



**Prioridades  
de la educación nicaragüense  
para el siglo XXI  
Octubre 2016**





**Prioridades  
de la educación nicaragüense  
para el siglo XXI  
Octubre 2016**

379.728 5  
C352

Castillo Aramburu, Melba. Prioridades de la educación nicaragüense en el siglo XXI / Melba Castillo Aramburu, Ana Patricia Elvir Maldonado, Josefina Vijil Gurdían -- Managua : CIASES, 2016. 28 p.

**ISBN: 978-99964-931-0-2**

1. EDUCACIÓN Y ESTADO 2. POLITICA EDUCATIVA 3. OBJETIVOS EDUCATIVOS 4. REFORMA EDUCATIVA 4. PLANIFICACION EDUCATIVA 5. NICARAGUA

I. Título

## CRÉDITOS

Melba Castillo Aramburu  
Ana Patricia Elvir Maldonado  
Josefina Vijil Gurdían

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ACCIÓN EDUCATIVA SOCIAL (CIASES)  
Colonial Los Robles, 3ª. Etapa, Casa No. 3  
Managua, Nicaragua  
Teléfonos: (505) 2252 4062  
[www.ciaeses.org.ni](http://www.ciaeses.org.ni)

Este documento fue elaborado con el esfuerzo y recursos del equipo de CIASES. Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de CIASES.

Todos los derechos reservados.

Se autoriza el uso del material contenido en este informe para fines no comerciales, siempre y cuando se cite claramente a CIASES como la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este informe para reventa o fines comerciales.

© CIASES 2016

# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>1. Breve diagnóstico</b>	<b>6</b>
1.1 No hay educación para todas las personas	6
1.2 La calidad de la educación es insuficiente para el desarrollo humano	8
1.3 Se invierte muy poco en educación	10
1.4 Las inequidades sociales se reproducen en el sistema educativo	11
1.5 No existen políticas públicas duraderas: el sistema educativo es un escenario de conflicto	14
<b>2. Propuesta de prioridades educativas</b>	<b>16</b>
2.1 Prioridad 1: Ampliar el acceso educativo con equidad	16
2.2 Prioridad 2: Formar al magisterio para una educación de calidad	18
2.3 Prioridad 3: Adoptar estándares de calidad educativa adecuados	19
2.4 Prioridad 4: Reformar la educación media y técnica para aprovechar el bono demográfico	21
2.5 Prioridad 5: Elevar la inversión en educación	22
2.6 Prioridad 6: Desarrollar un fuerte liderazgo educativo municipal	22
2.7 Prioridad 7: Evaluar la educación de manera periódica	24
<b>Bibliografía</b>	<b>26</b>



## PRESENTACIÓN

En el año 2006, un grupo de profesionales de la educación, formulamos una propuesta pública que denominamos *Siete prioridades de la educación nicaragüense*, con el objetivo de apuntalar a la educación en el centro de la agenda nacional, presentando los grandes problemas y desafíos del sistema educativo. Esa iniciativa motivó la constitución del Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASES) que ha crecido como un espacio de pensamiento crítico, trabajo interdisciplinario y propositivo.

Al cumplir diez años de la fundación de CIASES, ofrecemos una visión actualizada del sistema educativo y nuevas propuestas, convencidas de que la educación es un patrimonio nacional cuyas carencias afectan a todos y su mejoramiento, es por tanto, responsabilidad del gobierno y la sociedad.

Sabemos que los cambios que requiere el sistema educativo para lograr resultados óptimos, son complejos y de largo plazo. Hemos formulado estas ideas con la esperanza de que sean de provecho a instituciones y personas, en especial a quienes se dedican a la promoción y desarrollo de la educación en Nicaragua.

La educación tiene una doble condición concatenada e indivisible. Por un lado, es un derecho humano fundamental e inalienable. Por el otro, es una herramienta para que cada persona desarrolle y alcance el máximo de sus potencialidades, independientemente del uso que desee hacer de las mismas.

Al plantear estas ideas hemos retomado preocupaciones y propuestas ya enunciadas previamente por CIASES, por otros grupos de profesionales, comunidades e instituciones, con la mira puesta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por Nicaragua, para ser cumplidos en 2030. Se trata de sumar voces, perspectivas y experiencias, invitando a la unidad en la acción para lograrlos. Si este trabajo se constituye en una base para el debate necesario sobre los desafíos de la educación en esta primera parte del siglo XXI, habremos logrado nuestro objetivo.

# 1. BREVE DIAGNÓSTICO

La educación nicaragüense ha enfrentado problemas similares por décadas. En 1969, el investigador César Núñez afirmaba, en referencia al modelo educativo nacional, que “nosotros no hemos encontrado nuestra fórmula salvadora, sino que, por el contrario, hemos tomado pó-cimas de cuadernos que nos han momificado” (Citado por Rodríguez, 2007:17).

Algo parecido se puede afirmar ahora, en la segunda década del siglo XXI, lo que nos dice que Nicaragua debe repensar sus políticas educativas e iniciar la superación, en el plazo más corto posible, del enorme rezago social que nos agobia, para poder asumir los desafíos de un planeta globalizado, cada vez más complejo, con riesgos y oportunidades muy diferentes a las del siglo XX.

Reconocemos que nuestro sistema educativo, en las décadas recientes, ha tenido “jalones luminosos”, dicho en palabras de Gilberto Barrios (Arellano, 1997:96). Sin embargo, en este trabajo enfatizamos el análisis de los problemas, pues el balance final es claramente desfavorable. Las ingentes necesidades de la niñez y la juventud nicaragüense, nos obligan a no conformarnos con cambios modestos, ni a complacernos con buenas intenciones, por muy sinceras que estas sean. La educación nacional precisa de resultados relevantes y a su búsqueda consagramos este trabajo.

Hemos identificado cinco áreas de prioridad para reformar la educación nicaragüense. En torno a cada una de ellas hemos hecho un aná-

*“Locura es hacer la misma cosa una y otra vez esperando obtener diferentes resultados”*

Albert Einstein

lisis con perspectiva histórica, dando cuenta de cómo ciertos problemas y deficiencias se han acumulado o reiterado de una a década a otra y de una generación a otra; de igual forma, de una administración a otra se han brindado soluciones semejantes, en una repetición incesante que debería terminar, para lograr resultados y superar la “locura” que describía Einstein.

## 1.1 NO HAY EDUCACIÓN PARA TODAS LAS PERSONAS

En Nicaragua se reconoció, por primera vez, la necesidad de “generalizar la Instrucción Primaria” en la Constitución de 1848, pero solamente se estableció como obligatoria y gratuita en la Constitución Liberal de 1893 (Esgueva, 1994). Desde entonces, el pleno acceso a la escuela y la universalización de la educación primaria, han sido una quimera.

De acuerdo a la Ley General de Educación, Ley 582 de 2006, la escolarización universal implica que la totalidad de la niñez nicaragüense inicie su formación escolar a los 5 años de edad o antes, hasta completar sin interrupción el sexto grado, a la edad de 12 años. Nuestra realidad actual dista mucho de este concepto.

### *Exclusión escolar y analfabetismo*

Nicaragua ha avanzado cuesta arriba tratando de alcanzar esa meta básica para el desarrollo del país. El problema más acuciante de todos sigue siendo que muchas niñas, niños

y jóvenes nicaragüenses nunca logran iniciar la escuela. De acuerdo a la última información disponible, en el 2013, el país alcanzó una tasa neta de escolarización primaria de 91.2% (MINED, 2014:6), lo que implica que unos 69,000 niños y niñas aproximadamente, entre 6 y 11 años, quedaban en riesgo de ser adolescentes o adultos analfabetas en la siguiente década. De continuar así, la alfabetización, lejos de ser un esfuerzo temporal, seguirá siendo el remedio permanente a un mal que no curamos de raíz.

En 1927, el gobierno conservador, reconocía que el analfabetismo era un problema alarmante que alcanzaba al 75% de la población. En 1933, el gobierno liberal inició una campaña de alfabetización que la convirtió en el eje de las políticas educativas de la época (Rodríguez, 2007). La misma meta de alfabetización plena sería retomada en 1952, como función principal de la Escuela Rural, extendiéndose como Campaña Nacional de Alfabetización en 1956, alcanzando las comunidades del Río Coco (Rodríguez, 2007: 61 y 79). En 1964, la administración del presidente Schick reinició la Campaña de Alfabetización reconociendo que el 64.4% de la población mayor de diez años era analfabeta y que en el sector rural, esta condición alcanzaba al 80% (Rodríguez, 2007: 202). Una década después, en 1975, el índice de analfabetismo registraba, todavía, un alarmante 47.4%. Para entonces, en el área rural, el 83% de la población entre 6 y 29 años, no recibía ningún tipo de enseñanza (Arríen y Kauffmann, 1977:99).

Nicaragua tuvo un momento luminoso con la Cruzada Nacional de Alfabetización de 1980 que redujo el analfabetismo, en un período de cinco meses, a menos del 13% (MED, 1981). Pero un logro tan hermoso desde el punto de vista humano, no fue acompañado

de los cambios estructurales necesarios para garantizar la meta de Educación para Todos. En el 2006, veintiséis años después de esa epopeya, el analfabetismo alcanzaba el 22.04% (La Voz del Sandinismo, 2010) de la población, lo que motivó a dar un nuevo impulso a la alfabetización como política educativa central a través de la campaña “Yo sí Puedo”. A pesar de ese esfuerzo, actualmente el analfabetismo alcanza el 15.8% (FIDEG, 2016:31).

### **Baja escolarización**

Los problemas de acceso educativo no terminan con la reproducción cíclica del analfabetismo de quienes nunca logran iniciar la escuela. Niñas y niños que logran acceso al sistema escolar, enfrentan diversos problemas siendo uno de ellos el ingreso tardío. Uno de cada siete estudiantes en las áreas urbanas y uno de cada tres en las áreas rurales, inicia el primer grado con más de ocho años de edad (EMNV, 2014). Muchos de quienes lo hacen a la edad adecuada, han carecido de educación preescolar. Actualmente, al menos la mitad de la niñez nicaragüense no recibe esa educación (MINED, 2014).

En los primeros dos grados de primaria hay deserción temprana, ausentismo y repetición. Solamente el 16% de la población de 3 años, el 40% de la de 4 y el 60% de la de 5, reciben servicios de educación pre primaria (EMNV, 2014), lo que redundo en una menor escolaridad promedio, aumentando el riesgo de reprobación y el abandono de la escuela antes del tercer grado.

Por causa de esos problemas, solamente seis de cada diez estudiantes que ingresan a primer grado completan la primaria y solamente la mitad de quienes ingresan a primer año de secundaria, concluyen el bachillerato (PREAL-EDU-QUEMOS-IBIS, 2014:11).

Pese a las políticas formuladas, los planes y acciones de diferentes administraciones, la escolaridad de la población no aumenta significativamente. En 2009, la población de 10 años y más alcanzaba, en promedio, 5.9 años de estudio, aumentando hacia 2016 a 6.2 años, siendo de 7.4 para la población urbana y de 4.8 para la población rural (FIDEG, 2016).

La escolarización, su alcance y nivel, es particularmente importante en el momento actual, pues Nicaragua se encuentra en la etapa conocida como del bono demográfico, un tiempo en el que el número de jóvenes y adolescentes que pueden trabajar es mayor que el de niños, niñas y adultos mayores que están en condición de dependencia económica. Este período culminará alrededor del año 2035 y solo podrá ser aprovechado plenamente por la sociedad, si a la juventud se le provee de acceso a la formación y preparación adecuada.

## 1.2 LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN ES INSUFICIENTE PARA EL DESARROLLO HUMANO

Desde 2006, Nicaragua participa en las Pruebas de Aprendizaje de UNESCO a nivel latinoamericano (SERCE, 2006 y TERCE, 2013), pero el desempeño ha sido pobre, mostrando que la escuela nicaragüense está enseñando poco a sus estudiantes y que el país se está quedando rezagado en relación a los países centroamericanos y de la región.

De acuerdo a sus resultados, los estudiantes de tercer grado han experimentado algunos progresos en los exámenes de lectura, reduciéndose la proporción por debajo del nivel I y aumentando la ubicada en los niveles III y IV. A pesar de esa mejora, el 80% de los estudiantes de tercer grado y la mayoría de los de sexto, obtuvieron resultados de nivel I y II, correspondien-

tes al dominio de habilidades básicas de lectura exclusivamente (Treviño et al. 2015, citado en PEN, 2016:386).

En la prueba de Matemáticas de tercer grado, cerca del 80% de las y los estudiantes se ubicó en los niveles I y II correspondiente a los conocimientos básicos. Solamente el 12% alcanzó los niveles III y IV que corresponde al manejo de las operaciones fundamentales y la resolución de problemas. Por su parte, el 68% de los estudiantes de sexto grado, se ubicó en el nivel I y solamente un 2% logró el nivel IV. En esta asignatura, las y los estudiantes nicaragüenses alcanzaron los rendimientos más bajos respecto a sus pares centroamericanos (PEN, 2016:387).

En Ciencias Naturales, cerca del 90% de las y los estudiantes de sexto grado, a quienes se les aplicó la prueba, se ubicó en los niveles I y II, los de más bajo nivel de conocimiento.

### *¿Por qué nuestros estudiantes aprenden poco?*

Los problemas de la calidad educativa del país, al igual que los del acceso, son múltiples. Un buen aprendizaje se deriva de una buena enseñanza.

En Nicaragua, las maestras y maestros, son en su mayoría, servidores públicos sacrificados que trabajan arduamente y en condiciones difíciles; sin embargo, su formación inicial y en servicio, en promedio, es insuficiente para contribuir a una educación de calidad de la niñez y la juventud, según los estándares de América Latina y el Caribe. En cuanto a formación y liderazgo docente el país se está quedando atrás.

El empirismo docente es un antiguo problema. En 1952 se decretó una ley para regular la formación de los educadores no certificados, en

su mayoría de las escuelas rurales (Rodríguez, 2007: 60). Más tarde, en 1967, en el contexto de la reforma del programa de los liceos agrícolas y de la diversificación de la educación media, se establecieron los cursos de profesionalización para maestros empíricos como una extensión de las Escuelas Normales (Rodríguez, 2007: 121).

En 1935, se promulgó La Ley Orgánica del Magisterio, determinando que para ingresar a la carrera magisterial era preciso contar con un título de Maestro de Enseñanza en una Escuela Normal de Nicaragua o de cualquier país centroamericano (Rodríguez, 2007:54). Después de más de ocho décadas, el requisito establecido para ejercer la docencia en la educación primaria es de Educación Normalista, con nivel de educación secundaria. En la realidad, la situación es más grave, pues el 24% de quienes ejercen la docencia en primaria y secundaria, no cumplen con la formación requerida (MINED, 2014: 57). Mientras tanto, la mayoría de los países de la región ya exigen cuatro años de formación universitaria para esa función.

Nuestros educadores están mal remunerados y no poseen el aprecio social que les correspondería por el relevante trabajo que realizan y el papel que desempeñan. La carrera docente, en consecuencia, es poco atractiva, menos aún para los bachilleres más destacados quienes deberían ser los mejores prospectos para ingresar al magisterio.

Según el Informe del Estado de la Región el salario mensual de los docentes de preescolar, primaria y secundaria de Nicaragua es el más bajo de Centroamérica: “En todos los países de la región los maestros se ubican en los niveles más altos de la distribución del ingreso. En El Salvador, el 94% está en los dos deciles de mayor ingreso, lo mismo que el 73% en Costa Rica y Honduras y el 56% en Panamá. Solo en Nicara-

gua están en el segundo quintil, lo que evidencia una posición social y económica más baja que en el resto de la región” (PEN, 2016:390).

### *Los problemas pedagógicos*

Las dificultades del magisterio se traducen en problemas pedagógicos. Enseñar es una actividad profesional compleja que intenta promover el desarrollo de las múltiples potencialidades de los seres humanos y modelar formas de pensamiento y conductas. Con una modesta o insuficiente formación, las maestras y maestros nicaragüenses difícilmente pueden innovar pedagogías, adaptar el currículo a las necesidades de sus estudiantes, producir recursos educativos creativos o enriquecer los contenidos que les indican los programas oficiales.

Una investigación desarrollada por la AID que dio origen al “Plan de Mejoramiento de la Educación en Nicaragua 1965-1975”, conducida por la Dra. Grace Scott, ya identificaba estos problemas estructurales. El informe daba cuenta que muchos maestros carecían de materiales de enseñanza, que aunados a su falta de competencia y a la insuficiente supervisión impedían que niñas y niños recibieran el beneficio de los textos de estudio que les proveía la cooperación (Rodríguez, 2007: 215). Scott proponía que, para 1975, un mínimo de 75% de maestros y maestras de secundaria, debería estar adecuadamente capacitado para enseñar la asignatura para la cual se le había empleado, estableciendo una escala de sueldos que funcionara como incentivo (Rodríguez, 2007: 207).

Otro de los factores que influye de manera determinante en la baja calidad de la educación es el ausentismo de estudiantes y docentes. Aunque no se cuenta con estadística precisa al respecto, docentes e investigadores han señalado insistentemente que muchos

niños y niñas, especialmente en zonas rurales y urbanas marginales no asisten a clases varios días a la semana, de manera reiterada, lo que reduce el tiempo de aprendizaje en el aula (Castillo y Fonseca, 2013).

Además, maestras y maestros dedican horas valiosas en el aula a actividades como la toma de asistencia al inicio de clases, la transcripción, la organización de los alumnos en grupos para hacer tareas simples y rutinarias, el llenado de cuestionarios basados en preguntas con respuestas textuales y su repetición en coro. Por otra parte, maestras y maestros, son requeridos repetidamente para todo tipo de actividades extra escolares, que les reduce su tiempo efectivo de trabajo docente.

### **Métodos de enseñanza tradicionales generalizados**

Los métodos de enseñanza tradicionales aún están muy generalizados, empobreciendo la calidad de la educación.

Frecuentemente, en el aula nicaragüense niños, niñas y jóvenes se limitan a escuchar y memorizar. Entre las actividades más socorridas se incluye que las y los estudiantes copien en el cuaderno lo que el maestro o maestra escribe en el pizarrón o los contenidos de un libro. Hay pocas oportunidades para leer, escribir y hablar sobre lo leído. La rutina y la demanda de memorización de conocimientos no estimulan la participación activa y reflexiva que niñas y niños necesitan para aprender. Así, lo que se logra “aprender” a través de esas actividades resulta ser un conocimiento temporal e ineficiente para la comprensión (INPRHU, 2008; Vijil y Castillo, 2011).

El currículo inadecuado y la falta de pertinencia educativa, así como conocimientos y métodos de enseñanza alejados de los intereses y

necesidades de niñas, niños y adolescentes, se traducen en una cuantiosa pérdida de tiempo y dinero que los termina desmoralizando. Ya anunciaba tal frustración el profesor Guillermo Rothschild (1968) cuando declaraba hace ya varias décadas, que “...ni la Universidad, ni los Institutos Nacionales, ni la Escuela Primaria, dan cabida en sus planes y programas oficiales a nuevas formas de estudios para encontrar una salida justa al hombre del Siglo XX, ninguna de estas instituciones enseña un camino despejado para encontrarnos nosotros mismos” (Rothschild, 1968: 27).

Quizás la consecuencia más dramática de la baja calidad educativa, derivada de la insuficiente formación docente, es la pérdida de interés y la desmotivación de niñas, niños y adolescentes en el aprendizaje y en la actividad escolar. La frustración alcanza a maestras y maestros que no ven compensados sus esfuerzos y a las familias que no logran palpar el fruto de su enorme sacrificio.

Las deficiencias en la calidad educativa reducen notablemente la capacidad de aporte de las personas a la sociedad, las empobrece material y espiritualmente, les impide desplegar plenamente su potencial para aprender y transformar su realidad para su pleno desarrollo. Las oportunidades que debería abrir la educación, son cerradas por la mala calidad de la misma.

## **1.3 SE INVIERTE MUY POCO EN EDUCACIÓN**

Nicaragua ha destinado poco menos del equivalente al 4% del PIB para sostener la educación básica y media, siendo recursos insuficientes para que la educación impulse la ruptura del círculo vicioso de la pobreza. Está comprobado que ningún país puede reducir significativamente la pobreza, ni avanzar en su desarrollo, sin una educación de calidad.

La inversión que se realiza actualmente en la educación pública no puede financiar la superación de los problemas descritos, ni la transformación del sistema educativo. Se requieren más escuelas, más docentes mejor formados, con más recursos pedagógicos y mejores condiciones para favorecer los aprendizajes. En cualquier modelo de desarrollo nacional, es fundamental invertir más y de manera sostenida en educación.

La baja asignación presupuestaria para educación ha sido una constante. En 1930, el presupuesto educativo representaba el 3.4% del presupuesto global, ocupando el octavo puesto entre los rubros financiados. El propio presidente Moncada reconocía que era insuficiente para dar la atención necesaria al sector (Rodríguez, 2007: 67). Para 1961, ese porcentaje se había elevado hasta el 14.3% y en 1967, había ascendido al 17.8%, en parte debido a la cooperación de los Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso (Rodríguez, 2007: 196). Desde entonces, la evolución no ha sido especialmente significativa: en 1999, Nicaragua dedicó el 14.57% del gasto público a la educación preescolar, primaria y secundaria, llegando al 17.06% en el año 2016 (IEEPP, 2016).

Las Estadísticas de Centroamérica 2014, producidas para el Informe del Estado de la Región, confirman la escasa prioridad que históricamente se ha asignado a la educación básica y media en el presupuesto nacional. En ese año, Costa Rica invertía U\$700 en educación pública por persona, mientras Belice y Panamá alrededor de U\$300. Sin embargo, Honduras, El Salvador y Guatemala se ubicaban muy por debajo con cerca de U\$100 por persona. Nicaragua, lamentablemente, se encontraba en la cola de sus vecinos centroamericanos con U\$70 por persona (PEN, 2014:31).

## 1.4 LAS INEQUIDADES SOCIALES SE REPRODUCEN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Las consecuencias de los problemas y carencias educativas no se distribuyen por igual en toda la sociedad. Niños, niñas y adolescentes que viven en condición de pobreza, extrema pobreza o en el área rural o en la Costa Caribe, son quienes sufren una educación más deficiente. El sistema educativo, lejos de convertirse en un factor de mejoramiento social, reproduce las inequidades sociales ya existentes.

### *La exclusión de la infancia*

La exclusión alcanza, en primera instancia, a niñas y niños, bebés e infantes menores de seis años. En el período de mayor oportunidad para establecer bases sólidas para su desarrollo, los infantes nicaragüenses son el grupo poblacional menos priorizado.

La inversión para la infancia se orienta principalmente hacia el cuidado y la salud, dos áreas ciertamente de gran importancia. A pesar de la existencia de una Política de Primera Infancia y un bien formulado Currículo para la Educación de la Primera Infancia, la oferta de programas propiamente educativos es escasa, siendo en su mayoría servicios comunitarios o no formales de reciente existencia, con baja cobertura y atendidos por educadores voluntarios que enfrentan tareas muy complejas, con una formación que apenas va más allá de la educación primaria.

La educación pre-primaria ha sido descuidada. En 1975, de 255 mil niños y niñas, entre 4 y 6 años, solamente asistían a centros educativos alrededor de 10 mil, cerca del 4% del total, la mayoría lo hacía en centros privados (Arrién y Kauffmann, 1977: 368). Casi cuatro décadas después, en 2013, poco más de la mitad de la

población infantil de 5 a 6 años recibe educación preprimaria; no así los menores de 5, pues los servicios educativos solamente cubren al 13% de ese grupo atendido por el Ministerio de la Familia (PREAL-EDUQUEMOS-IBIS, 2014:7). Según datos de la EMNV (2014), únicamente el 14% de los niños de 3 años del quintil más pobre recibe atención educativa, en contraste con el 35% de la misma edad, pero del grupo de población con mayores ingresos.

### *En el área rural: menos educación y peor educación*

Otra importante brecha de equidad viene dada por el lugar de residencia. Niños, niñas y jóvenes del área rural tienen una menor oferta educativa y de más baja calidad. La ubicación de las facilidades para educación secundaria tiene un marcado sesgo urbano, por lo que para los adolescentes y jóvenes rurales, alcanzar el bachillerato es extremadamente difícil.

Conviene recordar el caso de la Escuela Normal Rural de Estelí fundada en 1957 precisamente para formar educadores para las zonas rurales. La idea era positiva, pero no logró materializarse porque la mayor parte de sus egresados se titularon, pero no regresaron a sus lugares de origen a desempeñarse como maestros rurales, posiblemente desmotivados por los bajos salarios o las duras condiciones de la vida en el campo, en contraste con los centros urbanos. La Escuela Normal siguió funcionando, pero sin el objetivo inicial de formar maestras y maestros rurales (Rodríguez, 2007: 179).

El descuido del área rural ha sido ampliamente conocido. En 1975, el 83% de la población en edad escolar no recibía ningún servicio educativo. La educación privada servía apenas al 0.8% de la población rural. Apenas el 5.3% de estudiantes de una generación que ingresaba

a primer grado concluía la primaria y más de la mitad de ellos reprobaba y empleaba de siete a nueve años para lograrlo. El 66% de los maestros rurales atendían dos grados diferentes y las aulas estaban saturadas de estudiantes con un promedio de 49 por aula (Arríen y Kauffmann, 1977: 369).

Cuatro décadas después, la educación rural sigue siendo la más rezagada del sistema con brechas de acceso a la secundaria muy significativas. Solamente el 64 % de los jóvenes rurales de 15 a 19 años logra finalizar la primaria (PEN, 2016: 373) y solo el 26%, de ese mismo grupo completa la secundaria (PEN, 2016: 373).

En el área rural, la educación es la menos pertinente, pues a pesar de las notorias diferencias, el currículo y los materiales educativos son los mismos de las escuelas urbanas. Y una alternativa como la didáctica multigrado, aplicada con éxito en algunos casos de América Latina, no recibe en la actualidad la prioridad que amerita.

### *El rezago educativo en las regiones del Caribe*

Las poblaciones de la Costa Caribe, están entre quienes reciben la educación más pobre. En estas regiones, las de peor condición de pobreza del país, los problemas del sistema educativo se incrementan sensiblemente por la dispersión geográfica de las comunidades, las dificultades de comunicación y acceso, la pluralidad lingüística y cultural. Las brechas se expresan en el bajo rendimiento y el rezago escolar en primaria y secundaria.

Mientras en Managua el 22.8% de la población escolar de primaria va rezagada con respecto a la edad establecida, en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte esta condición alcanza al 59.3 % y en la Región Autónoma de la Costa

Caribe Sur llega al 47.3%. En Managua el rezago escolar afecta al 37% de quienes estudian secundaria, mientras en el Caribe Norte al 63.2 % y en el Caribe Sur al 58 % (EMNV, 2014).

La oferta de promover cambios y mejoras educativos en el Caribe nicaragüense se ha estado haciendo desde la década de los cuarenta. Fue una vieja promesa liberal, retomada en los años sesenta con el denominado “Proyecto de Educación Fundamental”, de poca duración y escaso impacto, pues el gobierno no trabajó para mejorar las condiciones de vida de la población y de acceso a las comunidades, el presupuesto fue mal manejado, el liderazgo comunitario no participó y las y los maestros carecieron de incentivos para desplazarse a esas zonas (Rodríguez, 2007: 166-167).

En la década de los noventa y los primeros años de la siguiente, se diseñó el Sistema Educativo Autonómico Regional (SEAR), un modelo educativo propio de las regiones del Caribe oficializado en la Ley General de Educación promulgada en 2006. Para asegurar el derecho a la educación en lengua materna durante el primer ciclo escolar, se elaboró material educativo en lenguas locales, relevante para las culturas del Caribe, capacitándose a docentes bilingües para su uso. Esos proyectos han sido discontinuados y en la actualidad, en ambas regiones se aplican políticas educativas más acordes a las condiciones culturales y lingüísticas de la región Central y del Pacífico (CIASES–PCLR, 2015).

A pesar de los estudios realizados, se observa cierta resistencia de parte de las autoridades educativas nacionales hacia la educación inicial en lengua materna en las regiones caribeñas, privilegiándose la educación en idioma español. Aunque se han realizado algunos esfuer-

zos, la enseñanza de la lectura y la escritura en lengua materna adolece de una inadecuada y deficiente formación docente, poca oferta y variedad de textos, más aún en lenguas autóctonas (CIASES–PCLR, 2015).

### *Niñez trabajadora con escasas opciones*

Las poblaciones urbanas vulnerables, en especial niños, niñas y adolescentes trabajadores, no van a la escuela por la escasez de oferta educativa adecuada a sus necesidades e intereses.

El sistema educativo nicaragüense opera con un solo modelo: la escuela convencional. Modalidades alternativas son prácticamente inexistentes. La carencia de una oferta variada en correspondencia a la realidad de miles de niños, niñas y adolescentes que no pueden ajustar su tiempo y formas de vida a la modalidad de la escuela, hace que pierdan la oportunidad de disfrutar del derecho a una educación de calidad.

### *Las barreras en la educación de las mujeres: niñas, adolescentes y adultas*

Entre las poblaciones marginadas o pobremente atendidas por el sistema educativo, las niñas, adolescentes y mujeres adultas, reciben la peor parte. El trabajo de cuidados que realizan, principalmente en el área rural, como ayudantes en el hogar o como madres a temprana edad, las somete a dobles jornadas. Niñas y adolescentes tienen que esforzarse más para completar la primaria y avanzar a niveles superiores. Quizás por esta condición, han desarrollado gran resiliencia al punto que abandonan con menos frecuencia la escuela, logrando alcanzar más años de escolaridad (PREAL, 2014).

## 1.5 NO EXISTEN POLÍTICAS PÚBLICAS DURADERAS: EL SISTEMA EDUCATIVO ES UN ESCENARIO DE CONFLICTO

En Nicaragua se han formulado múltiples propuestas de políticas y planes educativos que, en general, no se han constituido en fundamentos de un esfuerzo educativo de largo plazo, ni han perdurado más allá de las administraciones que las han enunciado, pues han carecido de consenso social, de voluntad política que las respalde, fuerza legal, soporte financiero y mecanismos para evaluar su implementación y el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos para cada período. En consecuencia, independientemente de su calidad, han tenido poco impacto en mejorar el desempeño del sistema educativo.

A pesar de existir unanimidad declarativa sobre la importancia de la educación en el país, aún no está incluida en los espacios de consenso de la sociedad, sino, como bien lo describe Robert Arnove (1994), sigue siendo un “terreno de conflicto”, en donde se expresan contradicciones inherentes a la lucha política e ideológica de la sociedad nicaragüense. En consecuencia, el sistema educativo ha seguido una trayectoria pendular en dependencia de la orientación e intereses del gobierno de turno y no pocas veces, de la propia administración educativa. Así, ha pasado del modelo confesional religioso conservador, al laicismo liberal del siglo pasado; de la educación con fines utilitarios, a la que se erige como promotora del cambio social; de la administración centralizada a la descentralización y viceversa.

Educadores de los centros de enseñanza públicos son sometidos a cambios extremos en plazos cortos, limitando severamente la acumulación de experiencias, los conocimientos y recursos que provee la estabilidad, la existencia

de políticas de Estado, el manejo del sistema educativo con base a consensos sociales con prevalencia de los intereses nacionales.

Al describir ese fenómeno, en los años sesenta, el educador Guillermo Roths Schuh Tablada (1968) subrayaba: “En las escuelas de Nicaragua todos los regímenes han preparado allí sus alfiles, sus más hábiles defensores, sus más tenaces propagandistas, pues antes que las casas publicitarias montaran sus trucos y ardidés en favor de una persona o mercancía, ya el maestro en el aula ofrecía a sus alumnos determinados caminos, derroteros definidos, locutor que casi convertido en cuasi-fonógrafo repetía y repetía conceptos”, (Rothschuh, 1968: 111). Y agregaba: “...las Escuelas Normales de Nicaragua han llevado un ritmo biológico: Han nacido con estruendo, han crecido vigorosamente, se han multiplicado más y han muerto de repente. Y así, si un régimen les sirvió de comadrona el otro fue el sepulturero. Cambia el gobierno y la educación cambia automáticamente.” (Sic).

### *Restricción de la participación de la comunidad educativa*

Uno de los extremos más lesivos de la conducta institucional pendular, ha sido la restricción de la participación de la comunidad educativa en los procesos de organización y gestión del sistema educativo. En la experiencia latinoamericana, la participación de la comunidad educativa se ha considerado un factor relevante a la estabilidad y desarrollo institucional. Por eso, la mayoría de las reformas impulsadas en la región ha incluido este aspecto.

En el sistema educativo nacional se han impulsado diferentes iniciativas para avanzar hacia una gestión más eficiente del sistema educativo, entre las que se destacan la autonomía escolar y la municipalización educativa (Gajar-

do, 2012). Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en otros países centroamericanos, en Nicaragua se desaprovecharon los conocimientos acumulados en esas experiencias. Luego de mucho esfuerzo e inversión de recursos se descontinuaron esas políticas, sin evaluar sus logros, debilidades y sus posibilidades de mejoramiento, regresando al sistema de gestión centralizado que fue cerrando paulatinamente los espacios de participación de las autoridades locales, la comunidad educativa y las comunidades en general, en los procesos de toma de decisiones del sistema educativo.

Actualmente, la participación de la comunidad educativa está siendo mediada por entidades político-partidarias. El modelo de “Responsabilidad Compartida” del Ministerio de Educación implica la organización y puesta en funcionamiento de Consejos Locales de Educación en cada municipio, integrando a sus funcionarios, a los delegados del Poder Ciudadano, la Juventud Sandinista, la Federación de Estudian-

tes de Secundaria, los padres y las madres de familia organizados en el Poder Ciudadano, el Movimiento de Maestros Sandinistas, y representantes de otras instituciones estatales (CIA-SES-PCLR, 2015). Organizaciones sociales, no gubernamentales o comunitarias, que son parte de la comunidad educativa y no se inscriben en esta orientación política, no pueden hacer uso de ese espacio de participación.

La centralización, sin embargo, no está siendo efectiva. La administración central del sistema educativo aunque consume una gran parte del presupuesto destinado a la educación preescolar, primaria y secundaria no apoya debidamente a los territorios y centros educativos para que puedan entender sus problemas y desafíos, diseñar estrategias para resolverlos, dar seguimiento y evaluar los resultados de sus intervenciones. La planificación excesivamente centralizada que no se apoya en el diagnóstico local de los problemas que afectan a la población en edad escolar, hace aún más difícil su solución.

## 2. PROPUESTA DE PRIORIDADES EDUCATIVAS

En correspondencia a nuestro análisis sobre la situación del sistema educativo y la educación en Nicaragua, hemos elaborado una propuesta de *Siete prioridades de la educación nicaragüense para enfrentar los desafíos del siglo XXI*. Hemos seleccionado las que consideramos las más importantes y urgentes, en las que el gobierno y la sociedad deberíamos concentrar esfuerzos para avanzar con paso firme hacia el mejoramiento sostenido de la educación en el país.

### Construir un Acuerdo Educativo Nacional

Abogamos por la construcción de un consenso, de un gran **Acuerdo Educativo Nacional**, apoyados en un diagnóstico y propuestas, tanto las aquí formuladas como las que puedan presentar otras instituciones y organizaciones públicas y privadas.

Un acuerdo de esa naturaleza debería contener compromisos esenciales en cuanto a los objetivos y metas nacionales de largo y mediano plazo, las políticas, sistemas de gestión, administración y participación educativa, el necesario aporte creciente del financiamiento público y un mecanismo de diálogo permanente que respalde la implementación estable de tales acuerdos.

La educación nacional no es tarea exclusiva del Ministerio de Educación o del gobierno de turno. La sociedad nicaragüense comparte esa responsabilidad y está lista a tomar parte activa en la solución de los problemas acuciantes que enfrenta el sistema educativo nacional.

Un Acuerdo Educativo Nacional debe adoptarse precedido de una discusión en la que participen ampliamente educadores, estudiantes, directores de centros escolares públicos y privados, funcionarios de los ministerios de Educación, de la Familia e INATEC, gobiernos municipales y regionales, parlamentarios, centros de investigación, universidades y otras instituciones. Es indispensable también, la participación dinámica de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, gremios y sindicatos del sector educativo, organizaciones juveniles y estudiantiles, medios de comunicación, periodistas, empresarios, fundaciones privadas, organizaciones de padres y madres de familia y especialistas en el tema.

En el proceso para diseñar y acordar mecanismos para la formulación de dicho Acuerdo, Nicaragua puede beneficiarse de la experiencia de otros países de la región, así como de su propia experiencia. Como un aporte a ese debate necesario y a la construcción de un consenso social sobre los grandes objetivos, prioridades y lineamientos de la educación nacional, presentamos estas *Siete prioridades para la educación nicaragüense del siglo XXI*.

### 2.1 PRIORIDAD 1: AMPLIAR EL ACCESO EDUCATIVO CON EQUIDAD

Nicaragua requiere elevar sus índices de escolarización, con un sistema educativo orientado a superar las inequidades sociales y las exclusiones, por grupos de edad, lugar de vivienda, condición económica y social, género o cultura. Para ello, proponemos:

- 2.1.1** Asegurar la oferta de primaria completa en todos los centros escolares del país.
- 2.1.2** Ampliar el acceso de poblaciones en condición de vulnerabilidad al sistema educativo, diversificando la oferta existente, incluyendo, aunque no limitándose a, las siguientes modalidades:
- Internados para niños, niñas y jóvenes de áreas rurales que viven en territorios donde no hay escuelas o suficientes maestros. La modalidad debería implementarse vinculando la educación formal con la preparación para el trabajo, especialmente en agricultura, ganadería mayor y menor, manejo de bosques y otros oficios o técnicas que agreguen valor a la producción del campo. El sistema puede incluir períodos de estudio en el internado con otros de estancia en el hogar para que niños, niñas y jóvenes colaboren con sus familias y apliquen lo aprendido. Hay valiosas experiencias desarrolladas en el país por organizaciones no gubernamentales tales como la Asociación Padre Fabretto, la Cuculme-ca, CESESMA, INPRHU Somoto, entre otros, que podrían servir de punto de partida.
  - Programa de docentes itinerantes que visiten los territorios mensualmente para trabajar con niños, niñas y jóvenes que requieren de apoyo para afianzar sus aprendizajes.
  - Educación no formal flexible. Orientada a niños, niñas y adolescentes trabajadores de los centros urbanos que se desempeñan en los semáforos, mercados y otras actividades comerciales o de apoyo a sus familias.
  - Pasaportes escolares. Esta es una experiencia exitosa que puede retomarse

para que niñas y niños, hijos de familias que migran por razones laborales, puedan continuar sus estudios en otras localidades en cualquier momento del año, disminuyéndose la repetición y la deserción escolar.

- Reforzamiento escolar. Impulsar estrategias de reforzamiento en habilidades fundamentales tales como lectura y matemáticas.
- Puentes escolares. Esta experiencia realizada con niñas, niños y adolescentes en plantaciones de café, puede impulsarse como una modalidad de educación no formal durante el período de cosecha, convocando el respaldo de los productores, empresarios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil.

**2.1.3** Implementar programas de subsidios selectivos para estimular la demanda escolar. Las experiencias más exitosas para mejorar el acceso educativo de los grupos vulnerables han sido aquellas que contribuyen a reducir los costos de las familias, mediante el aseguramiento de alimentación, apoyo con vestuario, calzado, transporte, recursos educativos y proveyendo algunos servicios complementarios de salud. En el caso de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, podría compensárseles el ingreso perdido en el trabajo, por su asistencia a la escuela (Castillo y Fonseca, 2013).

**2.1.4** Desarrollar ambientes educativos amigables, de confianza y afectivamente positivos para motivar la permanencia en la escuela y el aprendizaje exitoso de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en mayor condición de vulnerabilidad, en especial quienes trabajan. Preparar a los docentes para crear esos en-

tornos de aprendizaje, libres de abuso, violencia y discriminación (Castillo y Fonseca, 2013).

**2.1.5** Sensibilizar a padres y madres de familia sobre la importancia decisiva de la escolarización para salir del círculo de la pobreza. Desarrollar programas complementarios de servicios sociales a las familias en mayor condición de vulnerabilidad para apoyarlas eficazmente.

**2.1.6** Llevar adelante un programa piloto de Centros Modelos de Educación Integral, para niñas y niños de 0 a 5 años, en los que se aplique el Programa Nacional de Atención Educativa en Primera Infancia. En ese sentido, algunas experiencias de los Centros Infantiles Comunitarios (CICO) del Ministerio de la Familia podrían ser retomados. CIASES está desarrollando, desde el año 2010, un modelo educativo para menores de tres años utilizando el currículo nacional -que incluye un programa de formación profesional- y estamos en disponibilidad de compartirlo con el sistema educativo público.

## 2.2 PRIORIDAD 2: FORMAR AL MAGISTERIO PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Como menciona la Comisión para la Educación de Calidad para Todos (2016)<sup>1</sup>, para mejorar la calidad educativa se requiere urgentemente

1 La Comisión para la Educación de Calidad para Todos es una iniciativa del Diálogo Interamericano, creada para apoyar un cambio educativo en América Latina mediante la movilización de los sectores público y privado, los medios de comunicación y la sociedad civil. Está presidida por los ex presidentes Ernesto Zedillo de México y Ricardo Lagos de Chile, e integrada por doce líderes latinoamericanos, la Comisión inició su trabajo en noviembre de 2014.

una profesión docente prestigiada y altos estándares de desempeño que ayuden a crear condiciones para que “florezca la excelencia”. De acuerdo a la Comisión, “...mejorar de manera radical la calidad docente requiere una estrategia múltiple que atraiga a mejores candidatos a estudiar la docencia, los prepare mejor a nivel de pregrado y de desarrollo profesional, los remunere como profesionales, y gestione y evalúe su práctica de una manera más sistemática, con énfasis en el aprendizaje de los niños como factor crítico” (Comisión para la Educación de Calidad para Todos, 2016: 19-20).

Compartiendo esa valoración, proponemos:

**2.2.1** La reforma de la formación inicial docente. Elevar las Escuelas Normales al nivel de Centros Técnicos Superiores, retomando experiencias implementadas en el país para rediseñar el currículo de la formación básica del magisterio, incluyendo: a) nuevos paradigmas de cómo se aprende y cómo se enseña; b) contextos educativos del siglo XXI; c) reforzamiento de los conocimientos básicos; d) incremento de las prácticas de aula durante la formación con acompañamiento de un tutor experimentado y e) participación en investigaciones educativas.

Es imprescindible que se logre captar a los mejores estudiantes en las escuelas rurales para su ingreso a las Escuelas Normales.

La formación docente debería orientarse a crear capacidades para liderar la educación en el ámbito municipal, lo que implica modelar habilidades para realizar asesoría pedagógica e innovar estrategias educativas; para investigar, diagnosticar y evaluar la educación en

su territorio; para proponer prioridades, diseñar estrategias y llevarlas a cabo; para cultivar un liderazgo centrado en metas y resultados, dirigir equipos y generar alianzas locales.

Dotar a las Escuelas Normales de mayor presupuesto para mejorar su infraestructura, los recursos pedagógicos, bibliotecas y laboratorios, así como para fortalecer su programa de internados y el apoyo con subsidio selectivo a los estudiantes.

- 2.2.2** Asumir la propuesta de FUNIDES (2011) de crear una escuela 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 en la formación de maestros y maestras.
- 2.2.3** Dedicar especial atención a la formación de los formadores de docentes, elevando su nivel académico hasta el de Magíster, en programas acreditados internacionalmente.
- 2.2.4** Dignificar y modernizar la carrera docente. Es necesario reformar la Ley de Carrera Docente vigente para ponerla al día, estableciendo categorías, mecanismos de acceso y movilidad, criterios de evaluación al desempeño y reconocimiento a la experiencia en el ejercicio de la profesión, acordes a las condiciones actuales y deseadas del magisterio.
- 2.2.5** Reformar la estructura salarial de los docentes de educación inicial, básica y media, estableciendo como salario mínimo una cantidad equivalente al costo

de la canasta básica de 52 productos; agregándole los incentivos según categorías, experiencia, desempeño y calidad, ubicación territorial y niveles de especialización.

### **2.3 PRIORIDAD 3: ADOPTAR ESTÁNDARES DE CALIDAD EDUCATIVA ADECUADOS**

Una educación de calidad enseña a pensar, decidir y aprender a lo largo de la vida. La calidad es una categoría compleja y cambiante que abarca el desarrollo de conocimientos, habilidades, actitudes, inteligencia emocional, valores de convivencia social y para el ejercicio de la ciudadanía. En este siglo, además, son esenciales las habilidades para analizar de manera crítica la realidad, usar herramientas informáticas y conocer otras culturas e idiomas.

El acceso sin calidad educativa equivale a otorgar un derecho a medias. No basta con que los niños y niñas vayan a la escuela, es necesario asegurarse que aprenderán lo necesario para aprovechar su enorme potencial como seres humanos inteligentes.

Las y los nicaragüenses debemos priorizar la construcción de acuerdos sobre la calidad educativa que deseamos para este tiempo y los venideros en este siglo.

Para elevar la calidad de la educación, proponemos:

- 2.3.1** Comenzar la educación pública más temprano. Durante la primera infancia, entre el nacimiento y los seis años, se forman las bases del aprendizaje exitoso durante toda la vida. Por eso, este nivel educativo debe contar con educadores y recursos pedagógicos adecuados para brindar un servicio de calidad.

- 2.3.2** Ampliar el currículo de la educación preescolar incluyendo el desarrollo de habilidades fundamentales de pre escritura y pre lectura tales como la lectura no convencional, el uso del lenguaje de manera amplia y permanente y el desarrollo de dramatizaciones (CIASES - PCLR, 2015: 13).
- 2.3.3** Concentrar el currículo de los tres primeros grados de primaria en el desarrollo de las habilidades de lectura, escritura, matemáticas y el conocimiento del medio a través de una metodología basada en preguntas. Asignar estos tres niveles a maestras y maestros con mayor formación y experiencia de cada centro escolar.
- 2.3.4** Asignar el primer grado a un solo educador y aplicar estrictamente la norma de un máximo de 35 estudiantes por aula establecida en la Ley General de Educación, Ley 582, Arto. 23., b.1.
- 2.3.5** Revisar el currículo actual para reducir la cantidad excesiva de contenidos, concentrándolo en los aprendizajes fundamentales por nivel educativo, promoviendo la integración de las diferentes disciplinas.
- 2.3.6** Disponer de material didáctico suficiente y pertinente culturalmente para cada territorio y nivel educativo, tanto de textos para cada estudiante, como de bibliotecas y laboratorios para cada escuela.
- 2.3.7** Asegurar que las escuelas bilingües de las regiones del Caribe cuenten con suficiente material de lectura y matemá-

ticas para la enseñanza de los primeros grados en lengua materna.

- 2.3.8** Apegarse estrictamente a la norma establecida de doscientos días de clase al año, garantizando el máximo aprovechamiento de las cinco horas diarias de la jornada escolar. Padres y madres de familia pueden jugar un importante rol apoyando a los docentes para que así sea. En Honduras se ha desarrollado una positiva experiencia de participación de las familias en el monitoreo y vigilancia del cumplimiento del tiempo establecido de clases al año.
- 2.3.9** Cambiar las metodologías de enseñanza, usando una pedagogía de aula centrada en quien aprende, que promueva la participación y capture el interés de los estudiantes; que se base en los conocimientos adquiridos; contribuya al desarrollo de la comprensión y el pensamiento lógico-analítico; plantee tareas de comparación, análisis, evaluación, respuestas abiertas y resolución de problemas, así como el uso práctico de lo aprendido (Adelman, 2015).

Las actividades de aula deberían ser divertidas y estimulantes, usar el juego como herramienta pedagógica y evitar el ritmo homogéneo. Aprovechar propuestas existentes como la metodología multigrado en la que el docente organiza diferentes actividades por grupos y niveles en las aulas.

Las prácticas de aula deben considerar la multi culturalidad y la lengua materna de los estudiantes (UNESCO, 2016), sus diferentes experiencias de vida, contex-

tos y ritmos de aprendizaje. Para que el aprendizaje tenga éxito, maestras y maestros deben asegurarse que los estudiantes están comprendiendo lo que se les enseña.

## **2.4 PRIORIDAD 4: REFORMAR LA EDUCACIÓN MEDIA Y TÉCNICA PARA APROVECHAR EL BONO DEMOGRÁFICO**

Nicaragua enfrenta la peor situación de la región para aprovechar el bono demográfico. Ciertamente, la juventud nicaragüense posee actualmente un mayor nivel educativo que las generaciones precedentes, pero aún está rezagada respecto a los países vecinos. La baja cobertura escolar y el lento ritmo de avance en la escolarización, colocan una distancia de dos o más décadas con el promedio actual de América Latina y el Caribe. Según cálculos del Informe del Estado de la Nación (2016) Nicaragua necesitaría cuatro décadas para alcanzar el promedio de escolaridad secundaria de América Latina y el Caribe.

Para Nicaragua las posibilidades de lograr un desarrollo incluyente podrían quedar prácticamente cerradas, si no hay un profundo ajuste en el sistema educativo durante el período del bono demográfico (PEN, 2016).

Para ello, proponemos:

**2.4.1** Reformar la educación secundaria para mejorar su calidad y pertinencia, asegurando la diversificación de opciones y el acceso a educación técnica:

- Reestructurar la educación secundaria ampliando el acceso a salidas con nivel de técnico básico, a partir del tercer año en todos los territorios, priorizando el área rural para incrementar la Tasa

Neta de Escolaridad de ese nivel y especialmente la Tasa de Finalización.

- Incrementar la oferta de carreras técnicas adecuadas a los cambios que ha sufrido el mundo del trabajo y a sus necesidades, de tal forma que permita a los jóvenes insertarse en los distintos sectores de la economía, con una formación que les facilite acceder a empleos de calidad y con mejor remuneración o bien llevar a feliz término un emprendimiento.
- Ampliar la oferta de secundaria rural con habilitación laboral, impulsando modelos que han probado ser exitosos en Nicaragua y otros países tales como los Centros Familiares de Educación Rural (CENFER), el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), Centro de Educación Alternativa Rural (CEAR) y la educación itinerante, entre otros. Identificar en las comunidades, a personas e instituciones que puedan contribuir a la habilitación laboral de los estudiantes en áreas vinculadas a los ejes de la economía local.
- Incluir un componente sólido de formación para el emprendimiento, habilitando a los jóvenes de ambos sexos para encontrar oportunidades de negocios en su localidad, generar su propia fuente de ingresos, crear empleos y nuevas oportunidades en su comunidad.

**2.4.2** Priorizar la formación de las y los docentes de secundaria en matemáticas, español, ciencia y tecnología, así como en las áreas propias de la habilitación laboral.

**2.4.3** Desarrollar un amplio programa de educación sexual para jóvenes y adolescentes que contribuya a disminuir los em-

barazos en adolescentes, a la prevención de enfermedades de transmisión sexual y, a la prevención y enfrentamiento de la violencia sexual.

**2.4.4** Incluir en el currículo nacional la educación para el desarrollo sustentable que cree consciencia y motive actitudes positivas en relación al medio ambiente, el manejo y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales.

**2.4.5** Ampliar la cobertura de los programas de primaria y secundaria acelerada y de la modalidad a distancia, con habilitación laboral. Esos programas deben estar orientados al desarrollo de la lectura, la escritura, el pensamiento lógico, las operaciones matemáticas básicas, las competencias esenciales para el emprendimiento, educación sexual y habilitación laboral. Deberán diferenciarse en función de las características de cada territorio y estar articulados a los planes y programas de desarrollo local.

## **2.5 PRIORIDAD 5: ELEVAR LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN**

Toda superación de los problemas del sistema educativo nacional requiere de un flujo constante y creciente de financiamiento. Para enfrentar este desafío se requiere:

**2.5.1** Destinar a la educación básica y media, al menos, el equivalente al 4.7% del PIB anualmente. Se trata solamente de incrementar la proporción que se asigna actualmente en poco más del 1%. Este es el mínimo necesario para que Nicaragua mejore gradualmente su sistema educativo, según cálculos de economistas independientes. Esa cifra debería

asegurarse sin recurrir a recortes presupuestarios en el transcurso del año.

**2.5.2** Definir y consensuar una política de Estado para distribuir los fondos disponibles para el sistema educativo, de forma que se aseguren de manera estable los recursos adecuados para todos los subsistemas.

La asignación del presupuesto a cada subsistema debe responder a una planeación ajustada a los objetivos, metas y prioridades definidas en cada caso. La ejecución presupuestaria deberá seguir el derrotero establecido en la planeación y realizarse con prácticas de transparencia, control y rendición de cuentas.

**2.5.3** Es imprescindible fortalecer la capacidad técnica y administrativa del Ministerio de Educación para evitar la muy frecuente sub ejecución presupuestaria, que redundaría en pérdida de los recursos asignados y en un incremento de los problemas y necesidades del sistema educativo.

## **2.6 PRIORIDAD 6: DESARROLLAR UN FUERTE LIDERAZGO EDUCATIVO MUNICIPAL**

Diversas evaluaciones y estudios realizados a lo largo de América Latina indican que los sistemas educativos descentralizados son más efectivos. Según Gajardo (2012) la descentralización es una mega tendencia que posibilita, mediante correcciones, ampliar los espacios de decisión en el ámbito local.

De acuerdo a Ortega y Wallace (2000), un proceso de descentralización es aquel "...mediante el cual se transfieren competencias, recursos y

poder político desde el gobierno central a instancias del estado cercanas a la población, dotadas de independencia administrativa y legitimidad política propia, a fin de que, con la participación de la población y en su beneficio, se mejore la producción de bienes y servicios” (Ortega y Wallace, 2000: 5). Está comprobado que el proceso de descentralización puede mejorar las oportunidades de participación, influencia de la comunidad y control ciudadano, lo que ayuda a mejorar la gestión gubernamental.

En el sistema educativo, la descentralización es por tanto, esencial a una educación de calidad y pertinente que requiere que las decisiones se tomen muy cerca de los lugares en que ocurre el hecho educativo: las aulas de clase y los colectivos de educación. En el proceso de descentralización se hace posible que el gran potencial de cambio que existe en los territorios escolares -comarcas, ciudades y centros-, donde ocurre el proceso de enseñanza y aprendizaje, sea aprovechado.

Para asegurar una eficiente gestión del sistema educativo proponemos:

**2.6.1** Diseñar e implementar un modelo de descentralización adecuado a la realidad actual del país y del sistema educativo, basado en las experiencias y aprendizajes del pasado, en Nicaragua y en otras latitudes.

- Reorganizar el Ministerio de Educación para fortalecer sus delegaciones municipales, y su liderazgo para la gestión en el territorio y en los centros escolares.

Las instancias municipales descentralizadas deberían cumplir las siguientes funciones básicas: a) la gestión del sistema educativo en su municipio, b) acompa-

ñar, monitorear y evaluar la gestión de las instituciones educativas de la localidad; c) brindar asistencia técnica a los centros educativos; d) evaluar y supervisar la gestión educativa y los resultados del aprendizaje; e) promover la participación de la comunidad educativa.

Para que el proceso sea exitoso, se necesita que sean los mejores profesionales, mujeres y hombres, quienes asuman el liderazgo de la gestión educativa en cada territorio. Con ese objetivo planteamos el desafío de dotar de formación especial a 153 líderes educativos, uno por cada municipio.

En aquellos territorios de mayor rezago educativo será necesario ubicar a personas con elevada capacidad administrativa y de gestión.

- Fortalecer los equipos de profesionales en el nivel central del Ministerio de Educación, para que puedan respaldar a las instancias municipales en el logro de sus objetivos educativos, así como para realizar las funciones inherentes a su papel de entidad rectora del sistema educativo nacional.

El nivel central deberá cumplir con: a) la planeación y definición de normas para asegurar el derecho a una educación de calidad; b) la definición de los estándares y lineamientos técnicos; c) la evaluación, supervisión y rendición de cuentas de la implementación de políticas, planes educativos, lineamientos técnicos y normas; d) el monitoreo y la evaluación de los resultados educativos, recomendando modelos y experiencias exitosas; e) brindar asistencia técnica a

las delegaciones municipales apoyando el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades; f) asegurar el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades profesionales en el sistema y g) garantizar la transferencia de recursos presupuestarios para la provisión de servicios de acuerdo a las prioridades establecidas y con criterio de equidad.

- En la medida en que avance y se consolide el proceso de descentralización, se podrán flexibilizar las normas del funcionamiento escolar en base a las necesidades del contexto, cuidadosamente estudiadas y fundamentadas. La flexibilización eventualmente repercutirá en la organización del sistema educativo, en el currículo y en el establecimiento de estándares de logro y la posibilidad de hacer experimentaciones didácticas que puedan ser monitoreadas y evaluados por una institución autónoma.

**2.6.2** Definir estándares de formación inicial y requisitos para la contratación de docentes, incrementar el tiempo efectivo de clase, brindar oportunidades para el desarrollo profesional y crear mecanismos rigurosos de incentivos vinculados a la evaluación del desempeño.

**2.6.3** Fortalecer la autonomía educativa de las regiones de la Costa Caribe en sintonía con lo establecido en las leyes nacionales y el SEAR, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a una educación que tenga en cuenta la diversidad cultural y lingüística del país.

**2.6.4** Promover un modelo de participación de las familias y de la comunidad, sin sesgos político-partidarios, que forta-

lezca su protagonismo en los procesos de toma de decisiones dentro de la escuela, en especial en la planificación y ejecución del plan educativo del centro, en la evaluación y rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos (CIASES-LRCP, 2015).

**2.6.5** Abrir las puertas del Ministerio de Educación al dialogo y al trabajo conjunto con instituciones privadas y organizaciones sociales y comunitarias, reconociendo y valorando el importante rol que juegan en la promoción del acceso y la calidad de la educación, especialmente de los más desfavorecidos. Se requiere de: “Establecer mecanismos y procesos de articulación permanente entre organizaciones de la sociedad civil, empresas e instituciones privadas que trabajan en el sector educativo y el Ministerio de Educación, a fin de sistematizar experiencias y replicar las mejores prácticas” (CIASES-LRCP, 2015).

## **2.7 PRIORIDAD 7: EVALUAR LA EDUCACIÓN DE MANERA PERIÓDICA**

En el documento *Siete prioridades de la educación nicaragüense* del año 2007, mencionamos que una de las tareas que se había propuesto el Ministerio de Educación era la medición de los aprendizajes. La Evaluación del Plan Estratégico de Educación (MINED, 2014: 20) indicó que además de la Línea de Base levantada en 2009, se habría hecho otra medición en 2010 y una evaluación en 2015, cuyos resultados no han sido suficientemente divulgados y analizados. Los datos más conocidos son los de la evaluación realizada por el Laboratorio de Calidad de la Educación (LLECE) de la UNESCO, a los que se ha hecho mención en el apartado de la calidad educativa.

El sistema educativo requiere de un sólido sistema de monitoreo y evaluación que se origine en las escuelas y esté disponible al público de manera permanente. La evaluación del sistema educativo requiere de la divulgación y difusión de la información estadística y los resultados de las investigaciones que se realizan.

Hasta hace algunos años, el Ministerio de Educación ponía a disposición del público las estadísticas educativas por centro escolar, desglosadas por sexo, grado, rural, urbana, matrícula inicial y matrícula final. Sin embargo, desde el año 2011 la información no fluye adecuadamente. El registro de la información se hace actualmente en las delegaciones no en las escuelas y cuando éstas lo envían al nivel central, no está disponible al público. La institución no publica informes periódicos de su gestión y de los resultados educativos, por lo que el conocimiento del estado de la educación corre el riesgo de volverse un ejercicio especulativo.

La generación de estadísticas confiables es fundamental para la toma de decisiones y para el diseño y elaboración de políticas públicas, cuyo monitoreo y evaluación requiere de información basada en evidencias.

Para superar los problemas descritos, proponemos:

**2.7.1** Desarrollar un sistema nacional de evaluación de los aprendizajes con instrumentos fiables cuyos resultados se publiquen y analicen periódicamente. Considerar la creación de un órgano

descentralizado que podría ser, como en otros países de la región, un instituto de investigación y evaluación educativa, una entidad pública y autónoma.

**2.7.2** Sistematizar la evaluación de los aprendizajes, de ser posible anualmente, a fin de medir periódicamente si los estudiantes están logrando las competencias, los conocimientos y las habilidades esperadas. De esta manera, el sistema educativo, las familias y la ciudadanía podrían contar con evidencias que les permita tomar decisiones acertadas y dar seguimiento a los aprendizajes de sus hijos e hijas.

**2.7.3** Establecer un sistema de estadísticas estable y riguroso que comience en el centro educativo a partir de formatos que se actualicen anualmente, contando con las mejores herramientas y tecnologías para su registro y procesamiento y con personal específicamente destinado a ello, liberando a la dirección del centro de esa labor.

**2.7.4** Poner a disposición del público la información estadística generada por el sistema educativo, cumpliendo lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública. De esta manera la información contribuirá a un mejor conocimiento de la condición de la educación en el país y al diseño de intervenciones educativas más pertinentes y de calidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, Melissa Ann; Baron, Juan; Blimpo, Moussa Pouguintimpo; Evans, David K.; Simbou, Atabanam; Yarrow, Noah Bunce. (2015). *Why Do students learn so little? Seeking answers inside Haiti's classrooms*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/960691468189857251/Why-Do-students-learn-so-little-Seeking-answers-inside-Haiti-s-classrooms>
- Arellano, J. E. (1997). *Brevísima historia de la educación en Nicaragua. (De la Colonia a los años '70 del Siglo XX)*. Managua: Instituto Nicaragüense de Cultura Hispánica.
- Arnové, R. (1994). *La Educación como terreno de conflicto: Nicaragua 1979-1993*. Managua: UCA.
- Arrién, J.B. y Kauffmann, R. (1977). *Nicaragua en la educación. Una aproximación a la realidad*. Managua: Ediciones Universidad Centroamericana.
- Benavot, Aaron (Director Equipo de Seguimiento de la Educación en el mundo). (2016). *Resumen del Informe de seguimiento de la educación en el mundo. La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de Futuros sostenibles para todos*. Paris: UNESCO.
- Castillo, Melba y Fonseca, María Ivette. (2013). *Efectos del trabajo infantil en la educación rural en Nicaragua*. Serie VOZ. Políticas de Inclusión Social. Managua: IEEPP.
- CEPAL. (2008). *Panorama Social de América Latina 2008. El Bono demográfico una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en educación secundaria*. Santiago: Naciones Unidas.
- CIASES – Programa de Capacidades LAC Reads (PCLR). (2015). *Consulta Nacional sobre lectura y escritura inicial en Nicaragua. Informe de recomendaciones*. Managua: CIASES – USAID.
- CIASES. (2014). *Las políticas de educación en Centroamérica. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- CIASES. (2007). *Siete prioridades de la educación nicaragüense para el período 2007 – 2012*. Managua: CIASES.
- Comisión para la educación de calidad para todos. (2016). *Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina*. Buenos Aires: Santillana. El Diálogo: Liderazgo para las Américas.
- EdQual. (2010). *Language of instruction and quality of learning in Tanzania and Ghana: The impact of language of instruction, teacher training and textbooks on quality of learning in Africa*. EdQual Policy Brief No. 2. Bristol, UK: EdQual Research Programme Consortium. Retrieved August 24, 2016 from <http://www.edqual.org/publications/policybriefs/pb2.pdf>
- Encuesta de Medición de Nivel de Vida (ENMV). 2014.
- Esgueva, A. (1994). *Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua, Volumen 2*. Managua: Editorial El Parlamento.

- FIDEG. (2016). *Encuesta de hogares para medir la pobreza en Nicaragua. Informe de resultados 2015*. Managua: FIDEG.
- FUNIDES. (2011). Propuesta de Agenda Educativa de Nación. *Serie de estudios especiales no. 9*. Managua: FUNIDES.
- Gajardo, Marcela. (2012). La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar? *PREAL Serie Documentos N° 65*. Santiago: PREAL.
- Hovens, M. (2002). Bilingual education in West Africa: Does it work? *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 5(5), 249–266. <http://dx.doi.org/10.1080/13670050208667760>
- IEEPP. (2016). *Bases de datos presupuesto de la República*. Managua: IEEPP.
- INPRHU- Estelí. (1998). *Siéntese, Cállese y Copie. Sistematización de 8 años de capacitación al magisterio urbano y rural del municipio de Estelí*. Managua: Redd Barna–INPRHU.
- La Voz del Sandinismo. (2010). Nicaragua vence metas de Objetivos del Milenio en alfabetización y primaria. *La Voz del Sandinismo. Redacción Central | 12/09/2010*. Consultado el línea el 2 de septiembre del 2016. <http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2010-09-12/nicaragua-vence-metas-de-objetivos-del-milenio-en-alfabetizacion-primaria/>
- Mazzei, A. y Fernández, D. (2015). *Población de 15 a 24 años socialmente excluida: caracterización y perfiles. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- MED. (1981). Documentos: *2do Congreso Nacional de la Alfabetización “Héroes y Mártires por la Alfabetización”*, 5 y 6 de Septiembre 1980. Teatro Popular Rubén Darío, Managua, Nicaragua. MED, Enero 1981.
- MINED. (2014). *Revisión Nacional 2015 de la Educación para Todos: Nicaragua*. Managua: Ministerio de Educación. Consultado en la web el 1 de septiembre del 2016 <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002300/230034S.pdf>
- Ministerio de Educación de Perú. (2013). *La gestión descentralizada de la educación*. Lima: Ministerio de Educación.
- Mora, M. (2015). *Lecciones aprendidas y buenas prácticas internacionales para mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Ortega, Manuel y Wallace, Guadalupe. (2000). Centroamérica: Descentralización y asociacionismo municipal. *La descentralización del estado desde la perspectiva de las municipalidades*. Managua: CASC-UCA.
- PREAL – EDUQUEMOS – IBIS. (2014). *2014 Calidad y Equidad para el Desarrollo Humano. Informe de Progreso Educativo Nicaragua. Informe del Foro Educativo Nicaragüense Eduquemos*. Managua: PREAL-EDUQUEMOS-IBIS. Consultado en línea el 1 de septiembre 2016 <http://www.unfpa.org.ni/wp-content/uploads/2014/11/Informe-Nic-2014.pdf>
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2016). *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación. Consultado en línea el 9 de septiembre del 2016. <http://www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/erca-2016-web.pdf>

Programa Estado de la Nación (PEN). (2014). *Estadísticas de Centroamérica 2014. Indicadores sobre Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación. Consultado el 10 de septiembre del 2016 [http://estadonacion.or.cr/images/stories/biblioteca\\_virtual/otras\\_publicaciones/ECA-2014.pdf](http://estadonacion.or.cr/images/stories/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/ECA-2014.pdf)

Rodríguez, Isolda. (2007). *Historia de la educación en Nicaragua: 50 años en el sistema educativo (1929-1979)*. Managua: Hispamer.

Rothschuh, Guillermo. (1968). *Escritos pedagógicos*. Managua: Imprenta Nacional.

Roskos, K., Strickland, D., Hasse, J., & Malik, S. (2009). *First principles for early grades reading programs in developing countries*. Prepared for USAID/EQUIP1 Project.

UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2016). *Understanding What Works in Oral Reading Assessments: Recommendations from Donors, Implementers and Practitioners*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

UNESCO. (2015a). *Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Incheon, Corea: Foro Mundial sobre la Educación 2015. UNESCO.

UNESCO. (2015b). *Logros de aprendizaje. Nicaragua*. Santiago: UNESCO. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Consultado el 20 de agosto 2016 en el sitio <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Nicaragua-logros-aprendizaje.pdf>

UNESCO. (2012). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago: Unesco.

Vijil, Josefina y Castillo, Melba. (2011). *El éxito o fracaso en el aprendizaje inicial de la lectura. Factores del contexto escolar que ayudan a entenderlo*. Managua: CIASES – UNICEF.

## Leyes

Nicaragua. Ley No. 582, Ley General de Educación, aprobada el 22 de marzo de 2006. *La Gaceta No. 150* del 3 de agosto de 2006. Consulta el 1 de septiembre 2016 en [http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/B2FB-C86E5FD975420625755B00765A99?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/B2FB-C86E5FD975420625755B00765A99?OpenDocument)

Nicaragua. Ley No. 597, Ley de Reforma a la Ley No. 582, Ley General de Educación. *La Gaceta No. 174* del 6 de septiembre de 2006. Consultado el 1 de septiembre 2016 en <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/30480c8942a7490006257cc40050267e?OpenDocument>





CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ACCIÓN EDUCATIVA SOCIAL (CIASES)  
Colonial Los Robles, 3<sup>a</sup>. Etapa, Casa No. 3 • Managua, Nicaragua  
Teléfonos: (505) 2252 4062  
[www.ciases.org.ni](http://www.ciases.org.ni)



**Prioridades  
de la educación nicaragüense  
para el siglo XXI  
Octubre 2016**