominicana y Paraguay, indicando un problema de eficiencia en los sistemas educativos en estos últimos.



En el caso de Nicaragua, se identificaron un 18 por ciento de escuelas públicas cuyos estudiantes alcanzaron un desempeño en las pruebas estandarizadas por encima del promedio de las escuelas privadas y del promedio nacional. Incluso, el rendimiento de este grupo de escuelas está por encima del rendimiento promedio a nivel centroamericano, exceptuando Costa Rica.

Las escuelas públicas cuyos estudiantes alcanzaron un desempeño sobresaliente en las pruebas estandarizadas aplicadas en TERCE comparten características, según se detalla a continuación:

- i) El nivel socioeconómico promedio de estos estudiantes es mayor al promedio que presentaron las escuelas públicas en su conjunto.
- ii) La calidad de la infraestructura de dichas escuelas, medida a través del índice de infraestructura, es mayor al promedio estimado para las demás escuelas públicas.
- iii) Entre los estudiantes que asisten a estas escuelas, un mayor porcentaje fue a preescolar y a su vez tienen mayor disponibilidad de cuaderno en relación a los estudiantes del resto de escuelas públicas.
- iv) Los índices de buenas prácticas pedagógicas y de asistencia y puntualidad docente en este grupo de escuelas están por encima del promedio de escuelas públicas.

Características de las escuelas públicas con mejores puntajes

Ranking Escuela	Promedio TOP 5	Promedio Escuelas Públicas	Promedio Escuelas Privadas
Puntaje promedio	692.1	633.6	661.5
Promedio índice de nivel socioeconómico	53.1	29.2	51.5
Índice de infraestructura	34.5	24.8	45.3
Asistencia promedio a pre-escolar (%)	19.1	11.8	24.7
Estudiantes con cuaderno (%)	63.8	42.4	68.5
Índice de prácticas docentes	79.7	72.5	73.6
Índice de asistencia docente	78.2	74.1	73.8
Promedio índice de supervisión familiar	78.6	68.4	76.3
Estudiantes con altas expectativas familiares (%)	66.6	34.5	68.2

Nota: Datos para escuelas con más de 15 estudiantes reportados en la prueba
Fuente: Elaboración propia en base a datos de TERCE



Además, pareciera que las características presentadas por los estudiantes de escuelas públicas con mejor desempeño son similares a las de estudiantes de escuelas privadas, sugiriendo que el gobierno tendría el potencial de incidir en el rendimiento de sus estudiantes y cerrar brechas con escuelas privadas dirigiendo esfuerzos a: mejorar la calidad de la infraestructura escolar, incrementar la asistencia a preescolar, asegurar la dotación de cuadernos para los estudiantes de menores recursos, reforzar las capacitación en prácticas pedagógicas e implementando un sistema de monitoreo y evaluación docente.