

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



NICARAGUA

ESTUDIO DE GASTO PÚBLICO SOCIAL Y SUS INSTITUCIONES



EDUCACIÓN » SALUD, NUTRICIÓN Y POBLACIÓN » PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEO

Octubre 2016

ESTUDIO DE GASTO PUBLICO SOCIAL Y SUS INSTITUCIONES

EDUCACIÓN, SALUD, PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEO

Índice

Acrónimos	6
Agradecimientos	9
I. Resumen Ejecutivo	10
II. Contexto	17
III. Tendencias Recientes en el Gasto Público Social de Nicaragua	20
IV. Desempeño y Retos en Educación	26
IV.1 Evolución Reciente del Gasto Público en Educación	26
IV.2 Resultados y Retos en Educación	32
IV.3 Organización Institucional	48
V. Desempeño y Retos en Salud	54
V.1 Evolución Reciente del Gasto Público en Salud	54
V.2 Resultados y Retos en Salud	58
V.3 Estructura Institucional	65
VI. Rendimiento y Retos en Protección Social y Empleo	69
VI.1 Evolución Reciente del Gasto Público en Protección Social y Empleo	69
VI.2 Resultados y Retos de Protección Social y Empleo	72
VI.3 Estructura Institucional	86
VII. Conclusión y Recomendaciones de Política	89
VII.1 Educación	90
VII.2 Salud	91
VII.3 Protección Social y Empleo	93
Anexos	95
Referencias	100
Lista de Figuras	
1 Crecimiento del PIB de Nicaragua y Centroamérica, 2001-2015	17
2 Tasa de pobreza, 1993-2014 (índices oficiales de pobreza)	19
3 Desigualdad en Centroamérica, circa 2014 (coeficiente Gini)	19
4 Gasto público social como porcentaje del PIB, 2007-2014	20
5 Gasto social como porcentaje del PIB por país 2014 (%)	20
6 Gasto público social de LAC por sector, 2013 o año más reciente disponible (per cápita, USD constantes de 2005)	21
7 Distribución del gasto público social, 2014	21
8 Balance global del gobierno central, 2012-2016	23

9	Rendimiento y eficacia del sector público en Nicaragua y LAC, circa 2014	22
10	La frontera de posibilidades de producción (DEA) para el gasto público social total, LAC, 2014	23
11	Gasto público en educación como porcentaje del PIB, 2007-2014	27
12	Gasto público en educación en términos reales, 2007-2014	27
13	Gasto público en educación vs. PIB per cápita (circa 2012)	27
14	Gasto público de Nicaragua por nivel educativo (%), 2007-2014	28
15	Gasto público centroamericano por niveles educativos (%), 2014	28
16	Matrícula pública por nivel, 2008-2014	29
17	Gasto por estudiante en educación básica, 2008-2014	29
18	Gasto público en primaria como porcentaje del PIB vs. PIB per cápita, circa 2012	29
19	Gasto público en primaria por estudiante como porcentaje del PIB per cápita vs. PIB per cápita, circa 2012	29
20	Gasto público en secundaria como porcentaje del PIB vs. PIB per cápita, circa 2012	30
21	Gasto público en secundaria por estudiante como porcentaje del PIB per cápita y PIB per cápita (PPA), circa 2012	30
22	Gasto público en terciaria como porcentaje del PIB vs. PIB per cápita, 2012	30
23	Educación terciaria, tasa de matrícula bruta (%) vs. PIB per cápita, 2012	30
24	Prima salarial docente, Centroamérica, circa 2014	31
25	Salario docente por hora, Nicaragua, 2014	31
26	Razones estudiante-maestro de primaria en relación al PIB per cápita, 2012	32
27	Razones estudiante-maestro de secundaria en relación al PIB per cápita, 2012	32
28	Pirámides poblacionales de Nicaragua, 2005 y 2050	32
29	Matrícula bruta (%) por nivel, 2008-2013	33
30	Matrícula neta (%) por nivel, 2008-2013	33
31	Matrícula neta en primaria (%), circa 2012	33
32	Matrícula neta en secundaria (%), circa 2012	33
33	Matrícula bruta en secundaria (%) vs. PIB per cápita, circa 2012	34
34	Matrículas en secundaria superior por modalidad, 2014 (%)	34
35	Matrículas en secundaria superior por tipo de institución y modalidad, 2014	35
36	Matrícula escolar por edad, Centroamérica	35
37	Primaria completa por grupo de edad, 2005 - 2014	36
38	Secundaria completa por grupo de edad, 2005 - 2014	36
39	Tasas de retención en educación básica, 2008-2013	36
40	Tasas de repetición educación básica, 2008-2013	36
41	Tasas de supervivencia de educación básica, 2008 vs. 2013	36
42	Cobertura de los programas sociales (preescolar y primaria), 2009 & 2014	37
43	Incidencia de los programas sociales por quintiles, 2014	37
44	Razones para no asistir a la escuela, niños de 6 a 18 años de edad, 2014	38
45	Índice de sobre edad, Centroamérica, 2005-2014	38
46	Matrícula en primaria por grupo de edad (en miles), 2013	38
47	Tasas centro americanas de consecución escolar, personas de 15 a 19 años, circa (2014)	40
48	Personas de 25 +años que han completado como mínimo la escuela secundaria en todo el mundo, circa 2013	41
49	Resultados comparativos SERCE – TERCE en 6o grado, matemáticas (2006 - 2013)	41
50	Gasto público en educación por quintil de consumo, 2014	42
51	Matrícula total en educación básica (todos los grados), por tipo de escuela (%), 2014	42
52	Matrícula neta por quintil, 2014	43
53	Matrícula por área en Nicaragua (%), edades 5-20, 2014	43
54	Matrícula neta (%), por edad y región	43
55	Matrícula preescolar por tipo, preescolar estatal vs. comunitaria. 2009.	44
56	Salarios de docentes por nivel (moneda nacional, 2014)	44

57	Niños en primaria con sobre edad (%), por género, ubicación, quintiles y región geográfica, 2014	45
58	Matrícula en Nicaragua (%), 5-20 años de edad por área, 2009 y 2014	46
59	Matrícula en Nicaragua (%), 5-20 años de edad por género, 2014	46
60	Proporción de educación en el gasto familiar (%)	47
61	Asociaciones entre puntajes de lectura TERCE (6o grado) y decilos de ingresos	47
62	TERCE – resultados de aprendizaje TERCE 3er grado - promedio por tipo de escuela	47
63	Resultados de aprendizaje TERCE, matemáticas, 6° grado	48
64	Resultados de aprendizaje TERCE, español, 6° grado	48
65	Resultados de matemáticas 6° grado por nivel de consecución escolar y departamento, %	48
66	Maestros con certificación docente (%), por nivel de educación, 2009-2013	53
67	Gasto en salud en Nicaragua, % del PIB	54
68	Gasto público en salud como proporción del PIB	54
69	Proporción de salud en el gasto público social (%), Nicaragua y otros países centroamericanos, 2007 y 2013	55
70	Gasto público per cápita en salud (US\$ reales de 2007)	55
71	Proporción del gasto público y privado en salud, 2007-2013	55
72	Hogares que pagaron consultas, medicinas, laboratorio y hospitalización (%) por quintil de ingreso, 2014	55
73	Proporción del gasto inmediato en salud del consumo per cápita, 2009-2014	56
74	Impacto en la reducción de gastos catastróficos, 2009-2014	56
75	Tendencias de la asistencia social y el seguro de salud social de la composición del gasto público, 2007-2013	57
76	Gasto per cápita, MINSA e INSS	57
77	Gastos MINSA por clasificación económica, 2002-2014	57
78	Proporción de salarios en el gasto público en el gasto en salud: Centroamérica y países de ingresos medios	58
79	Proporción de hospitales en salud pública, Nicaragua en relación el promedio de otros países de CA y LAC	58
80	Satisfacción hospitalaria en Centroamérica y LAC, 2007 y 2011	59
81	La carga de enfermedad en Nicaragua, (cambio de 1975-2014)	59
82	Mortalidad materna y casas maternas en Nicaragua 2006-2014	61
83	Índice de mortalidad de menores de 5 años en Nicaragua 1998- 2011/2012	61
84	Mortalidad por VIH/SIDA (en muertes por 100,000), 2000-2013	62
85	Utilización de servicios de salud por áreas urbanas y rurales por quintil de ingresos, 2014	64
86	Consultas entre aquellos que se reportaron enfermos por grupo de enfermedad y quintil de ingresos, 2014	64
87	Centros de salud MINSA por tipo en Nicaragua 2015	66
88	Gasto PSE en proporción al PIB por países	69
89	Gasto PSE per cápita dólares PPA constantes por países	69
90	Gasto público en PSE en % del PIB (%)	70
91	Gasto público en PSE en % del PIB por países	70
92	Gasto en seguridad social y beneficiarios	70
93	Gasto en seguridad social por principales categorías	70
94	Gasto en asistencia social como % del PIB, 2014.	71
95	Gasto en asistencia social por componentes como porcentaje del gasto en asistencia social	71
96	Gasto en subsidios por componentes	71
97	Cobertura de seguridad social 2001-2014	73
98	Porción de trabajadores que contribuyen al SS por países (circa 2014)	73
99	Cobertura de pensión 2001-2014 (quintiles de consumo) % personas mayores	74
100	Cobertura total del SS para personas mayores y por quintiles (%)	74
101	Distribución de beneficiarios de los principales programas de asistencia social, 2014 (% de población)	78
102	Programas de asistencia social: impacto en pobreza entre beneficiarios, 2014	79
103	Programa amor por componentes, 2014	79
104	Acceso a electricidad y agua por quintiles 2009 y 2014 (% de hogares)	80

105	Distribución de beneficiarios de electricidad y agua, 2014	80
106	Tasa de desempleo por países, 2014	82
107	Tasa de desempleo por grupos diferentes, 2005 y 2014	82
108	Ingresos salariales por niveles educativos relativos a la media 2005-2014	83
109	Ingresos salariales por sectores económicos relativos a la media 2005-2014	83
110	Rentabilidad de la educación 2005-2014	83
111	Gasto en PAMLS como proporción de PIB y dólares reales per cápita – PPA 2007	83
112	Distribución de beneficiarios – principales PAML, 2014	85
113	INATEC – cobertura de desempleados, 2014 %	85

Lista de cuadros

1	Indicadores de desarrollo humano seleccionados, Nicaragua, LAC, Centroamérica, comparadores más cercanos de ingreso/población, 2000-2014	18
2	Gasto en educación como un porcentaje del gasto gubernamental total, 2007-2014	28
3	El sistema educativo nacional de Nicaragua	49
4	Formación de maestros – principales actores institucionales y características	52
5	Partos en hospitales en el sector público (% de todos los nacimientos), Nicaragua 1998-2012	60
6	Desnutrición total y crónica en niños menores de 5 años, Nicaragua 1998-2011/2012	61
7	Casos presuntos y confirmados de enfermedades transmitidas por vectores en Nicaragua (2014)	62
8	Estatus del seguro de salud por quintil de la población en Nicaragua, 2014	63
9	Volumen de staff de MINSA por profesión en Nicaragua: 2005 y 2015	67
10	Principales programas de seguridad social	73
11	Principal asistencia social y servicios de asistencia social	75
12	Cobertura de principales programas de asistencia social	78
13	Principales PAMLS	84
14	Cobertura de principales PAML, 2014	84

Lista de recuadros

1	Indicadores de desempeño del sector público y de eficiencia del sector público	24
2	Metodología de la Estrategia de aprendizaje de Nicaragua con énfasis en el desarrollo infantil en primer y segundo grado	25
3	Estrategia de Aprendizaje de Nicaragua con énfasis en el Desarrollo Infantil en Primer y Segundo Grado	39
4	Modelo de calidad para educación preescolar	44
5	Escuelas primarias multigrado e “incompletas”	45
6	Programa secundaria a distancia en áreas rurales	46
7	Educación y la ley nacional	50
8	Compromiso del gobierno con salud reproductiva	58
9	El programa de enfermedad y maternidad del sistema nacional de seguridad social gestionado por INSS	63
10	La experiencia de Nicaragua con programas de transferencias monetarias	77

Acrónimos

ADePT	Plataforma de software del Banco Mundial para el análisis económico automatizado
BID	Banco Inter-Americano de Desarrollo
CNU	Consejo Nacional de Universidades
DEA	Análisis por Envoltura de Datos (<i>Data Envelope Analysis</i>)
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe
EDSTATS	Base de Datos Estadísticos de Educación del Banco Mundial (<i>World Bank Education Statistics Database</i>)
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
EMNV	Encuesta sobre Medición de Niveles de Vida
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENC	Enfermedad no-comunicable
ENDESA	Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud
ENS DIA	Estrategia de Salud y Desarrollo Integral para Adolescentes
ESP	Eficiencia del Sector Público
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INIDE	Instituto Nacional de Información de Desarrollo
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MIFAN	Ministerio de la Familia, Adolescencia, y Niñez
MINED	Ministerio de Educación)
MINJUVE	Ministerio de Juventud
MINSA	Ministerio de Salud
MITRAB	Ministerio de Trabajo
MOSAFC	Modelo de Salud Familiar y Comunitaria
n.e.c.	no clasificado en otras categorías

OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
PAML	Políticas Activas del Mercado Laboral
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNPS	Política Nacional de Protección Social
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PSE	Protección Social y Empleo
PTC	Programa de Transferencias Monetarias
RACCN	Región Autónoma de la Costa Caribe Norte
RACCS	Región Autónoma de la Costa Caribe Sur
RSP	Rendimiento del Sector Público
SEAR	Subsistema de Educación Autónoma
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SETEC	Secretaría Técnica del Poder Ciudadano
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SIGRUN	Sistema del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional
SILAIS	Sistema Local de Atención Integral en Salud
SINAPRED	Sistema Nacional de Prevención de Desastres
SNBS	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (<i>United Nations Population Fund</i>)
US	Estados Unidos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (<i>United States Agency for International Development</i>)
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
WDI	Indicadores del Desarrollo Mundial (<i>World Development Indicators</i>)

Agradecimientos

Este informe de país fue elaborado por el equipo liderado por Pablo Acosta, Rita Almeida, y Cristine Lao Peña. Emma Mercedes Monsalve, Enrique Alasino, Miriam Montenegro, Amparo Gordillo, Pablo González, Ángela Rubio, y Valeria Vargas fueron parte del equipo de *Gasto del Sector Social y Revisión Institucional de Centro América*. Agradecemos a Margaret Grosh, Daniel Dulitzky, Reema Navar, Luis Constantino, Tania Dmytrzenko, Kathy Lindert, y Kathleen Krackenberger por su orientación, observaciones, y apoyo en la preparación del presente informe, y a Joy de Beyer por la edición del mismo. Asimismo agradecemos a Fernando Gabriel Im y a los demás miembros del Equipo de País de Nicaragua por sus comentarios. Agradecemos al Instituto Centro Americano de Estudios Fiscales, ICEFI por colaborar en la recopilación y armonización de las cifras fiscales para Nicaragua y otros países centroamericanos.



I. Resumen Ejecutivo

En general: A pesar de resultados sólidos en todos los sectores sociales, el gasto social en Nicaragua debe lograr mayor eficacia para lograr su sostenibilidad. El reciente deterioro de las cuentas fiscales subraya la necesidad de una mejor planificación y monitoreo del gasto social.

Nicaragua ha contado con un crecimiento económico aceptable en la pasada década, lo que ha contribuido a una reducción sustancial en la pobreza (la mayor en Centro América), así como a mejorar los indicadores de desarrollo humano. De 2001 a 2014, el crecimiento del producto interno bruto de Nicaragua (PIB) era un promedio de 3.4 por ciento, lo que ayudó a que la pobreza se redujera de 48 por ciento en 2005 a 30 por ciento en 2014. De manera importante, Nicaragua ha logrado a lo largo de los últimos quince años mejoras en casi todos los indicadores de desarrollo humano, y a un ritmo mucho más acelerado que el de países regionales y comparadores. Por ejemplo, en educación, Nicaragua aumentó las tasas de matrícula y conclusión en todos los niveles, casi alcanzando los promedios de Centro América y Latinoamérica y el Caribe (LAC). Adelantos similares se observaron en la mayoría de indicadores de salud y Protección Social y Empleo (PSE), aunque persisten los problemas respecto a los partos asistidos y a la reducción de la desigualdad y el desempleo.

Muchas de estas tendencias positivas en los indicadores de desarrollo humano pueden asociarse con los crecientes esfuerzos fiscales hacia el mejoramiento

del gasto del sector social. Como parte del PIB, el gasto público social se incrementó un tercio entre 2007 y 2014, destacando un enorme esfuerzo fiscal (de 10 por ciento en 2007, comparado con 13.5 por ciento en 2014). Durante este período, el gasto social público se aumentó en todos los sectores, aunque el gasto en salud representó la mayor parte. A partir de 2014, el gasto social en Nicaragua está casi en el promedio de 13.9 por ciento de Centro América, aunque todavía se encuentra entre los más bajos en la región de LAC en términos per cápita.

Las cuentas fiscales se han deteriorado recientemente, lo cual puede suponer algunos retos para la sostenibilidad de los niveles actuales de financiamiento para gastos del sector social. Mientras que la situación fiscal general en Nicaragua es mejor que la de la mayoría de los países Centro Americanos, el déficit consolidado del sector público se amplió a 2 por ciento en 2014 después de los subsidios (y calculado en 2.7 por ciento del PIB en 2015). Esto se debió mayormente a una disminución en los préstamos proporcionados al sector privado en términos concesionarios originados de los subsidios del petróleo de Venezuela y al reciente deterioro en el balance fiscal de las empresas de propiedad estatal. El empeoramiento de las cuentas fiscales limitará probablemente las posibilidades de mayores incrementos en el gasto del sector social, y podría requerir recortes para garantizar la sostenibilidad fiscal en los próximos años.

Se requiere mejor planificación y monitoreo del gasto social para mejorar la gestión presupuestaria de Nicaragua. Aunque Nicaragua cuenta con un plan de

desarrollo de mediano plazo, el uso de formulación de presupuestos orientados en resultados se encuentra todavía en sus etapas iniciales. Hay posibilidad de mejorar y expandir los actuales esfuerzos de planeación y presupuesto para resultados más allá de unos pocos ministerios (salud y educación) a todos los sectores sociales. Una mayor transparencia en la ejecución del presupuesto daría lugar a un gasto más eficiente, dado que históricamente, sólo los presupuestos aprobados están disponibles para legisladores y el público, a diferencia de la información sobre el uso de fondos y resultados logrados. Mientras que la información sobre la ejecución de presupuestos anuales para gastos de capital puede ser de fácil seguimiento, la localización de gastos recurrentes es extremadamente difícil.

Educación: Un gasto público reducido e ineficiente en educación, unido a marcos legales e institucionales obsoletos y elevadas tasas actuales de deserción son barreras importantes al incremento de la matrícula y a la prestación de servicios educativos de calidad.

El gasto público en educación en Nicaragua ha permanecido relativamente estable como porcentaje del PBI y se ha incrementado en términos reales; pero permanece fuertemente orientado hacia la educación superior, donde todavía se pueden lograr aumentos de eficiencia. En términos reales, el gasto público en educación se incrementó constantemente entre 2007 y 2014. También durante este período, el gasto en educación como porcentaje del PIB se mantuvo en gran parte fijo alrededor del 4 por ciento. En general, el gasto per cápita en educación fue un promedio de 7,112 córdobas (US\$246) en 2014, de los cuales el 30 por ciento se dirigió a la educación superior. Hacia adelante, el país tiene oportunidades para volver a equilibrar su gasto en educación mediante la redistribución del gasto en educación básica, a la vez que también se garantice un gasto más eficiente en el nivel superior (donde el acceso está aún desproporcionado de los grupos de mayores ingresos). El proceso continuo de mejorar la eficiencia del gasto en educación básica es un signo alentador. Los recientes incrementos se han dado principalmente por el incremento de logros en educación básica.

A pesar de los logros alcanzados en educación básica, las tasas de consecución escolar son aún bajas

comparadas con las de los países relacionados. Más aún, los resultados del aprendizaje siguen entre los más bajos en Centro América. Las políticas implementadas desde 2008 han contribuido a un mejor acceso y retención en la educación básica (1 a 9 grados), así como a una consecución escolar incrementada de la población en su conjunto. Sin embargo, las tasas de terminación tanto para la escuela primaria como para la secundaria siguen siendo bastante bajas en comparación con los otros países Centro Americanos. Las deserciones escolares especialmente a finales de la primaria y a principios de la secundaria pueden estar relacionadas con la prevalencia de estudiantes de sobre edad, cuya población ha crecido debido a altas tasas de repetición. Las deserciones en la escuela secundaria están motivadas por una falta de interés en la escuela y/o por razones económicas. Además, la escuela secundaria podría no ser lo suficientemente atractiva para los estudiantes debido a currículos desactualizados y a la falta de opciones educativas técnicas y vocacionales. A pesar de contar con la distribución más equitativa de resultados de aprendizaje en Centro América, Nicaragua tiene algunos de los más bajos resultados en el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) en la región LAC.

Aún siguen habiendo grandes desigualdades respecto al acceso a la educación secundaria y a la educación superior; con la primera afectando principalmente a poblaciones en áreas rurales y en la Costa Caribe, y la última restringida a una menor parte de mejores estudiantes. El gasto público en la educación primaria es bastante progresivo, mientras que el gasto público en la educación superior es altamente regresivo. Existen grandes diferencias en el acceso a la educación secundaria y superior en todos los grupos de ingresos. Por ejemplo, el acceso a la educación es particularmente bajo en la Costa Caribe, donde vive la mayoría de comunidades indígenas y afrodescendientes. En áreas rurales, el acceso a la educación es menor comparado con las áreas urbanas. A pesar de estar por detrás en resultados de aprendizaje respecto a otros países, la correlación entre los resultados de aprendizaje y el ingreso en Nicaragua está entre las más bajas en la región. Esto sugiere que el sistema es razonablemente eficiente en la provisión de igualdad de oportunidades para los diferentes grupos de ingreso. Además, la diferencia de aprendizaje entre las escuelas privadas y públicas es también pequeña, volviéndose casi insignificante para las escuelas públicas en las áreas urbanas y rurales.

Sin embargo, hay grandes disparidades en los resultados de aprendizaje en todas las regiones del país.

Hacia adelante, el Gobierno de Nicaragua podría considerar las siguientes recomendaciones en el sector educativo:

Corto plazo:

- Establecer prioridades para aumentar la conclusión de la educación básica (1º a 9º grados) por medio de una combinación de políticas de “oferta” y “demanda”;
- Priorizar el gasto, particularmente para el acceso a la educación preescolar y secundaria en áreas rurales (i.e. infraestructura escolar, materiales de aprendizaje), con el objetivo de reducir el número de deserciones, reducir las diferencias en el aprendizaje, y mejorar el acceso para aquellos en áreas más remotas;
- Fomentar políticas más rentables de la “demanda” (incrementado los retornos inmediatos de la educación o el esfuerzo del estudiante), tal como el desarrollo de una estrategia integral para hacer que la educación secundaria (incluyendo pedagogías y currículo) sea más atractiva a los jóvenes adolescentes;
- Asumir una evaluación/diagnóstico más rigurosa sobre las causas de las deserciones en el primer ciclo de secundaria y considerar acoplarla con paquetes más completos para su abordaje (construyendo sobre medidas existentes);
- Mejorar las reformas actuales en políticas docentes a través de un desarrollo profesional eficaz y de programas de incentivos;
- Revisar la duración/currículo/formato de capacitación docente para priorizar el mejoramiento de la maestría de contenidos, el manejo del aula y el desarrollo de estrategias para mantener la participación de los estudiantes; y
- Considerar el incremento de los salarios de maestros como un mecanismo para reforzar el rendimiento e incrementar la responsabilidad y monitoreo y evaluación del rendimiento/resultados educativos; deben tratarse como una prioridad aumentar los incentivos y las oportunidades de desarrollo profesional para las Educadoras Comunitarias.

Mediano-plazo:

- Hacer más relevante el currículo de educación básica;
- Revisar el currículo de educación básica para consolidar programas y estrategias seleccionadas que ya

están siendo implementadas por parte del Gobierno, para garantizar la coordinación en todos los niveles educativos, y para facilitar la adaptación de los contenidos a las necesidades de los diferentes grupos;

- Realizar una evaluación exhaustiva del marco legal existente y revisarlo (según se requiera) para garantizar que el marco institucional respalde las estrategias educativas actuales;
- Reforzar la coordinación y colaboración de los actores de la educación en todos los niveles del sistema; y
- Incrementar el acceso a la información pública sobre educación, respaldando a todos los actores/implicados para contribuir eficazmente al mejoramiento del sistema educativo nacional.

Salud: Progreso en áreas clave tales como mortalidad infantil y materna, pero gasto en salud per cápita más bajo en Centro América, así como los retos institucionales y de gobernanza, restringen la cobertura y la calidad de los servicios.

Aunque el gasto público en salud en Nicaragua se ha incrementado, aún sigue siendo bajo, proponiendo la necesidad de mejorar el rendimiento del gasto debido a las actuales limitaciones fiscales.

En Nicaragua, el gasto público en salud tanto como parte del PIB y como una porción del gasto total del sector público social se ha incrementado. Sin embargo, el gasto público per cápita en salud en términos reales ha permanecido igual de 2007 a 2014. Con esta medida, sigue entre los más bajos de los países Centro Americanos y LAC, y tiende a ser menor que el de los países con ingresos/características similares. Además, aunque el Ministerio de Salud, MINSA cuenta con un gasto per cápita menor comparado con otras principales instituciones de salud en Nicaragua, cubre un estimado del 76 por ciento de la población. Dado el rango fiscal existente del país, el Gobierno debe considerar incrementar los fondos disponibles para el sector salud mediante: (i) la introducción de nuevas políticas públicas para generar ganancias en el sector salud, tales como gravar las bebidas endulzadas, y revisar y reforzar la implementación de políticas existentes, tales como el impuesto al tabaco; y (ii) mejorar la eficiencia del gasto público en el sector salud al promover una mayor coordinación intra-inter-institucional entre MINS y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, INSS. Además, MINSA podría mejorar el uso de

asignaciones presupuestarias basadas en resultados alcanzados en los principales hospitales y hospitales de referencia en el país.

El gasto relativamente equilibrado en hospitales y programas de atención primaria (45 por ciento y 43 por ciento, respectivamente), acompañado con la sólida dirigencia de MINSA, ha contribuido a mejorar los resultados, pero aún continúan algunos retos.

En particular, las tasas de mortalidad infantil y materna y la desnutrición crónica se han reducido, mientras que la esperanza de vida se ha incrementado. Sin embargo, siguen los retos con respecto a ciertos resultados y a la conclusión de diferencias en cobertura. Nicaragua debe continuar abordando la mortalidad materna y poner mucha atención a la incidencia de las enfermedades transmisibles, tales como el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), y la amenaza en aumento de las enfermedades no comunicables (ENC). Aunque el gasto por cuenta propia como porción del gasto total en salud se ha disminuido en promedio, el Gobierno necesita continuar reduciendo las disparidades en el acceso a los servicios entre las áreas urbanas y rurales y en todos los quintiles de ingresos.

Aunque se ha progresado en garantizar una fuerte institucionalidad y gobernanza de intervenciones fundamentales, los desafíos permanecen.

A la fecha, MINSA ha demostrado su capacidad de entregar servicios críticos de salud firmemente arraigados en el nivel comunitario a través del Modelo de Salud Familiar y Comunitario, MOSAFC. Sin embargo, a pesar de los adelantos y logros, unos cuantos aspectos relacionados a la calidad de la atención siguen presentado desafíos, incluyendo la necesidad de: (i) realizar revisiones sistemáticas de los resultados de salud para garantizar la eficacia del sistema de atención médica y el funcionamiento de la red de salud; (ii) mejorar la eficiencia al garantizar el uso óptimo de recursos disponibles para producir beneficios o resultados máximos; y (iii) asegurar que el sistema de salud sea lo suficientemente receptivo para adaptar la prestación de servicios a la atención de personas con distintas creencias culturales.

También son necesarios los esfuerzos multisectoriales y los cambios de política para abordar algunos retos existentes del sector salud.

Tales esfuerzos requieren un mandato de alto nivel, estrategias y suficiente presupuesto para su implementación. Por ejemplo, primero,

la colaboración intersectorial entre el Ministerio de Educación, MINED, el Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, MIFAN, y el Ministerio de Juventud, MINJUVE, a través de la implementación de la Estrategia de Salud y Desarrollo Integral para Adolescentes, ENSDIA, debe evolucionar para incluir el desarrollo de programas integrados que prevengan y aborden los efectos del embarazo adolescente. Segundo, el sector salud está invirtiendo en la evaluación y el manejo de residuos hospitalarios en los hospitales de Managua, lo que ha fomentado un diálogo sobre la gestión de residuos no peligrosos y la eliminación de residuos peligrosos. Sin embargo, se requiere mayor acción por parte de las municipalidades y del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, MARENA, para asegurar un adecuado manejo de los residuos peligrosos, particularmente en lugares de eliminación pública con un alto potencial de exposición poblacional. Tercero, el sector salud podría asumir un papel dirigente en reforzar e incentivar una respuesta multisectorial respecto a las enfermedades crónicas y el trauma. Aunque hay necesidad de seguir abordando proactivamente estos desafíos a través de intervenciones específicas de salud, serían esenciales las intervenciones de otros sectores para implementar eficazmente las políticas públicas que abordan los factores de riesgo de ENC y trauma/violencia y retrasar o prevenir casos.

De cara al futuro, el Gobierno de Nicaragua podría considerar las siguientes recomendaciones en el sector salud:

Corto plazo:

- Evaluar la experiencia de implementación de 10 años de MOSAFC, particularmente con respecto a la funcionalidad de la red de atención de salud y la calidad del cuidado;
- Fortalecer la capacidad de MINSA de regular la cadena de suministro de medicamentos y acceso a medicamentos, y mejorar la disponibilidad de estos particularmente en el nivel del cuidado primario;
- Incluir una línea presupuestaria en MINSA para el mantenimiento, la prevención y la reparación del equipo médico y no-médico; y
- Introducir nuevas políticas públicas para generar beneficios para el sector salud, tales como el impuesto a las bebidas endulzadas y la revisión y el fortalecimiento de la implementación de políticas nuevas, tales como el impuesto al tabaco.

Mediano plazo:

- Desarrollar, costear e implementar una estrategia coordinada para abordar los factores de riesgo y mejorar la disposición de servicios preventivos y curativos para enfermedades crónicas y casos de trauma en todas las municipalidades, dirigido por MINSA;
- Preparar e implementar un plan maestro para fortalecer la gestión farmacéutica y desarrollar una política pública integrada sobre medicinas;
- Mejorar la coordinación inter institucional entre MINSA e INSS, incluyendo integrar la prácticas de prevención y promoción establecidas por MINSA y revisar subsidios cruzados percibidos por las instituciones provisionales que laboran para INSS; y
- Mejorar el uso de asignaciones presupuestarias basadas en resultados para hospitales principales y de referencia en el país (MINSA).

Protección Social y Empleo: Se necesita aumentar el gasto en intervenciones de asistencia social, mejorar la coordinación entre las instituciones ejecutoras, y revisar la focalización para asegurar la cobertura adecuada de los programas entre los más pobres.

Aunque en años recientes se ha incrementado el gasto de PSE, sobre todo debido al gasto en seguridad social, Nicaragua todavía sigue atrás de otros países en Centro América y LAC. El gasto de PSE como parte del PIB creció de 2.4 por ciento del PIB en 2007 a 4.4 por ciento en 2014. Los recientes incrementos en el gasto en seguridad social se han debido en gran parte a la implementación de una reforma de pensión para introducir una edad proporcional reducida de pensión. También se llevaron a cabo iniciativas para aumentar la asistencia social, principalmente en términos de subsidios. Sin embargo, comparado con otros países en Centro América, el gasto PSE de Nicaragua en asistencia social es el más bajo. Esto se explica en parte por la falta de una asignación presupuestaria explícita a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, SNBS. Además, contrario a sus países vecinos, Nicaragua no asigna recursos a Programas de transferencias monetarias, aunque es el país que más gasta en políticas y programas activos del mercado laboral (PAMLs) en Centro América.

A pesar de haberse incrementado la cobertura en seguridad social, Nicaragua sigue siendo uno de los

países con las contribuciones más bajas al sistema de seguridad social en LAC persistiendo aún los temas de sostenibilidad. La porción de empleados que contribuyen al sistema de seguridad social ha aumentado de 18 por ciento en 2001 a 26 por ciento en 2014. Aunque esta es mayor que las de Guatemala y Honduras, la proporción de empleados que contribuyen en Nicaragua es todavía mucho menor comparada con otros países en LAC. Correspondientemente, la parte de adultos mayores que se benefician de la seguridad social se ha incrementado de menos de 10 por ciento en 2001 a 24 por ciento en 2014, aunque la participación entre los pobres es apenas el 6 por ciento. En 2014, después de un amplio diálogo multisectorial y de un consenso entre empleados, empleadores y sindicatos, el Gobierno emprendió una reforma del sistema de reparto para abordar retos de sostenibilidad fiscal. Sin embargo, no pudo presentar resultados debido a cambios en la política. En consecuencia, se proyecta que el INSS comience a presentar déficits persistentes para 2017, y se espera que el fondo de reserva esté agotado antes de 2024. En este contexto, es fundamental emprender medidas que garanticen la sostenibilidad del sistema de pensión, y considerar la potencial extensión de pensiones sociales a aquellos que están actualmente sin asistencia, concretamente los pobres.

Además de seguridad social, la asistencia social también se ha expandido a través de subsidios y programas de atención social. De cara al futuro, es fundamental comprender la relación costo-rendimiento y el impacto de tales programas. En años recientes, Nicaragua ha expandido la cobertura de servicios de asistencia social y atención social, a través de programas emblemáticos, tales como *Merienda Escolar*, *Mochila Escolar*, y *Programa Amor*. En general, estos programas tienen una cobertura aceptable en áreas rurales, entre los extremadamente pobres, y entre aquellos en el quintil más bajo. Sin embargo, la precisión de las metas podría mejorarse, ya que cerca del 50 por ciento de los beneficiarios de asistencia social no pertenecen a los dos más bajos quintiles de la distribución del consumo debido a la naturaleza universal de muchos de estos programas insignia. Además, aunque datos preliminares sugieren que estos programas han tenido un impacto en la pobreza entre beneficiarios, no se ha llevado a cabo un análisis costo-beneficio o una evaluación de impacto, haciendo más difícil comprobar el verdadero nivel del impacto o comprender las potenciales oportunidades para mejoramientos. Para mejorar la eficacia de

las intervenciones de asistencia social y atención social se requiere de una inversión en monitoreo y evaluación. Por ejemplo, sería importante completar pronto la valoración de la evaluación del impacto de *Programa Amor* para poder documentar sus logros e informar sobre potenciales regulaciones.

En contraste con la mayoría de países en la región, Nicaragua no cuenta actualmente con un programa nacional de transferencias monetarias. Sin embargo, las lecciones de exitosa *Red de Protección Social* podrían incorporarse ampliamente en el diseño de políticas de protección social. Además, habiendo fortalecido la oferta de proporcionar servicios básicos, podría ser un buen momento para reconsiderar transformar algunos subsidios no focalizados/regresivos en intervenciones sociales de transferencias monetarias y PAMLs y estrategias de empleabilidad para dirigirse a los más pobres.

Con respecto a la tasa relativamente alta de desempleo, Nicaragua ha efectuado importantes esfuerzos para expandir sus PAMLs. Nicaragua gasta más que cualquier otro país en Centro América en PAMLs, o aproximadamente 0.5 por ciento de su PIB. Las PAMLs clave son *Usura Cero*, la cual da acceso al crédito, a transferencias en especie, y programas para mujeres, y servicios proporcionados por el Instituto Nacional Tecnológico, INATEC. La mayoría de estos programas se enfocan en los jóvenes (quienes están expuestos a un alto desempleo) y en aquellos típicamente empleados en el sector informal o independientes, o dan respaldo a la producción agrícola.

Sin embargo, está pendiente una exhaustiva revisión de la conveniencia, la fuente de financiación, y la elaboración del perfil de los participantes de las PAMLs.

En realidad, pocos de los grupos vulnerables se benefician de este tipo de intervenciones, las cuales subrayan la necesidad de un enfoque explícito y dedicado para alcanzar los grupos vulnerables. Los datos de 2014 muestran que únicamente el 7 por ciento de los desempleados había tomado un curso de capacitación el pasado año, y que la mayor parte de beneficiarios pertenece a los niveles de bienestar más altos. Una posibilidad a tener en cuenta es combinar la provisión de capacitación, transferencias monetarias, y promociones de espíritu empresarial en un modelo de “gradación-de-pobreza”. Las organizaciones tales como BRAC han mostrado éxito en el uso de este tipo de enfoque para ayudar a las poblaciones en la tran-

sición de salir de la extrema pobreza, eficaces para sacar de la extrema pobreza a una gran proporción de la población.

A pesar de un principal cambio de visión en términos de la política de Protección Social desde 2007, la fragmentación sigue siendo un importante reto.

Desde el inicio de los años 2000, ha habido un número de cambios en la política de PSE en Nicaragua. Los logros importantes incluyen la promulgación de la Política Nacional de Protección Social (PNPS) en 2003 y el diseño del Sistema Solidario para el Desarrollo en 2006. Sin embargo, en vista de resultados limitados en materia de reducción de la pobreza, la formulación y visión de la política PSE dieron un giro importante en 2007 con la Administración entrante. La política se enfocó en la restitución de los derechos de las familias pobres, centrándose en un compromiso general con el bien común, la equidad social y una responsabilidad compartida para el desarrollo de las familias nicaragüenses. Para respaldar este nuevo planteamiento, SNBS fue constituida y coordinada por la Secretaría del Consejo de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social y con la participación de todos los ministerios trabajando en programas de desarrollo social y bienestar. Aun así, la fragmentación sigue siendo un desafío, ya que las instituciones que comprenden SNBS son muy grandes y heterogéneas, lo cual puede dificultar la planeación y eficiencia de la política. Esto exige una revisión potencial del marco operativo y de los mecanismos para la implementación de SNBS, así como una consolidación de las intervenciones entre pocas agencias implementadoras, dado que intervenciones aisladas han limitado el potencial de impacto en la reducción de la pobreza y creado una importante presión fiscal.

También se deben fortalecer las medidas para mejorar la coordinación a nivel local.

Finalizar y digitalizar el mapeo de actores con el sector podría ayudar a mejorar la coordinación. La operación de un sistema multisectorial, tal como SNBS, requiere un alto nivel de dinamismo y la capacidad de responder con prontitud ante las necesidades de la población. Esto requiere, entre otras cosas, un registro de actores institucionales (con su ubicación e inventario de servicios disponibles). A partir de esto, la cercana coordinación inter agencia, la participación y las estrategias de comunicación podrían activar un sistema eficaz de referencia y contra referencia para hacer frente a las diferentes demandas de la comunidad. Para este fin,

los actuales esfuerzos en marcha en MIFAN podrían completarse e implementarse en otros ministerios competentes. Además, y para maximizar el impacto de los programas de SNBS, sería importante priorizar la atención en las comunidades con mayor incidencia de extrema pobreza, la mayor exposición a desastres naturales, y con necesidades básicas desatendidas (tanto en las áreas rural como urbana). Finalmente, al planteamiento multisectorial para la completa entrega de servicios a la población selecta (tal como los niños, los jóvenes y los adultos mayores) le hace falta mayor sistematización y desarrollo.

Finalmente, se debe hacer más para mejorar los mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de los programas de protección social. Todavía hacen falta los esfuerzos de monitoreo y el uso de análisis para tomar decisiones basadas en estadísticas, destacando un área importante de enfoque para mejorar la calidad y eficiencia en el proceso de la toma de decisiones. En contraste con los otros países en Centro América y LAC, Nicaragua aún no ha desarrollado un registro único de beneficiarios en todas las instituciones de implementación que permitiría una mejor coordinación de las intervenciones y fortalecer su enfoque en los pobres, aunque se han iniciado esfuerzos en MIFAN. Sería fundamental finalizar este esfuerzo, así como actualizar el mapa de pobreza de 2005 con la Encuesta sobre Medición de Niveles de Vida, EMNV, de 2014. Finalmente, las políticas del Gobierno también reflejan la necesidad de controles mejorados y de implementar auditorías sociales, las cuales se consideran un pilar de la gobernanza participativa. Sin embargo, estas aún deben implementarse a una escala más amplia y ser diseminadas públicamente.



II. Contexto

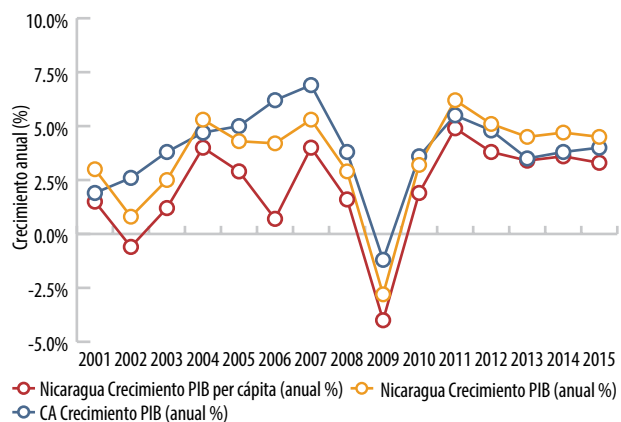
El crecimiento económico de Nicaragua en los últimos quince años ha sido moderado, con una ligera aceleración en los últimos cinco años. De 2001 a 2015, el crecimiento del PIB de Nicaragua era un promedio de 3.6 por ciento, ligeramente por debajo del promedio Centro Americano de 3.9 por ciento para el mismo período (Figura 1). Nicaragua era uno de los países más afectados por la crisis mundial de alimentos, combustible y financiera en la región LAC (junto con El Salvador y Honduras). En 2009, el PIB disminuyó por 2.4 por ciento. Sin embargo, después el crecimiento del PIB aumentó, promediando 4.7 por ciento en el período de 2010 a 2015, sobrepasando ligeramente el promedio de la región LAC de 4.2 por ciento.

Antes de 2014, este crecimiento económico había contribuido a la reducción de la pobreza más importante en Centro América y a la desaceleración del crecimiento de la desigualdad en Nicaragua. Nicaragua era uno de los países más pobres en la región de LAC en la década de 1990. En 1993, la mitad de la población vivía por debajo de la línea de la pobreza, mientras que en las áreas rurales las tasas de pobreza sobrepasaron el 75 por ciento. La pobreza permaneció relativamente estancada hasta 2005, cuando comenzó a declinar más rápidamente que en años anteriores. Entre 2005 y 2014, la Tasa de Pobreza se redujo de 48 a 30 por ciento (Figura 2). Esta reducción se observó tanto en áreas rurales como urbanas. La pobreza rural mostró un importante descenso de 70 a 50 por ciento, mientras que la pobreza urbana se recortó a la mitad, bajando de 31 a 15 por ciento. A pesar del significativo progreso efectuado en la reducción de la pobreza, la desigualdad se incrementó ligeramente durante este

período, ya que el coeficiente Gini de Nicaragua creció de 45.7 en 2009 a 47.1 en 2014. Importantemente, la desigualdad en Nicaragua se incrementó en menor proporción que todos los otros países Centro Americanos aparte de El Salvador (Figura 3).

Además del importante progreso realizado para reducir la pobreza, Nicaragua también observó mejoras en varios indicadores de desarrollo humano. El Cuadro 1 compara tendencias en los indicadores claves de educación, salud y PSE con tres grupos comparadores: i) las 7 economías superiores en la región LAC; ¹ ii) la región Centro Americana (excluyendo Nicaragua); y iii) un set de

Figura 1: Crecimiento del PIB de Nicaragua y Centroamérica, 2001-2015



Fuente: FMI, Base de Datos de la Perspectiva Económica Mundial, Junio 2016.

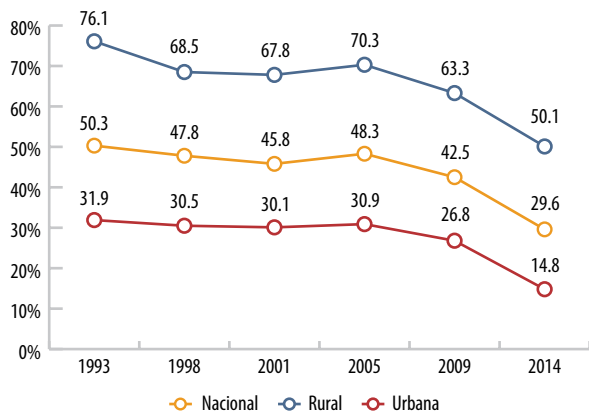
1 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, y Perú.

CUADRO 1: Indicadores de Desarrollo Humano Seleccionados, Nicaragua, LAC, Centroamérica, y Comparadores Más Cercanos de Ingreso/Población, 2000-2014

Nombre del Indicador	Nicaragua		LAC 7		Resto de CA		Países Comparadores	
	2000-2006	2007-2014	2000-2006	2007-2014	2000-2006	2007-2014	2000-2006	2007-2014
Educación								
Matrícula escolar, preprimaria (% bruto)	37.9	57.9	66.4	91.3	52.5	63.7	31.9	33.5
Matrícula escolar, primaria (% bruto)	116.2	123.8	113.4	110.0	112.2	113.6	92.3	100.1
Matrícula escolar, secundaria (% bruto)	62.0	73.7	79.6	91.2	63.4	76.3	75.8	74.6
Matrícula escolar, superior (% bruto)	17.2		37.6	50.8	28.1	32.9	28.7	27.8
Tasa de conclusión primaria, total (%)	74.6	82.5	99.1	102.9	85.6	95.6	84.0	87.9
Proporción estudiante-maestro, primaria	74.6	82.5	99.1	102.9	85.6	95.6	84.0	87.9
Conclusión Secundaria, edad 25+	34.8	30.0	24.7	22.8	29.5	24.7	28.2	26.1
Salud								
Mujeres embarazadas con cuidado prenatal (%)	85.5	92.5	93.7	96.4	88.0	94.6	88.2	95.9
Desnutrición (% de la población)	27.6	19.7	10.3	8.0	15.3	12.3	13.9	12.2
Inmunización, sarampión (% 12-23m)	93.6	99.0	95.2	94.3	93.5	91.6	83.1	83.6
Instalaciones sanitarias mejoradas (% de la pob.)	57.5	65.1	79.2	84.2	70.0	75.6	60.3	63.5
Fuentes de agua mejoradas (% de la pob.)	80.7	85.2	90.1	92.7	87.9	92.0	77.9	82.6
Camas hospitalares (por 1,000 personas)	0.9	0.9	1.8	2.0	1.4	1.1	3.3	2.1
Nacimientos atendidos por personal de salud calificado (% del total)	89.7	78.6	93.3	94.9	81.9	86.9	79.7	93.6
Protección Social y Empleo								
Empleo a población, 15+ (%)	57.1	58.7	58.5	61.6	58.4	60.7	58.4	59.0
Participación en fuerza laboral, mujeres (%)	41.4	46.4	49.3	53.2	43.3	46.5	52.1	53.2
Desempleo, total (%)	6.2	6.5	8.9	6.7	6.3	5.1	11.0	10.4
Índice GINI	41.8	45.7	53.8	49.8	53.2	50.2	47.1	48.3
Proporción recuento pobreza, rural (%)	70.3	56.7	69.4	52.8	64.7	49.6	62.4	45.7
Proporción recuento pobreza, urbano (%)	30.9	20.8	39.6	23.3	45.5	38.4	48.2	32.9

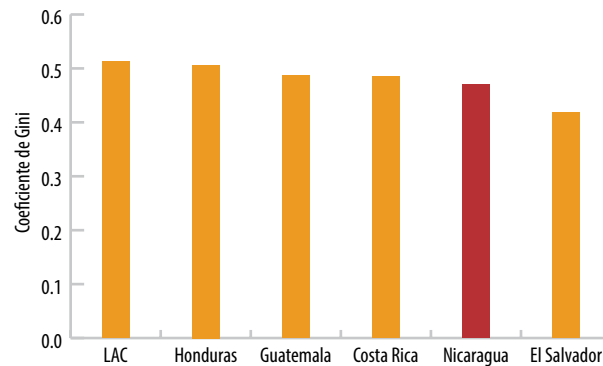
Fuente: Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (2014).

Figura 2: Tasa de Pobreza, 1993-2014
(índices oficiales de pobreza)



Fuente: WDI.

Figura 3: Desigualdad en Centroamérica, circa 2014
(coeficiente Gini)



Fuente: WDI.

6 países alrededor del mundo que se pueden considerar como “países comparadores” basado en ciertos criterios². Aunque los países de LAC y Centro Americanos cuentan ampliamente con mejores indicadores, Nicaragua ha mejorado en casi todos los indicadores de desarrollo humano en los últimos quince años, y en una proporción más acelerada que los países regionales y comparadores. Por ejemplo, en educación, Nicaragua aumentó las tasas de Matrícula y conclusión en todos los niveles, casi alcanzando los promedios de LAC y Centro América. En salud, hubo un buen progreso en casi todos los indicadores, excepto por la proporción promedio de partos asistidos, la cual disminuyó durante el período 2007-2014 comparado con 2000-2016. En PSE, Nicaragua mostró importantes mejoras en empleo y en la participación femenina en el mercado laboral, aunque las tasas de desempleo aumentaron ligeramente durante este período. Tal como se observará en las siguientes secciones, muchas de estas tendencias positivas en los indicadores de desarrollo humano se pueden asociar con los esfuerzos de Nicaragua tanto de incrementar como de mejorar la eficiencia del gasto del sector social.

2 Un grupo de comparadores internacionales apropiados (“países comparadores”) para Nicaragua se definió en base a cinco criterios: PIB per cápita, PIB (tamaño de la economía), población (total), densidad de población, y porcentaje de población en áreas rurales. Los comparadores incluyen: Costa de Marfil, Georgia, Honduras, Macedonia, Papúa Nueva Guinea, y Paraguay.

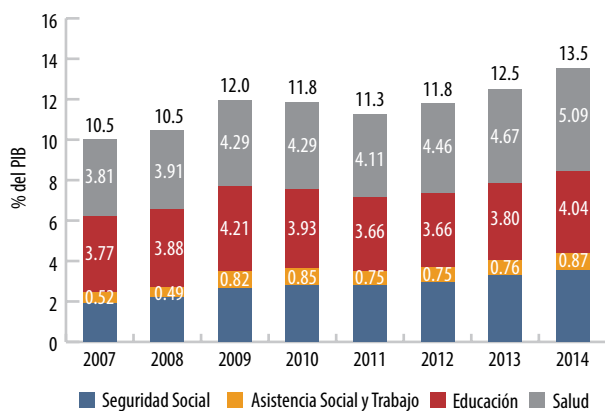
III. Tendencias recientes en el gasto social de Nicaragua

El gasto social público de Nicaragua como proporción del PIB se incrementó de 10 a 23.5 por ciento entre 2007 y 2014. El crecimiento en este período destaca el enorme esfuerzo fiscal realizado por el Gobierno para incrementar las inversiones en todos los sectores sociales, siendo seguridad social la que proporcionalmente tuvo mayor incremento (84 por ciento), seguido por asistencia social (67 por ciento) (Figura 4). El gasto en salud constituyó la porción más grande tanto del PIB como de todo el gasto público social, alcanzando 5.1 por ciento y 38 por ciento, respectivamente. Durante el período 2007 a 2014, los mayores incrementos en gasto público social como parte del PIB se sucedieron durante dos períodos de un año. En 2009, aumentó de 10.5 a 12 por ciento, lo que en gran parte se explicó por un descenso en el PIB en lugar

de un incremento en el gasto absoluto. En 2014, el gasto se incrementó de 12.5 a 13.5 por ciento, lo que fue particularmente destacable dado que fue un año en el que el PIB aumentó por 3.4 por ciento.

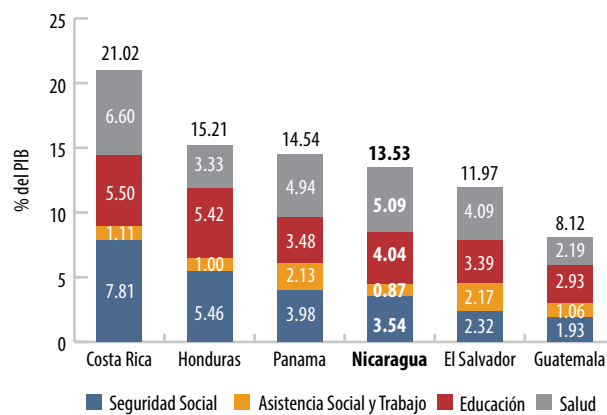
Aunque el gasto social de Nicaragua como un porcentaje del PIB está cerca del promedio para América Central, en términos per cápita se encuentra entre los más bajos en LAC. Nicaragua gasta 13.5 por ciento respecto al PIB, colocándolo detrás de Costa Rica y Honduras y siguiendo de cerca a Panamá (Figura 5). En términos de desglose sectorial, Nicaragua asignó una porción de su PIB en salud (5.1 por ciento) mayor que la de todos los otros países en la región excepto Costa Rica. A pesar del reciente incremento en la asignación presupuestaria para

Figura 4: Gasto Público Social como porcentaje del PIB, 2007-2014



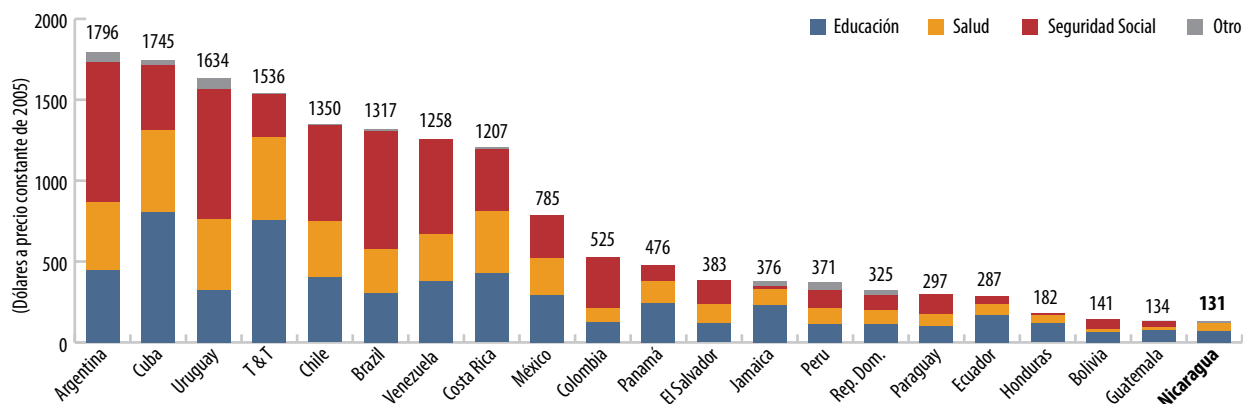
Fuente: Base de datos del gasto público social ICEFI/Banco Mundial.

Figura 5: Gasto Social como porcentaje del PIB por país 2014 (9



Fuente: Base de datos del gasto público social ICEFI/Banco Mundial.

Figura 6: Gasto Público Social de LAC por Sector, 2013 o año más reciente disponible (per cápita, USD constantes de 2005)



Fuente: CEPAL.

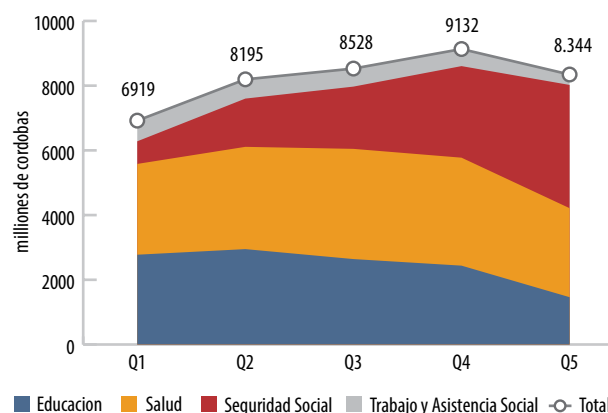
los programas de asistencia social y trabajo, las dotaciones de Nicaragua son las más bajas en Centro América (0.9 por ciento), mientras que el gasto en educación (4.0 por ciento) y seguridad social (3.5 por ciento) se clasificaron alrededor del promedio para Centro América. Sin embargo, en términos de gasto per cápita, Nicaragua gasta menos en sectores sociales que todos los otros países en LAC con información disponible excepto por Bolivia (Figura 6). Pero esto no sorprende, dado que Nicaragua tiene uno de los PIB más bajos per cápita en la región.

En general, el gasto público social de Nicaragua no es progresivo principalmente por los beneficios de la seguridad social, ya que la cobertura solo es significativa entre los niveles más altos de la distribución de ingresos. La Figura 7 indica la distribución del gasto público social por sectores y quintiles (Siendo Q1 el quintil más pobre, Q5 es el más rico). El gasto público en salud se presenta como una asignación principalmente en los tres primeros quintiles de ingreso, con un monto mucho menor asignado al quintil más rico. La distribución del gasto en educación sigue un patrón similar, aunque con menor variación entre los quintiles de ingreso comparado con salud. Las intervenciones en asistencia social y trabajo (transferencias monetarias, prestaciones por discapacidad, etc.) parecen asignarse mayormente a los quintiles medianos de ingreso, mientras que el gasto en seguridad social parece ser regresivo, el incremento basado en niveles de ingresos.

Las cuentas fiscales se han deteriorado recientemente, lo que puede presentar algunos problemas para man-

tener los niveles actuales de gastos en el sector social. Mientras que la situación fiscal general en Nicaragua es mejor que en la mayoría de países de Centro América, el déficit consolidado del sector público se amplió a 2 por ciento en 2014 después de los subsidios (y se calcularon en 2.7 por ciento del PIB en 2015). Esto se debió en gran parte a la disminución de préstamos favorables proporcionados al sector privado de los subsidios del petróleo venezolano y al reciente deterioro del balance fiscal de las empresas de propiedad estatal.³ Las últimas proyecciones

Figura 7: Distribución del gasto público social, 2014



Fuente: Base de datos del gasto público social ICEFI/Banco Mundial.
 Nota: La distribución del gasto se calculó en base a la distribución de beneficiarios por sector. Para educación, se tomó en cuenta la distribución de estudiantes inscritos en cada nivel de educación por quintil de ingreso. Para salud, consideramos la distribución del uso de los proveedores de salud pública por quintiles de ingreso. Para seguridad social, consideramos la distribución de beneficiarios de pensión por quintiles de ingreso y, para asistencia social, la distribución de beneficiarios de asistencia social.

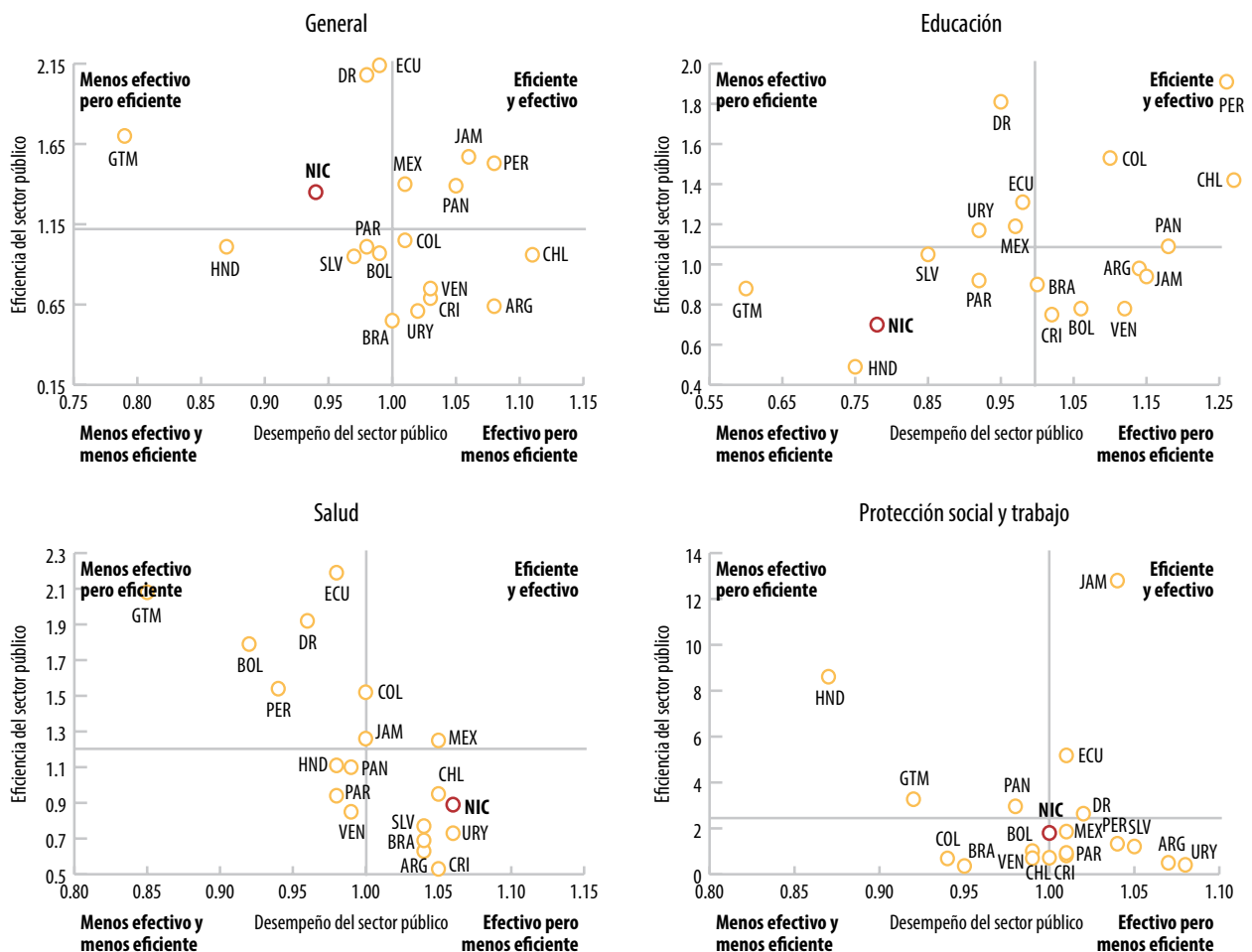
3 FMI (2015).

del Fondo Monetario Internacional (FMI) son también preocupantes, representando el déficit fiscal un potencial 2.5 por ciento del PIB en 2016. El incremento en el déficit se debe sobre todo a un aumento en el gasto (en particular, gasto de capital) más allá del incremento en los ingresos (Figura 8). El deterioro de las cuentas fiscales limitará probablemente las posibilidades para mayores ingresos en el gasto del sector social y, más probablemente, resultará en una necesidad de efectuar recortes en el gasto para poder lograr la sostenibilidad fiscal en los próximos años.

Una mejor planificación y monitoreo del gasto social son fundamentales para mejorar la gestión presupuestaria de Nicaragua. Aunque Nicaragua tiene un plan de desarrollo a mediano plazo elaborado por la Secretaría Técnica del Poder Ciudadano, SETEC, los vínculos

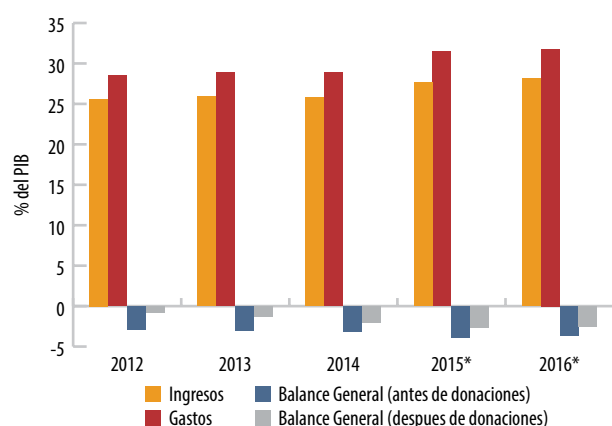
de formulación presupuestaria orientada en resultados todavía no se han desarrollado firmemente. Unos pocos ministerios (salud, educación) han logrado progresos en el mejoramiento de la planeación y el presupuesto por resultados, por ejemplo mediante el uso de indicadores vinculados al desempeño. Sin embargo, dichos esfuerzos podrían mejorarse y/o expandirse a todos los sectores sociales para mejorar la focalización, eficiencia, e impacto del gasto social. Si bien se cuenta con normas de monitoreo y evaluación, se debe establecer un sistema sólido que pueda dar retroalimentación al proceso de gestión pública que pueda evaluarse externamente. Asimismo, la transparencia en la ejecución presupuestaria también puede mejorarse. Aunque el presupuesto anual aprobado está en gran medida disponible al público y que se puede rastrear fácilmente la información relacionada con la eje-

Figura 9: Rendimiento y Eficacia del Sector Público en Nicaragua y LAC, circa 2014



Fuente: Cálculos utilizando base de datos CEPAL y WDI de los autores.

Figura 8: Balance Global del Gobierno Central, 2012-2016



Fuente: FMI (2015). * Calculado en Diciembre, 2015.

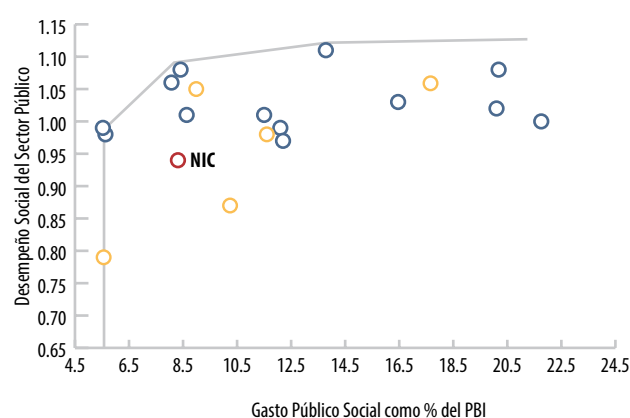
cución presupuestaria para gastos de capital, este no es el caso para los gastos actuales.

Aunque es eficiente, el gasto público social de Nicaragua es menos eficaz si se compara con el de otros países de LAC.

La Figura 9 muestra una comparación entre los niveles de Rendimiento del Sector Público (RSP) y la Eficiencia del Sector Público (ESP) en Nicaragua y otros países de LAC. El RSP es un indicador integrado basado en variables socioeconómicas que se asume son el resultado de políticas públicas. Este indicador resume la efectividad del gasto público en el mejoramiento de resultados sociales. El indicador ESP relaciona luego los puntajes RSP al gasto público total en estos sectores. Representa el "valor público" por dólar público gastado. La suposición general detrás de la evaluación del desempeño del sector público y de la eficiencia en el empleo de indicadores RSP y ESP es que los indicadores del resultado observado son únicamente el resultado de políticas de gasto público (El Cuadro 1 proporciona información adicional sobre análisis de RSP y ESP). Basado en este análisis, el gasto público de Nicaragua demostró ser eficiente ("valor" por dólar gastado) en todos los sectores, pero no se consideró eficaz (en los resultados mejorados) comparado con otros países de LAC. Esto significa que Nicaragua se encuentra entre los países con resultados más bajos en términos de indicadores sociales⁴ sin considerar los costos incurridos

4 Los indicadores utilizados para medir los resultados por sector fueron: educación (tasa de alfabetismo adulto, población 15+ años, ambos sexos en %; porcentaje de población 25+ años con escuela Secundaria

Figura 10: La Frontera de Posibilidades de Producción (DEA) para el Gasto Público Social Total, LAC, 2014



Fuente: Cálculos utilizando base de datos CEPAL y WDI de los autores.

para lograrlos. Sin embargo, esto también significa que Nicaragua obtiene un mayor beneficio (mejoramiento en indicadores sociales) por dólar de gasto público social comparado con otros países.

Un análisis de frontera de posibilidad de producción de LAC demuestra que es posible para Nicaragua mejorar su rendimiento con el mismo nivel de gasto.

La Figura 10 muestra la frontera de posibilidad de producción para el gasto público social para LAC, aplicando el análisis por envoltura de datos (DEA) utilizando los puntajes RSP como salida y las proporciones del gasto público social - respecto al - PIB como entrada. Nuestros resultados muestran que la frontera de eficiencia está esencialmente definida por Ecuador, Perú y Chile. Nicaragua está muy lejos de la frontera de eficiencia y podría potencialmente incrementar su rendimiento por 13 por ciento con el mismo nivel de gasto. El análisis en los siguientes capítulos destaca formas concretas en las que Nicaragua podría lograr tales beneficios de la eficiencia y mejorar la calidad de los resultados en un amplio set de áreas en todos los tres sectores sociales.

Completa), salud (proporción mortalidad materna, cálculo nacional por 100,000 nacimientos vivos; sarampión como % de niños de 12 a 23 meses de edad) y protección social y trabajo (índice GINI; proporción de recuento de pobreza a \$1.90 por día 2007 PPA).

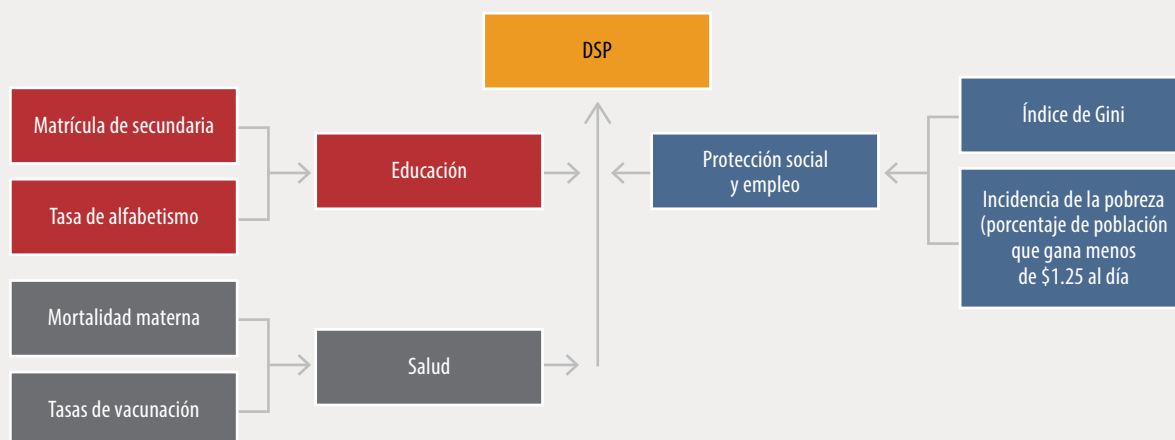
Recuadro 1: Indicadores de Desempeño del Sector Público y de Eficiencia del Sector Público

Analizamos la relación entre los resultados sociales y el gasto utilizando los planteamientos RSP y ESP desarrollados por Afonso, Schuknecht, y Tanzi (2005, 2010).⁵

RSP se mide construyendo indicadores compuestos de variables sociales observables que se supone son el resultado de políticas sociales públicas perseguidas. Específicamente, el RSP para país $i=1, \dots, m$ con j =sectores sociales 1,2,3 (educación, salud y Protección Social y Empleo) se determina por

$$(1) \quad RSP_i = \sum_{j=1}^n RSP_{ij}; \quad i = 1, \dots, n; \quad \text{con } RSP_{ij} = f(I_k), \quad k = 1, \dots, r.$$

Donde $f(I_k)$ es una función de los indicadores observables k (para educación, nosotros tomamos en cuenta la Matrícula bruta en secundaria y la tasa de alfabetismo; para salud, usamos las tasas de mortalidad materna y de inmunización; y para Protección Social y Empleo, usamos el recuento de desigualdad (medido por el coeficiente Gini) y de extrema pobreza (porcentaje de población que gana menos de US\$ 1.25 por día). Para obtener los indicadores RSP, asignamos ponderaciones iguales a cada sub indicador, calculado como el promedio de los resultados del resultado correspondiente, cada uno de ellos normalizado por su media de la muestra. El indicador RSP para cada país se obtiene luego promediando los valores de todos los sub indicadores. Los puntajes resultantes de RSP se relacionan luego con el valor promedio de uno de los indicadores normalizados del resultado. Por tanto, los países con puntajes RSP en exceso de uno son vistos como buenos ejecutantes, en oposición a los países con valores RSP por debajo de la media.



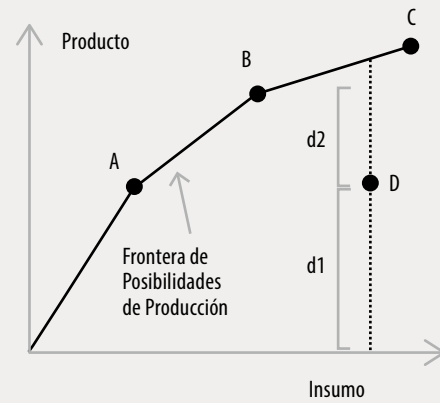
ESP relaciona puntajes de RSP a su costo en términos del gasto público ESP. ESP pondera el rendimiento del sector público en cada sector social por el monto del gasto público relevante que se usa para lograr dicho rendimiento. Para calcular los puntajes PSE, el gasto público en cada sector se normaliza en todos los países, tomando el valor promedio de uno por cada categoría de gasto (EXP_{ij}). esto es, por cada país $i=1, \dots, m$ con j =sectores sociales 1,2,3, e ESP se define por:

$$(2) \quad ESP_i = \sum_{j=1}^n \frac{RSP_{ij}}{EXP_{ij}}$$

⁵ La metodología sigue Afonso, Schuknecht, y Tanzi (2005, 2010) para los países OCDE, replicada posteriormente en Afonso, Romero, y Monsalve (2013) para LAC.

Recuadro 2: Metodología DEA

La metodología DEA, desarrollada por Farrell (1957), supone la existencia de una frontera convexa de producción para construir una envoltura alrededor del set de observaciones. DEA compara cada unidad con todas las otras unidades, e identifica aquellas unidades que están operando ineficazmente comparadas con los resultados operativos actuales de otras unidades. DEA presenta dos planteamientos: 1) El orientado-por-entradas muestra por cuánta más cantidad de entradas puede proporcionalmente reducirse sin cambiar las cantidades de salidas; 2) el orientado-por-salidas evalúa cuántas cantidades de salidas pueden incrementarse proporcionalmente sin cambiar las cantidades de entradas utilizadas. La eficiencia para cada unidad se puede medir calculando la distancia de la frontera teórica de eficiencia (o comparado con las unidades de mejores prácticas). DEA proporciona una calificación de eficiencia que generalmente se denomina entre cero y 1, lo que intercambiamente se referirá como un porcentaje de eficiencia entre el rango de cero y 100 por ciento. Las unidades de mejores prácticas son relativamente eficientes y se identifican por la puntuación de eficiencia de DEA de $\theta=1$. Las unidades de ineficiencia se identifican por una calificación de eficiencia de menos de 1 ($\theta < 1$).





IV. Desempeño y desafíos en Educación

Evolución Reciente del Gasto Público en Educación

En proporción al PIB, el gasto público en educación en Nicaragua ha sido relativamente estable en años recientes. Entre 2007 y 2009, el gasto como porcentaje del PIB creció de 3.8 por ciento a 4.2 por ciento. Luego se redujo ligeramente a 3.7 por ciento en 2011/12, antes de incrementarse ligeramente a 4 por ciento en 2014 (Figura 11). Por esta métrica, el gasto en educación sigue siendo bajo en comparación con otros países en Centro América (Figura 13). Sin embargo, en términos reales, el gasto público en educación se ha incrementado de forma estable durante el mismo período, con un crecimiento de 4.7 por ciento por año, por un incremento acumulativo de 33.2 por ciento (Figura 12). De manera importante, la porción del gasto total en educación financiado con recursos nacionales también se ha incrementado durante este período.⁶ En términos reales, el gasto en educación en Nicaragua ya se encuentra por encima de algunos países de Centro América (Guatemala, El Salvador, Panamá), e incluso de algunos países Sur Americanos (Perú, Ecuador). Aunque los últimos generalmente tienen bases tributarias más grandes, la posición de Nicaragua en comparación a éstos, es una señal de que el sector educación se encuentra ya en un nivel de gasto razonable.

Como proporción del gasto gubernamental total, el gasto en educación ha disminuido desde 2009. El Cua-

6 Mientras que los recursos externos supusieron el 17 por ciento del presupuesto de MINED en 2008, este disminuyó a 5 por ciento en 2014.

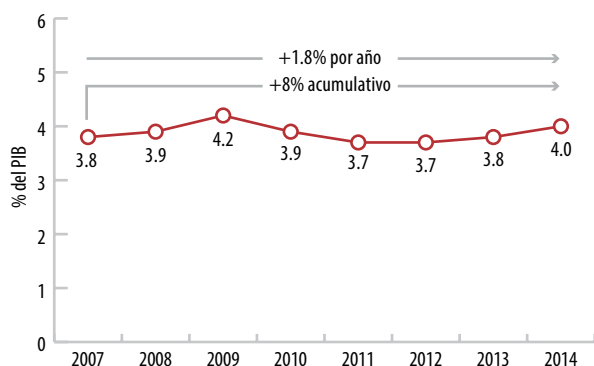
dro 2 muestra que los gastos en educación en porcentaje del gasto total del gobierno disminuyeron significativamente, por 1.3 puntos porcentuales entre 2007 y 2014, de 17.1 a 15.8 por ciento, respectivamente.⁷ Una gran parte de este descenso se explica por la reducción en la porción de fondos gubernamentales asignados a la educación superior, la cual se redujo de 5.4 por ciento en 2007 a 4.6 por ciento en 2014. La parte dedicada a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) ha oscilado entre un máximo de 10.1 por ciento en 2007-2008 y un mínimo de 8.7 por ciento en 2012. A partir de 2012, se ha recuperado ligeramente y permaneció en 9.9 por ciento en 2014. En general, el gasto total en educación se vio afectado por el ajuste fiscal que siguió a la crisis de 2009. En meses recientes, el Gobierno ha comenzado a reemplazar recursos externos decrecientes, pero aún es posible dedicar recursos nacionales adicionales a educación en el futuro.

La composición del gasto público en educación ha sido razonablemente estable, pero está un tanto sesgada en favor de la educación superior. Tal como lo muestra la Figura 14, la educación terciaria representó cerca del 30 por ciento del gasto público en educación entre 2007 y 2014, mientras que la educación secundaria justificó un promedio del 8 por ciento durante este período.⁸ En relación a otros países Centro Americanos, el

7 Los gastos en educación reportados en este capítulo no incluyen el gasto de INATEC en educación técnica secundaria y superior.

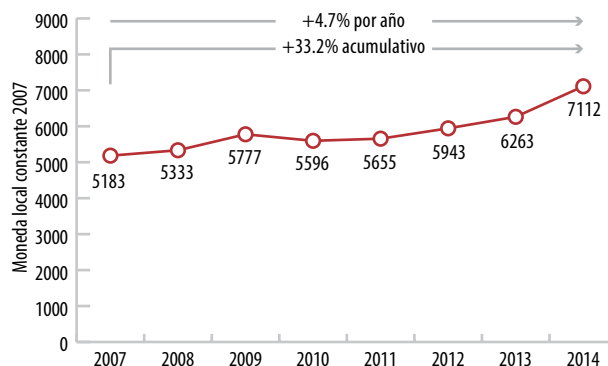
8 A través del informe nosotros usamos "Educación básica" como equivalente de "Educación Básica y Media", la cual de acuerdo con las Leyes nicaragüenses va desde la pre-escuela hasta la secundaria superior (11vo grado). En el sistema nicaragüense, "Educación básica" comprende hasta el 9º grado (hasta la secundaria inferior) y "Educación media", 10º y 11º grados (Secundaria superior).

Figura 11: Gasto Público en Educación como porcentaje del PIB, 2007-2014



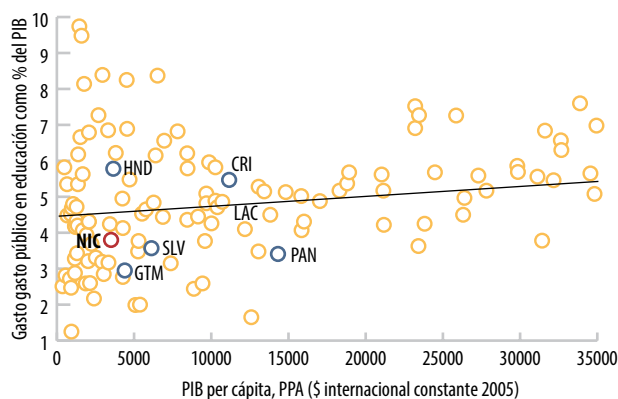
Fuente: Base de datos del gasto social Banco Mundial / ICEFI.

Figura 12: Gasto Público en Educación en términos reales, 2007-2014



Fuente: Base de datos del gasto social Banco Mundial / ICEFI.

Figura 13: Gasto Público en Educación vs. PIB per cápita (circa 2012)



Fuente: Base de datos del gasto público social ICEFI/Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra 2010 para los miembros de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

gasto público en educación superior en 2014 era bastante alto (29 por ciento), mientras que las proporciones del gasto asignadas a la educación preescolar y secundaria son más bajas en Nicaragua que en la mayoría de otros países (Figura 15). La parte del gasto dedicada a la educación superior es aún más importante: mientras la Matrícula de educación superior úrepresenta el 8 por ciento de todas las Matrículas, el 70 por ciento del gasto público por estudiante está dirigido a la educación terciaria (tal como puede verse de las Figuras 16 y 17). Asimismo, la gran diferencia en gasto en niveles de primaria versus secundaria es probablemente exagerada debido a la imputación oficial del gasto (principalmente personal) en preescolar y secundaria comparado con los gastos en primaria. El gas-

to en educación primaria actualmente justifica el 49 por ciento del presupuesto general⁹. En 2014, los gastos de MINED justificaron el 2.8 por ciento del PIB, mientras que el Consejo Nacional de Universidades, CNU, que incluye un grupo selecto de 10 instituciones públicas y Católicas, representó el 1.2 por ciento del PIB¹⁰.

Entre 2008 y 2013, el gasto por estudiante aumentó anualmente por 6.1 por ciento para educación primaria, mientras que el gasto fue más estable para preescolar y se incrementó de forma constante para la educación secundaria (hasta 2013). La Figura 16 muestra que parte de la razón del incremento en el gas-

9 González, Carballo, Abea, Rivera y Madriz (2015) muestran que la diferencia entre el gasto en primaria y secundaria está probablemente calculado de manera incorrecta en el presupuesto oficial. Entre 2010 y 2013, las cifras oficiales para el gasto en personal, en primaria son entre 5.8 y 6.1 veces las cifras correspondientes para secundaria. Dado que las relaciones estudiante maestro son similares en los dos niveles y que los salarios de maestros son también similares en todos los niveles, los autores argumentan que el gasto en personal no es probablemente más alto que la diferencia en inscripciones durante el mismo período. Bajo esta suposición, en 2013, la porción del gasto en primaria sería aproximadamente 37 por ciento, mientras que en secundaria sería aproximadamente 13 por ciento y 3 por ciento en preescolar formal. En este caso, los cálculos para el gasto en educación secundaria estarían más acorde con los números de toda la región de CA, aunque tanto la educación primaria como la secundaria en Nicaragua seguiría en desventaja en relación al gasto en la educación superior. Estas son por supuesto inferencias y todo nuestro análisis está, en cambio, basado en datos analizados y consolidados por ICEFI. Asimismo, nuestras principales recomendaciones de un gasto están altamente sesgadas en favor de la educación terciaria permanecerían incambiables.

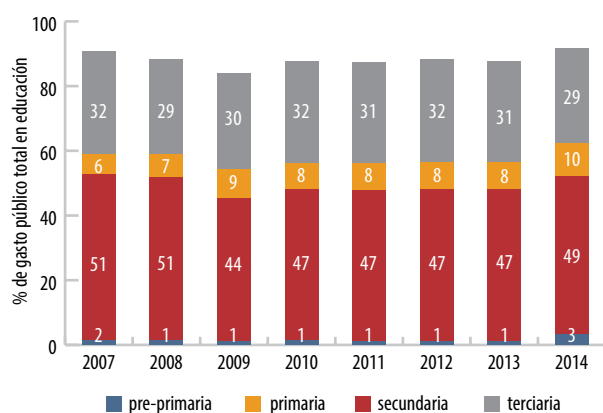
10 En este informe, el gasto con INATEC (instituto público dirigiendo capacitación y educación técnica) está representado en el gasto para las políticas de protección social y trabajo. Este ejercicio es consistente con la contabilidad en otras revisiones de gastos del sector social para otros países de la región Centro Americana. Para el período 2010-2013, el gasto para INATEC se calculó entre 0.19 por ciento y 0.42 por ciento del PIB (MHCP, 2015).

Cuadro 2: Gasto en Educación expresado en Porcentaje de Gasto Gubernamental Total, 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto en educación como % de Gasto Gubernamental	17.1	17.1	17.7	16.7	15.9	15.4	15.6	15.8
Educación Básica (preescolar, primaria, secundaria)	10.1	10.1	9.6	9.3	8.9	8.7	8.8	9.9
Educación Superior	5.4	5.0	5.3	5.3	5.0	4.9	4.8	4.6
Otros Gastos	1.6	2.0	2.8	2.0	2.0	1.8	2.0	1.3

Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial. Nota: Otros incluye otra gestión de educación y otros gastos que no están asignados a otras categorías.

Figura 14: Gasto Público de Nicaragua por Nivel Educativo (%), 2007-2014

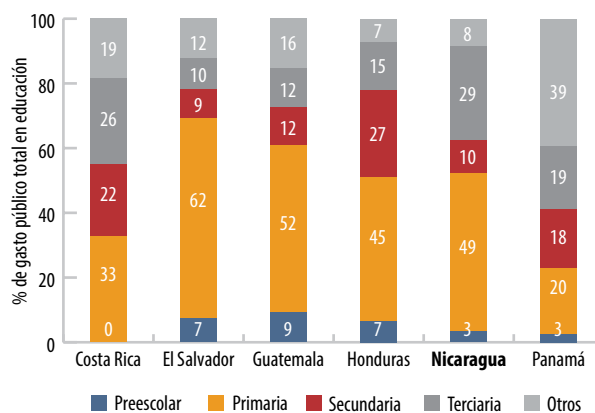


Fuente: Base de datos del gasto social Banco Mundial / ICEFI.

to por estudiante en la educación primaria ha sido la disminución en la matrícula de primaria, lo que se explica en parte por la disminución en la población de edad preescolar, así como por la mayor eficiencia del sistema general a este nivel. Mientras tanto, la Figura 17 indica que, entre 2008 y 2013, el gasto por estudiante en educación preescolar ha sido más o menos estable, aunque aumentó drásticamente en 2014 (en 229 por ciento).¹¹ Durante el mismo período, los gastos por estudiante en educación secundaria indicaron un leve incremento en 2009, seguido de incrementos más constantes a través de 2013 y luego un mayor incremento del 31 por ciento entre 2013 y 2014. En general, el aumento del 70.1 por ciento en el gasto por estudiante en la educación se-

11 Esto es en gran medida el resultado de una mayor inversión en infraestructura preescolar, libros de textos y capacitación de maestros, financiado parcialmente con el apoyo del Banco Mundial.

Figura 15: Gasto Público Centroamericano por Niveles Educativos (%), 2014

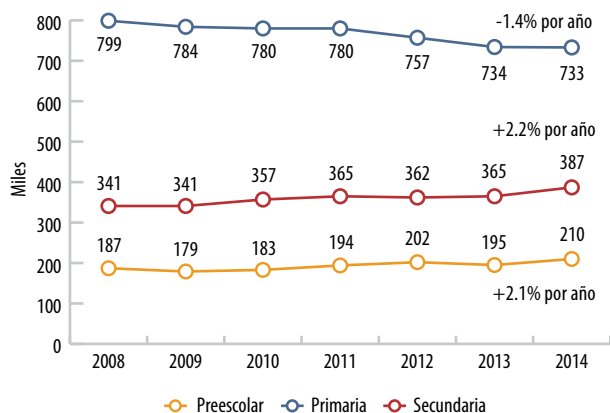


Fuente: Base de datos del gasto social Banco Mundial / ICEFI.

cundaria entre 2008 y 2014 indica una mayor prioridad de política para invertir en este nivel de educación. El incremento en gastos en los niveles preescolar y secundaria se explica mayormente por los fondos adicionales asignados a la infraestructura escolar desde 2014 (MINED, 2015).

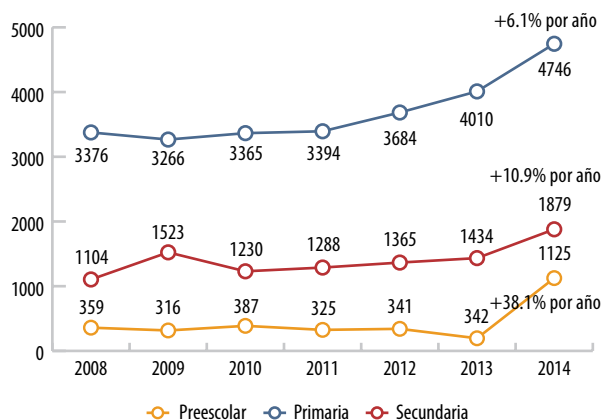
Como porcentaje del PIB, el gasto en educación primaria está encima del promedio de los países comparadores, sin embargo está por debajo del promedio de países pares por gasto por estudiante (Figuras 18 y 19). Los niveles más bajos del gasto por estudiante en la educación primaria reflejan que Nicaragua tiene más estudiantes en escuela primaria comparado con el total de la población que países con niveles similares del PIB. Esto no sorprende, particularmente dada su población relativamente joven.

Figura 16: Matrícula Pública por Nivel, 2008-2014



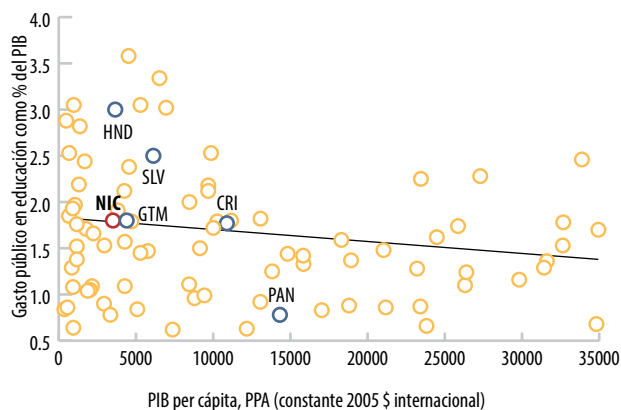
Fuente: Base de datos del gasto social Banco Mundial / ICEFI.

Figura 17: Gasto Por Estudiante en Educación Básica, 2008-2014



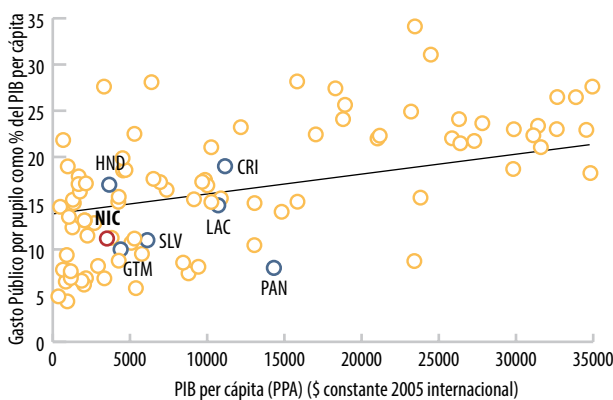
Fuente: Base de datos del gasto social Banco Mundial / ICEFI.

Figura 18: Gasto Público en Primaria como porcentaje del PIB vs. PIB per cápita, circa 2012



Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra 2010 para miembros de OCDE.

Figura 19: Gasto Público en Primaria por estudiante como porcentaje del PIB per cápita vs. PIB per cápita, circa 2012



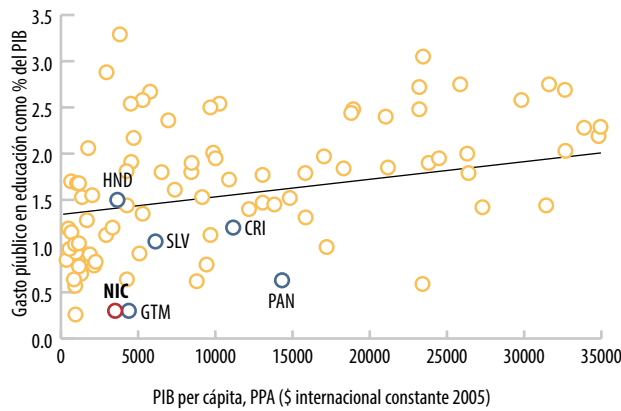
Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra 2010 para miembros de OCDE.

En cambio, el gasto en educación secundaria en porcentaje del PIB es todavía bastante bajo en comparación con otros países. Las Figuras 20 y 21 indican el gasto en educación secundaria en porcentaje del PIB y el gasto por estudiante para varios países. En ambas cifras queda claro que Nicaragua gasta menos en educación secundaria que los países comparadores. Sin embargo, esta diferencia se debe con probabilidad al hecho que los gastos en educación secundaria estén posiblemente subestimados en los datos oficiales de MINED. Las cifras adecuadas re-equilibrarían de algún modo el gasto, acercándolo al 17 por ciento y poniendo a Nicaragua por encima del pro-

medio LAC y bastante por encima de los niveles de gasto observados en El Salvador, Panamá y Guatemala, aunque aún debajo de la línea de regresión lineal ajustada.

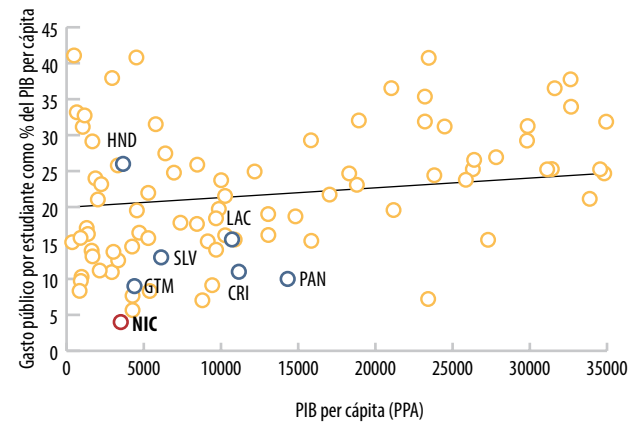
El gasto en educación terciaria como porcentaje del PIB está muy por encima del promedio de los países pares, sin embargo, la tasa bruta de matrícula en educación terciaria en Nicaragua es menor que la de otros países con niveles similares de ingreso (Figuras 22 y 23). Esto refleja el sesgo sectorial de Nicaragua hacia la educación superior, la cual se beneficia de una disposición especial en la Constitución Nacional. La Constitución

Figura 20: Gasto Público en Secundaria como porcentaje del PIB vs. PIB per cápita, circa 2012



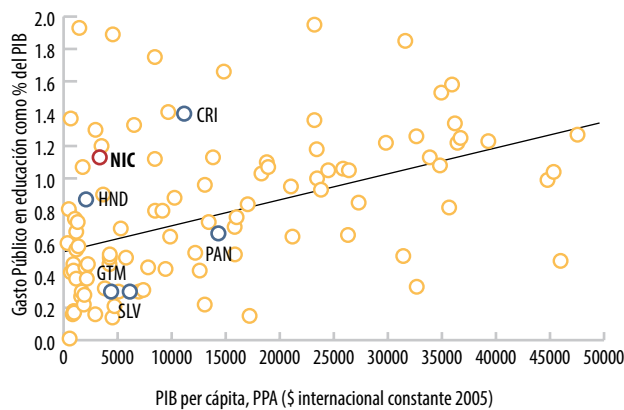
Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra 2010 para miembros de OCDE.

Figura 21: Gasto Público en Secundaria por estudiante como porcentaje del PIB per cápita y PIB per cápita (PPA), circa 2012



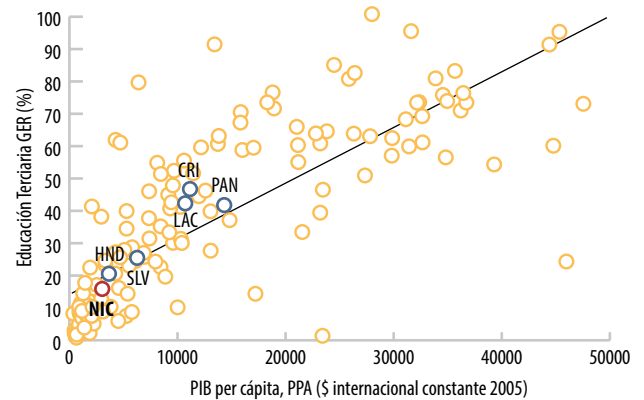
Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra 2010 para miembros de OCDE.

Figura 22: Gasto Público en Terciaria como porcentaje del PIB vs. PIB per cápita, 2012



Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra 2010 para miembros de OCDE.

Figura 23: Educación Terciaria, Tasa de Matrícula Bruta (%) vs. PIB per cápita, 2012



Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra 2010 para miembros de OCDE.

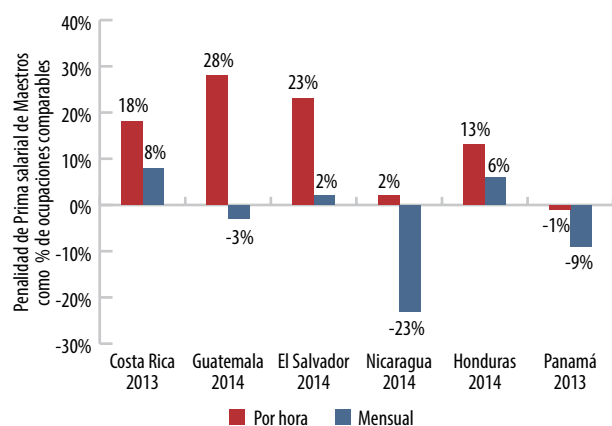
estipula que el gasto en educación terciaria para aquellas universidades que son parte de CNU debe justificar el 6 por ciento de los gastos totales del gobierno para educación.¹²

A partir de 2013, los gastos de personal en educación básica (de preescolar hasta secundaria superior) representaron 72 por ciento del presupuesto de MINED. Aunque esta proporción está acorde con otros países (no

reportados), hay evidencia que otros gastos de personal (para salarios de maestros) se reportan bajo una categoría diferente. Esta categoría representa aproximadamente el 5 por ciento del presupuesto del MINED e incluye: i) subsidios a escuelas públicas, que se usan para pagar salarios de maestros; y ii) maestros comunitarios a cargo de las preescolares comunitarios las cuales no están formalmente organizadas como personal de planta del MINED. No queda claro cómo esto podría afectar el porcentaje global del presupuesto que se dirige a gastos de personal y si colocaría los cálculos sustancialmente por encima del anteriormente citado 72 por ciento.

12 También existe un gran número de instituciones privadas no reguladas financiadas por matrícula y cuotas. La sección 1.4 incluye una discusión institucional detallada del sector.

Figura 24: Prima Salarial Docente, Centroamérica, circa 2014



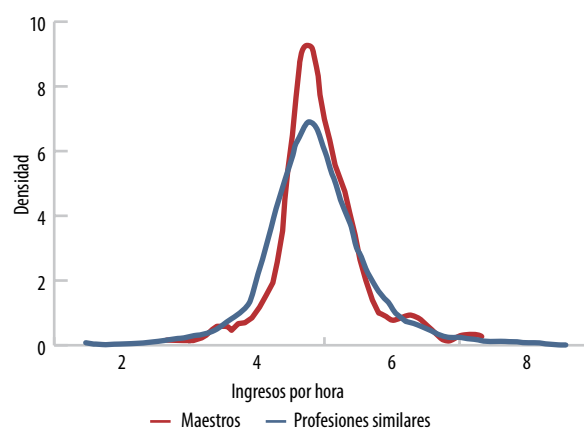
Fuente: Análisis de encuestas de hogar, cálculos y datos de mercado laboral de los autores para 10 países LAC, en Bruns y Luque (2014)

El pago a maestros en Nicaragua no parece ser competitivo y tiende a estar menos disperso en relación a otras profesiones en el país. La Figura 24 indica que los salarios mensuales totales para maestros en Nicaragua son menores que para otras profesiones, por un promedio de 23 por ciento para 2014. Sin embargo, los sueldos por hora están casi en sintonía con los ingresos de otras profesiones (existe una prima salarial por hora de 2 por ciento).¹³ La Figura 25 muestra que los ingresos de maestros varían menos (menor dispersión) que los salarios en otras profesiones, sugiriendo que existen menos incentivos por los rendimientos altos. Esto podría potencialmente desalentar a los maestros competentes que se beneficiarían de sistemas de pago más competitivos.

En promedio, Nicaragua cuenta con una proporción de estudiantes por maestro mayor que otros países con similar nivel de ingreso (incluyendo Honduras, Guatemala y El Salvador). Aunque a medida que las poblaciones de edad escolar comienzan a reducirse, la proporción de estudiantes por maestro posiblemente disminuirán, permaneciendo todo lo demás constante. Las Figuras 26 y 27 reportan las proporciones estudiante por maestro para la educación primaria y secundaria en Nicaragua y otros países. Ambas cifras indican que la mayoría de países Centro Americanos tienden a tener

13 Esta cifra, sin embargo, debería interpretarse cautelosamente ya que las horas de trabajo de facto trabajadas por los maestros pueden diferir de las reportadas en los datos de la encuesta los cuales simplemente captan las horas en la escuela.

Figura 25: Salario Docente por Hora, Nicaragua, 2014



Fuente: EMNV 2014. Métodos usados basados en Bruns y Luque (2014).

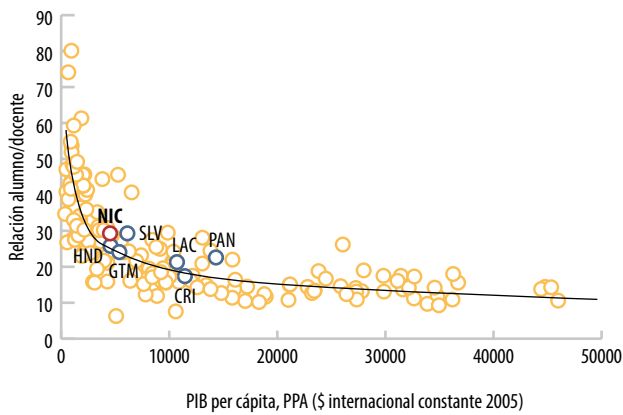
una menor proporción estudiante por maestro que Nicaragua tanto en primaria como en secundaria. Siguiendo adelante, hay presión de mayores reducciones en las proporciones estudiante por maestro. A partir de 2005, la población de edad escolar ha disminuido de forma constante y las proyecciones en la Figura 28 indican que esto es posible que continúe en el futuro.¹⁴ Por ejemplo, entre 2005 y 2020, el número de personas de 0 a 19 años disminuirá por 99,051 (3.7 por ciento) y la porción de este grupo poblacional se reducirá de 45.2 por ciento a 39.6 por ciento. Además, en 2050, este grupo de edad habrá disminuido aún más, por un adicional 484,368 (18.8 por ciento), dejando esta porción de la población de la población total en 26.4 por ciento.¹⁵ Esta disminución presenta una oportunidad para enfocar el gasto en educación en políticas y programas que sostengan el aprendizaje.¹⁶ Aunque el país enfrenta importantes retos por el lado de la infraestructura, la evidencia reciente (e.g. Glewwe y Muralidharan, 2016) apoya la visión de que muchas políticas costosas de aportación de las escuelas “estándar” son con frecuencia no muy eficaces para mejorar resultados,

14 La fuente de proyecciones poblacionales es el Instituto Nacional de Desarrollo de Información (INIDE): Nicaragua: Estimaciones y proyecciones de población nacional 1950-2050. Revisión 2007.

15 Sin embargo, aún quedan dudas sobre la cifra exacta de la disminución de la población en edad escolar, dado que se ha cuestionado la precisión de las cifras del Censo 2005 y el nuevo Censo está atrasado. Con respecto a la población de 5-19 años, el descenso entre 2005 y 2020 será de 77,098 o -3.8 por ciento, o una caída de 4.3 puntos en su porción de la población (INIDE, 2015).

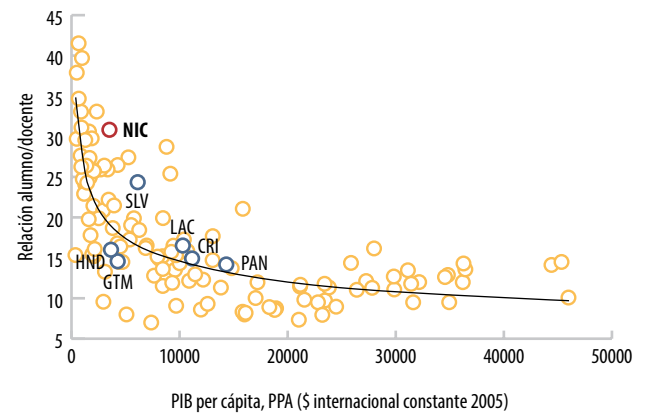
16 No obstante, según se sigue discutiendo a continuación, el reto para incrementar la Matrícula neta en educación preescolar y secundaria sigue siendo muy importante.

Figura 26: Razones Estudiante-Maestro de Primaria en relación al PIB per cápita, 2012



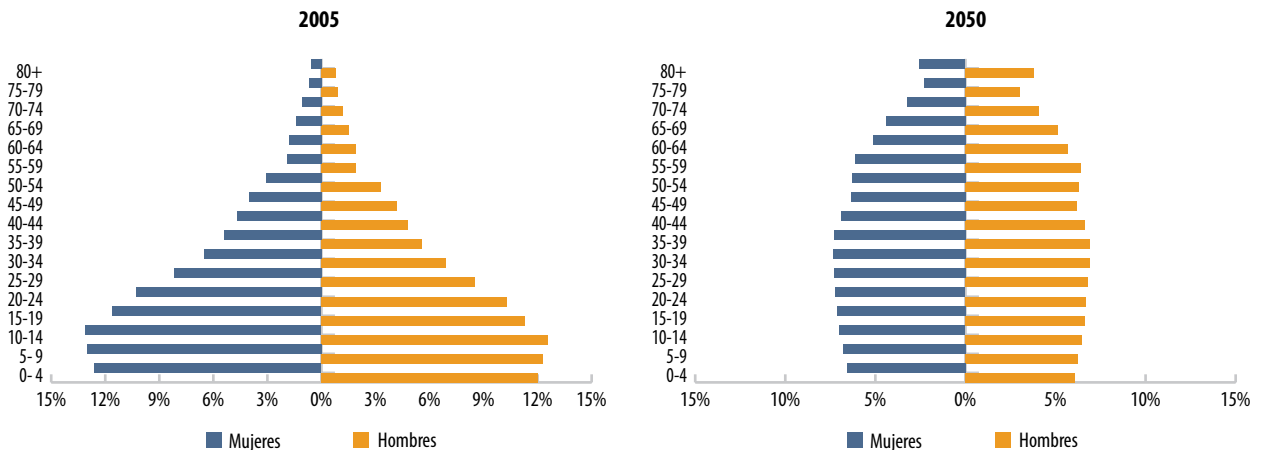
Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra de 2010 para miembros de OCDE.

Figura 27: Razones Estudiante-maestro de Secundaria en relación al PIB per cápita, 2012



Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra de 2010 para miembros de OCDE.

Figura 28: Pirámides Poblacionales de Nicaragua, 2005 y 2050



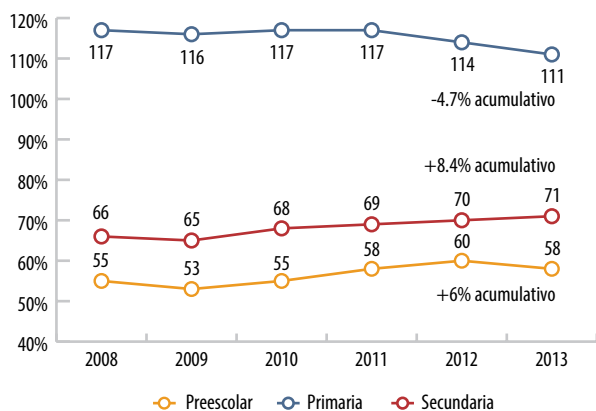
Fuente: Instituto Nacional Nicaragüense de Estadísticas, 2007.

si bien algunas aportaciones específicas (las cuales son con frecuencia menos costosas) lo son. Por ejemplo, las intervenciones que se enfocan en la pedagogía mejorada, especialmente la instrucción suplementaria a niños que están retrasados respecto a las competencias de nivel de grado, son particularmente efectivas, así como lo son las intervenciones para mejorar la gobernanza escolar y la responsabilidad docente. Estos tipos de intervenciones podrían ser áreas importantes que requieren la atención de Nicaragua a fin de aumentar la rentabilidad del gasto público en educación.

Resultados y Retos en Educación

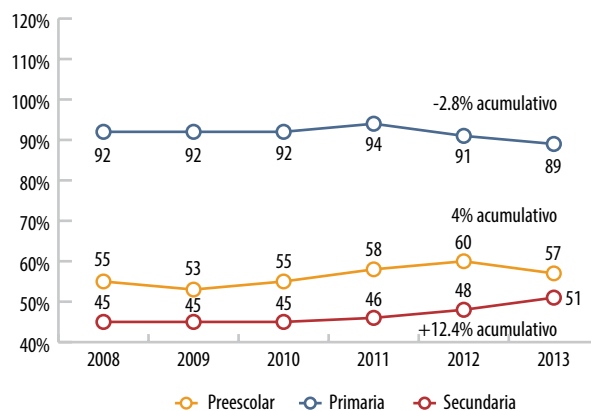
La cobertura es casi universal en educación primaria y se incrementa ligeramente en el nivel de secundaria, aunque todavía es baja según estándares internacionales. La Figura 29 indica que ha habido un descenso en la Matrícula bruta de 6 puntos porcentuales entre 2008 (117 por ciento) y 2013 (111 por ciento) en la educación primaria. Junto con una Matrícula casi estable en educación primaria hasta 2012 (Figura 30), esto sugiere un incremento en la eficiencia del sistema de educación pri-

Figura 29: Matrícula Bruta (%) por nivel, 2008-2013



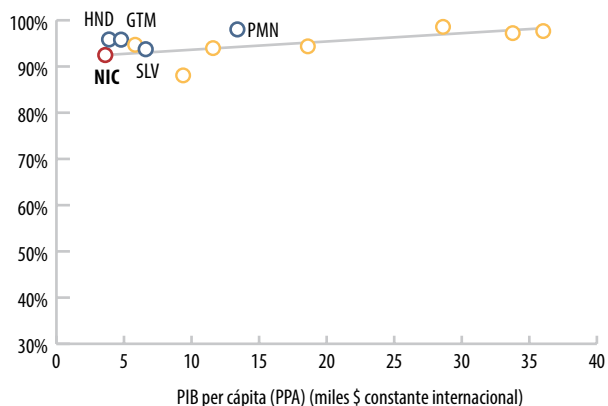
Fuente: Banco Mundial basado en la base de datos del MINED, 2014.

Figura 30: Matrícula Neta (%) por nivel, 2008-2013



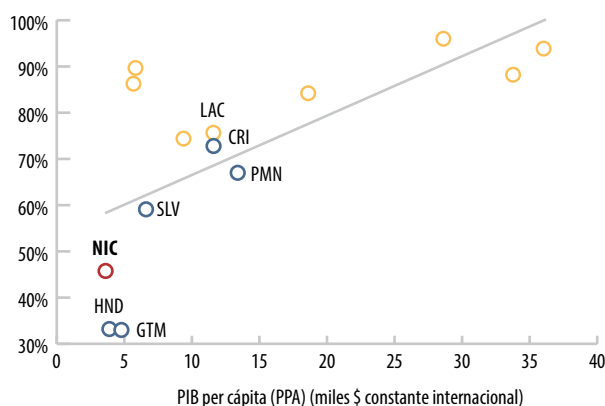
Fuente: Banco Mundial basado en la base de datos del MINED, 2014.

Figura 31: Tasa neta de matrícula en Primaria (%), circa 2012



Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra de 2010 para miembros de OCDE.

Figura 32: Tasa neta de matrícula en Secundaria (%), circa 2012



Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra de 2010 para miembros de OCDE.

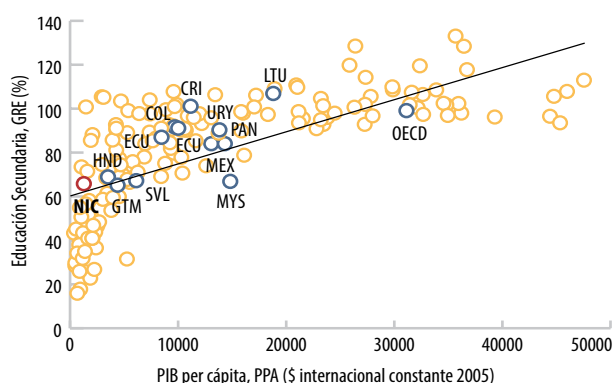
maria. Sin embargo, entre 2008 y 2013, la disminución del 3 por ciento en la Matrícula neta en educación primaria, de 92 por ciento a 89 por ciento, podría ser materia de preocupación.¹⁷ Entre 2008 y 2013, la tendencia en la Matrícula bruta y neta fue más positiva que la matrícula de primaria, con un incremento de 5 por ciento y 6 por ciento en las tasas de Matrícula bruta y neta, respectivamente. Esto implica que la expansión de la Matrícula en la escuela secundaria se debe principalmente al incrementado nú-

mero de adolescentes en el rango de edad adecuada para asistir a este nivel de educación. De hecho, la cantidad de estudiantes con sobre edad ha sido estable o ha disminuido ligeramente (para una discusión detallada ver también MINED, 2016).¹⁸

17 Esta caída también podría relacionarse con proyecciones poblacionales incorrectas ya que el Censo más reciente es bastante antiguo (2005).

18 MINED, 2016: "Análisis del sector educativo 2016". La diferencia entre la tasa neta y la neta ajustada en secundaria corresponde a adolescentes de 12-16 años que siguen en primaria. La tasa neta ajustada para secundaria subió de 73.6 por ciento en 2008 a 76.1 por ciento en 2013, y 81.8 por ciento en 2015. La porción de adolescentes que se quedaron en primaria se ha reducido desde representar 64 por ciento de adolescentes en el sistema escolar en 2008 a 49 por ciento en 2013. El último es una clara ilustración de progreso en la eficacia del sistema educativo.

Figura 33: Tasa neta de matrícula en Secundaria (%) vs. PIB per cápita, circa 2012



Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial para Centro América. EdStats para el resto de países. Cifra de 2010 para miembros de OCDE.

La tasa neta de matrícula en primaria y la tasa bruta de matrícula en secundaria están en sintonía con otros países con PIB per cápita similar. Sin embargo, la tasa neta de matrícula en la escuela secundaria está muy debajo del promedio para países similares en Centro América. Las Figuras 31 y 32 reportan las tasas de Matrícula neta en varios países (circa 2012), mientras que la Figura 33 indica una comparación internacional de la tasa bruta de matrícula en secundaria, contra el PIB del país. De acuerdo a estas cifras, la tasa bruta de matrícula en secundaria en Nicaragua tiende a estar acorde con la de los países con niveles similares de ingresos, similar a otros países Centro Americanos (tales como El Salvador, Panamá, y Guatemala). Sin embargo, tasa neta de matrícula en educación secundaria está debajo de los países Centro Americanos y del promedio para la región LAC. Esta diferencia sugiere que a pesar de contar con un nivel similar de cobertura, hay todavía un alto nivel de estudiantes con sobre edad en el sistema, significando que muchos niños con edad para escuela secundaria (11 a 16 años) actualmente están inscritos en educación primaria (según se detalla a continuación en la sección 1.2.).

No obstante existen dos vías para la educación secundaria superior, la educación técnica y vocacional son limitadas. Casi toda matrícula sigue la principal vía académica o general (*secundaria diversificada*), la cual típicamente prepara a los estudiantes para la universidad. Según lo indica la Figura 34, únicamente el 4 por ciento de los estudiantes de secundaria superior a nivel nacional se inscriben en realidad en educación técnica (*bachillera-*

to técnico). Por otra parte, como lo indica la Figura 35, la mayor parte de la matrícula en el nivel de secundaria superior en educación técnica y vocacional está en las instituciones públicas (MINED, 2016).¹⁹ La reducida matrícula para estos cursos sugiere que la calidad, la relevancia y el atractivo a los estudiantes sean posiblemente un reto.

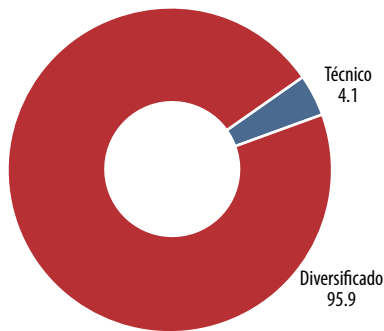
La tasa de matrícula por edad se reduce rápidamente comenzando cerca de los 11 años, la edad apropiada para finalizar la escuela primaria, mientras que el descenso es particularmente pronunciado cerca de los 14 años, la edad adecuada para iniciar la escuela secundaria superior. La Figura 36 indica el porcentaje de niños inscritos en la escuela por edad en toda Centro América, incluyendo datos opuestos para Nicaragua entre 2009 y 2014. Estos datos muestran un gran incremento en la matrícula escolar en Nicaragua, especialmente para niños de 5-6 años y adolescentes de 13-17 años entre 2009 y 2014. En 2014, Nicaragua demostró una pronunciada disminución en la tasa de matrícula comenzando en los 14 años, la cual se acentúa en los grupos de mayor edad. Las Matrículas para las edades ideales de los estudiantes de educación básica están todavía 2 a 5 puntos debajo de aquellos ya logrados por El Salvador. La diferencia entre Nicaragua y Costa Rica es también importante, alcanzando entre 5 y 9 puntos para las edades ideales de la educación básica, aumentando en la edad de 14 años a 11 puntos, y acelerándose más a los 15 años cuando alcanza 23 puntos y permanece estable a partir de entonces.

A pesar de las mejoras en el logro de la educación básica, primaria y secundaria (inferior y superior) la terminación sigue siendo bastante baja en Nicaragua. Las Figuras 37 y 38 muestran la evolución del logro de primaria y secundaria (inferior y superior) para distintos grupos de edad utilizando encuestas de hogares de 2005 y 2014.²⁰ Merece que se tomen en cuenta algunos hechos: (i) el incremento sostenido en el logro entre los grupos de edad consecutivos demuestra los esfuerzos de Nicaragua en la última mitad del siglo para promover mayor escolaridad en todas las generaciones; y (ii) hubo mejoras importantes en las tasas de graduación del sistema regular para

19 De acuerdo con las estadísticas de INATEC, hay casi 3,500 estudiantes participando en modalidades de educación técnica similares al Bachillerato Técnico, pero esto no podría confirmarse a través de las estadísticas oficiales de educación disponibles.

20 Ya que los grupos de edad reportados incluyen intervalos de 10 años. Por ejemplo, la cifra para el grupo de edad de 25-34 en 2005 corresponde más o menos al grupo de edad de 35-44 en 2014.

Figura 34: Matrículas en Secundaria Superior por modalidad, 2014 (%)



Fuente: Análisis de los autores utilizando información del MINED e INATEC.

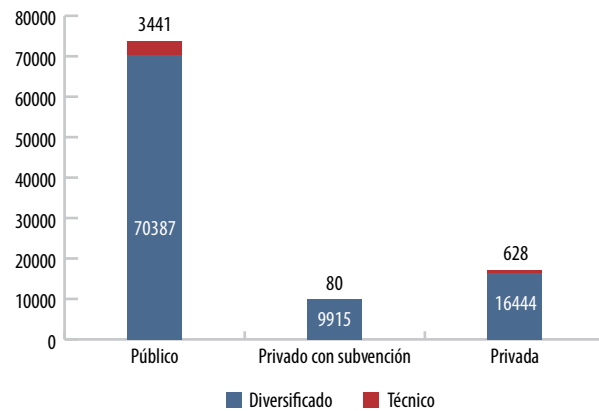
los grupos de toda edad (y especialmente para los grupos de edad menores) entre 2005 y 2014. La única excepción es el dramático mejoramiento en la conclusión de la educación primaria para el grupo de 55-64 años. Además, los datos indican que a pesar del progreso, aún existen importantes brechas de conclusión: (i) la finalización de la educación primaria está muy por debajo del 100 por ciento aún para los grupos de edades más jóvenes, y hoy 1 de 4 personas jóvenes no ha completado su 6º grado de educación primaria; y (ii) la conclusión de la secundaria es todavía extremadamente baja, ya que únicamente 2 de 5 personas de 20-24 años de edad completaron este nivel. Finalmente, cabe señalar que el incremento significativo en la terminación de la educación primaria y secundaria podría también reflejar en parte las sólidas inversiones en los programas de educación de adultos para personas de 15 años o mayores efectuadas por MINED a partir de 2008.^{21,22}

A partir de 2008, la eficiencia interna de la educación básica de Nicaragua ha mejorado de manera constante. Un vistazo de cerca a los distintos indicadores de eficiencia interna del sistema de educación básica ilustra esta mejora. Las Figuras 39, 40 y 41 indican las tasas de

21 Otras opciones son migración y error de medición.

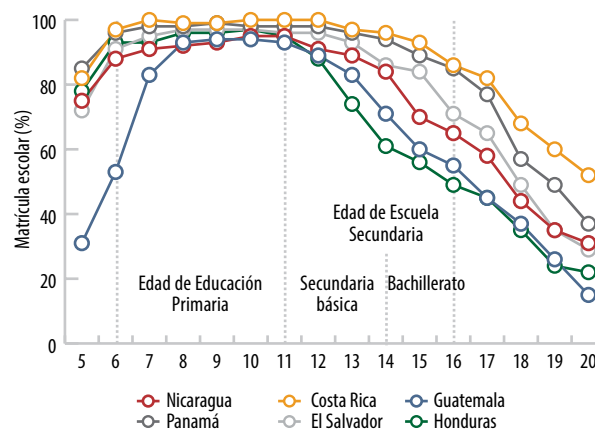
22 Algunos programas conocidos incluyen para educación primaria: "Alfabetización, Nivelación", "Ya Puedo Leer y Escribir" y "Yo Sí Puedo Seguir". Para secundaria, también están "secundaria nocturna", "bachillerato por madurez", "el ciclo, Sandino II y Secundaria a Distancia. Acorde con el éxito de estos programas la tasa de analfabetismo cambió de 20.5 por ciento en 2005 a 14.6 por ciento en 2014.

Figura 35: Matrículas en Secundaria Superior por tipo de institución y modalidad, 2014



Fuente: Análisis de los autores utilizando información del MINED e INATEC.

Figura 36: Tasa de matrícula por edad, Centroamérica

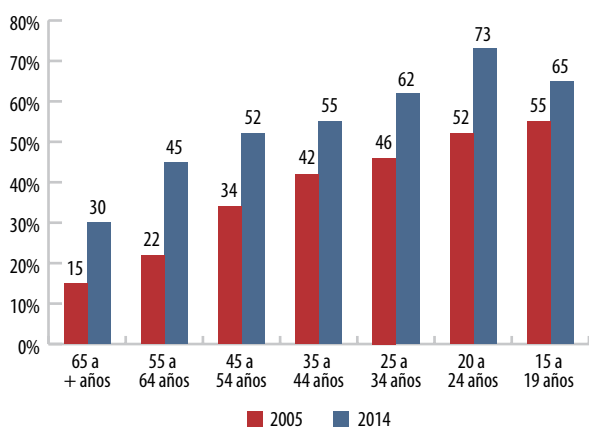


Fuente: Análisis de encuestas de hogares, cálculos de autores que utilizan software ADePT estandarizado (Módulo de Educación).

retención, repetición y supervivencia para el sistema de educación básica entre 2008 y 2013.²³ Estos datos muestran que las proporciones de retención se incrementaron por 3.2 por ciento en el nivel de primaria y 1.9 por ciento en el nivel de secundaria, mientras que las tasas de repeti-

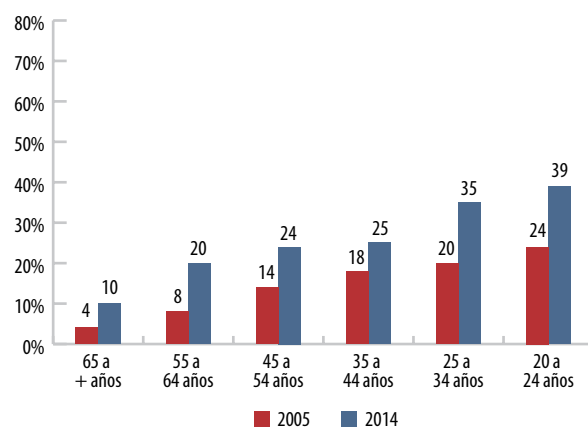
23 La tasa de retención (o retención intra anual) se define como la relación entre el número de estudiantes matriculados al inicio del año escolar y el número de estudiantes inscritos al final del año escolar en el mismo grado. La tasa de repetición es la relación entre el número de repetidores en el año escolar (t+1) y el número de estudiantes matriculados en un año escolar (t). La tasa de supervivencia es el porcentaje de un grupo de edad de estudiantes que ingresan en el primer grado de educación primaria y que se espera alcancen el último grado, a pesar de la repetición (UNESCO, 2005).

Figura 37: Primaria Completa por grupo de edad, 2005 - 2014



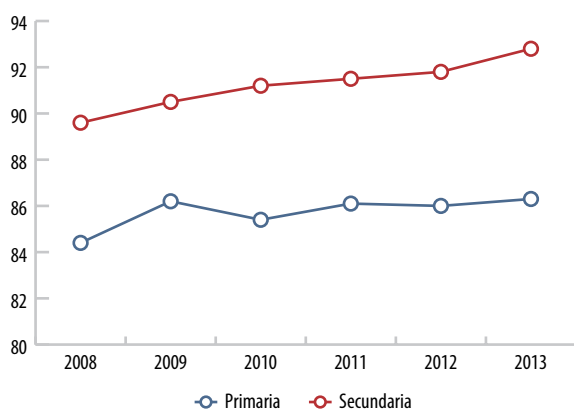
Fuente: Análisis usando encuestas de hogar en 2005 y 2014.

Figura 38: Secundaria Completa por grupo de edad, 2005 - 2014



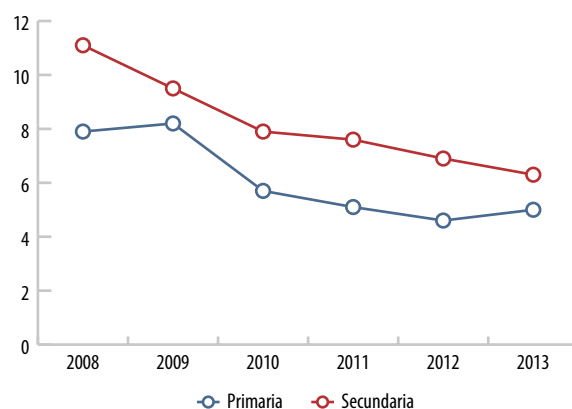
Fuente: Análisis usando encuestas de hogar en 2005 y 2014.

Figura 39: Tasas de Retención en Educación Básica, 2008-2013



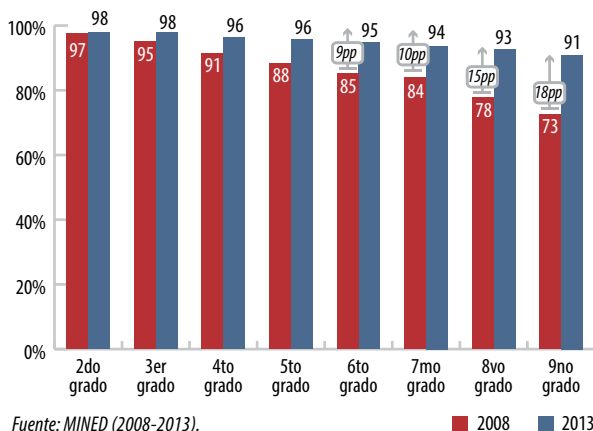
Fuente: MINED (2008-2013).

Figura 40: Tasas de Repetición Educación Básica, 2008-2013



Fuente: MINED (2008-2013).

Figura 41: Tasas de Supervivencia de Educación Básica, 2008 vs. 2013

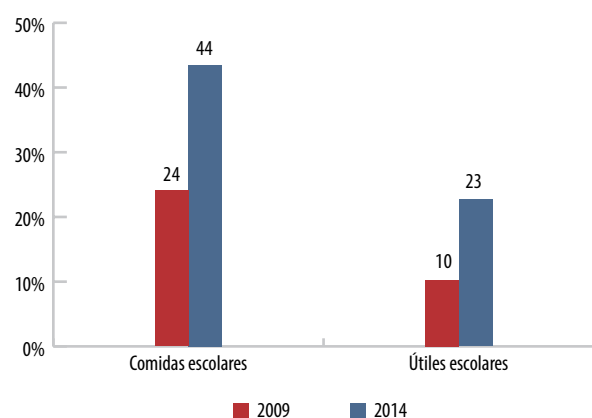


Fuente: MINED (2008-2013).

ción disminuyeron de 11.1 por ciento a 6.3 por ciento en la escuela primaria y de 7.9 por ciento a 5.1 por ciento en la secundaria. De manera similar, las tasas de supervivencia se han incrementado para cada grado, pero son especialmente altas para 6° grado. En 2013, la probabilidad de finalizar el sexto grado ya inscrito en primer grado alcanzó el 63 por ciento, un incremento a partir del 53 por ciento en 2008. Este es un fuerte aumento durante un corto periodo de tiempo. El mejoramiento sostenido de los indicadores de eficiencia interna, acompañado con nuevas políticas selectas para reforzar esta tendencia positiva, es posible que continúe dando resultados en los próximos años.

Varios programas y políticas han probablemente contribuido a estas mejoras de eficiencia, y aquellas enfo-

Figura 42: Cobertura de los Programas Sociales (preescolar y primaria), 2009 & 2014



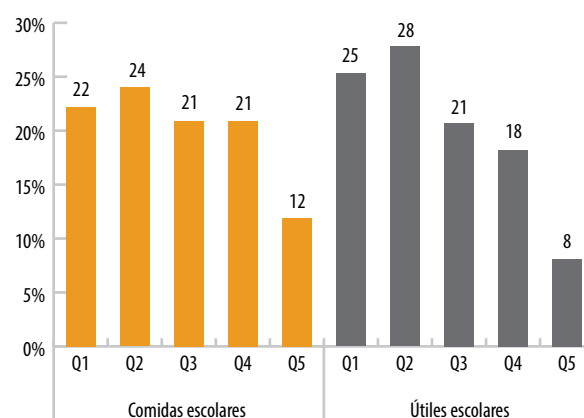
Fuente: Análisis utilizando EMNV 2009 2014.

cadras en la entrega de paquetes escolares y alimentos escolares pueden haber tenido algún impacto. Aunque la creciente evidencia sugiere que los programas tradicionales del lado del suministro no son rentables para mejorar el aprendizaje en entornos de bajos ingresos (Gluwwe y Muralidharan, 2016), cierta evidencia anecdótica sugiere que, en Nicaragua, los paquetes escolares y los alimentos escolares han aumentado los incentivos de los padres para enviar a sus hijos a la escuela y han contribuido a un rendimiento mejorado. El fundamento es que niños más saludables y mejor equipados/vestidos están más “dispuestos” y más propensos a aprender en la escuela, y por tanto, tales intervenciones podrían reducir la repetición e incrementar las tasas de supervivencia en todo el sistema. La evidencia presentada en las Figuras 42 y 43 indica que los programas han estado principalmente dirigidos a los más pobres y, desde 2014, han alcanzado una cobertura importante del programa. Si bien no se ha realizado una evaluación rigurosa del impacto para estas intervenciones, la evidencia anecdótica sugiere que estos dos programas podrían haber contribuido a mejorar el rendimiento interno del sistema educativo, especialmente entre los más pobres.²⁴

Las tasas de deserción escolar en la escuela primaria y secundaria están fuertemente correlacionadas con la

24 Si bien no hay evaluación de impacto, la evidencia anecdótica sugiere impactos importantes de estos programas entre las familias más pobres de Nicaragua especialmente porque ellos reducen el costo para asistir a la escuela ya que los padres no obtienen suficientes recursos financieros para comprarles ropa, zapatos y materiales educativos.

Figura 43: Incidencia de los Programas Sociales por quintiles, 2014



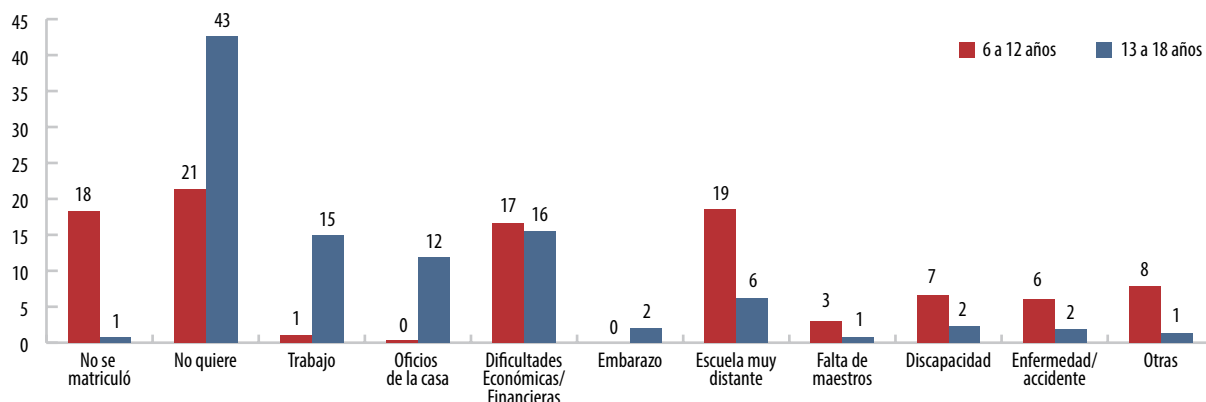
Fuente: Análisis utilizando EMNV 2009 2014.

falta de interés del estudiante, así como con la distancia a la escuela. La Figura 44 indica las principales razones para abandonar la escuela formal para niños de 6-12 años y de 13-18 años. Estos datos sugieren que las deserciones escolares para aquellos de 12 años de edad se relacionan con los retos tanto del lado de la demanda como los del lado del suministro. Por ejemplo, el alejamiento de la escuela es un factor importante para que el 19 por ciento de estudiantes jóvenes no participe. Para el grupo de edades mayores, la principal razón para no asistir está más sesgada en favor de los factores del lado de la demanda, incluyendo una falta de interés (43 por ciento) y las dificultades económicas o financieras (16 por ciento), y la necesidad de trabajar (principalmente afuera del hogar para los hombres y en tareas domésticas para las mujeres).

El alto índice de deserción en la escuela secundaria también lo impulsa posiblemente el estigma asociado con ser un estudiante con sobre edad, que se acumula desde los primeros grados de la primaria a través de la repetición de grados. La Figura 45 indica que, en 2014, Nicaragua tenía el índice más elevado de estudiantes con sobre edad en Centro América.²⁵ A partir de 2014, el 24 por ciento de los estudiantes de primaria en Nicaragua eran de mayor edad, comparado con el 18.2 por ciento para El Salvador. La Figura 46 desentraña estos fenómenos de sobre edad en todos los grados de primaria e indi-

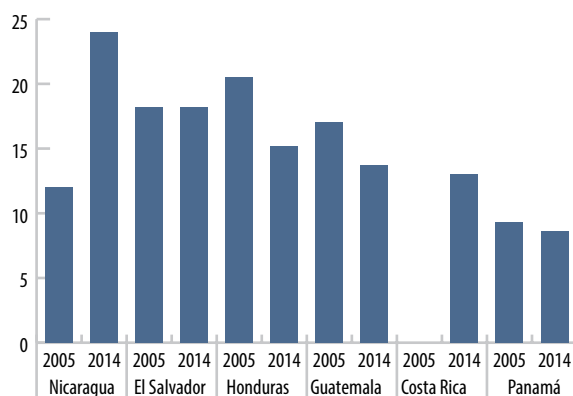
25 La tasa de sobre edad para el primer grado es la porción de estudiantes que están inscritos en primer grado y que son mayores de 7 años.

Figura 44: Razones para No Asistir a la Escuela, niños de 6 a 18 años de edad, 2014



Fuente: Cálculos de autores utilizando software estandarizado (Módulo Educativo) ADePT.

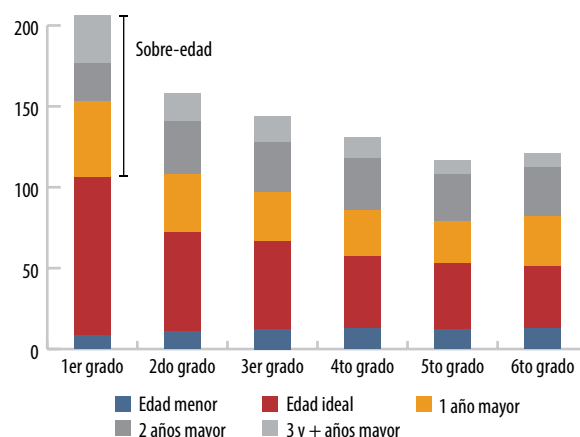
Figura 45: Índice de Sobre Edad, Centroamérica, 2005-2014



Fuente: Estado de la Región Quinto Informe: El dilema estratégico de la educación en Centroamérica, 2015.

Nota: Índice de Sobre Edad = Proporción de estudiantes que están inscritos en un nivel educativo que están fuera del rango de edad oficial para ese nivel.

Figura 46: Matrícula en Primaria por grupo de edad (en miles), 2013



Fuente: Análisis utilizando datos del MINED.

ca que la porción de niños con sobre edad en Nicaragua se reduce en todos los grados, siendo más elevada para el primer grado. Entre 2008 y 2013, las tasas promedio de repetición y deserción también se reducen en todos los grados (no reportado). En promedio, los índices de repetición y abandono para el primer grado son 15 por ciento y 16 por ciento, respectivamente. Estos promedios disminuyen de forma constante en los años de descanso, con tasas de repetición que descienden a 10 por ciento en segundo grado y 2 por ciento en sexto grado, mientras que los abandonos disminuyen de 9 por ciento en segundo grado a 5 por ciento en sexto grado (MINED, 2016).²⁶

26 Análisis del Sector Educativo. MINED, 2016.

A la fecha, las políticas de Gobierno han abordado sobre todo los problemas de oferta respecto a la deserción para facilitar el acceso, la Matrícula y la retención. Las acciones de la política principal que se han realizado incluyen: (i) asignar los mejores maestros de primaria al primer grado, donde todavía se observan los más altos índices de abandono y repetición; y, (ii) eliminar la repetición en primer y segundo grado. El Recuadro 3 discute la estrategia de política, titulada *Estrategia del Primer y Segundo Grado*. Además, promover la finalización del quinto y sexto grado en las escuelas multigrado (Recuadro 5) y respaldar la implementación de una nueva alternativa para las escuelas secundarias en las áreas rurales (Recuadro 6) son

Recuadro 3: Estrategia de Aprendizaje de Nicaragua con énfasis en el Desarrollo Infantil en Primer y Segundo Grado

Las estadísticas sobre Matrícula para el primer y segundo grado revelan que un elevado porcentaje de los estudiantes de primer grado no pasan al segundo grado. Por ejemplo, entre 1999 y 2012, aproximadamente el 26 por ciento de niños matriculados en estos grados no pasaron al siguiente grado (MINED, 2016). Este hecho se ha identificado como una prioridad de política en el MINED. Hoy, el Gobierno está deseoso de mejorar la repetición e incentivar a los estudiantes para que completen la escuela primaria.

Para poder enfrentar de manera amplia este problema de la deserción en la escuela primaria y específicamente para mejorar la repetición y retención en el primer y segundo grado, el Gobierno comenzó a implementar una nueva estrategia, titulada *Estrategia de Aprendizaje con Énfasis en el Desarrollo Infantil en Primer y Segundo Grado*, en 2015.

Los principales objetivos de esta estrategia son reducir el abandono del primer y segundo grado a través de: i) dirigir una reforma de currículo y diseñar e imprimir nuevos libros de texto para los estudiantes y maestros (basado en el nuevo currículo) para ambos grados; ii) evaluar y revisar la actual distribución de clases multigrado a nivel nacional para aumentar el número de clases de primer grado que no se comparten con otros grados y limitar la mezcla de estudiantes desde primer hasta tercer grado para aquellas clases que siguen siendo multigrado; iii) revisar el proceso de selección de maestros para garantizar, particularmente para el primer grado, que los que se han escogido tienen capacidades sólidas de enseñanza; iv) fortalecer la capacitación de maestros a través de la reforma y la estandarización de métodos de enseñanza en todo el país, con un fuerte énfasis en la instrucción fonética analítica sintética para las habilidades de lectura; y, v) introducir nuevas evaluaciones del aprendizaje.

La evidencia propone que se han realizado importantes logros en todos estos frentes, especialmente en la formación de maestros, la creación de un nuevo currículo, y la distribución de nuevos libros de texto.

Fuente: Autores que utilizan "Estrategia de Aprendizaje con Enfoque de Desarrollo Infantil en Primero y Segundo Grado de Educación Primaria." MINED, Agosto 2014.

también aspectos fundamentales de los esfuerzos de la política del Gobierno.

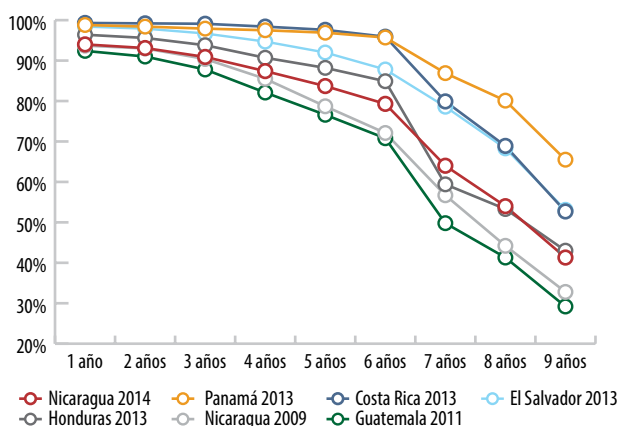
Hacia adelante, se podría prestar mayor atención a la implementación de estrategias más integrales, incluyendo las políticas de la demanda y la oferta para disminuir las deserciones. Asimismo, también se podría considerar el fortalecimiento de alternativas vocacionales en la educación secundaria superior y la importancia del mercado laboral de la secundaria inferior. Reconociendo el hecho que varias razones para la deserción están impulsadas por la demanda, sería importante que las políticas fomentaran más políticas rentables de la demanda que siguieran adelante, tal como incrementar el retorno inmediato de la escolarización o el esfuerzo del estudiante. Además, también sería valioso considerar otras políticas de la oferta para complementar los esfuerzos de la demanda (ver Glewwe y Muralidharan, 2016). De las intervenciones discutidas y recomendadas por Almeida, Firzimon y Rogers (Forthcoming) para la región LAC, es posible que una combinación de una mejorada gobernanza escolar, una mayor responsabilidad de los maestros, el involucramiento comunitario, y las intervenciones enfocadas en pedagogías mejoradas (complementadas por un

atractivo y relevante currículo en el nivel de secundaria) podría ser una ruta prometedora para Nicaragua, tanto para reducir las deserciones así como para mejorar la pertinencia y la calidad.²⁷ La posibilidad de instalar sistemas de advertencia temprana, con diferentes apoyos pedagógicos, socioeconómicos y psicológicos dependiendo del diagnóstico, también está siendo considerado en Nicaragua. Indistintamente de las actuaciones, sería importante que el Gobierno esté dispuesto a probar el impacto de paquetes de reformas más diversos y completos que atiendan simultáneamente los retos de la oferta y la demanda.

En resumen, aunque la consecución general del nivel educativo en Nicaragua está mejorando rápidamente, todavía es baja en comparación con otros países en Centro América y debido a ello se ha generado una fuerza laboral que permanece altamente descalificada. La Figura 47 indica que los índices de consecución escolar de cinco años para personas de 15-19 años se han incrementado por 5 por ciento entre 2009 y 2014 (EMNV,

²⁷ La evidencia sugiere que la gestión basada en la escuela parece reducir la deserción en la secundaria inferior, ya sea que por el mejor monitoreo del rendimiento por los padres se mejora la calidad o porque una mayor participación estimula un mayor apoyo del hogar para permanecer en la escuela.

Figura 47: Tasas Centro Americanas de Consecución Escolar, Personas de 15 a 19 años, circa (2014)



Fuente: Análisis utilizando EMNV 2009 2014.

2009 y 2014). Similarmente, el mejoramiento para los índices de alcance para el 6° y 7° año está sobre el 7 por ciento, mientras que para 8 y 9 años de logro hay un incremento de más de 8.5 por ciento. Sin embargo, en comparación con Centro América, las tasas de conclusión de Nicaragua siguen siendo bajas, están atrasadas respecto a El Salvador e incluso ligeramente detrás de Honduras para el primer nivel. Mientras que el logro de hasta 4 años de escolaridad para aquellos de 15-19 años es bastante alto, hay una disminución constante para adicionales años de escolaridad. En promedio, sólo el 41 por ciento de este grupo de edad completa de hecho toda la educación básica, o un total de 9 años de educación. Este patrón todavía implica una amplia demanda potencial para la educación adulta entre la juventud. Si bien las tendencias se mueven en la dirección correcta, el progreso es lento y tomará tiempo para traducir cambios de políticas en mejoras reales y significativas en la educación de la fuerza laboral. La Figura 48 muestra que el nivel educativo de la fuerza laboral nicaragüense sigue siendo bajo en comparación con otros países, debajo de los promedios para El Salvador y Centro América como un todo, pero arriba de Honduras y Guatemala.

Respecto a resultados del aprendizaje, Nicaragua tiene uno de los resultados regionales más bajos en LAC, aunque va mejorando lentamente.²⁸ La Figura 49 repor-

28 La base de datos TERCE (recopilada por UNESCO) es un estudio de gran escala sobre los logros en el aprendizaje aplicados en 2013. TERCE evalúa el rendimiento de los estudiantes en el tercero y sexto

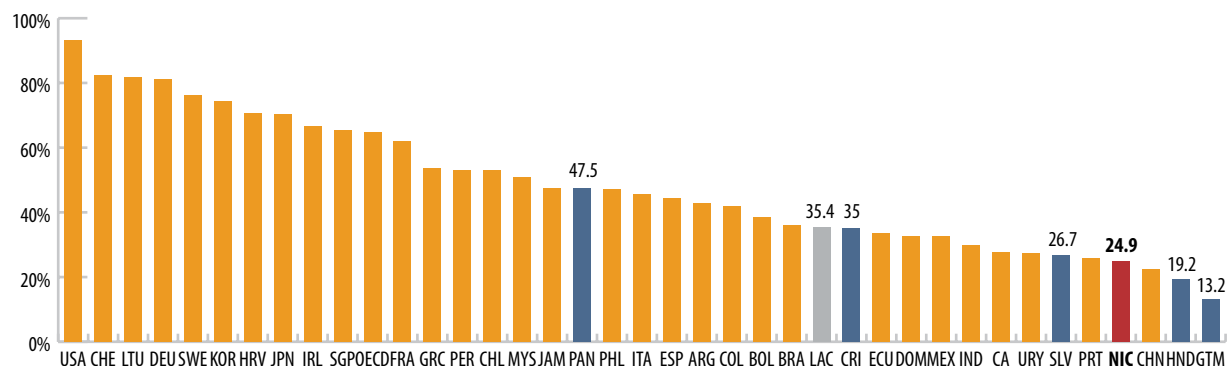
ta los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y TERCE para varios países LAC. Este indica que los resultados TERCE sobre el aprendizaje del estudiante en Nicaragua están debajo de aquellos para estudiantes en Honduras y Guatemala. Sin embargo, también es cierto que estos países tienen una fracción más pequeña de la población que asiste al sexto grado, por tanto ahí podría haber un sesgo positivo en la calidad del estudiante. Finalmente, los resultados del aprendizaje para Nicaragua están por encima de los de Panamá, Paraguay y República Dominicana. Esta tendencia de un mejoramiento general, pero más bien pequeño en el aprendizaje del estudiante durante el período se confirma por la tendencia en evaluaciones nacionales de estudiantes para cuarto, sexto, y noveno grados (Evaluación Nacional del Aprendizaje de los Estudiantes, 2009-2010). Esto posiblemente impulsado por el hecho que la mayor parte de las políticas educativas en años recientes ha incluido un enfoque más fuerte en el acceso y la finalización de la escuela primaria, más que en el aprendizaje mejorado.

En Nicaragua, el gasto público en educación primaria es bastante progresivo, mientras que el gasto público en educación superior es altamente regresivo. La Figura 50 muestra la incidencia del gasto público en educación en Nicaragua por quintil de consumo. De acuerdo con estos datos, mientras el primer quintil recibe 3 veces el gasto en educación primaria del quinto quintil, el quinto quintil recibe 5 veces más que el primer quintil en recursos de educación superior. Además, el gasto en educación secundaria es moderadamente progresivo. En general, el gasto total en educación es más o menos neutral desde el punto de vista distribucional, con todos los quintiles de ingreso recibiendo montos similares, con sólo una ligera ventaja en el quinto quintil sobre el primero. Este patrón es mayormente atribuible al número de niños en cada quintil (lo que favorece la progresividad del gasto en primaria y secundaria) y las desigualdades en el acceso (lo cual crea un patrón de gasto progresivo en la secundaria y, especialmente, en la educación superior).

La mayor parte de los estudiantes inscritos en educación básica están en escuelas públicas, mientras que

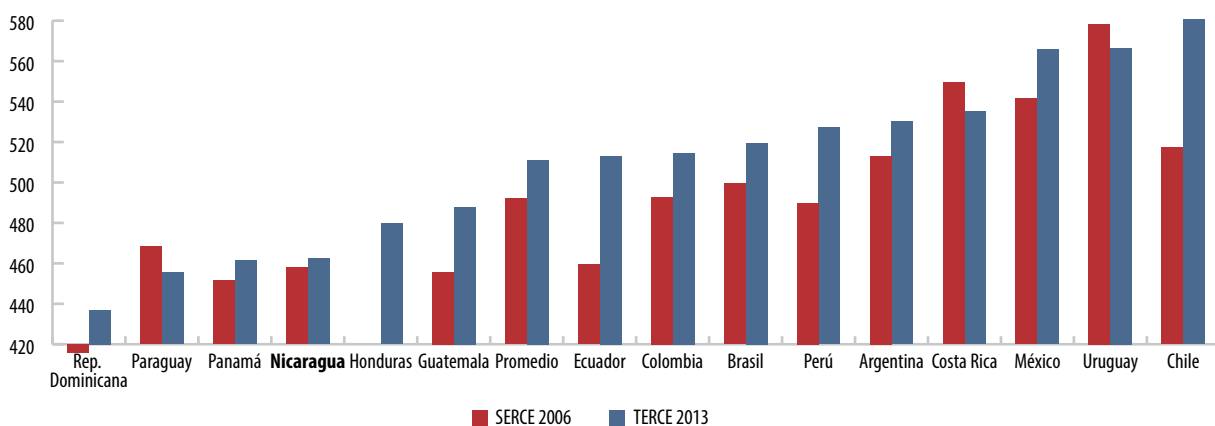
grado de la escuela primaria en Matemáticas, Lectura y Escritura (Lenguaje), además de Ciencias Naturales en el caso del sexto grado. El principal objetivo de TERCE es medir la calidad de la educación en la región y orientar la toma de decisiones en la política educativa. SERCE se recopiló en 2006.

Figura 48: Personas de 25 + años que han completado como mínimo la Escuela Secundaria en todo el mundo, circa 2013



Fuente: Edstats.

Figura 49: Resultados comparativos SERCE – TERCE en 6o grado, Matemáticas (2006 - 2013)



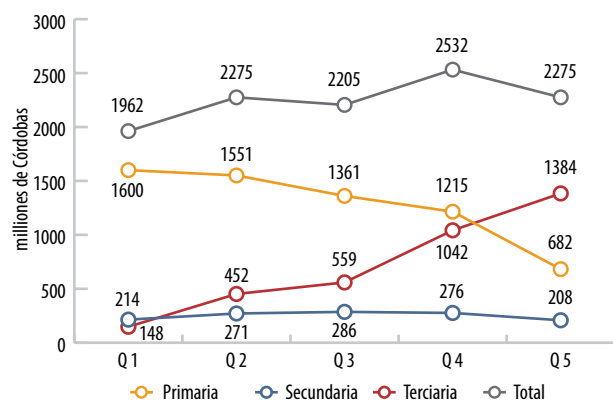
Fuente: UNESCO / LLECE.

Únicamente 9 por ciento asisten a escuelas privadas y 7 por ciento atienden escuelas subsidiadas. Según lo ilustra la Figura 51, a partir del 2014, casi el 85 por ciento de los estudiantes matriculados a nivel nacional desde el primero hasta el onceavo grado estaban inscritos en instituciones públicas, con otro 7 por ciento en escuelas que recibían un subsidio público para salarios docentes. En áreas rurales, la parte de la Matrícula en educación primaria pública es 94 por ciento (no reportado) (MINED, 2016).

Existen grandes brechas en el acceso a la educación secundaria y post secundaria en todos los grupos de ingresos. La Figura 52 presenta los índices de Tasa neta de matrícula por quintiles de ingreso. Es interesante notar que la mayoría de quintiles ha alcanzado casi el 90 por ciento de tasa neta de matrícula en la escuela primaria.

Esto es cierto excepto para el primer quintil, en el que más del 20 por ciento de niños están fuera de la escuela. Esta tasa de no participación es aproximadamente la misma que en la Costa Caribe. La diferencia en Matrícula se amplía en el nivel de secundaria, con una Tasa neta de matrícula del quintil más rico en 154 por ciento por encima del más pobre, y con grandes diferencias entre todos los quintiles. Cabe observar que la tasa baja de Tasa neta de matrícula de 31.5 por ciento del primer quintil en secundaria no significa que el resto está fuera de la escuela. De hecho, 33.5 por ciento están todavía en primaria, y 35 por ciento han abandonado la escuela. Las diferencias aumentan considerablemente en la post secundaria, con 39.3 por ciento del quintil más rico participando en educación superior, comparado con sólo 2.9 por ciento del quintil más pobre. Una muy pequeña proporción de niños

Figura 50: Gasto Público en Educación por Quintil de Consumo, 2014



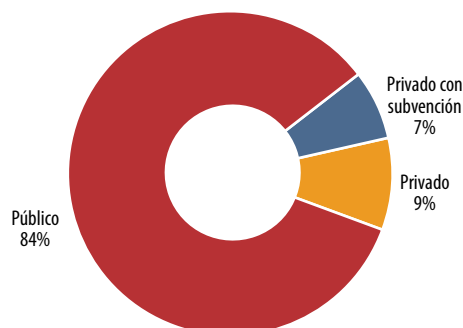
Fuente: Análisis utilizando datos financieros ICEFI (2016) y quintiles de consumo e Matrícula EMNV (2014) por nivel educativo.

y jóvenes de los primeros tres quintiles logran la educación post secundaria, demostrando la altamente regresiva naturaleza de los subsidios gubernamentales en este nivel de educación.

En áreas rurales, la entrada al sistema educativo es tardía y el acceso a la educación secundaria es menor que en áreas urbanas. La Figura 53 reporta el nivel de participación en todos los rangos de edad para las poblaciones rurales y urbanas. Estos datos indican que las tasas de Matrícula en todos los niveles de educación son más altas para la población urbana que para aquellos que viven en áreas rurales. También muestra que las diferencias en Matrícula en todas las áreas urbanas y rurales son más pronunciadas para los niveles educativos superiores, tales como la educación secundaria y post secundaria. La menor brecha de Matrícula rural se observa entre los 9 y 11 años. Mientras que la diferencia en matrícula entre los 5 y los 8 años de edad es posiblemente un reflejo de los hogares rurales pobres que retrasan la entrada a la escuela, la diferencia desde los 12 años de edad en adelante refleja índices de deserción más altos, probablemente debido a la incapacidad de progresar a través del sistema educativo y a un resultado del restringido acceso a oportunidades en educación secundaria. Ligeramente menos de la mitad de los adolescentes rurales de 15-17 años han abandonado su educación.

El acceso a la educación es particularmente bajo en la Costa Caribe, donde viven las comunidades de Afro-descendientes e indígenas. La Figura 54 indica

Figura 51: Matrícula Total en Educación Básica (todos los grados), por tipo de escuela (%), 2014

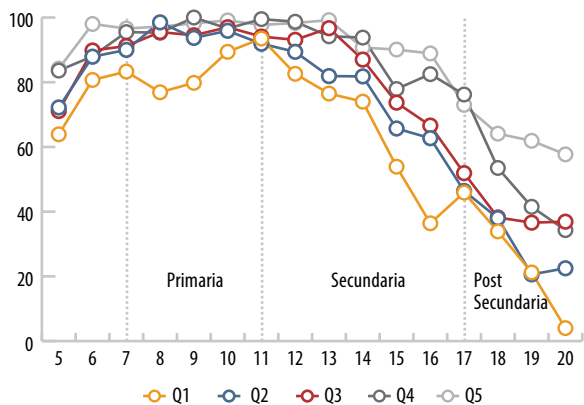


Fuente: Análisis utilizando base de datos de MINED.

que la Tasa neta de matrícula es más baja en la Costa Caribe para todos los grupos de edad, y con una considerablemente baja proporción de estudiantes de 5 a 8 años de edad que participan en el sistema. La entrada tardía en el sistema educativo se relaciona tanto con los aspectos culturales (i.e. falta de interés en la educación preescolar por las comunidades indígenas y rurales) como con la baja oferta preescolar (MINED, 2016). Además, las altas deserciones se relacionan con los obstáculos geográficos y climáticos que existen en comunidades aisladas con una baja accesibilidad durante la temporada de invierno/lluviosa.

La mayor parte de los niños que viven en áreas rurales asisten a la preescolar de la comunidad donde las condiciones del aprendizaje tienden a ser de menor calidad que en las escuelas públicas. En Nicaragua, hay dos tipos principales de preescolares: i) las preescolares formales, dirigidas por un maestro contratado por MINED y que funcionan en edificaciones públicas (generalmente escuelas primarias); y, ii) las preescolares de las comunidades, dirigidas por maestros catalogados como "voluntarios" (educadoras comunitarias), que reciben un pequeño pago del estado (aporte voluntario). Las educadoras comunitarias son, en la mayoría de casos, jovencitas de comunidades que trabajan como voluntarias, pero que no cuentan con una formación pedagógica formal y que podrían incluso no haber finalizado su educación secundaria. Desde 2009, la mayoría de niños viviendo en áreas rurales atendieron escuelas preescolares de la comunidad (Figura 55). En general, estas preescolares de la comuni-

Figura 52: Tasa neta de matrícula por Quintil, 2014



Fuente: Análisis sobre encuestas de hogares, cálculos de autores utilizando software ADePT (Módulo Educativo).

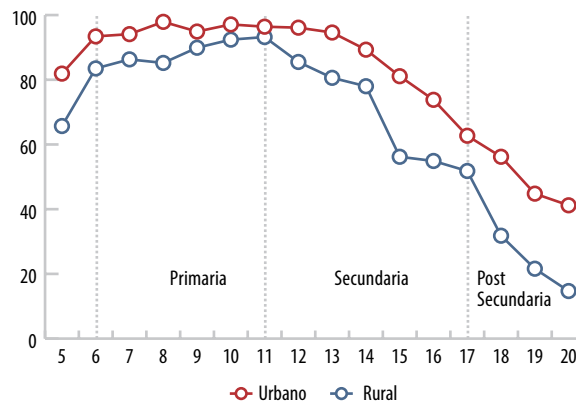
dad no se adhieren a los estándares de calidad, ni están formalmente supervisadas por MINED. Estas funcionan en propiedades privadas, generalmente de organizaciones religiosas, o en casas no habitadas prestadas por miembros de la comunidad con mínimos estándares de seguridad. El mobiliario escolar lo proporcionan los miembros de la comunidad y los materiales del aprendizaje no están sistemáticamente proporcionados por el Estado.²⁹ La Figura indica la diferencia en el salario mensual promedio del maestro de educación básica formal y los ingresos de los docentes de preescolares comunitarias.³⁰

El nuevo Modelo de Calidad para la Educación Preescolar es un esfuerzo reciente de una política para mejorar el acceso y la calidad de las preescolares. Desde 2011, con el lanzamiento del Plan Estratégico del Sector de Educación 2011-2015 (MINED, 2012), el Gobierno inició un importante esfuerzo para aumentar el acceso formal a las escuelas en áreas rurales, con nuevas aulas preescolares en las escuelas rurales públicas de primaria. Además, también inició el Modelo Cualitativo para la Educación Preescolar, el cual está anclado en dos principios fundamentales (Recuadro 4). Primero, busca establecer los mis-

29 Actualmente, MINED provee paquetes de material didáctico a todas las preescolares nacionales conteniendo: i) pequeños suministros escolares (e. g., lápices, pinturas de agua, tijeras, marcadores, cuadernos); y ii) materiales educativos (ábacos, formas geométricas, números, dominós, rompecabezas, pelotas plásticas, muñecas de trapo, libros de cuentos, instrumentos musicales, etc.). Sin embargo, esto está financiado por fondos externos y será descontinuado en el 2017.

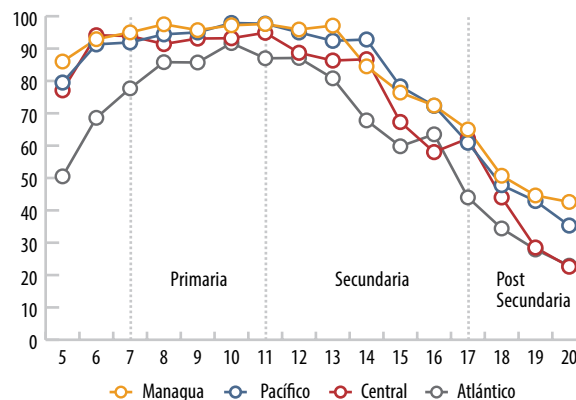
30 "En el presupuesto nacional de educación los salarios de los docentes de preescolar en escuelas comunitarias no están considerados como sueldos, sino más bien como "ayudas"

Figura 53: Matrícula por área en Nicaragua (%), edades 5-20, 2014



Fuente: Análisis sobre encuestas de hogares, cálculos de autores utilizando software ADePT (Módulo Educativo).

Figura 54: Tasa neta de matrícula (%), por edad y región

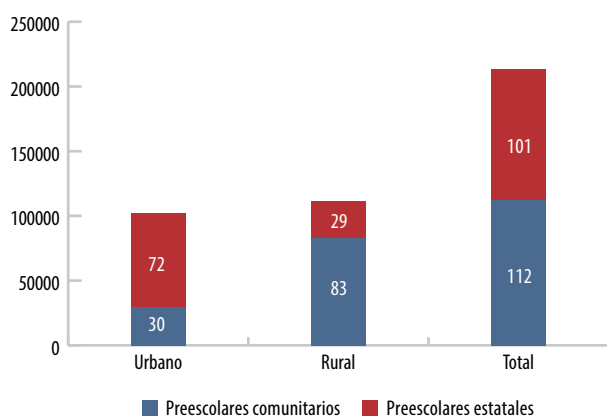


Fuente: Análisis sobre encuestas de hogares, cálculos de los autores utilizando software ADePT (Módulo Educativo).

mos estándares de calidad para preescolares formales y de las comunidades. Segundo, sigue un planteamiento sólido centrado en la comunidad, involucrando a los padres y a las autoridades locales en actividades preescolares, tales como la elaboración de alimentos escolares.

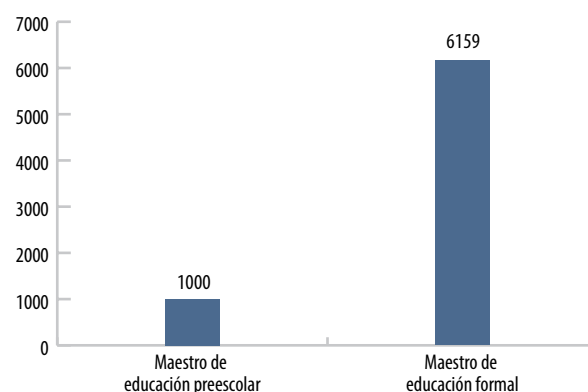
Los estudiantes con sobre edad en educación primaria son predominantemente aquellos de los quintiles más pobres y son desproporcionalmente del género masculino y de áreas rurales. La Figura 57 reporta la proporción de niños inscritos en educación primaria que tienen sobre edad para el grado adecuado. Indica, por ejemplo, que el 67 por ciento de niños en la escuela primaria tienen sobre edad, mientras que las niñas alcanzan el 59 por

Figura 55: Matrícula Preescolar por Tipo, preescolar estatal vs. Comunitaria. 2009



Fuente: Análisis usando información de MINED; 2009.

Figura 56: Salarios de Docentes por Nivel (moneda nacional, 2014)



Fuente: Análisis usando información de MINED; 2009.

Recuadro 4: Modelo de Calidad para Educación Preescolar

Con el fin de mejorar la calidad preescolar, el Gobierno ha estado implementando un nuevo modelo de calidad para la educación preescolar desde 2013. Hoy, el modelo incluye varias dimensiones, incluyendo: i) desarrollo, diseño e implementación del nuevo currículo y de instrumentos del aprendizaje para preescolar; ii) promoción y estimulación de la participación de maestros en la formación previa al servicio para obtener un certificado de enseñanza; iii) desarrollo y pilotaje de nuevos estándares de calidad para la infraestructura preescolar; iv) entrega de materiales didácticos para preescolares en todo el país (rompecabezas, instrumentos musicales, pequeños suministros, etc.); y v) desarrollo de un sistema de desarrollo y monitoreo y evaluación de la temprana infancia. A la fecha, más del 20 por ciento de los maestros comunitarios no graduados ya han participado en la formación previa al servicio y cuentan ahora con un certificado docente.

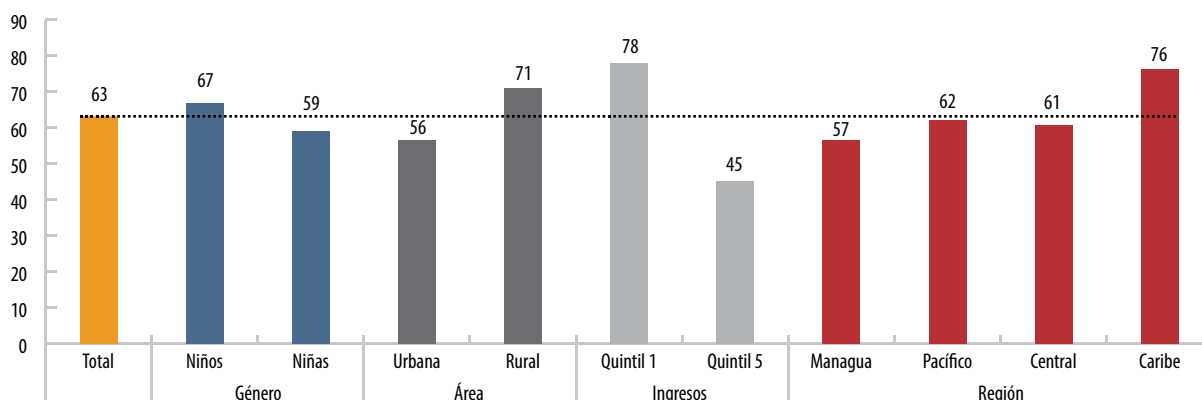
A pesar de que este nuevo modelo de calidad ha sido un importante acontecimiento en el sector educativo de Nicaragua, la implementación de este nuevo modelo es todavía incipiente. Además, su expansión presenta desafíos importantes. Primero, es importante consolidar el marco legal e institucional, así como los fondos (principalmente para becas) para la formación docente previa al servicio y durante el servicio, especialmente para educadoras comunitarias. Segundo, es importante obtener suficiente financiamiento nacional para la infraestructura preescolar, así como los materiales didácticos requeridos. Finalmente, existen múltiples retos relacionados con la adaptación de este modelo en la Costa Caribe, incluyendo especificidades culturales e institucionales, tales como materiales didácticos elaborados en lenguajes nativos.

Fuente: Autores que usan el "Modelo de Calidad para Preescolar" 2015 de MINED.

ciento. Además, aproximadamente el 71 por ciento de los niños matriculados en áreas rurales tienen sobre edad, comparado con el 56 por ciento en las áreas urbanas. Es interesante constatar que 45 por ciento de niños del quintil de ingreso más alto también tienen sobre edad, lo cual es casi la mitad de la proporción de estudiantes con sobre edad en el quintil más pobre (71 por ciento). Dentro del quintil más pobre, aproximadamente 4 de cada 5 niños se retrasan en la escuela primaria.

En áreas rurales, la mayoría de escuelas primarias son escuelas Multigrado, lo cual presenta un reto para mejorar la calidad del aprendizaje y la educación. Las escuelas Multigrado de primaria funcionan en áreas rurales o semi rurales, combinando más de un grado bajo el mismo maestro. Estas escuelas actualmente representan el 70 por ciento de las escuelas a nivel nacional y forman el 33 por ciento de la Matrícula nacional en primaria (MINED, 2016). Por tanto, son un componente importante

Figura 57: Niños en Primaria con Sobre Edad (%), por género, ubicación, quintiles y región geográfica, 2014



Fuente: Análisis sobre encuestas de hogares, cálculos de los autores utilizando software ADePT (Módulo Educativo).

Recuadro 5: Escuelas Primarias Multigrado e “Incompletas”

Las escuelas Multigrado existían principalmente en las áreas rurales debido a la dispersión de la población, la falta de maestros y/o la ausencia de infraestructura. En las escuelas multigrado dos o más grados se asignan a un solo maestro. Estas escuelas presentan condiciones problemáticas para los maestros y los estudiantes (i.e. un aula pequeña para muchos alumnos que aprenden diferentes contenidos al mismo tiempo). Además, las escuelas Multigrado incentivan la existencia de las llamadas “escuelas incompletas,” las cuales únicamente ofrecen del primer a tercer grado, del tercero al quinto, o del cuarto al sexto grado. A pesar de ser la solución para comunidades muy pequeñas, la división crea retos para la continuidad del aprendizaje y deriva en mayores niveles de deserción, especialmente cuando las escuelas están muy alejadas entre sí (i.e. el estudiante finaliza el primer grado y debe trasladarse a otra escuela comunitaria para asistir el tercer grado).

Desde 2012, bajo la nueva Estrategia del Sector de Educación 2011-2015, el Gobierno ha apoyado el mejoramiento de la calidad de las escuelas multigrado a través del establecimiento de estándares de calidad, fortaleciendo la capacitación docente, e invirtiendo en infraestructura escolar. A la fecha, se ha efectuado una cantidad de mejoras, incluyendo: (i) la implementación de un programa de formación docente previa al servicio que ofrece becas a aquellos estudiantes deseosos de enseñar en sus comunidades de origen; (ii) estableciendo nuevos estándares de calidad, respecto a los grados escolares exactos que pueden combinarse en las escuelas Multigrado.

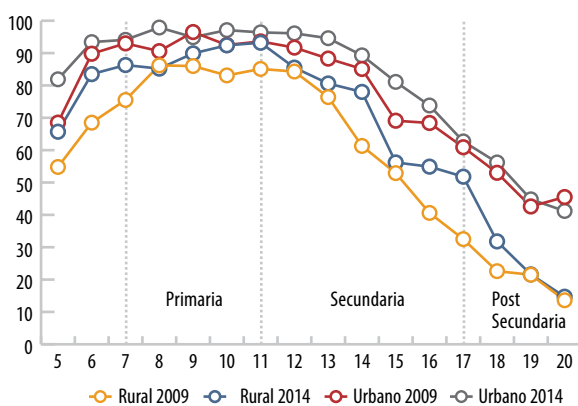
Fuente: Autores utilizando Análisis del Sector Educativo 2016 de MINED.

del sistema de educación básica Nicaragüense. Según lo discutido en el Cuadro 5, las escuelas Multigrado son una prioridad para el Gobierno y serán parte central de la nueva estrategia del sector educativo para 2016-2021.

En áreas rurales, la demanda de educación secundaria está creciendo y constituirá una diferencia importante a ser atendida en los próximos años. Con las mejoras al acceso y al rendimiento de la educación primaria en años recientes, aumenta la presión por un acceso incrementado en la educación secundaria inferior, especialmente en

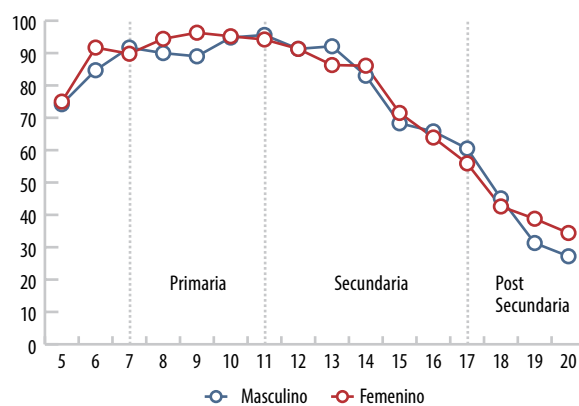
áreas rurales. La Figura 58 indica la Matrícula incrementada en educación secundaria entre 2009 y 2014 en todas las áreas urbanas y rurales. Mientras que la matrícula general es mayor en áreas urbanas, las áreas rurales han visto una rápida mejoría, particularmente para estudiantes de 13 a 17 años (secundaria superior). Para mejorar los beneficios en la Matrícula de la secundaria inferior, el Gobierno ha estado implementando la iniciativa Secundaria a Distancia en el Campo desde 2014, la cual va dirigida a incrementar el acceso en la secundaria inferior para las poblaciones rurales (Recuadro 6).

Figura 58: Matrícula en Nicaragua (%), 5-20 años de edad por área, 2009 y 2014



Fuente: Análisis sobre encuestas de hogares, cálculos de los autores utilizando software ADePT (Módulo Educativo).

Figura 59: Matrícula en Nicaragua (%), 5-20 años de edad por género, 2014



Fuente: Análisis sobre encuestas de hogares, cálculos de los autores utilizando software ADePT (Módulo Educativo).

Recuadro 6: Programa Secundaria a Distancia en áreas rurales

Secundaria a Distancia en el Campo es un programa nacional que se ha estado implementando desde 2014 y el cual se enfoca en incrementar el acceso a la educación secundaria inferior (7o a 9o grados) en las áreas rurales. Fue diseñado como una opción educacional para fines de semana para los estudiantes de áreas rurales aisladas que han completado la primaria pero que no cuentan con una escuela secundaria en su comunidad. Incluía la designación de nuevos maestros de secundaria, un currículo adaptado y materiales didácticos, y una nueva infraestructura escolar (básicamente, una nueva aula en las escuelas primarias existentes). A la fecha, cerca de 400 nuevas aulas para secundaria se han completado para los séptimo y octavo grados. A través de esta modalidad, se espera una mayor Matrícula en la secundaria inferior y un incremento en las tasas de conclusión en áreas rurales. Sin embargo, la calidad parece ser un problema respecto al reducido número de horas en el aula y a la falta de un marco curricular transparente. Se requiere de un análisis más profundo para evaluar de mejor forma el éxito de este planteamiento.

Fuente: Autores usando el Análisis del Sector Educativo 2016 de MINED.

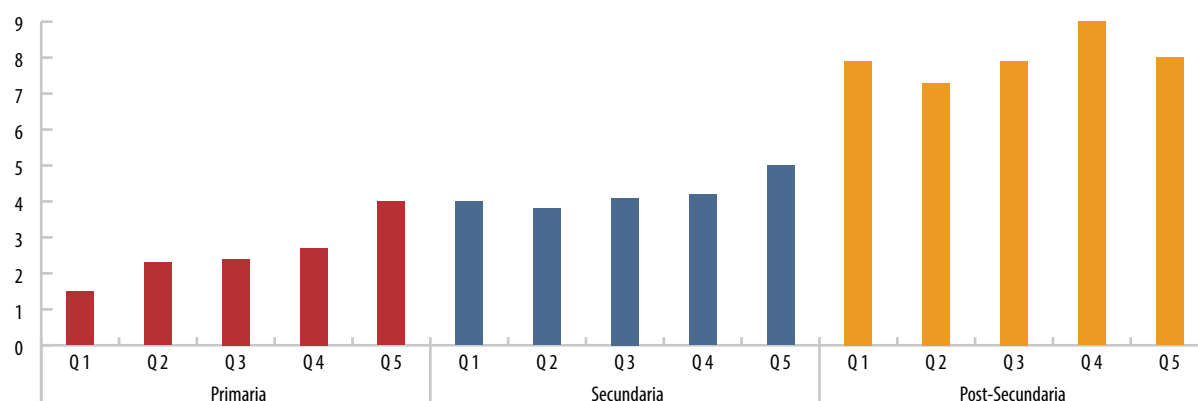
El nivel de Matrícula y participación de hombres y mujeres no difiere significativamente en Nicaragua.

La Figura 59 reporta la proporción de Matrícula por edades 5-20 años por género, calculado utilizando encuestas nacionales (EMNV, 2014). Los resultados indican que, en todas las edades, la matrícula para ambos géneros es razonablemente cercana. Hay algunas excepciones en varios intervalos de edad (edades 6, 8-9, y 19-20 años), donde la Matrícula femenina es mayor por cerca de 7 puntos porcentuales. En cambio, cerca de la edad de 13 años, son mayores las Matrículas para varones. Cuando se observan estas razones del abandono escolar, hay algunas diferencias en los géneros (no reportadas). Por ejemplo, las estudiantes tienden a verse más afectadas por la lejanía de las escuelas, dado que eso está relacionado con mayores niveles de violencia criminal y sexual.

El gasto en educación representa una proporción similar del ingreso familiar en cada quintil en educación secundaria (4 por ciento) y post secundaria (8 por ciento) pero es menor para ingresos familiares del nivel de primaria (Figura 60). Más importante, como una proporción de su ingreso, los hogares pobres gastan mucho menos en la educación primaria que los hogares en el quintil más rico. Sin embargo, los gastos para la educación secundaria son comparables en todos los quintiles, probablemente como una consecuencia de una gran parte de estudiantes de quintiles de mayores ingresos que atienden escuelas privadas.

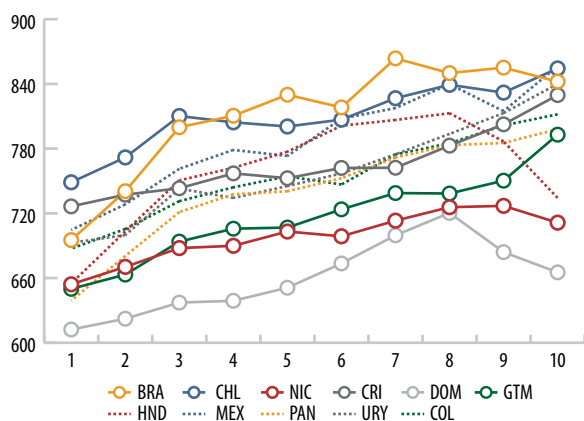
A pesar de estar detrás de varios pares de LAC en resultados del aprendizaje, la correlación en todos los grupos de aprendizaje y de ingresos es la más baja

Figura 60: Proporción de Educación en el Gasto Familiar (%)



Fuente: Análisis sobre encuestas de hogares, cálculos de los autores utilizando software ADePT (Módulo Educativo).

Figura 61: Asociaciones entre Puntajes de Lectura TERCE (6o grado) y Decilos de Ingresos

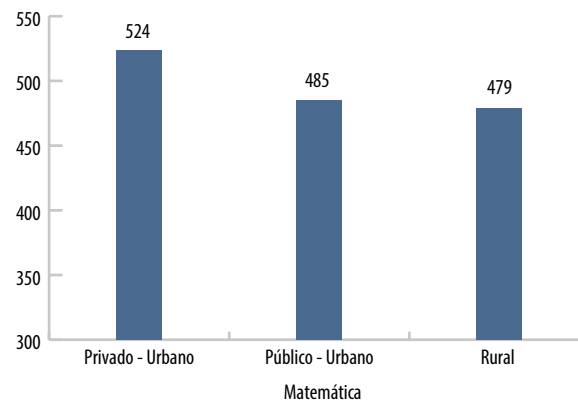


Fuente: Análisis usando resultados SERCE y TERCE.

en Nicaragua que en otros países de LAC. La Figura 61 representa la relación entre las puntuaciones de lectura TERCE y los quintiles de ingresos en LAC. Mientras que los resultados de lectura para el primer decil son similares o mayores que otros países Centro Americanos (excepto Costa Rica), en decilos de ingresos mayores, los otros países tienden generalmente a mejorar más rápidamente que Nicaragua. Como consecuencia, Nicaragua tiene resultados relativamente bajos y una más equitativa distribución de puntajes de lectura en todos los decilos de ingresos que los otros países en la región LAC.

De forma similar, la diferencia en los resultados del aprendizaje entre las escuelas privadas y públicas es pequeña y se vuelve casi insignificante entre escuelas

Figura 62: TERCE – Resultados de aprendizaje TERCE 3er grado, Promedio por tipo de escuela

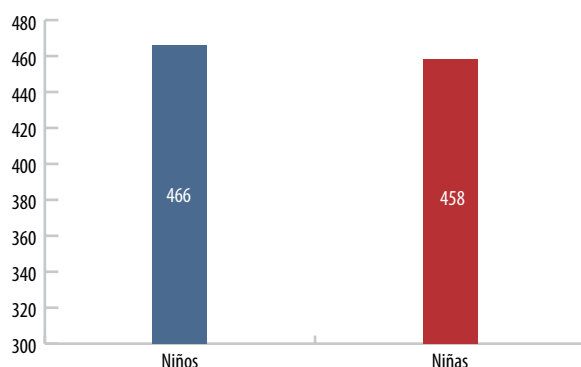


* En áreas rurales, la Matrícula en escuelas públicas representa 94% de la matrícula total
Fuente: Análisis usando resultados SERCE y TERCE.

públicas urbanas y rurales. Mientras que, en promedio, los resultados del aprendizaje en escuelas urbanas privadas son mejores que aquellos en las escuelas públicas urbanas, la diferencia no es importante y podría reflejar sobre todo diferencias socioeconómicas (Figura 62). Más importantemente, las divergencias en la consecución escolar entre escuelas públicas urbanas y rurales son insignificantes. Además, las niñas en Nicaragua rinden mejor en lenguaje, mientras que los varones se desempeñan mejor en matemáticas, pero la diferencia es más pronunciada y más importante en el primer caso (Figuras 63 y 64).

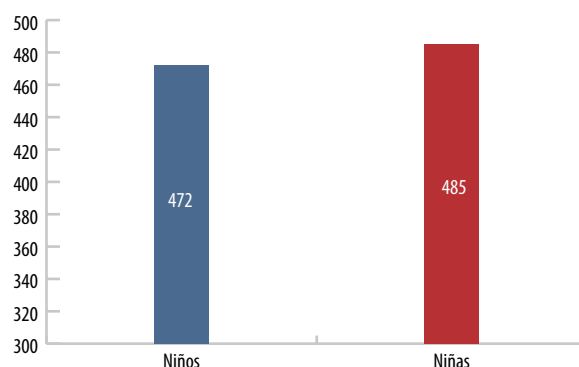
También existen grandes disparidades en los resultados del aprendizaje en todas las regiones geográficas del país. En congruencia con los bajos resultados de

Figura 63: Resultados de Aprendizaje TERCE, Matemáticas, 6º grado



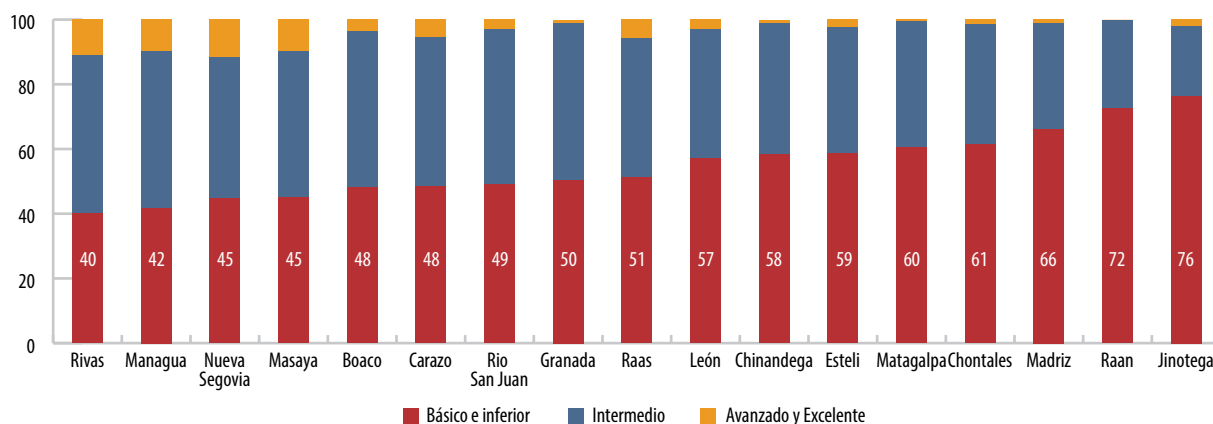
Fuente: Análisis usando resultados SERCE y TERCE

Figura 64: Resultados de Aprendizaje TERCE, Español, 6º grado



Fuente: Análisis usando resultados SERCE y TERCE

Figura 65: Resultados de Matemáticas 6º grado por nivel de consecución escolar y departamento, %



Fuente: Análisis usando resultados SERCE y TERCE.

SERCE y TERCE, en un nivel avanzado o de excelencia el rendimiento lo logró únicamente el 10 por ciento de los estudiantes en sólo 4 de 17 Departamentos. La Figura 65 destaca la diferencia del desempeño en todas las regiones, con resultados más bajos en Madriz, la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte, RACCN, y en Jinotega. En estas regiones, al menos 2 de 3 niños están debajo del nivel básico de rendimiento, comparado con sólo 2 de 5 niños en Managua y Rivas. Todavía, la última proporción es alta, y un tema de preocupación. Dos otros departamentos, Carazo y la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur, RACCS, reportan sólo 1 de 20 niños rindiendo por debajo del nivel básico, mientras que el resto casi no tienen estudiantes que asistan a ese nivel. Desafortunadamente, las pruebas nacionales están disponibles sólo para 2009 y

2010, significando que las diferencias geográficas en los resultados no se pueden localizar más atrás (se realizó una prueba en 2015, pero aún no hay disponibilidad de los resultados).

Organización Institucional

La Ley General de Educación (2006) y sus posteriores reformas establecen los lineamientos generales del sistema educativo en Nicaragua (Cuadro 3).³¹ El sistema educativo está compuesto de cinco sub-sistemas: i)

31 La discusión en esta sección depende altamente de un documento de antecedentes elaborado para este informe sobre las disposiciones institucionales y de gobernanza en el sector educativo en Nicaragua. Ver Blackwell (2014).

Cuadro 3: El Sistema Educativo Nacional de Nicaragua

Oferta de Educación	Institución Principal	Nivel	Edades	Contenido
Educación Básica	Ministerio de Educación	Preescolar	3 a 5	Niveles I, II, y III
		Primaria (Obligatoria)	6 a 11	Grado 1 a 6
		Secundaria Inferior	12 a 14	Grado 7 a 9
		Secundaria Superior (Bachillerato y Educación Técnica)	15 a 16	Grado 10 a 11
		Segunda Oportunidad	15+	Primaria, secundaria, y técnica
Educación Terciaria	INATEC	Secundaria Superior	15 a 16	10o y 11o Grados
		Educación Técnica	16+	
	Consejo Universitario Nacional	Terciaria	17+	Variable

Fuente: Autores basados en la Ley Nacional de Educación 582 y el Análisis del Sector Educativo del MINED, 2016.

Educación Básica y Secundaria y preparación docente; ii) Educación Técnica y Vocacional y Capacitación; iii) Educación Superior; iv) Subsistema de Educación Autónoma Regional, SEAR; y v) Educación Fuera de la Escuela. Los subsistemas de educación básica y secundaria es el subsistema más grande y está administrado por MINED. El Recuadro 7 describe en brevedad las principales características del Sistema Nacional de Educación en Nicaragua.³² La Ley exige que el sistema público sea libre a todo nivel, pero que sea mandatorio únicamente en el nivel de primaria. El subsistema también incluye varias modalidades para la educación adulta, incluyendo programas de alfabetización, escuela primaria a medio tiempo y a distancia, y escuela secundaria básica acelerada.

El marco legal y la dirigencia institucional del sistema educativo aún se encuentran fragmentados con un set disperso de marcos reguladores y actores. El marco legal del sector de educación está compuesto por más de 40 instrumentos legales diferentes, los cuales son importantes para diferentes subsistemas. Con frecuencia, los distintos subsistemas cambian y son reorganizados en la medida que se convierten en prioridades políticas de gobiernos distintos. Las variadas leyes del sector educati-

32 “Educación Básica y Media”, de acuerdo a la Ley Nicaragüense, va desde preescolar hasta secundaria (11o grado). En el sistema nicaragüense, “Educación Básica” comprende hasta el 9º grado (hasta la secundaria inferior) y “Educación Media”, los 10º y 11º grados (Secundaria superior).

vo han establecido siete instituciones como organismos gobernantes de los diferentes subsistemas, incluyendo: (i) MINED; (ii) INATEC; (iii) el CNU; (iv) el Consejo Nacional de Presidentes Universitarios (v) el RACCS y el RACCN. El subsistema de educación técnica y vocacional y capacitación está administrado por INATEC y está financiado principalmente por un impuesto de nómina de 2 por ciento (en la economía formal). El subsistema de educación superior gestionado por CNU, lo compone cinco universidades nacionales públicas, las cuales ofrecen una matrícula gratuita, y 68 instituciones privadas. El subsistema de educación extra escolar es oficialmente parte del sector, pero no tiene expresión institucional concreta ni estructura de gobernanza. Todas estas instituciones tienen sus propios intereses y su propia y única estructura burocrática.

En este contexto de dispersión institucional, los esfuerzos históricos para articular los subsistemas del sector educativo no han sido eficaces. Mientras que la Ley General de Educación fue aprobada en 2006, aún no ha sido verdaderamente implementada desde Enero 2007, cuando el Gobierno Sandinista tomó el poder. Por ejemplo, el artículo 56 de la Ley estableció el Consejo Nacional de Educación como organismo superior del sistema Educativo.³³ Sin embargo, el Consejo nunca fue operati-

33 El artículo 58 define el Comité Ejecutivo del Consejo como el Presidente de la República, las más altas autoridades de los subsistemas educativos, representantes de la Asamblea Nacional y los Consejos

Recuadro 7: Educación y la Ley Nacional

La educación es un derecho constitucional en Nicaragua. La Constitución afirma que todos los nicaragüenses tienen derecho a la educación y la cultura, a proveerse gratuitamente por el Estado. El acceso a la educación debe ser igual para todos los nicaragüenses, y las personas indígenas y otras comunidades étnicas tienen el derecho de aprender en su lenguaje nativo.

La Constitución también incluye disposiciones especiales para garantizar la autonomía y el financiamiento del estado para la educación superior. Por ejemplo, establece que las universidades y los centros de educación técnica superior gocen de autonomía administrativa, orgánica, financiera y académica. Estas instituciones son, por ley, financiadas por el Estado a través de contribuciones anuales equivalentes al 6 por ciento del presupuesto nacional.

La división política del país incluye dos regiones autónomas geográficamente grandes, pero poco pobladas, fronterizas a la Costa Caribe, la RACCN y la RACCS. Estas áreas están en gran medida habitadas por poblaciones indígenas y afro-descendientes,³⁴ conteniendo 5 comunidades distintas de indígenas y afro-descendientes (Criolla, Miskito, Sumus, Mayagna y Garifuna). Cada una de estas comunidades tiene lenguajes distintos al español.

vo. Además, el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2010-2014, declaró una intención de articular los subsistemas clave, y varias estructuras fueron creadas para fomentar el diálogo entre estos subsistemas. Sin embargo, el progreso ha sido bastante lento, especialmente respecto a la planeación estratégica en todo el sistema.

En los últimos dos años, un número de iniciativas ad hoc ha logrado el éxito en promover la colaboración inter institucional de actividades seleccionadas. Por ejemplo, MINED e INATEC están colaborando para proporcionar capacitación técnica en agricultura, mientras que INATEC y CNU se esfuerzan por identificar las necesidades de formación de los instructores y por hacer posible que los graduados de programas técnicos en el nivel secundario se inscriban en programas universitarios. Finalmente, MINED y CNU están trabajando para diagnosticar y mejorar el rendimiento escolar normal. A pesar de la toma de decisiones generalmente centralizada (dentro de la Oficina de la Presidencia), el Gobierno parece no estar deseoso de imponer un cambio estructural en el marco institucional del sector.

La falta de un marco legal sólido y un liderazgo transparente, y las continuas contradicciones internas entre la gestión centralizada y la autoridad institucional dispersa han debilitado la capacidad del Gobierno de abordar los principales retos en el sector de educa-

ción. En el subsistema de educación básica y media, MINED combina la centralización gerencial con un esfuerzo de participación de participantes locales en la entrega de programas y, en menor extensión, la planeación y monitoreo de programas. Casi todas las compras y contrataciones se realizan a nivel central, con menos del 2 por ciento del presupuesto del subsistema dirigido por las oficinas departamentales y municipales de campo. Al mismo tiempo, los consejos educativos han sido establecidos a nivel municipal, a los gobiernos municipales se les alienta que contribuyan en el mantenimiento de la infraestructura, y que los padres y grupos locales de ciudadanos colaboren en un número de actividades.³⁵ Además, los miembros del movimiento de jóvenes del partido Sandinista se involucran en programas de alfabetización y post alfabetización. Siguiendo adelante, el Gobierno está considerando expandir la participación ciudadana para incluir la identificación local de necesidades educativas específicas y la contextualización del currículo. A pesar de su empoderamiento legal, los gobiernos autónomos a cargo de SEAR no cuentan con los recursos para realizar sus responsabilidades formales. Actualmente, el SEAR está bajo la responsabilidad del Secretariado Regional de Educación de la RACCN y la RACCS. Sin embargo, debido a la ausencia de recursos humanos y financieros, el MINED se encuentra en una posición de liderazgo de facto en estas regiones. La

Regionales Autónomas, y los representantes de maestros y de universidades privadas.

34 Estas regiones ocupan más del 50 por ciento del territorio nacional y su población representa casi el 9 por ciento del nacional. Censo Nacional INIDE, 2005.

35 Ejemplos incluyen la verificación de datos de Matrícula, y el voluntariado para puestos docentes en aulas multigrados aisladas.

función de estos Secretariados está limitada al desarrollo y gestión curricular de partes de los subsistemas básico y secundario en sus territorios respectivos.

La educación para el trabajo en los niveles de secundaria superior y post secundaria está caracterizada por la fragmentación de los proveedores, con coordinación limitada, maestros con experiencia práctica reducida y un currículo que es irrelevante y/o desconectado de las necesidades del mercado. Catorce instituciones públicas y docenas de organizaciones privadas participan en la entrega de algún aspecto de la capacitación vocacional y la educación profesional, sin que exista ninguna política nacional o marco regulatorio que los oriente (ver Blackwell, 2014). Tampoco hay ninguna planeación coordinada entre el subsistema básico y el secundario y el sistema educativo de capacitación vocacional y profesional y hace falta transparencia y consistencia respecto a formas alternativas de integrar y armonizar más los programas educativos de un subsistema a otro. Finalmente, el currículo de la mayor parte de cursos sobre formación vocacional y profesional tiene sólo una pertinencia limitada y está desconectado de las necesidades del mercado laboral. Blackwell (2014) destaca que esto es parcialmente el resultado de un bajo número de docentes en formación vocacional y educación profesional.

Si bien la política docente sigue siendo una alta prioridad para la reforma, hace falta una visión clara para reformar y para la dirigencia institucional. El Gobierno ha identificado la calidad educativa como la prioridad general del sector, con el mejoramiento de la calidad de los docentes como parte central. El Cuadro 4 resume los principales actores institucionales y las características de la capacitación docente previa al servicio y durante el servicio en Nicaragua hoy en día. En 2015, una comisión conjunta CNU-MINED ha sido establecida para llevar a cabo una evaluación nacional de la calidad de la formación docente. El objetivo de esta comisión fue la de identificar los principales retos curriculares, administrativos y financieros enfrentados por las escuelas de Capacitación Docente (*Escuelas normales*). Estas escuelas tienden a estar saturadas por un gran número de actividades de entrenamiento previo al servicio y profesional para los maestros de preescolar y primaria. Sin embargo, sigue faltando un modelo de calidad docente que garantice la contratación de candidatos cualificados y la preparación y el respaldo para maestros calificados (para una discusión ver Bruns y otros, 2015).

Los maestros de educación básica siguen careciendo de una sólida educación previa al servicio. Para preescolar, esto se relaciona con la falta de un sistema inicial de capacitación, el alto costo de la participación, y las reducidas iniciativas financieras. La Figura 66 indica que todavía existe un alto nivel de maestros preescolares (70 por ciento) como de maestros de escuelas secundarias (42 por ciento) que no se han graduado formalmente de ningún curso de educación superior (MINED, 2016). Asimismo, MINED sólo había desarrollado un currículo nacional para la formación de maestros de preescolar en 2015. Desde entonces, ha habido una intensa campaña nacional para respaldar a los maestros en la adquisición de mayores capacidades. Sin embargo, muchos maestros comunitarios de preescolar, no cumplen con los requisitos educativos mínimos para recibir esta capacitación “inicial” (70 por ciento). Además, los costos de la capacitación previa al servicio (e.g., transporte, asignación) son bastante altos comparados con la compensación relativamente baja de los maestros comunitarios.

También es un problema la aceptación de la formación previa al servicio por parte de los maestros de secundaria, principalmente debido a los altos costos directos de la capacitación y a la falta de incentivos financieros. Actualmente, 58 por ciento de los maestros de escuelas secundarias no cuentan con un grado en educación, aunque muchos son graduados universitarios en otras disciplinas (MINED, 2016). La capacitación previa al servicio es gratuita en cuatro facultades de educación de universidades públicas para aquellos graduados de secundaria que desean convertirse en maestros de secundaria.³⁶ Sin embargo, esto no es suficiente para completar la demanda nacional y también existen altos costos directos de participación (viaje, alojamiento, alimentación y otros). Las universidades también ofrecen opciones de aprendizaje a distancia y cursos flexibles para maestros que desearían obtener un certificado de graduación.³⁷ Sin embargo, la aceptación del programa es bastante baja debido a la falta de incentivos para que los maestros realmente se gradúen.

³⁶ Dos facultades están ubicadas en Managua, una en la parte occidental de la región del Pacífico, y una en la Costa Caribe.

³⁷ Actualmente, con fondos externos, MINED está ofreciendo una beca para aquellos maestros que están participando en los cursos de profesionalización de 3 años.

Cuadro 4: Formación de Maestros –Principales Actores Institucionales y Características

	Preescolar	Secundaria	Secundaria	Secundaria	
Formación inicial y certificación	Selección de estudiantes	Requerimiento académico	Educación básica (9o grado) y secundaria completa (11o grado)	Abierto para graduados de secundaria interesados	
	Formación académica	Instituciones responsables	8 escuelas normales públicas (escuelas normales) administradas por MINED; Y 3 escuelas privadas	Facultades de Educación y Universidades Nacionales Autónomas de Nicaragua (León y Managua); Universidad Católica; Universidad Nacional Autónoma de la Costa Caribe de Nicaragua	
		Modalidad	Principalmente sesiones de fin de semana y después del año escolar	Principalmente 3 años, tiempo completo, generalmente en residencial	Sesiones a tiempo completo o de fin de semana
		Práctica docente	En el servicio	14 escuelas de práctica	Escuelas de práctica docente para estudiantes a tiempo completo
Formación en el servicio	Sesiones mensuales de grupo de pares para revisar experiencia docente y preparar planes de estudio		Organizado por el Directorio General de Capacitación Docente en MINED, delegaciones territoriales de MINED y directores de agrupaciones escolares		
	Múltiples cursos cortos y talleres		Directorio Preescolar, MINED	Directorio General de Educación Primaria, MINED	
	Desarrollo de programa para capacitar directores escolares		Directorio General de Formación Docente, MINED		

Fuente: Autores usando Ley Nacional de Educación 382 y Análisis del Sector Educativo 2016.

La capacitación durante el servicio para los maestros de educación básica tiende a fragmentarse y a no estar bien articulada. En todo el país, más del 80 por ciento de maestros participan en más de un mes de capacitación anualmente (MINED, 2016). Sin embargo, la evidencia de la rentabilidad de estos cursos es casi inexistente. Los módulos de capacitación continua y los talleres son con frecuencia elaborados por los directorios de MINED abarcando la educación preescolar, primaria y secundaria. Ellos se implementan en coordinación con el Directorio General de Capacitación Docente y sus delegaciones territoriales. Además, en cada grupo escolar en todo el país participan en sesiones mensuales de grupos de pares sostenidas para revisar la experiencia escolar, elaborar planes para el siguiente mes, y recibir entrenamiento en temas específicos escogidos por MINED.

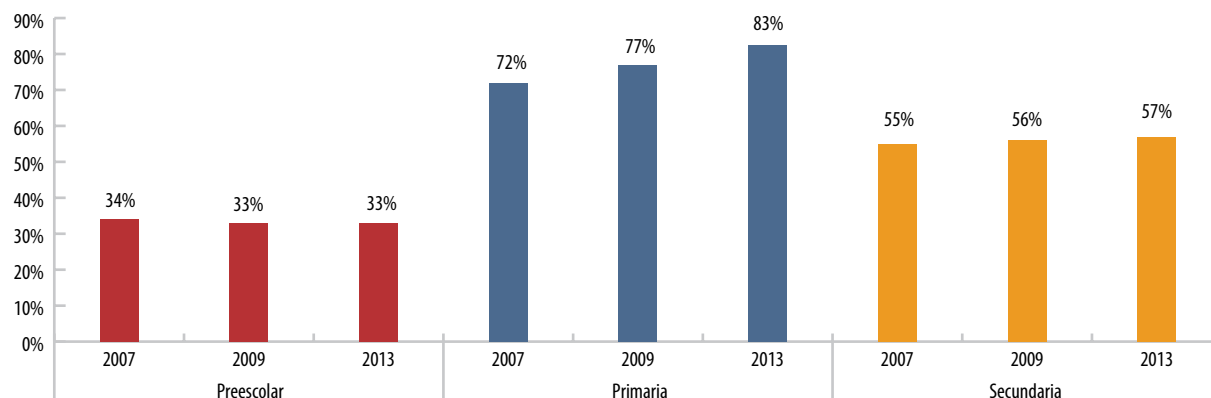
Avanzando, una de las áreas más importantes para la reforma es la duración/currículo/formato de la forma-

ción docente para hacerla más moderna y relevante.

Al igual que muchos otros países en LAC, el mejoramiento de las prácticas escolares de los maestros es una clara prioridad de política en Nicaragua (Bruns y otros, 2015). La dificultad es por supuesto la heterogeneidad de los retos. El mejoramiento de los programas de capacitación docente continua tendrá un papel que desempeñar. Actualmente, la mayor parte de los programas de formación docente son cortos, el currículo es bastante teórico, y no se enfocan en las capacidades de gestión escolar. Los ejemplos seleccionados de áreas concretas para mejorar (según se discutió en Bruns y otros, 2015) incluyen mejorar el dominio del contenido, mejorar el manejo del aula, desarrollar estrategias para mantener la participación de los estudiantes, y fomentar la colaboración de pares (en todas y dentro de las escuelas).

Aunque el Gobierno ha reconocido algunos de estos retos, aún no queda claro si se van a abordar y cómo se

Figura 66: Maestros con Certificación Docente (%),* por nivel de educación, 2009-2013



* Los certificados docentes se proporcionan después de un proceso oficial de certificación provisto por una institución habilitada pública o privada: Escuelas de formación docente (escuelas normales) para los maestros de preescolar y primaria, y Universidades para docentes de secundaria.

van a abordar en los próximos años. La posibilidad de desarrollar una política docente eficaz se ve amenazada por la falta de un mecanismo institucional integrado para coordinar la contratación de estudiantes para la capacitación docente y otras políticas de recursos humanos dentro de MINED, INATEC, y el CNU. Actualmente hay grupos de trabajo de profesores universitarios y estudiantes de algunas de las facultades educativas de los miembros de instituciones del CNU que están participando en el desarrollo y la implementación de estrategias para fortalecer la capacitación docente tanto en la escuela tradicional como en la vocacional y profesional.

En general, el sector de educación también enfrenta dificultades en la recolección de información básica/datos sobre los insumos y productos de educación, que representan otro reto para una mejor coordinación inter institucional. No existe un plan a lo largo del sector para la recopilación sistemática y consistente de datos, y los mecanismos para identificar, analizar y hacer uso de información educativa crucial para la adopción de políticas no sólo son descoordinados, sino que también tienden a ser indefinidos dentro de cada institución. Además, los departamentos de estadísticas de MINED, INATEC, y el CNU son débiles y no tienen la capacidad de coleccionar, organizar, analizar, y diseminar información. No están en comunicación regular y periódicamente dejan de colaborar entre sí sobre cuestiones críticas.

De nuevo, no hay una gestión educativa y un sistema de información que apoye mecanismos de toma de

decisiones y de información pública. La información estadística para el sector de educación es extremadamente limitada y está controlada por la Oficina de la Presidencia, la cual sólo comparte datos limitados a las instituciones que dirigen cada subsistema. Con regularidad se han llevado a cabo evaluaciones estudiantiles nacionales e internacionales desde 2008, pero sus resultados no están siendo diseminados públicamente.³⁸ Finalmente, la información sobre el desempeño general del sector educación es limitada y el acceso tiende también a estar restringido, limitando de ese modo tanto el análisis como la transparencia/responsabilidad. Algunos de estos problemas ya han sido identificados como áreas fundamentales de enfoque importante por el Gobierno y ya están en camino esfuerzos seleccionados para coordinar y mejorar la recopilación sistemática y consistente de datos (tal como el software que se ha adaptado para procesar datos estadísticos y producir informes regulares), aunque se podría hacer más.

38 SERCE 2006 y TERCE 2013 se implementaron con apoyo de UNESCO/LLECE. Las evaluaciones estudiantiles nacionales para 3o, 6o, y 9o grados se implementaron en 2009, 2010 y 2015.

V. Desempeño y desafíos en salud



Evolución Reciente del Gasto Público en Salud

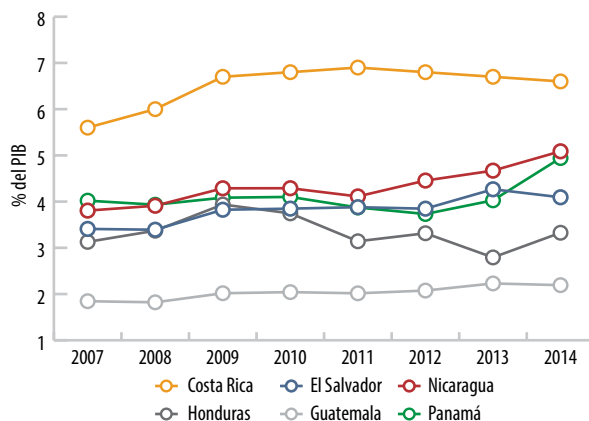
Desde 2007, las participaciones del gasto público en el sector salud en Nicaragua se han incrementado tanto como un porcentaje del PIB como una parte del gasto social total. De 2007 a 2014, el gasto público total en la proporción de salud del PIB se incrementó de 3.8 a 5.1 por ciento, representando un incremento del 34 por ciento (Figura 67), colocando la proporción del país justo por debajo de Costa Rica y los países Centro Americanos (Figura 68). Este aumento también se reflejó en el gasto público en la porción de salud del gasto social total, el cual se incrementó por 36 por ciento (de 38 por ciento en 2007 a 52 por ciento en 2013), convirtiendo la participa-

ción en salud del gasto social público de Nicaragua en el más alto en Centro América (Figura 69).

A pesar de estos logros, el gasto per cápita de Nicaragua en términos reales permaneció bajo, con cifras más cercanas a Guatemala y Honduras. En dólares constantes de EU de 2007, permaneció igual, a US\$145, de 2007 a 2014, con fluctuaciones intermedias. Durante este período, Nicaragua alternó con Honduras y Guatemala al tener el gasto público real per cápita más bajo en Centro América (Figura 70).

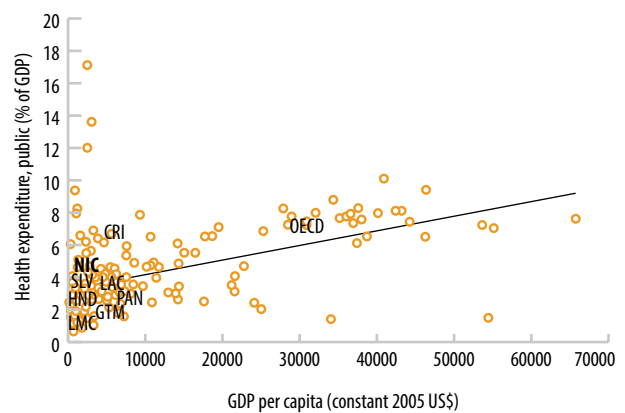
Desde 2007 a 2013, la proporción pública de Nicaragua del gasto en salud total se incrementó de 47 a 53 por ciento. Como resultado, la porción privada del gasto

Figura 67: Gasto en Salud en Nicaragua, % del PIB



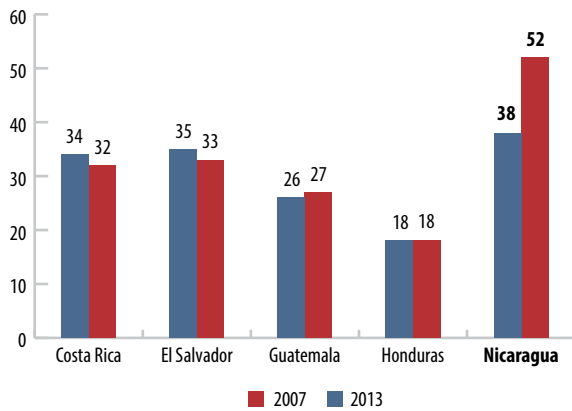
Fuente: Base de datos del gasto social de ICEFI/Banco Mundial.

Figura 68: Gasto Público en Salud como proporción del PIB



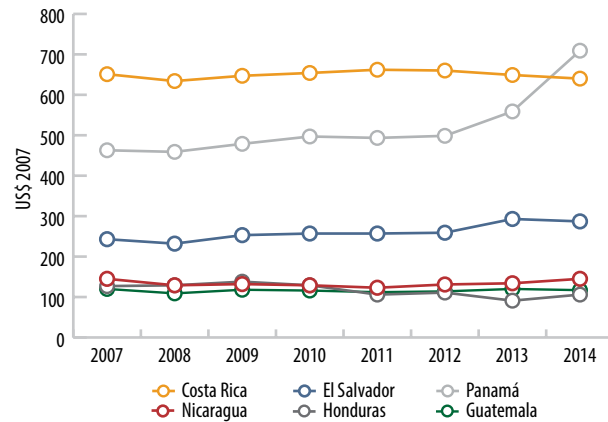
Fuente: Base de datos del gasto social de ICEFI/Banco Mundial.

Figura 69: Proporción de Salud en el Gasto Público Social (%), Nicaragua y otros Países Centroamericanos, 2007 y 2013



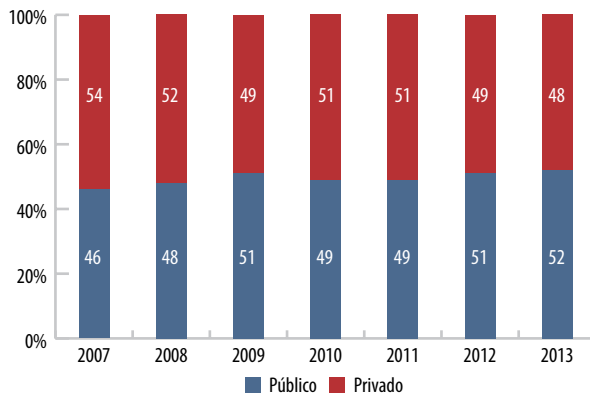
Fuente: .

Figura 70: Gasto Público per cápita en Salud (US\$ reales de 2007)



Fuente: Base de datos del gasto social de ICEFI/Banco Mundial.

Figura 71: Proporción del Gasto Público y Privado en Salud, 2007-2013

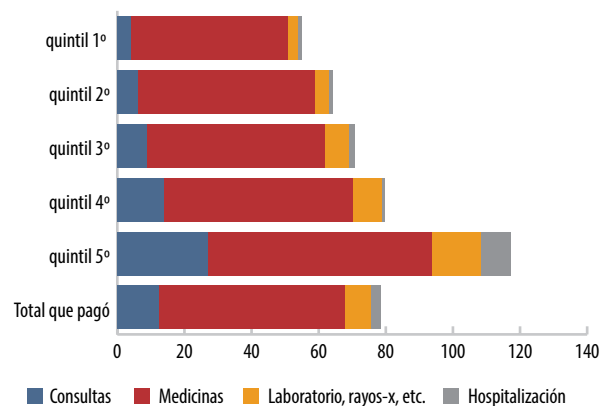


Fuente: WDI.

total en salud se redujo de 56 por ciento a 47 por ciento (Figura 71). En 2013, la porción privada de Nicaragua del gasto en salud total (47 por ciento) era más bajo que los promedios para LAC (52 por ciento) y Centro América (58 por ciento).

El incremento en el gasto público en salud contribuyó a la disminución en la proporción del gasto familiar del gasto total en salud, aunque el último permanece importante en Nicaragua. La proporción del gasto por cuenta propia del gasto total en salud se redujo por 11 por ciento, de 53 por ciento en 2007 a 47 por ciento en 2013. De los hogares que incurrieron en gastos por cuenta propia en 2014, más del 55 por ciento de ellos pagaron

Figura 72: Hogares que pagaron consultas, medicinas, laboratorio y hospitalización (%) por quintil de ingreso, Nicaragua 2014

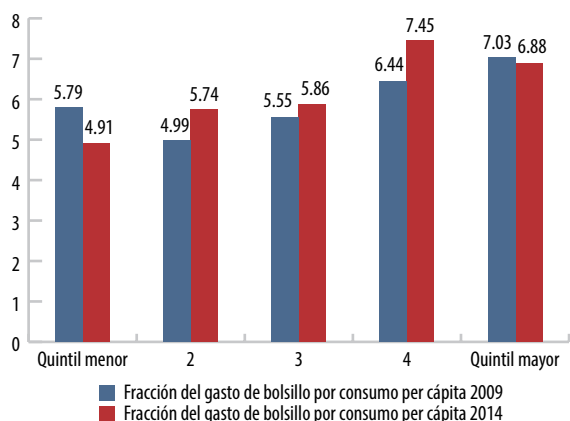


Fuente: Encuesta de Hogares de Nicaragua 2014.

medicinas. Además, un menor porcentaje de hogares en el quintil de ingresos más bajo incurrieron en ningún gasto relacionado a la salud de ningún tipo (Figura 72). Esto se debe en parte al resultado de una mayor cobertura por parte del Programa de Enfermedades del Seguro Social y parcialmente por causa de la política del Gobierno de dar libre acceso a los servicios de salud en las instituciones de salud públicas.

Sin embargo, las proporciones del gasto propio en salud del consumo per cápita se incrementaron para el segundo y el tercer quintil por cerca de uno por ciento aunque disminuyó ligeramente para el quintil de ingresos más alto. Al mismo tiempo, la proporción de gas-

Figura 73: Proporción del Gasto Inmediato en Salud del Consumo Per Cápita, Nicaragua, 2009-2014



Fuente: Encuesta de Hogares de Nicaragua 2014.

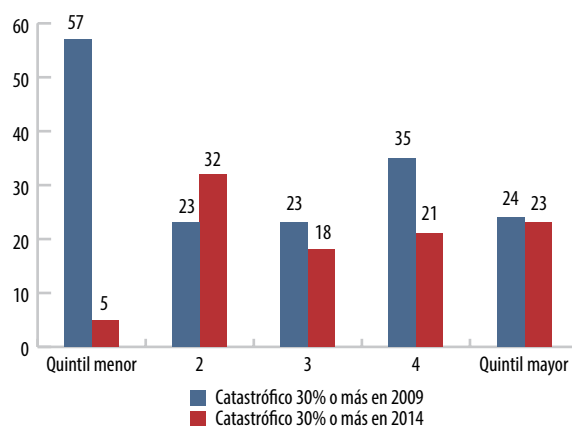
tos catastróficos³⁹ descendió para cuatro de los quintiles de ingresos, experimentando el quintil de ingreso más pobre la mayor disminución (Figura 73). Sin embargo, el porcentaje de hogares pobres (segundo quintil de ingresos) que tuvo gastos catastróficos que comprendieron al menos el 30 por ciento de su porción presupuestaria, se incrementó (Figura 74), sugiriendo que las reformas del sistema de salud (e.g. atención gratuita en instalaciones públicas) aún necesitan beneficiar a un mayor segmento de los pobres.

Entre las instituciones del sector público en el sector salud, MINSa es el principal proveedor de servicios y representa la porción más grande del gasto público en salud. MINSa cubre aproximadamente el 76 por ciento de la población, mientras que el Programa Enfermedad y Maternidad del INSS y las Fuerzas Armadas y la Policía cubren el 22 por ciento y menos del uno por ciento, respectivamente. El otro uno por ciento está cubierto por el seguro privado. MINSa también representa la porción más grande del gasto público en salud, aunque su proporción ha disminuido de 74 por ciento en 2007 a 62 por ciento en 2013. El INSS tiene la segunda porción más grande, la cual se incrementó de 26 por ciento en 2007 a 37 por ciento en 2013 (Figura 75). Las regiones representaron el restante 1 por ciento en 2013.⁴⁰

39 Medido como una proporción presupuestaria con límite del 30 por ciento.

40 Aparte de las instituciones que producen servicios de atención de salud como actividad económica primaria o secundaria bajo el Go-

Figura 74: Impacto en la Reducción de Gastos Catastróficos, 2009-2014



Fuente: Encuesta de Hogares de Nicaragua 2014.

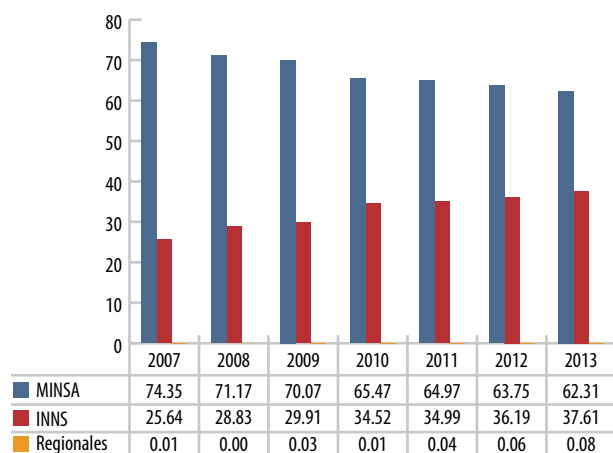
Aunque el INSS cubre una porción mucho más pequeña de la población, su gasto per cápita es mayor que el de MINSa. El INSS cubre aproximadamente un tercio de la población cubierta por MINSa. Aunque la diferencia en gasto per cápita entre las dos instituciones ha disminuido entre 2010 y 2014, la de INSS sigue siendo mayor que la de MINSa (Figura 76).

Los salarios comprenden la mayor proporción del gasto público de MINSa, seguido de servicios no personales y medicinas. En 2002, aproximadamente el 54 por ciento del gasto de MINSa en salud se dirigió a salarios, mientras que el 17 por ciento era para servicios no personales y otro 11 por ciento era para medicinas (Figura 77). En 2014, MINSa asignó una menor porción de su presupuesto al personal (50 por ciento), el cual es más bajo que las porciones asignadas a salarios por otros países Centro Americanos y más reducido que la proporción promedio asignada por países de ingresos medianos (52.5 por ciento) (Figura 78). Durante el mismo año, MINSa aumentó la asignación presupuestaria para medicinas a 14 por ciento, reflejando los esfuerzos del Gobierno para reducir los gastos propios, y aumentó la distribución para la compra centralizada de medicamentos esenciales.⁴¹ Este cambio

bierno General, el Gobierno Regional de la Región Atlántica también realiza una función. La Ley No. 28 apoya la autonomía y capacidad de la Región de gestionar fondos para la producción de servicios sociales, en coordinación con MINSa en el caso de servicios sociales (Reglamento a la Ley no. 28 "Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. Decreto A.N. No. 3584. Aprobado el 9 de Julio de 2003. Publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 186).

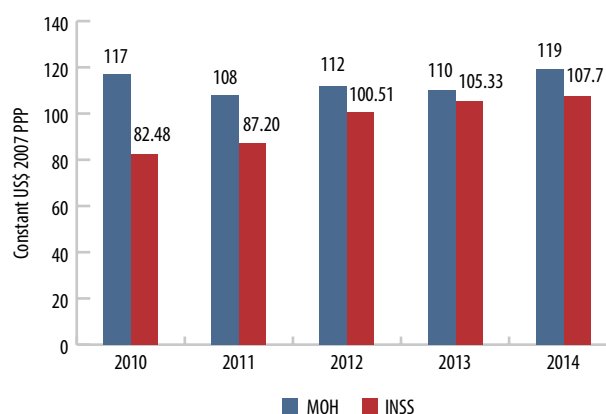
41 MINSa 2015. Reporte PRPSIEP157 e-SIGFA.

Figura 75: Tendencias de la asistencia social y el seguro de salud social de la composición del gasto público. Nicaragua 2007-2013.



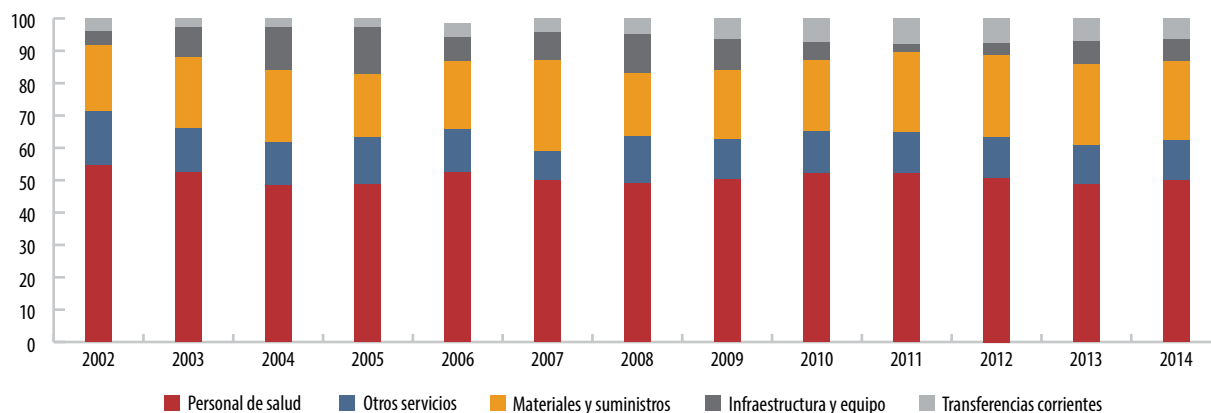
Fuente: Base de datos del gasto social de ICEFI/Banco Mundial.

Figura 76: Gasto Per Cápita, MINSA e INSS



Fuente: Base de datos del gasto social de ICEFI/Banco Mundial.

Figura 77: Gastos MINSA por Clasificación Económica. Nicaragua 2002-2014



Fuente: MINSA. Reporte PRPSIEP 157 e-SIGFA.

en el presupuesto también refleja el compromiso del Gobierno de aumentar su disponibilidad de anticonceptivos como parte de MOSAFC (Cuadro 8).

En términos de programas, el presupuesto de MINSA parece estar distribuido bastante equitativamente entre hospitales y atención primaria. Aunque los hospitales representan la mayor parte del presupuesto de Nicaragua para programas con 45 por ciento, es menor que el 49 por ciento del promedio LAC (Figura 79). La asignación del gasto de Nicaragua en hospitales es sólo ligeramente mayor que sus asignaciones para atención primaria (43 por ciento), mientras que destina el 11 por ciento a servicios

administrativos y coordinación en los niveles Central y Local. Esta distribución presupuestaria refleja los principios MOSAFC, que incluyen el compromiso del Gobierno de cambiar hacia prácticas presupuestarias más eficientes y eficaces. Específicamente, el Gobierno ha estado cambiando la forma en que asigna fondos a los principales hospitales en el país, cambiando de una asignación presupuestaria histórica a asignaciones presupuestarias basadas en resultados, en un esfuerzo por crear mayor responsabilidad en la implementación presupuestaria. El esfuerzo implica no solamente proveer formación adicional para los directores de hospitales, sino también un cambio de la programación fiscal tradicional de partidas presupuestarias.

Recuadro 8: Compromiso del Gobierno con Salud Reproductiva

La asignación presupuestaria del Gobierno para comprar anticonceptivos durante los últimos 10 años refleja un compromiso sostenido con la salud reproductiva. Desde 2006, el Gobierno ha progresivamente incorporado compras de anticonceptivos en su presupuesto, cubriendo el monto previamente financiado por donantes. La asignación de MINSa del presupuesto total para la obtención de métodos anticonceptivos aumentó de 0.60 por ciento en 2006 a 77.16 por ciento en 2014.

Fuente: MINSa. 2015.

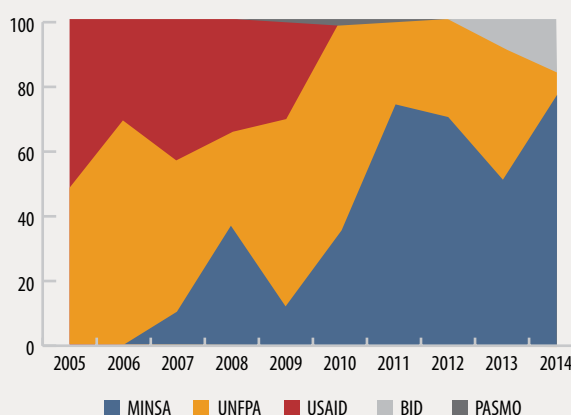
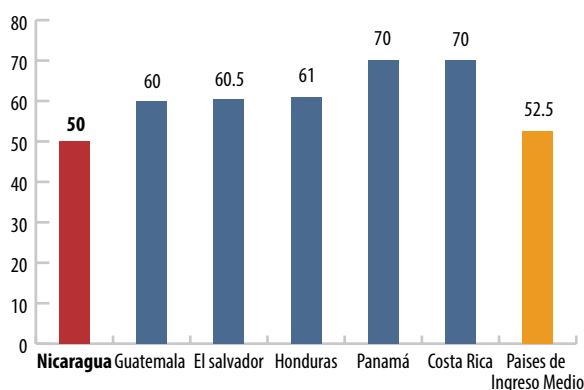
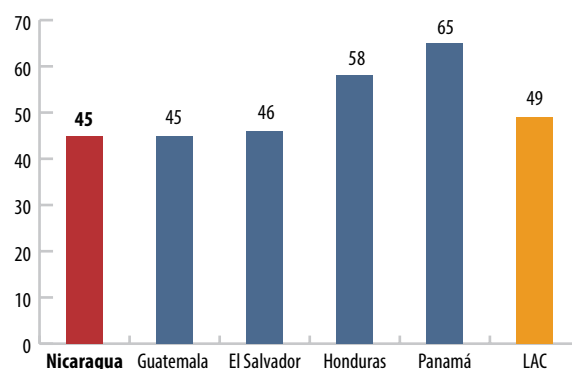


Figura 78: Proporción de Salarios en el Gasto Público en el Gasto en Salud: Centroamérica y Países de Ingresos Medios



Fuente: MOH-MHCP- GUA 2014, HND 2011, SLV 2012, Nota: HND, GT, ES, NI son asignaciones del gasto de MOH y PAN y CR son asignaciones del gasto público total en salud (2010); asignación de países de ingresos medios de Clements et al (2010).

Figura 79: Proporción de Hospitales en Salud Pública, Nicaragua en relación el promedio de otros países de CA y LAC



Fuente: Base de datos del gasto social ICEFI / Banco Mundial. No disponible el gasto desglosado de CR.

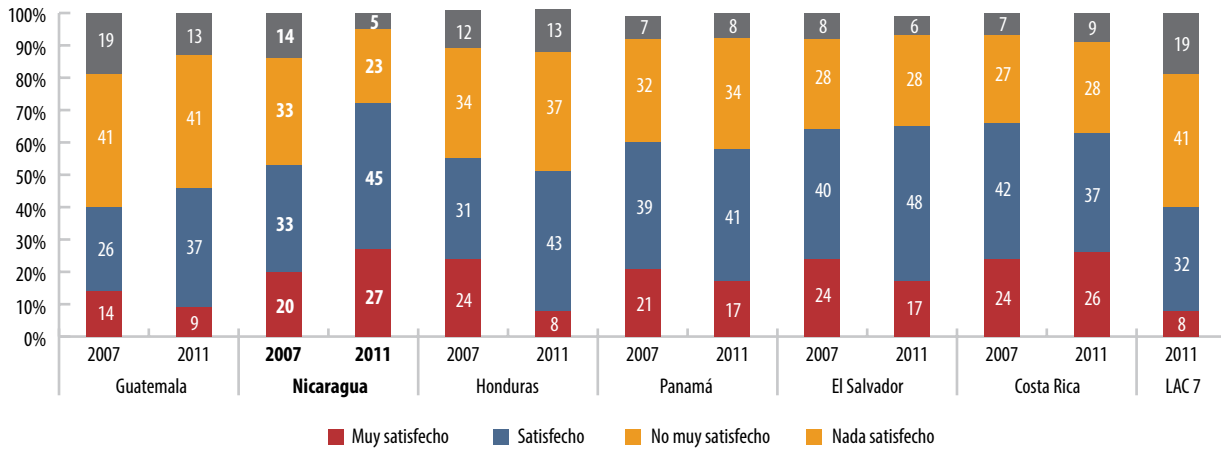
La porción de la población que informa que está “bien satisfecha” o “bastante satisfecha” con hospitales públicos en Nicaragua es mayor que la de varios países Centro Americanos y un subgrupo de LAC. Como los hospitales conforman la mayor parte del gasto público en salud entre los programas de salud, la satisfacción del usuario con los hospitales es un importante indicador de calidad. Desde 2007 hasta 2011, la satisfacción general con los hospitales (Figura 80) se incrementó considerablemente de 53 por ciento a 72 por ciento en Nicaragua, lo que se explica sobre todo por la disposición gratuita del servicio, las pruebas y los medicamentos.

Resultados y Retos en Salud

Nicaragua enfrenta una triple carga de enfermedad.

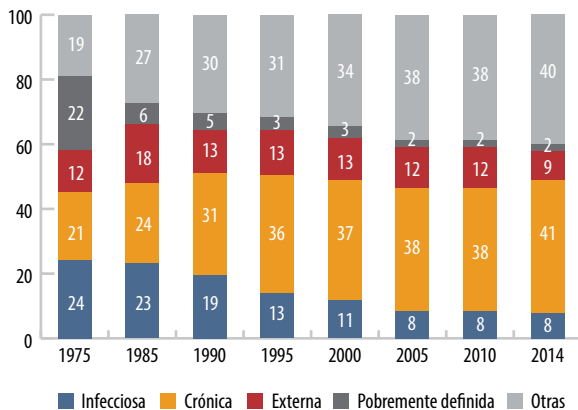
Mientras que sigue existiendo una agenda sin finalizar relacionada a las enfermedades comunicables, la malnutrición, y la salud sexual reproductiva, la carga general de enfermedades está cambiando hacia enfermedades crónicas y causas externas (incluyendo violencia y lesiones), con un incrementado número de muertes relacionadas con enfermedades vasculares crónicas, tumores, y traumas mayores. La esperanza de vida se ha incrementado de un promedio de 70.8 durante el período 2000-2005 a

Figura 80: Satisfacción Hospitalaria en Centro América y LAC, 2007 y 2011



Fuente: Latinbarometer. 2007 y 2011.

Figura 81: La Carga de Enfermedad en Nicaragua, (cambio de 1975-2014)



Fuente: MINSA, Oficina Nacional de Estadísticas. 2015.

74.5 para 2010-2015, y el perfil epidemiológico del país refleja las características de un incremento en la urbanización, la modernización de estilos de vida, y el envejecimiento de las poblaciones, ya que las enfermedades crónicas han superado las enfermedades infecciosas ya que las mayores causas de muerte y mortalidad por causas externas están en aumento.

Las tendencias en los índices de mortalidad de 1975 a 2014 indican una disminución en la mortalidad del 16 por ciento debido a enfermedades infecciosas y a un incremento del 20 por ciento en la mortalidad por en-

fermedades crónicas, mientras que las causas externas disminuyeron ligeramente pero permanecieron más elevadas que la mortalidad por enfermedades infecciosas. La disminución en mortalidad por enfermedades infecciosas la impulsó el progreso logrado al reducir los índices de mortalidad materna e infantil. En cambio, el aumento en mortalidad por enfermedad crónica se explica por el incremento en las enfermedades relacionadas con el sistema circulatorio (hipertensión, enfermedad cerebrovascular y enfermedades cardíacas isquémicas) y muertes por tumores. La mortalidad por traumas se debió a accidentes y violencia (Figura 81).

Logros y retos en Salud Materna e Infantil

El progreso hacia la reducción del índice de mortalidad materna, Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 5, 42 fue bastante lento hasta 2012. A partir de 2009, aún había hasta 62.5 muertes maternas por 100,000 nacimientos vivos (Figura 82). Un análisis profundo sobre la mortalidad materna demostró que causas no-obstétricas e indirectas jugaron un papel importante en la reducción de la mortalidad materna. Los esfuerzos relacionados con ODM incluyeron el mejoramiento de nacimientos institucionales, proporcionando chequeos inmediatos post parto, e implementado una estrategia de 'casas maternas' para dar a las mujeres de áreas rura-

42 La meta de Nicaragua es reducir las muertes maternas de 190 por 100,000 nacimientos vivos en 1990 a 40 por 100,000 nacimientos vivos antes de 2015.

Cuadro 5: Partos en hospitales en el sector público (% de todos los nacimientos), Nicaragua 1998-2012

	1998	2001	2006/07	2011/12
Promedio Nacional	61	60	63	75
Q. Más bajo	32	29	41	65
Q. Medio	75	76	80	81
Q. Más alto	78	71	58	67

Fuente: ENDESA 1998, 2001, 2006/2007, 2011/2012.

les un lugar donde permanecer para garantizar un parto seguro y asistido y cuidados post natales⁴³, entre otros. Con estos esfuerzos, el promedio nacional de Nicaragua de nacimientos vivos institucionales alcanzó el 75 por ciento en 2012, incluyendo un aumento considerable en el índice de cobertura para el quintil de ingreso más bajo de 32 por ciento en 1998 a 65 por ciento en 2011-2012 (Cuadro 5) Las tasas de cobertura para partos institucionales variaron de 49 por ciento a 100 por ciento en el Sistema Local de Atención Integral en Salud, SILAIS durante el mismo período 2011-2012. El promedio nacional para chequeos post parto alcanzó el 82 por ciento en 2012, oscilando entre 30 y 95 por ciento durante SILAIS. La cantidad de casas maternas se incrementó de 100 en 2011 a 169 en 2014, dando a 40,192 mujeres un lugar donde estar antes de dar a luz. Esto se ha combinado con otras medidas para mejorar la calidad de la atención⁴⁴ para contribuir a la reducción del índice de mortalidad a 37.9 por 100,00 nacimientos vivos en 2014. No obstante, los retos relacionados con la calidad de la atención y las ineficiencias persisten en el sistema, tal como la alta incidencia de operaciones cesárea.

A pesar del progreso logrado en reducir la mortalidad materna, los índices de mortalidad materna permanecen altos en varias áreas. Por ejemplo, varios SILAIS aún cuentan con altas tasas de mortalidad materna, concretamente Boaco (78.5 por 100,000 nacimientos vivos), Jino-

43 La estrategia de casas maternas complementa los partos institucionales y es importante para los planes de nacimiento de las mujeres. Incluye una estadía breve previa y posterior al parto. El Plan de Nacimiento es acordado entre los futuros padres y los líderes comunitarios e incluye detalles tales como el posible uso de casas maternas, un plan de transportación, una red de apoyo para atender los niños dejados en el hogar, y escenarios de posibles emergencias. Sólo en 2014 MINSa identificó 46,536 planes de nacimientos.

44 Otras estrategias incluyen la capacitación en todos los niveles de atención incluyendo parteras y líderes comunitarios para una respuesta y respaldo oportunos.

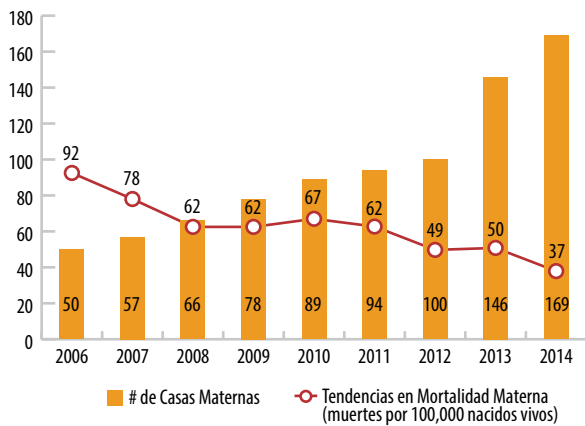
tega (55.9 por 100,000 nacimientos vivos) y RACCS (160 por 100,000 nacimientos vivos).

Aunque el embarazo adolescente ha disminuido, todavía es un gran contribuyente para las elevadas tasas de mortalidad materna y continua siendo un reto con implicaciones económicas y sociales generalizadas. El índice de embarazo entre niñas de 10 a 19 años de edad disminuyó de 25.9 por ciento en 2006-2007 a 24.4 por ciento en 2011-2012,⁴⁵ pero permaneció en un nivel alto. Muchas jovencitas abandonan la escuela y se embarazan o dejan la escuela por embarazo y enfrentan un círculo vicioso de pobreza. El problema nacional del embarazo adolescente impulsó a que MINSa respaldara la elaboración e implementación de la Estrategia Nacional para la Salud y el Desarrollo Integral de Adolescentes 2012-2015, el cual exige: (i) un acceso y una entrega más eficiente de los servicios de atención de salud a madres jóvenes; (ii) un aumento en el número de casas maternas en áreas con poblaciones rurales dispersas; (iii) una respuesta multisectorial por parte de MINED, MIFAN, y MINJUVE; y (iv) llevar a cabo el entrenamiento de formadores docentes del quinto al doceavo grado, entre otros.

El índice de mortalidad infantil de Nicaragua ha disminuido pero permanece más alto en áreas rurales que en las urbanas. Datos de la Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, ENDESA indican que la tasa de mortalidad de menores de 5 años de Nicaragua se redujo de 42 a 17 por 1,000 nacimientos vivos entre 1998 y 2011-2012 (Figura 83). Esto se debe en parte al aumento general en

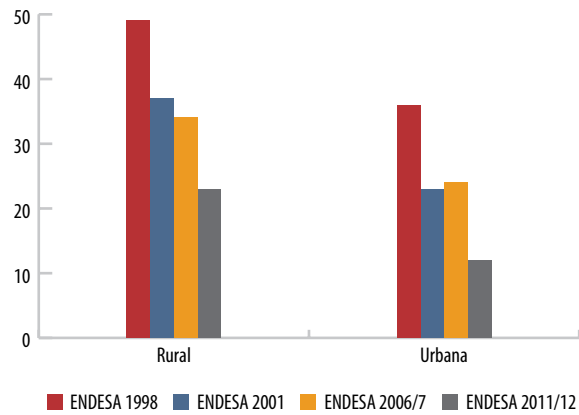
45 Datos disponibles más recientes de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA) la cual cuenta con datos representativos nacionalmente. Todos los otros datos disponibles son únicamente datos administrativos de MINSa. Los datos de MINSa no se pueden comparar a lo largo de los años porque MINSa recientemente comenzó a recolectar datos de todos los centros de salud.

Figura 82: Mortalidad Materna y Casas Maternas en Nicaragua 2006-2014



Fuente: MINSA, 2015.

Figura 83: Índice de mortalidad de menores de 5 años en Nicaragua 1998- 2011/2012



Fuente: ENDESA 1998, 2001, 2006/2007, 2011/2012.

Cuadro 6: Malnutrición total y crónica en niños menores de 5 años, Nicaragua 1998-2011/2012

	1998	2001	2006/07	2011/12
Crónica	13	9	6	5
Total	32	26	22	17

Fuente: ENDESA 1998, 2001, 2006/07, 2011/12.

el embarazo adolescente, así como a un incremento en la proporción de bebés nacidos a madres adolescentes que fueron asistidos en instituciones de salud de 74 por ciento en 2007 a 94 por ciento en 2014. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos, las tasas de mortalidad en áreas rurales siguen siendo más de 10 por ciento mayores que aquellas en entornos urbanos, confirmando la necesidad de intervenciones intersectoriales tales como mejorar el acceso al agua potable para reducir más la mortalidad infantil. Por ejemplo, en 2014, 60 por ciento de la población rural no tenía acceso al agua potable.

El estatus nutricional de los nicaragüenses refleja la actual transición epidemiológica y es una gran fuente de preocupación dado las crecientes tasas nacionales de sobrepeso y obesidad. Los datos de la encuesta de hogares ENDESA indica el mejoramiento en la malnutrición crónica y la desnutrición total entre niños menores de 5 años de edad. De 1998 a 2011-2012, la malnutrición crónica disminuyó por 8 puntos porcentuales y la desnutrición total se redujo por 15 puntos porcentuales (Cuadro 6). Sin embargo, ahora Nicaragua está reportando un tipo

distinto de malnutrición: el creciente índice de sobrepeso y obesidad, particularmente entre niños y mujeres en edad reproductiva. La prevalencia del sobrepeso⁴⁶ entre niños y niñas menores de 20 años es 14.8 y 23.4 por ciento, respectivamente. La prevalencia de sobrepeso fue mucho mayor entre hombres y mujeres mayores de 20 años, en 43 y 67.6 por ciento, respectivamente.⁴⁷ Tanto el sobrepeso como la obesidad presentan considerables riesgos para el desarrollo de enfermedades metabólicas y cardiovasculares que tienen altos costos sociales y económicos para la sociedad.

Logros y retos sobre Enfermedades Infecciosas y No Comunicables

A pesar de los esfuerzos de control de la enfermedad infecciosa, Nicaragua enfrenta una ola de nuevas en-

46 El sobrepeso se define como tener un índice de masa corporal (BMI) ≥ 25 a <30 kg/m² en adultos > 18 años. En los niños la clasificación está basada en la definición de Cuerpo Especial sobre Obesidad Internacional (IOTF, por sus siglas en inglés).

47 La prevalencia mundial, regional y nacional de sobrepeso y obesidad en niños y adultos durante 1980-2013: un análisis sistemático para el Estudio Global de Carga de Enfermedad 2013. Murray et al. 2014.

Cuadro 7: Casos presuntos y confirmados de enfermedades transmitidas por vectores en Nicaragua (2014)

	Chikungunya	Dengue	Paludismo	Leptospirosis
Casos sospechados	6,000	35,432	n/a	890
Casos confirmados	1,700	1,932	993	156

Fuente: MINSa, 2015.

Enfermedades infecciosas. Durante 2014, el comportamiento epidemiológico de las enfermedades infecciosas era moderado y tendía a disminuir, con la excepción de la recientemente introducida enfermedad del virus de la chikungunya, la cual tuvo un comportamiento como epidémico (Cuadro 7). Una nueva amenaza, el virus del Zika, surgió en 2015. Para el 2016, el comportamiento de los vectores Aedes y los casos reportados, sospechados y confirmados hicieron que el Gobierno considerara el 2016 como un año epidémico con consecuencias negativas para la salud de la población. Mientras que el dengue, la chikungunya y ahora el Zika se espera que aparezcan en la mayoría de SILAIS, el paludismo está principalmente presente en Bilwi, Las Minas, RACCS, Jinotega y Chinandega, representando el 96 por ciento del incremento en casos positivos reportados.

El progreso para detener y comenzar a revertir la propagación de VIH, ODM 6, ha estado mezclado, con mayor avance logrado en reducir la mortalidad que en detener la propagación del virus. Nicaragua reporta significativos adelantos en la atención a personas afectadas por VIH, habiéndose reducido dramáticamente la tasa de mortalidad relacionada con VIH/SIDA a partir de 2000 (Figura 84). La mortalidad de VIH no está entre las diez primeras causas de muerte en Nicaragua, como es el caso en Honduras, Guatemala y Panamá.⁴⁸ A pesar de la lucha por proporcionar tratamiento y mejorar la adhesión a la Terapia Anti-Retroviral, la incidencia de VIH está rápidamente en aumento, de 4.1 nuevos casos por 100,000 en 2011 a 19.9 por 100,000 en 2013. 69.9 por ciento de las nuevas infecciones de VIH ocurren entre los 30-30 años, seguido de 20.7 por ciento entre las edades de 20-27 años y 9 por ciento entre los de 15 a 19 años. (UNICEF, 2013). En este contexto, se requieren esfuerzos renovados para garantizar inversiones sostenibles para prevenir el VIH/SIDA en Nicaragua.

48 La situación de la epidemia del VIH/SIDA en Centroamérica, (CONCA SIDA, 2007).

Figura 84: Mortalidad por VIH/SIDA (en muertes por 100,000), 2000-2013



Fuente: MINSa, 2013.

Acceso a Seguro de Salud

En 2014, más del 76 por ciento de la población reportó no tener ningún tipo de seguro de salud y contar principalmente con los servicios públicos de salud. Más del 60 por ciento de la población reportó no tener ningún seguro, fluctuando desde 90 por ciento en el quintil de ingresos más bajo a 64 por ciento en el quintil de ingresos más alto. Según se observa anteriormente, el seguro social de salud del INSS cubre cerca del 22 por ciento de la población. La afiliación con el INSS, como se espera, es mayor en el quintil de ingresos más alto (34 por ciento) y más baja en el quintil de ingresos más pobre (9 por ciento). El Recuadro 9 da mayor información sobre el INSS. Menos de uno por ciento de la población está asegurada por el seguro Militar/Policia, mientras que el uno por ciento tiene cobertura del seguro privado (Recuadro 8).

Utilización de la Atención de Salud

En 2014, la porción de la población que reportó una enfermedad fue ligeramente mayor en áreas rurales

Cuadro 8: Estatus del Seguro de Salud por quintil de la población. Nicaragua, 2014

Quintiles	INSS	Privado	INSS y Privado	Militar / Policía	Ninguno	Total
Q1	8.53	0.78	0.02	0.17	90.50	100.00
Q2	17.80	0.92	0.05	0.15	81.08	100.00
Q3	23.82	0.90	0.03	0.53	74.72	100.00
Q4	28.10	0.70	0.09	0.60	70.52	100.00
Q5	33.83	1.30	0.09	0.61	64.17	100.00
Total	22.41	0.92	0.05	0.41	76.21	100.00

Fuente: LSMS 2014.

Recuadro 9: El programa de enfermedad y maternidad del sistema nacional de seguridad social gestionado por INSS

El actual sistema de seguro de salud social cubre los empleados formales de los sectores público y privado. La cobertura voluntaria se ofrece para el empleado independiente, el clero, y los empleadores y trabajadores previamente cubiertos por el Seguro de Salud Social. Los trabajadores agricultores temporales, los militares y el personal de policía no están incluidos.

En 2014, 735,014 trabajadores en 30,108 empresas estaban asegurados activamente. De las 30,108 empresas, el 92 por ciento proporciona cobertura integral de seguridad social, mientras que el 8 por ciento ofrecen únicamente seguro por vejez, pensión y seguro por riesgos profesionales (compensación laboral). En 2014, cerca del 89 por ciento de los beneficiarios activos (658,808; cerca del 10 por ciento de la población total) estaban cubiertos por el programa de seguro de salud (enfermedad y programa de maternidad) como parte del régimen integral de seguridad social. Alrededor de 95 por ciento de los beneficiarios activos del programa de seguro de salud pertenecían al sistema compulsorio. El número de asegurados activos de un programa de afiliación voluntaria (32,045) representó cerca del cinco por ciento de la población cubierta por el programa de seguro de salud (0.5 por ciento del total de la población del país). Durante el período 2010-2014, la cantidad de la población económicamente activa y sus beneficiarios contribuyendo bajo el esquema de seguro de salud social gestionado por el INSS se incrementó de 9 a 11 por ciento del total de la población. El número de beneficiarios aumentó de 21 por ciento de la población en 2010, a un estimado 27 por ciento en 2014* (a 1.6 millones). Las cotizaciones aumentaron más rápidamente que el número de beneficiarios.

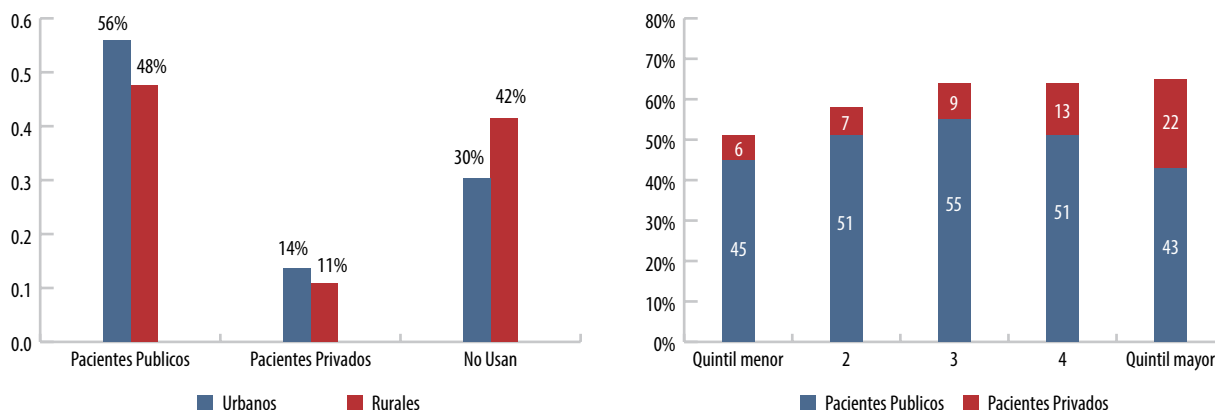
* Estimación basada en la población de 2014 que incluye los potenciales miembros familiares beneficiados por el programa, difiere de los resultados de la encuesta de hogares MIC.

(51 por ciento) que en áreas urbanas (48 por ciento), mientras que los índices de utilización de centros tanto públicos como privados fueron más elevados en las áreas urbanas. En particular, el 56 por ciento de los habitantes urbanos hicieron uso de servicios públicos ambulatorios, comparado con el 48 por ciento de los habitantes rurales. Además, un gran porcentaje de residentes urbanos (14 por ciento) utilizaron servicios ambulatorios privados, comparado con los habitantes rurales (11 por ciento), si bien la diferencia fue menor. Por otra parte, hubo una diferencia mayor en las tasas de utilización entre el quintil de ingresos más bajo (51 por ciento) y el quintil de ingresos más alto (65 por ciento), y las tasas de utilización

de servicios ambulatorios públicos fueron mayores entre los quintiles de ingresos más bajos (Figura 85).

En ENDESA 2014, nadie reportó haber pagado por consultas en las instalaciones del sector público, aunque se reportaron gastos para buscar atención en centros privados y para medicamentos. Aproximadamente 12 por ciento de la población pagó por consultas en el sector privado y 55.4 por ciento reportó haber pagado por medicinas. Las consultas pagadas por los quintiles de ingresos menores se llevaron a cabo en instalaciones privadas, las cuales también incluyeron a los curanderos. Si bien el pago por consultas es menor en los quintiles de ingresos

Figura 85: Utilización de Servicios de Salud por Áreas Urbanas y Rurales por Quintil de Ingresos, Nicaragua, 2014

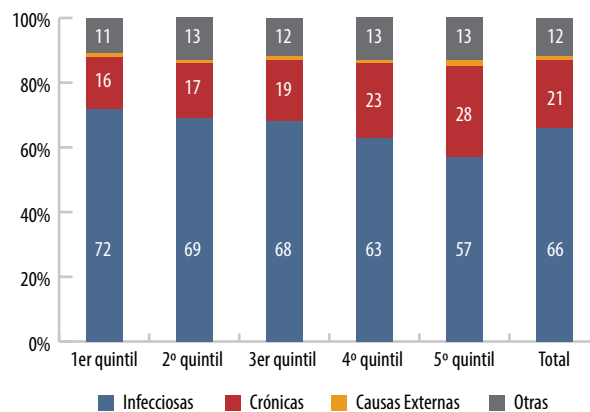


Fuente: Encuesta de Hogares de Nicaragua 2014.

menores, el pago por fármacos es una porción importante de los gastos para todos los quintiles de ingresos. El pago promedio por consultas fue de 275 córdobas (US\$ 9.50), con una diferencia entre los quintiles de ingresos más bajos y altos de más del 50 por ciento. El pago promedio por medicamentos fue de 336 córdobas (US\$11.60), con una diferencia cuádruple entre los quintiles de ingresos mayores y menores. Esto indica que el acceso a medicinas es un problema enfrentado por las personas que buscan atención en servicios de salud provistos públicamente. ENDESA 2014 también reportó que el 70 por ciento de los participantes de las encuestas no pagaron por laboratorio, radiografías u otra prueba de respaldo. Entre el 30 por ciento que pagó por las pruebas, más del 40 por ciento estaban en el quintil de ingresos más alto, pero aún más del 15 por ciento del primer y segundo quintil de ingresos también pagaron por estos servicios.

MINSA ha duplicado el uso de los servicios de salud públicos en años recientes. La cantidad de consultas de atención médica primaria aumentaron de 8.5 millones en 2006 a 16.7 millones en 2013. Durante el mismo período, las consultas desde hospitales aumentó por 125 por ciento (de 1.3 millones en 2006 a 3.1 millones en 2013), mientras que las altas hospitalarias se incrementaron por 46 por ciento, y las cirugías efectuadas aumentaron por 120 por ciento.⁴⁹ Como resultado de los elementos inclusivos del modelo de atención de salud de Nicaragua, creció el uso de servicios de atención mé-

Figura 86: Consultas entre aquellos que se reportaron enfermos por grupo de enfermedad y quintil de ingresos, 2014



Fuente: Encuesta de Hogares de Nicaragua 2014.

dica para el quintil más pobre de la población de 41 por ciento en 2006 a 65 por ciento en 2013.⁵⁰ Sin embargo, la incrementada provisión de servicios de atención de salud también aumentó la producción de los desechos médicos. Este tema se discute en la sección institucional y de gobernanza.

Las consultas por enfermedades infecciosas y crónicas y las causas externas entre aquellos que se reportaron enfermos en el último mes de ENDESA 2014 revelan el cambiante perfil epidemiológico del país

49 Datos administrativos de MINSA, Marzo 2015.

50 ENDESA 1998, 2001, 2006/07 y 2011/12.

por grupo de ingresos. Entre los enfermos que buscaron atención, la mayor parte consultó por enfermedades infecciosas (65.72 por ciento). Esto fue particularmente elevado en el quintil de ingresos más bajos. Al mismo tiempo, las enfermedades crónicas y las causas externas representaron las proporciones más altas de consultas para el quintil de ingresos más alto (Figura 86). Estos resultados pueden indicar una falta de seguimiento de las enfermedades crónicas que requiere una supervisión constante, tales como la diabetes y la hipertensión en el quintil de ingresos menores.

Estructura Institucional

El Sistema de salud nicaragüense está compuesto de instituciones públicas y privadas que se interconectan entre sí en la disposición de servicios de atención de la salud. La provisión de atención de la salud en el sector público la comparten MINSa, el INSS, y las Fuerzas Armadas y la Policía. Estas instituciones proveen directamente los servicios de atención de salud (MINSa, Fuerzas Armadas y Policía) y financian la compra de atención médica de proveedores privados (INSS). MINSa y el INSS operan muy diferentemente. Por ejemplo, el valor de los servicios provistos por MINSa son los costos incurridos en la producción y la entrega de los bienes y servicios relacionados con la atención de salud a través de la red del Gobierno de centros de servicio de atención médica y unidades y equipos ambulatorios. Por otra parte, los gastos de INSS en servicios relacionados con la atención de salud corresponden al costo de la compra de bienes y servicios relacionados con la atención de salud de proveedores, principalmente a precios pre-negociados o cuasi-mercado.⁵¹ Estos proveedores pueden cobrar un pago compartido adicional por servicios, mientras que los servicios provistos en instalaciones de MINSa son gratuitos o a precios no significativos.⁵² La Ley General de Salud No. 423 publicada en 2002 exige la disposición de la atención de salud gratuita para las poblaciones vulnerables, con un énfasis en los programas de atención de salud materna e infantil, así como la provisión de servicios de salud para ciudadanos mayores y discapacitados.

51 Algunos servicios hospitalarios se contratan de las instituciones del sector público, del Ministerio de Defensa.

52 La diferente valoración de los bienes y servicios provistos por MINSa y aquellos comprados por el esquema SHI del INSS es una limitación importante para agregar y/o comparar el valor real de los gastos públicos en todas estas instituciones.

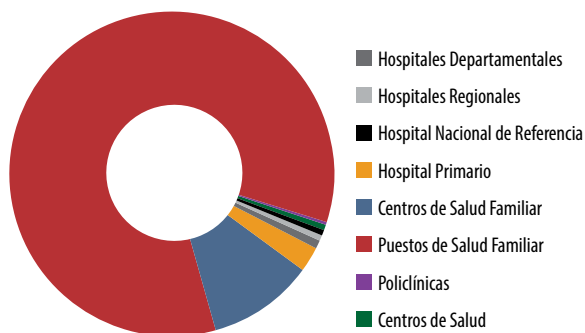
La provisión de diferentes paquetes de atención de salud a través de MINSa e INSS resulta en hogares que buscan atención de parte de proveedores tanto públicos como privados para cubrir las deficiencias del servicio. Como resultado, el sistema público subsidia eficazmente a los proveedores privados y a los aseguradores privados al absorber el gasto catastrófico de ambos subsistemas y proporcionar atención a la población que requiere tratamientos sofisticados.

A partir de 2007, la provisión de la atención de salud bajo MINSa se ha basado en MOSAFC. El MOSAFC cubre la atención preventiva de salud y la participación de la comunidad, además de la provisión de la atención curativa bajo el Modelo Integral de Atención de la Salud. Bajo el MOSAFC, toda la población tiene cobertura, gratuitamente, de servicios de salud adecuadamente orientados a las personas, las familias, y los hogares. El MOSAFC opera a nivel comunitario con equipos de salud dedicados a sectores geográficos específicos con base poblacional definida. Estos Equipos Familiares y Comunitarios son responsables del suministro de servicios de atención de salud, con equipo médico básico, medicinas, y bienes a su disposición. Además, este modelo depende de los 18 SILAIS para coordinar las redes municipales en su jurisdicción. El MOSAFC está considerado como el funcionamiento del plan de salud presentado en el artículo No. 105 de la Constitución Nicaragüense, esquematizando la trayectoria para lograr la equidad en el sector salud al proporcionar una atención a la salud integral, gratuita, de calidad, orientada por el principio de universalidad, solidaridad y equidad. El Gobierno definió 12 pasos en la implementación del MOSAFC,⁵³ reflejando la importante función de la participación comunitaria, la definición de responsabilidades, la integración de la red de salud, y la necesidad de monitoreo y evaluación del modelo.

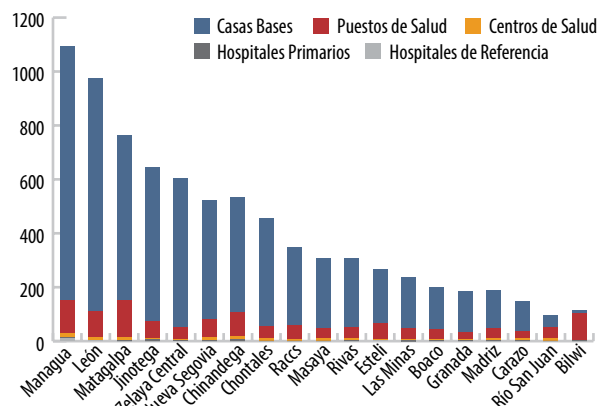
La distribución de la red de instituciones de salud y la falta de disposición de equipo y suministros presentan algunos retos para proporcionar un acceso de calidad en todas las áreas. La red de salud está conformada por 1,374 centros de salud, de los cuales 84 por ciento son puestos familiares de salud (Figura 87). Veintisiete hospitales ubicados sobre todo en Managua son responsables de la atención de salud más compleja, mientras que 37

53 MINSa, 2007. Marco Conceptual del Modelo Familiar y Comunitario MOSAFC. Managua, Nicaragua. http://www.paho.org/nic/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=230&Itemid=235.

Figura 87: Centros de Salud MINSA por Tipo. Nicaragua 2015



Fuente: Análisis utilizando base de datos de MINED.



hospitales primarios proporcionan cuidados menos complejos. Además, 6,619 casas bases⁵⁴ respaldan las acciones de los puestos y brigadas de salud⁵⁵ que visitan poblados más pequeños. La distribución desproporcional de los centros de salud, particularmente con respecto a Managua y el resto del SILAIS presenta retos en la provisión de servicios. Además, los retrasos en el mantenimiento oportuno, las reparaciones, y el reposicionamiento de equipo e infraestructura es un principal obstáculo en la entrega de servicios de salud de buena calidad. A pesar de la creación del Centro de Mantenimiento de Equipo Médico en 1992⁵⁶ como una entidad descentralizada con capacidades administrativas asignadas a MINSA, el Centro no cuenta con una línea presupuestaria asignada, significando que debe competir financieramente con otras prioridades de MINSA. El garantizar un mejor mantenimiento de equipo no es aún parte de la cultura institucional de MINSA.

Desde 2005 hasta 2015, la cantidad de recursos humanos laborando en el sector se incrementó en 32 por ciento, aunque siguen los vacíos en la dotación de personal. A pesar de que este incremento en el personal, comprendido en gran parte por el staff médico, le ha permitido al país acercarse a los estándares de salud internacionales, la proporción de Nicaragua de 16 trabajadores por 10,000 habitantes aún está por debajo del estándar

WHO de 25 por 10,000 habitantes. Bajo el MOSAFC, el número de doctores en medicina en el sector público se duplicó de 2,717 en 2005 a 5,794 en 2015, mientras que el número de enfermeras aumentó de 2,228 a 4,726, representando al menos un incremento del 50 por ciento para ambos grupos durante este período. Estos incrementos resultaron en mejores proporciones: de 4.98 a 9.32 médicos por 10,000 habitantes y de 4.09 a 7.60 enfermeras por 10,000 habitantes, estando ambas más cerca de los estándares internacionales recomendados. Este aumento en técnicos en salud durante el mismo período fue menor (27 por ciento), mientras que el aumento en dentistas fue bastante bajo (5 por ciento), resultando en un ratio de sólo 0.42 dentistas por cada 10,000 habitantes en 2015. Ahora los dentistas representan la diferencia más grande en recursos humanos de salud en el sector público de salud nicaragüense. El alcance de la cobertura se complementa con las actividades organizadas de los Equipos de Salud de Familia y Comunidad,⁵⁷ los cuales son responsables de los seguimientos de hogares, particularmente para la atención materna e infantil. El Modelo de Atención de Salud Intercultural de la Región Autónoma del Atlántico Norte y el Modelo de Atención de Salud Intercultural de la Región Autónoma del Atlántico Sur⁵⁸ son los más

54 Casas Bases son hogares identificados o casas comunitarias donde el personal de salud puede proveer atención, reuniones sobre salud, o simplemente coordinar para campañas nacionales de salud pública tales como vacunación y control de vectores.

55 Las brigadas son personal de salud organizado para visitar hogares o casas definidas como casas bases para dar atención o seguimiento.

56 Decreto Nacional No. 19-92.

57 Los Equipos de Salud de la Familia y la Comunidad están compuestos por personal de salud en el centro de salud y los líderes comunitarios. Las visitas son parte de su forma de alcanzar, captar y dar seguimiento a la población objetivo.

58 El Modelo de Atención de Salud Intercultural de Región Autónoma Atlántico Norte y el Modelo de Atención de Salud Intercultural de Región Autónoma del Atlántico Sur son el ESAF de la costa Atlántica. Estos equipos iniciaron la implementación en 2015 para responder a la necesidad de staff médico, de soporte y de trabajo de divulgación comunitaria en sus respectivas ubicaciones.

Cuadro 9: Volumen de staff de MINSA por profesión en Nicaragua: 2005 y 2015

	2005	2015	Cambio en %
Doctor en Medicina en Servicio Social	288	986	70.79
Doctor en Medicina Especialista y Sub especialista	962	2077	53.68
Doctor en Medicina Práctica General	1,141	1,915	40.42
Residencia de Doctor en Medicina	326	816	60.05
	2,717	5,794	53.11
Enfermeras en Servicio Social		468	100.00
Enfermera Especialista	358	1,827	80.41
Enfermeras en Práctica General	1,233	1,864	33.85
Enfermeras con funciones de coordinación	637	567	-12.35
	2,228	4,726	52.86
Asistentes de Enfermería	4,066	3,944	-3.09
Técnicos en salud	3240	4,448	27.16
Dentista	246	259	5.02
	246	259	5.02
Servicios administrativos y generales	9,231	12,951	28.72
	9,231	12,951	28.72

Fuente: MINSA. Nicaragua 2005-2015.

activos de estos esfuerzos por proveer servicios a la población altamente dispersa en las regiones norte y sur de la Costa Atlántica.

El incremento en el volumen del staff de salud y en la producción de servicios de atención de salud también ha originado un aumento en la producción de los desechos médicos. El sector público de salud está invirtiendo progresivamente en capacitación, equipo, y el manejo de desechos sólidos en los centros de salud. Sin embargo, el aumento en la producción de servicios, en particular la más sofisticada gestión de tratamientos para el cáncer y los métodos auxiliares de diagnósticos, requieren mayor atención en el manejo de los desechos médicos. Aún falta mucho más que hacer en términos de proteger y capacitar al personal de salud sobre el manejo de los desechos y asegurar el uso de la tecnología idónea para la disposición y la implementación de planes para el manejo de

los desechos en los hospitales de referencia. Se requiere mayor participación de las municipalidades y de MARENA para el manejo adecuado de los residuos peligrosos en los sitios públicos de eliminación.

Finalmente, después de diez años de implementación del modelo MOSAFC, es necesaria una evaluación sobre su rendimiento y eficacia y el funcionamiento de la red de salud. El Gobierno elabora y sigue Planes Estratégicos multianuales para definir prioridades y establecer metas y presenta reportes anuales de progreso (Informe de Gestión Anual) resumiendo los adelantos logrados en relación con estos objetivos. Estos informes se enfocan en los resultados anuales de salud y describen los retos, oportunidades, y recursos requeridos. Sin embargo, los reportes no evalúan el rendimiento de la red de salud, la eficacia de las intervenciones de salud pública, la eficiencia del uso de fondos y otros recursos, o la función y ex-

tensión de la participación comunitaria, entre otros. Dada la situación financiera del país y el limitado presupuesto asignado a salud, sería importante para MINSA emprender una revisión a fondo e identificar formas de optimizar el uso de los recursos disponibles para obtener el máximo beneficio.



VI. Desempeño y desafíos en protección social y empleo

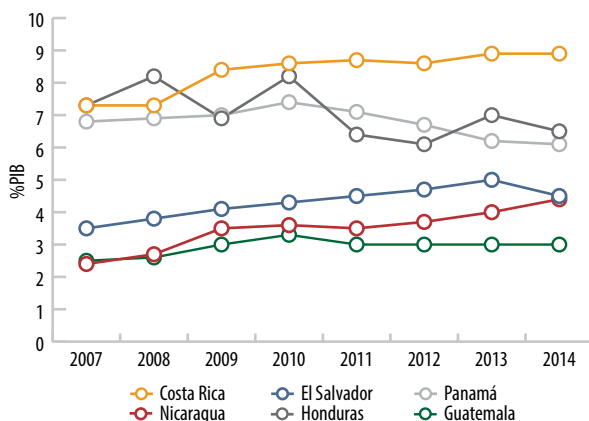
Evolución Reciente del Gasto Público en Protección Social y Empleo

El gasto público en PSE ha crecido significativamente en los últimos años tanto en términos per cápita como en proporción al PIB. El gasto PSE en proporción al PIB creció 9 por ciento en promedio por año, incrementándose de 2.4 por ciento del PIB en 2007 a 4.4 por ciento en 2014 (Figura 88). Este crecimiento anual fue mucho mayor que el del resto de países Centro Americanos, estando El Salvador ligeramente detrás en un 6 por ciento, Costa Rica y Guatemala con un promedio de 3 por ciento, y Honduras y Panamá indicando una disminución promedio de 1 por ciento. En términos per cápita, el gasto PSE de Nicaragua también se incrementó de US\$93 en 2007 a US\$124

(en dólares PPA de 2007) en 2014. Sin embargo, el sector PSE en Nicaragua representó el 33 por ciento del gasto social en 2014 comparado con 24 por ciento en 2007.

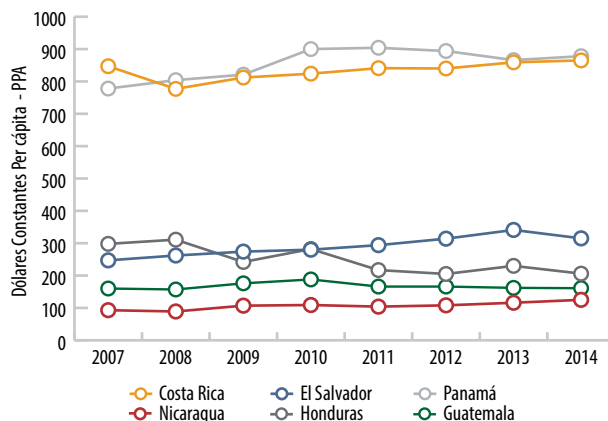
Una explicación clave del crecimiento del gasto PSE durante este período fue el incremento en las asignaciones tanto en seguridad social como en asistencia social. El sistema PSE en Nicaragua está compuesto tanto por programas contributivos (pensiones) como programas no contributivos (asistencia social, programas del mercado laboral, y subsidios). El gasto en seguridad social se ha incrementado en años recientes, de 1.9 por ciento del PIB en 2007 a 3.5 por ciento en 2014 (Figura 90). Este aumento se debe principalmente a la reforma de las pensiones que introdujo una pensión de edad proporcional

Figura 88: Gasto PSE en proporción al PIB por países



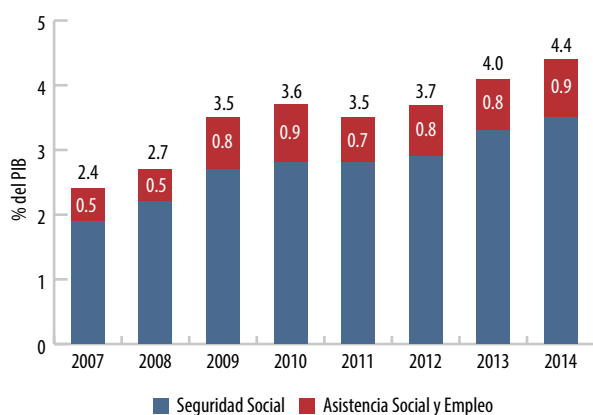
Fuente: Base de Datos del Gasto Social ICEFI/Banco Mundial.

Figura 89: Gasto PSE per cápita dólares PPA constantes por países



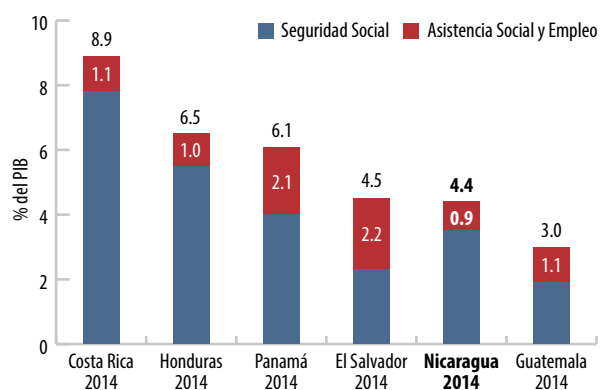
Fuente: Base de Datos del Gasto Social ICEFI/Banco Mundial.

Figura 90: Gasto Público en PSE en % del PIB (%)



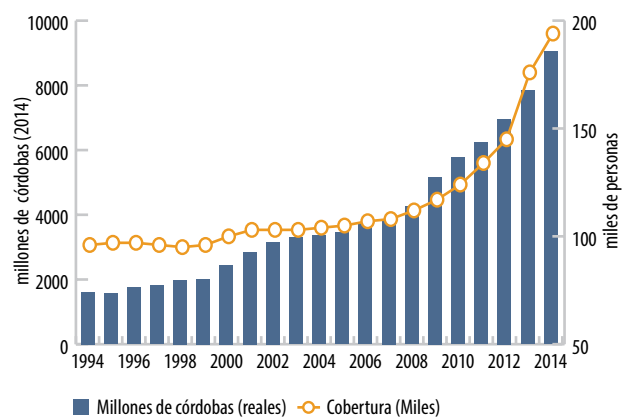
Fuente: Base de Datos del Gasto Social ICEFI/Banco Mundial.

Figura 91: Gasto Público en PSE en % del PIB por países



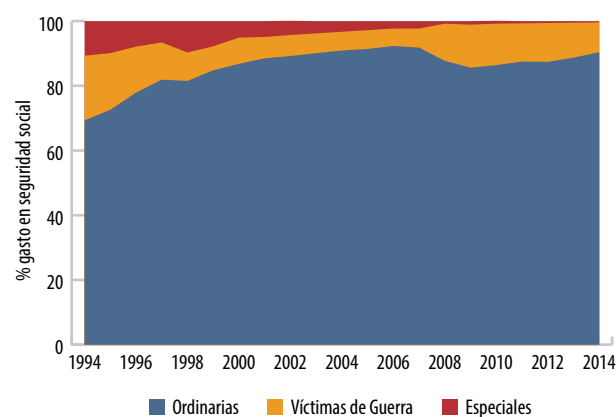
Fuente: Base de Datos del Gasto Social ICEFI/Banco Mundial.

Figura 92: Gasto en Seguridad Social y beneficiarios



Fuente: Datos administrativos del INSS, Anuario Estadístico 2014.

Figura 93: Gasto en Seguridad Social por principales categorías



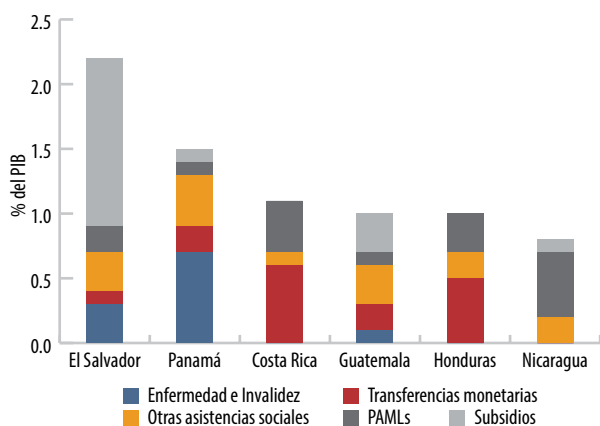
Fuente: Datos administrativos del INSS, Anuario Estadístico 2014.

reducida de conformidad con el Decreto No. 28 de 2013. Similarmente, el gasto en asistencia social y empleo también se incrementó, representando casi el doble del gasto en 2007 en términos reales y creciendo de 0.5 por ciento del PIB en 2007 a 0.9 por ciento en 2014. Sin embargo, el gasto PSE de Nicaragua en asistencia social es el más bajo en Centro América, mientras que se acerca al promedio de seguridad social específicamente (Figura 91). En su conjunto, el gasto PSE es relativamente bajo en términos regionales, únicamente sobrepasando a Guatemala en Centro América.

Seguridad social representa el 80 por ciento del gasto total en PSE. El sector de seguridad social lo

administra INSS. El gasto total en seguridad social se ha incrementado a partir de 1994 a una tasa de 9 por ciento por año, mientras que el número total de beneficiarios aumentó en 4 por ciento por año durante el mismo período, alcanzando 194 mil personas para el 2014 (Figura 92). La mayor parte del gasto ha sido asignado a pensiones ordinarias con una tendencia al alza a lo largo del tiempo, alcanzando el 90 por ciento del gasto total en seguridad. La porción del gasto en seguridad social para víctimas de guerra y otro régimen especial se ha reducido con el tiempo a 9 por ciento y 1 por ciento en 2014, respectivamente, comparado con 20 por ciento y 10.7 por ciento en 1994, respectivamente (Figura 93).

Figura 94: Gasto en Asistencia Social como % del PIB, 2014

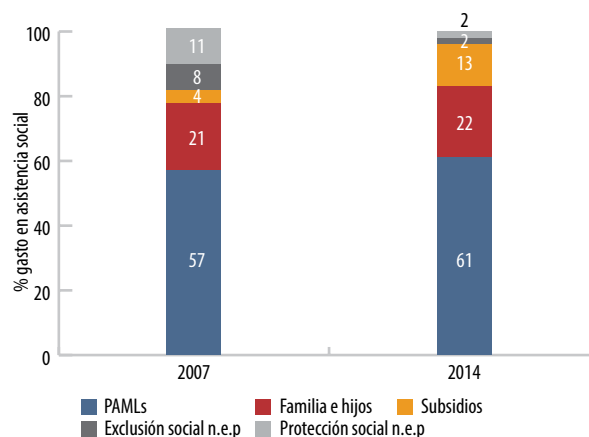


Fuente: Base de Datos del Gasto Social ICEFI/Banco Mundial.

A pesar de representar únicamente el 20 por ciento del gasto PSE, asistencia social ha crecido en importancia en años recientes. SNBS coordina un set de programas multisectoriales de asistencia social, incluyendo Programa Amor, un programa de atención social a niños, jóvenes y mayores con un enfoque de ciclo de vida, así como programas de prevención, mitigación y atención de desastres, dirigido por el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación, y Atención de Desastres (Sistema Nacional de Prevención de Desastres, SINAPRED). El gasto en asistencia social aumentó como parte del PIB de 0.5 por ciento en 2007 a 0.9 por ciento en 2014. A pesar de este incremento, el gasto en asistencia social de Nicaragua aún es el más bajo en Centro América (Figura 94), estando por detrás de los promedios de LAC y del mundo del 1.3 y 1.6 por ciento del PIB (promedio para 2010-2014), respectivamente. A diferencia de sus vecinos, Nicaragua no asigna recursos a programas de transferencias monetarias y es el país que gasta más en PAMLs en la región.

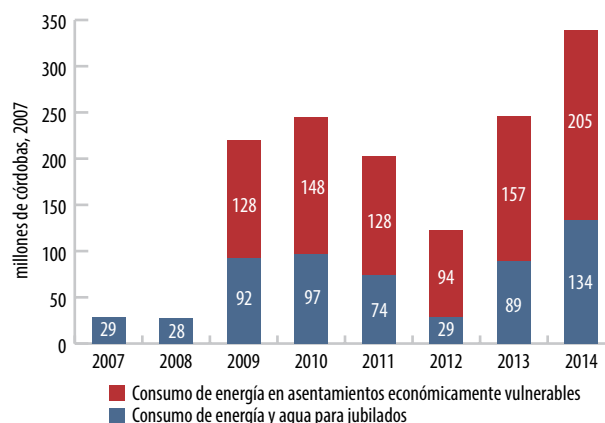
Los subsidios no focalizados y las PAMLs explican la mayor parte del incremento del gasto en asistencia social y trabajo en los últimos años. En proporción al PIB, las PAMLs se incrementaron de 0.3 por ciento del PIB en 2007 a 0.53 por ciento del PIB en 2014 y representan la mayor porción del gasto en asistencia social. En los últimos años, el gasto en PAMLs promedió 60 por ciento del gasto en asistencia social y trabajo, seguido por familias y niños (20 por ciento) y subsidios (13 por ciento) (Figura 95). Entre los países Centro Americanos, Ni-

Figura 95: Gasto en asistencia social por componentes como porcentaje del gasto en asistencia social



Fuente: Base de Datos del Gasto Social ICEFI/Banco Mundial.

Figura 96: Gasto en subsidios por componentes



Fuente: Base de Datos del Gasto Social ICEFI/Banco Mundial.

caragua tiene la mayor proporción de gasto público en PAMLs seguido por Costa Rica (0.4 por ciento), Honduras (0.3 por ciento), El Salvador y Panamá (0.2 por ciento cada uno) y Guatemala (0.1 por ciento). El aumento en el gasto en PAMLs se debe a un incremento en la cobertura de programas de capacitación para personas jóvenes y empleados (que contribuyen el 2 por ciento de su nómina para el financiamiento de INATEC), y el lanzamiento de cursos móviles para personas con recursos económicos limitados de áreas semi urbanas y rurales del país. Las asignaciones de subsidios aumentaron en 28 por ciento por año de 0.02 por ciento del PIB en 2007 a 0.12 por ciento del PIB en 2014. Los beneficios subsidiarios

incluyen consumo de energía y agua para jubilados, así como subsidios de consumo de agua para poblaciones económicamente vulnerables, que fueron lanzados en 2009 (Figura 96). Por otra parte, todavía son pocos los recursos que se asignan directamente a familias y niños reflejando la misma tendencia del monto gastado en subsidios no focalizados.

Resultados y Retos de Protección Social y Empleo

Seguridad Social

El Sistema de seguridad social es administrado por INSS y proporciona beneficios por vejez, invalidez, enfermedad, muerte, maternidad y riesgo operativo.

Tal como se observó anteriormente, Nicaragua tiene ambos regímenes de pensión, el contributivo y el no contributivo. El régimen contributivo general funciona como un sistema de reparto. Para financiar el sistema, los empleadores contribuyen el 6 por ciento del salario del empleado, mientras que los empleados contribuyen el 4 por ciento.⁵⁹ El Sistema de pensión no contributivo atiende a personas que viven en extrema pobreza, los militares o las víctimas de guerra. En Diciembre 20, 2013 se aprobó una reforma para abordar la sostenibilidad del sistema de pensión por reparto, que incluye un incremento introductorio en las contribuciones del empleador de 7 por ciento antes de 2014 a 10 por ciento antes de 2017,⁶⁰ aunque las contribuciones del empleado permanecieron inalteradas en 4 por ciento. Además, los beneficios de pensión por vejez e invalidez para aquellos que ganaban más de dos salarios mínimos se redujeron bajo esta reforma. Como resultado de estos cambios, se mejoraron los ingresos y los gastos. Sin embargo, esto fue contrarrestado por un incremento en el gasto debido a la introducción de una pensión reducida en 2013 y por un aumento promulgado en estas pensiones en 2015. Como se mencionó anteriormente, el Decreto No. 28 extendió eficazmente la cobertura de pensión a los miembros de INSS que tenían entre 250 y 749 semanas de contribuciones, comparado con el mínimo de 750 semanas de contribuciones requeridas para ser apto para una pensión por ve-

59 CEPAL (2013).

60 El plan detallado de incrementos graduales sigue los siguientes aumentos incrementales: de 7 por ciento a 8 por ciento antes de 01/01/2014; 9 por ciento antes de 01/01/2015; 9.5 por ciento antes de 01/01/2016; y finalmente alcanzando el 10 por ciento antes de 01/01/2017.

jez. El Cuadro 10 indica un desglose de los principales programas de seguridad social, incluyendo descripción, población beneficiaria, gastos y cobertura.

Si bien la cobertura de seguridad social se ha incrementado, Nicaragua todavía cuenta con una de las más bajas contribuciones al sistema en LAC. La porción de empleados de 15-64 años de edad que contribuye al sistema se ha incrementado por 43 por ciento en los últimos años, creciendo de 18 por ciento en 2001 a 26 por ciento en 2014 (Figura 97). A pesar de esta tendencia positiva, la cobertura de seguridad social es baja comparada con otros países en LAC, aunque sigue siendo más alta que Guatemala y Honduras en Centro América. Mientras que apenas el 26 por ciento de los empleados contribuye al sistema en Nicaragua, los índices de contribución para Costa Rica y Panamá fueron 69 y 60 por ciento, respectivamente (Figura 98).

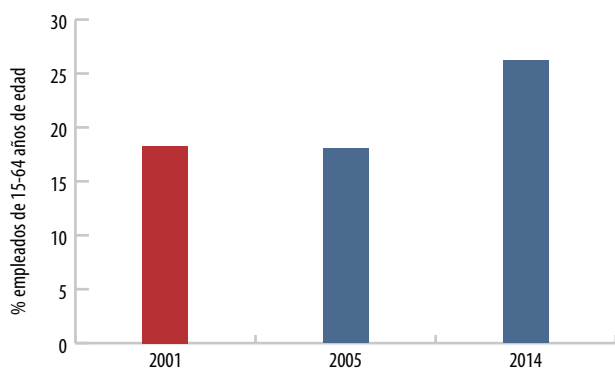
El porcentaje de ancianos con cobertura de pensiones está a la alza, aunque todavía cerca del 80 por ciento de los ancianos más pobres no cuenta con acceso. La proporción de los ancianos que se benefician de la seguridad social ha aumentado de menos de 10 por ciento en 2001 a 24 por ciento en 2014 (Figura 99). Sin embargo, la cobertura de pensión no se incrementó al mismo ritmo para todos los quintiles de consumo. Los quintiles más pobres no se han beneficiado de igual forma que los más ricos, ya que el incremento en la cobertura se ha registrado principalmente en los quintiles más altos de la distribución. La cobertura de pensión entre los ricos en 2014 fue más del doble que la cobertura en 2001 (38 por ciento comparado con 14 por ciento), un fenómeno social asociado con la informalidad del mercado laboral. Entre los quintiles más pobres, ha habido un modesto incremento en los últimos años, pero apenas 6 por ciento de los más pobres recibe beneficios de pensión. Además, comparado con sus vecinos, Nicaragua cuenta con uno de los más bajos accesos a pensión entre los ancianos y la segunda brecha más alta de acceso entre los pobres y los ricos (sólo debajo de Honduras) (Figura 100). El país tiene menos de la mitad de la cobertura de Panamá (68 por ciento) y Costa Rica (65 por ciento). Por tanto, los pobres de edad mayor en Nicaragua están menos protegidos que en Panamá, Costa Rica, y El Salvador. La cobertura entre los ancianos pobres podría incrementarse al fortalecer el esquema de pensión no contributiva.

Cuadro 10: Principales programas de seguridad social

Principales Programas de Seguridad Social	Descripción	Población Beneficiaria	Gasto (% del PIB)		Beneficiarios	
			2007 (circa)	2014 (circa)	2007 (circa)	2014 (circa)
Pensión por Vejez	Pensión por Vejez	Aquellos que han cumplido 60 años de edad y 750 semanas de contribuciones	1.05%	1.77%	45,440	91,293
Pensión por Viudez, Orfandad y otros sobrevivientes dependientes	Pensión de Sobrevivientes	Viudas, huérfanos u otros dependientes del asegurado fallecido	0.15%	0.22%	20,064	26,832
Invalidez Parcial o Total	Pensión por Invalidez	Beneficios por invalidez parcial o total, independiente de la edad y las contribuciones efectuadas	0.22%	0.25%	10,731	12,108
Riesgo Profesional o Laboral	Lesiones Laborales	Seguro de pensión por pérdida o invalidez, en accidentes o enfermedades laborales diagnosticadas por un técnico ocupacional autorizado	0.08%	0.11%		
Enfermedad y accidente común	Enfermedad / permiso por lesión		0.05%	0.07%	38,974	74,857
Subsidios por maternidad	Beneficios por Maternidad / Paternidad		0.04%	0.04%	14,669	18,860
Subsidios de funeral	Seguro de vida / Subsidio para gastos de sepelio		0.00%	0.00%	1,706	2,933
Medios auxiliares, exámenes visuales, lentes, trabajos dentales y préstamos	Otro seguro social		0.02%	0.03%	17,225	78,677

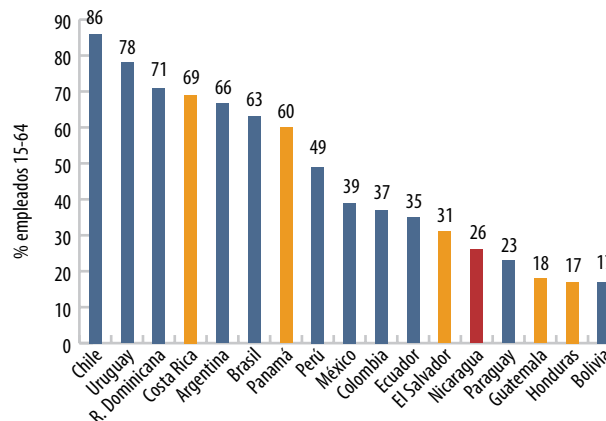
Fuente: Cálculos de autores usando Base de Datos del Gasto Social ICEFI/Banco Mundial, y base de datos LAC SP.

Figura 97: Cobertura de seguridad social 2001-2014



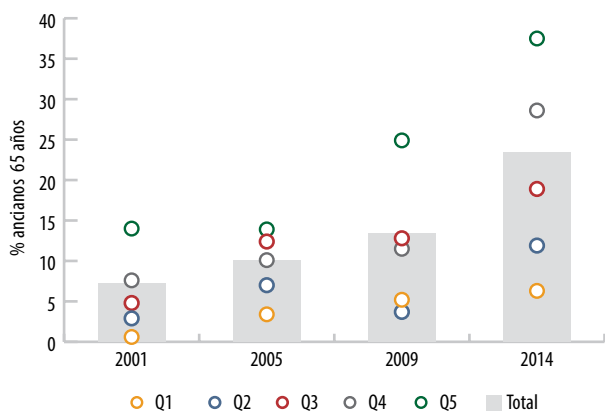
Fuente: Encuestas de Hogares.

Figura 98: Porción de trabajadores que contribuyen al SS por países (circa 2014)



Fuente: Banco Mundial.

Figura 99: Cobertura de pensión 2001-2014 (quintiles de consumo) % personas mayores



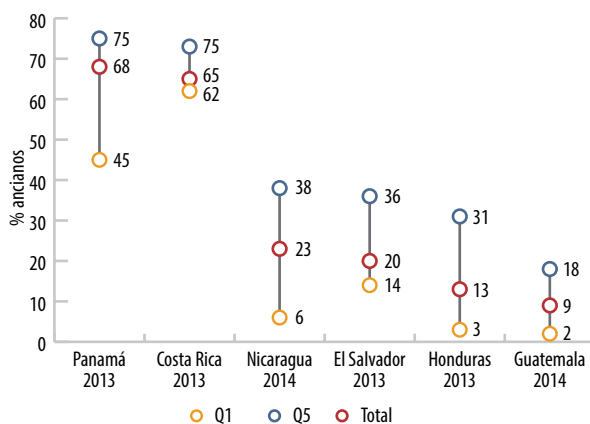
Fuente: Análisis de encuestas de hogares.

La tasa de sustitución del sistema contributivo es alta, y existen graves preocupaciones relacionadas con su sostenibilidad.

El índice de sustitución es actualmente 100 por ciento para los trabajadores de salario mínimo, bajando a 80 por ciento para los trabajadores con el salario más elevado si ellos han contribuido con el mínimo de 15 años. En 2014, después de un amplio diálogo multi-sectorial y consenso entre empleados, empleadores y sindicatos, el Gobierno emprendió una reforma del sistema de reparto para abordar su sostenibilidad fiscal. Según se discutió, la reforma incluyó un incremento gradual en las contribuciones del empleador y la vinculación de incrementos de pensión con aumentos en el salario promedio. Fue calibrada para extender la sostenibilidad de INSS hasta 2031. Mientras que los ingresos han mejorado, esto ha sido superado por un incremento en el gasto debido a un aumento promulgado en estas pensiones en 2015, y la introducción de una pensión “reducida” otorgada a personas con 5-14 años de contribuciones. Al mismo tiempo, los retornos de la inversión del fondo de reserva habían sido bajos. En tendencias actuales, INSS proyecta comenzar a ejecutar déficits persistentes antes de 2017, y se espera que el fondo de reserva se agote antes de 2024.

⁶¹ En el Programa Económico y Financiero (2014-2018), el Gobierno acordó garantizar que el plan de inversión para los recursos de INSS estuviera alineado con los principios del plan financiero y las regulaciones para estas inversiones estarían niveladas con las mejores prácticas interna-

Figura 100: Cobertura total del SS para personas mayores y por quintiles (%)



Fuente: Análisis de encuestas de hogares.

cionales. A la fecha, el Gobierno ha adoptado las reformas necesarias para extender la sostenibilidad del sistema de reparto, pero sí existe la posibilidad de reformas paramétricas adicionales en el mediano plazo.

Servicios de Asistencia Social y de Atención Social

Durante los últimos años, Nicaragua ha expandido la cobertura de los servicios de asistencia social y atención social.

A diferencia de varios países en la región, Nicaragua no cuenta con Programas de transferencias monetarias, aunque solía tener uno denominado *Red de Protección Social*, el cual fue descontinuado en 2007 (Cuadro 10). En cambio, cuenta con una cantidad de otros programas de asistencia social, tales como los servicios de atención social, prestaciones familiares, alimentación escolar, beneficios en educación, y beneficios en vivienda y emergencia, entre otros.⁶² Los programas son a la vez universales, y están focalizados en los pobres y vulnerables.⁶³ Los programas de asistencia social incluyen cerca de 46 programas dirigidos por 22 instituciones que proveen respaldo principalmente a niños, mujeres, y ancia-

⁶² El Gobierno implementó la Red de Protección Social durante el período 2009-2006, que incluyó un programa condicional de transferencia monetaria para personas viviendo en la extrema pobreza, con corresponsabilidades en las áreas de salud y educación. Con las elecciones en 2007 la Red de Protección Social fue descontinuada.

⁶³ Algunos programas como Usura Cero, Hambre Cero, Plan Techo tienen normas específicas de elegibilidad focalizándose de esta manera en una población específica.

⁶¹ FMI (2015), Consultas del Artículo IV.

nos y discapacitados. En términos de cobertura, Merienda Escolar, Mochila Escolar, y Programa Amor destacan en términos de cobertura y presupuesto. La mayor parte de los programas son pequeños comparados con la pobla-

ción en riesgo (Banco Mundial, 2009). El Cuadro 11 indica un desglose de los principales programas de asistencia social, incluyendo descripción, población beneficiaria, gastos y cobertura.

Cuadro 11: Principal Asistencia Social y servicios de atención social

Principales Programas de Asistencia Social	Descripción	Población Destinataria	Cobertura anual		Gasto como % del PIB	
			2007	2013	2007	2013
Asistencia Social						
Pensiones de Víctimas de Guerra y Especiales	Pensión Social	Mineros que trabajan en las repercusiones de la explotación de minas, servidores del país, miembros del ejército de defensa de soberanía nacional y trabajadores de circos.	22,345	34,919	0.12%	0.29%
Merienda Escolar	Alimentación escolar	Niños inscritos en primaria y preescolar en todo el país	845,992	1,050,000	0.11%	0.19%
Mochila Escolar	Beneficios en Educación	Niños inscritos en escuela primaria, en comunidades pobres y en pobreza extrema.	50,000	300,000	0.09%	0.15%
Plan Techo	Subsidio de vivienda	Familias con ingresos entre 2 y 3 veces el salario mínimo.	1,951	.	0.23%	0.13%
Servicios educativos a grupos vulnerables	Beneficios en Educación	Niños y adolescentes en situaciones de riesgo social o económico	.	.	0.16%	0.11%
Ordenamiento de la Propiedad	Otros SSN	Regiones de pobres o pobres extremos	10,422	11,790	0.08%	0.10%
Infraestructura y equipos escolares para comunidades pobres	Beneficios en Educación	Comunidades pobres o extremadamente pobres	600	3,148	0.39%	0.09%
Agua y saneamiento urbano y rural	Otros SSN	Comunidades pobres o extremadamente pobres, especialmente en áreas rurales.			0.05%	0.08%
Comunicación, prevención y promoción de la salud	Beneficios especiales	Promotores sociales de solidaridad.		40,000	0.01%	0.06%
Agua y saneamiento e infraestructura social rural	Otros SSN	Comunidades pobres o extremadamente pobres, especialmente en áreas rurales.			0.23%	0.06%
Infraestructura social en áreas rurales	Otros SSN		447,245		0.05%	0.03%
Operaciones Humanitarias	Beneficio en Emergencia	Todas las familias			0.05%	0.03%
SINAPRED	Beneficio en Emergencia	Familias y comunidades en riesgo de desastres naturales.			0.33%	0.02%
Defensa Civil	Beneficio en Emergencia	Población			0.01%	0.01%

Fuente: Cálculos de autores usando Base de Datos del Gasto Social ICEFI/Banco Mundial, y base de datos LAC SP.

Cuadro 11: (continuación)

Principales Programas de Asistencia Social	Descripción	Población Destinataria	Cobertura anual		Gasto como % del PIB	
			2007	2013	2007	2013
Servicios de Atención Social						
Programa Amor	Atención de niños (total)	Niños menores de 6 años	107,312	300,000	0.03%	0.15%
Sistema Penitenciario Nacional	Servicios de asesoría a prisioneros	Personas privadas de libertad	6,000	8,400	0.08%	0.10%
Educación Especial e Inclusiva	Atención a madres y niños y servicios de orientación	Niños de 3 a 17 años con una discapacidad, o presunción de tenerla.				
	3,245	3,150	0.02%	0.02%		
Atención y Protección Integral a Niñez y Adolescencia	Servicios de Guardería	Niños menores de 6 años			0.00%	0.01%
Programa de Becas Familiares para niños y adolescentes en riesgo	Subvenciones familiares para niños y jóvenes en riesgo	Familias con niños y jóvenes en riesgo, 6-13 años.		19,000		0.02%

Fuente: Cálculos de autores usando Base de Datos del Gasto Social ICEFI/Banco Mundial, y base de datos LACSP.

En general, los programas de asistencia social tienen mayor cobertura en áreas rurales, especialmente entre los que viven en la extrema pobreza. La cobertura es también superior en la mayoría de regiones del país con poblaciones más vulnerables, incluyendo las regiones Centrales y del Atlántico donde los índices de pobreza son 44 y 39 por ciento, respectivamente, comparado con 12 por ciento en Managua y 18 por ciento en la región Pacífica. Cerca del 70 por ciento de la población de Nicaragua está cubierta por al menos una de las intervenciones de asistencia social del Gobierno, particularmente dado que los programas apuntaron a dar cobertura universal a sus grupos poblacionales beneficiarios, como Merienda Escolar, Mochila Escolar, y Programa Amor (Cuadro 12). Sin embargo, la cobertura de otros programas sociales es aún bastante baja y una sustancial cantidad de poblaciones pobres y extremadamente pobres no tiene cobertura. Merienda Escolar, el programa de alimentación escolar, tiene la mayor cobertura de todos los programas de asistencia social, alcanzando 49.8 por ciento en 2014, y 65.6 del quintil de consumo más pobre. Similarmente, Programa Amor beneficia el 44 por ciento de la población to-

tal y 64.1 por ciento de la pobreza extrema, mientras que Mochila Escolar provee servicios a 22.6 por ciento de la población total y cerca del 30 por ciento de los extremadamente pobres. Finalmente Paquete Alimentario Solidario, un programa de alimentación suplementaria cubre 6.9 por ciento de la población total y 11.4 por ciento del quintil más bajo. Afuera de estas cuatro intervenciones, otros programas son bastante pequeños y ninguno de ellos cubre más del 6 por ciento de la población.

La cobertura entre los pobres podría realzar si se mejora la precisión de focalización. Cerca del 50 por ciento de los beneficiarios de asistencia social no pertenecen a los dos quintiles más pobres de la distribución del consumo (Figura 101). La reducida "precisión de focalización" de estas intervenciones es esperada dado que la mayoría de estos programas busca la cobertura universal de un grupo específico, tal como los niños de edad escolar. La mayoría de los beneficiarios no pertenecen a los quintiles más pobres, con una excepción de Merienda Escolar, Programa Amor, Mochila Escolar, y Paquete Alimentario Solidario, los cuales han gradualmente incrementado su

Recuadro 10: La experiencia de Nicaragua con Programas de transferencias monetarias

A diferencia de otros países en Centro América y más de 60 países en el mundo, Nicaragua posee una transferencia monetaria condicional grande (PTC) o transferencia monetaria incondicional establecida, aunque recientemente ha introducido un programa de transferencia monetaria pequeño y escalado para familias con niños y jóvenes en riesgo. Sin embargo, acostumbró contar con una de los más antiguos PTC en el mundo, el cual estuvo activo de 2000 a 2006 denominado Red de Protección Social. Este programa fue descontinuado después de las elecciones presidenciales de 2007 y el posterior cambio en el enfoque de la Administración en términos de asistencia social y atención social.

La Red de Protección Social se enfocó en hogares pobres con niños de 7-13 años de edad inscritos en los grados 1-4 de la escuela primaria, así como en niños de 0 a 5 años que recibían servicios de atención de salud. Fue implementada por el Fondo de Emergencia de Inversión Social y durante su vida útil, alcanzó 36,000 hogares. El programa se ha evaluado a fondo y con frecuencia lo citan en la literatura internacional de la red de seguridad social como el PTC con el mayor impacto en términos de reducción de la pobreza y aumento en los niveles de consumo y en el uso de servicios. Por ejemplo, se calculó que gracias al programa: (i) la incidencia en la pobreza beneficiaria se redujo por 5 puntos porcentuales (de una base de referencia del 90 por ciento); (ii) el consumo per cápita se incrementó de 21 a 29 por ciento; (iii) la Matrícula entre niños de 7-13 años aumentó por 12.8 puntos porcentuales (de una base de referencia del 72 por ciento); y (iv) la probabilidad de que los niños de 0 a 3 años de edad fueran pesados en un centro de salud cada seis meses se incrementó por 13.1 puntos porcentuales (de una base de referencia del 55.4 por ciento).

Aunque la Red de Protección Social cerró en 2007, MIFAN lanzó Programa Amor en 2008. Bajo este programa, MIFAN implementa el Programa de Niños y Jóvenes en Riesgo que se enfoca en familias con niños y jóvenes en riesgo con una edad máxima de 18 años. Este Programa introdujo un componente de “subvenciones familiares” en 2011 e inició proporcionando servicios en 2013 a 19,000 familias con niños y jóvenes en riesgo. El último tenía como objetivo mejorar las condiciones básicas de previsión y bienestar social de las familias extremadamente pobres a través de la entrega de un conjunto de servicios que incluyeron: (i) servicios informativos sobre los programas sociales disponibles; (ii) módulos de talleres comunitarios dirigidos a promover la formación del capital humano dentro de la familia, evitando conductas riesgosas, y mejorando el conocimiento de los padres y el uso de los servicios sociales por parte de las familias; (iii) servicios profesionales privados de consultoría para dar mayor soporte a las familias en riesgo y para elaborar e implementar un plan de mejoramiento familiar, y (iv) subvenciones familiares. Las subvenciones familiares se agregaron como complemento a los otros servicios mencionados anteriormente, los cuales se proporcionan regularmente en el resto de país a través del Programa. Estas fueron entregadas a las familias en ubicaciones seleccionadas con niños menores de 13 años que estaban trabajando o de otra manera no participando en el sistema de educación, y a los adultos (padres) quienes asistían con regularidad a los talleres comunitarios. Se tiene programada una evaluación del impacto para 2017.

Fuente: Fiszbein y Shady (2009) y Maluccio y Flores (2005).

cobertura del más pobre pero aún no alcanzan más del 80 por ciento de los pobres. En comparación, los programas PTC en Panamá y Guatemala, han alcanzado una focalización de más del 80 por ciento de los quintiles más pobres (Panamá 82 por ciento; Guatemala 85 por ciento). Para poder aumentar la cobertura de la población pobre y vulnerable y mejorar la eficacia de las intervenciones de la política se podría mejorar la focalización de los programas de asistencia social de Nicaragua.

Aun así, estimaciones preliminares sugieren que las intervenciones nicaragüenses de asistencia social han tenido un impacto en la pobreza entre los beneficiarios. Utilizando datos de la encuesta de hogares de 2014, los umbrales nacionales de pobreza, y los agregados del

consumo, se realizaron estimaciones del impacto de las intervenciones de asistencia social sobre la pobreza.⁶⁴ A nivel nacional, los programas parecen tener poco impacto en la pobreza ya que la cobertura es limitada. La excepción fue el programa de alimentación escolar (Merienda Escolar), el cual pareció reducir la extrema pobreza por dos puntos porcentuales y la pobreza total por un punto porcentual. Pero cuando se comparan únicamente entre los beneficiarios del programa, estas intervenciones tienen un importante impacto tanto en la extrema pobreza como en la pobreza total (Figura 102). Entre la pobreza extrema, Merienda Escolar tuvo la más alta contribución

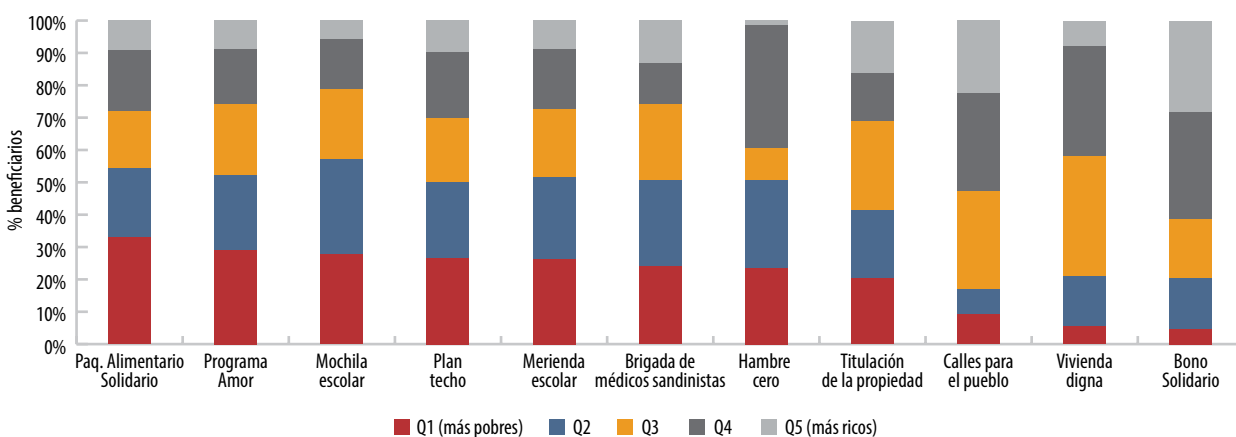
⁶⁴ El impacto de Programa Amor en la pobreza no se pudo calcular debido a limitaciones de los datos.

Cuadro 12: Cobertura de principales programas de asistencia social

	Área de residencia			Estatus de Pobreza			Quintiles de consumo per cápita				
	Total	Urbana	Rural	XP	MP	NP	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Tota la asistencia social	72.3	66.8	79.9	86.2	86.0	66.5	87.4	81.5	76.1	72.3	44.1
Merienda escolar	49.8	43.1	59.1	66.3	66.2	42.9	65.6	62.9	51.9	46.2	22.3
Programa Amor	44.0	38.8	51.2	64.7	59.0	37.0	64.1	50.7	48.4	37.4	19.5
Mochila escolar	22.6	18.3	28.5	29.5	34.5	18.2	31.3	33.3	24.5	17.4	6.6
Paquete Alimentario Solidario	6.9	5.8	8.4	14.4	8.7	5.5	11.4	7.3	6.1	6.5	3.2
Plan techo	5.6	6.0	5.1	8.6	6.5	5.0	7.4	6.6	5.5	5.7	2.8
Brigada de médicos sandinistas	3.0	2.1	4.1	1.7	4.3	2.7	3.6	4.0	3.5	1.9	1.9
Bono Solidario	4.2	5.8	1.9	0.0	2.9	5.0	1.0	3.3	3.9	6.9	5.9
Titulación de la propiedad	1.8	2.2	1.4	1.6	1.9	1.8	1.9	1.9	2.5	1.4	1.5
Calles para el pueblo	1.8	2.1	1.5	1.7	0.3	2.3	0.8	0.7	2.8	2.8	2.1
Hambre cero	1.1	0.2	2.4	1.7	1.0	1.0	1.3	1.5	0.6	2.1	0.1
Operación milagro	0.5	0.7	0.3	0.0	0.1	0.7	0.1	0.2	0.5	1.2	0.6
Vivienda digna	0.4	0.6	0.0	0.0	0.3	0.4	0.1	0.3	0.7	0.6	0.1
Resolución Alternativa de Conflicto	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Operación sonrisa	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1

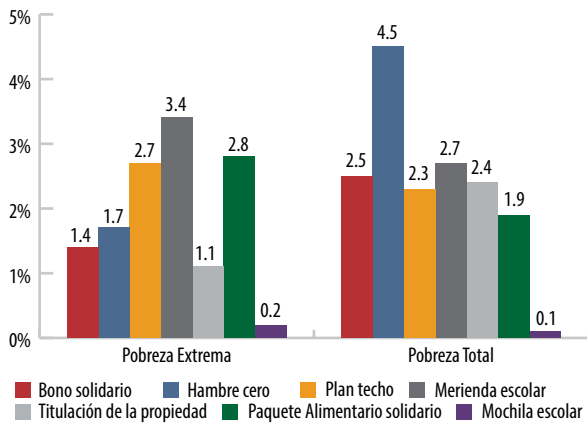
Fuente: Cálculos de autores usando software estandarizado ADePT (Módulo de Protección Social).

Figura 101: Distribución de beneficiarios de los principales programas de asistencia social, 2014 (% de población)



Fuente: Cálculos de autores usando software estandarizado ADePT (Módulo de Protección Social).

Figura 102: Programas de asistencia social: Impacto en pobreza entre beneficiarios, 2014



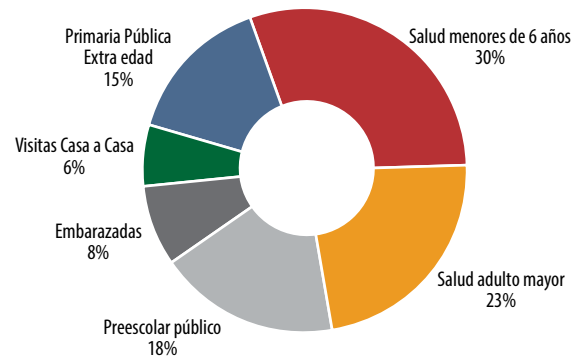
Fuente: Análisis de encuestas de hogares, cálculos de autores.

para reducir la pobreza en 3.4 por ciento, seguido de Paquete Alimentario Solidario y el programa de vivienda, Plan Techo, en casi 3 por ciento cada uno, y finalmente el programa Hambre Cero con 1.7 por ciento de reducción. Entre la pobreza total, el programa Hambre Cero está asociado con una reducción en la pobreza de 4.5 por ciento, mientras que otros programas contribuyeron a una disminución promedio de entre 2 y 3 puntos porcentuales.

Programa Amor es el principal programa de bienestar social en Nicaragua, abarcando el 44 por ciento de los nicaragüenses a través de sus diferentes intervenciones multisectoriales. Programa Amor es un componente de SNBS y está coordinado por el Ministerio de Comunicación y el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social. Su principal objetivo es garantizar el derecho de los niños de vivir una infancia digna y feliz.⁶⁵ Las mayores intervenciones dentro del Programa Amor incluyen actividades tales como: visitas familiares de acompañamiento para familias seleccionadas; acceso a educación pública gratuita para niños menores de 18 años; y provisión de servicios

65 Este programa tiene los siguientes componentes: 1) restablecer los derechos de los niños a vivir en condiciones normales, en familia y con seguridad en las calles; 2) restablecer el derecho a crecer con el amor y el cuidado de una familia; 3) crear y capacitar Centros de Desarrollo de la Niñez para la atención profesional de los hijos e hijas de madres trabajadoras; 4) restablecer el derecho de los niños de estar inscritos en el Registro Civil; 5) garantizar el derecho a cuidar a niños y adolescentes especializados con discapacidades; 6) garantizar los derechos de los niños de los nicaragüenses migrantes o de aquellos privados de su libertad; 7) restablecer el derecho de los niños de crecer y desarrollarse sin trabajar.

Figura 103: Programa Amor por componentes, 2014

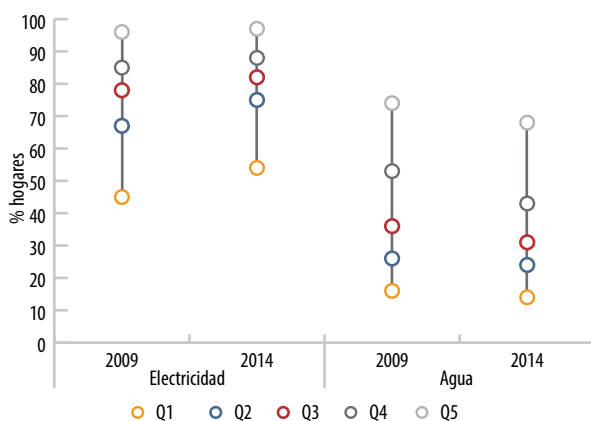


Fuente: Cálculos de autores en base a encuestas de hogares.

gratuitos de salud para infantes, niños, mujeres embarazadas y los ancianos, entre otros. Aunque de alcance limitado, el Programa Amor posee un componente que proporciona transferencias monetarias condicionadas a la participación de familias en talleres educativos de la comunidad. Para 2014, Programa Amor había alcanzado cerca de 300,000 niños menores de 5 años con servicios de desarrollo de primera infancia, reintegró cerca de 21,000 niños y jóvenes de 7 a 18 años en un sistema educativo, y apoyó la participación de más de 8,000 padres en talleres familiares. El componente más utilizado en 2014 fue la promoción de salud y provisión de servicios de salud para niños menores de 6 años, seguido de servicios de salud para aquellos de 60 años o más, acceso a educación preescolar, provisión de educación primaria a poblaciones vulnerables, concretamente los estudiantes con sobre edad, las mujeres embarazadas, y finalmente los hogares que se benefician con visitas familiares (Figura 103).

Los datos indican que hay posibilidad de mejorar el acceso a Programa Amor para las poblaciones pobres. Además, existen más oportunidades para evaluar empíricamente el impacto del programa. Datos de 2014 indican que el 52 por ciento de hogares que se benefician con Programa Amor pertenece a los quintiles de consumo más pobres, mientras que un adicional 21.9 por ciento pertenece al tercer quintil de consumo. Con el 32.6 por ciento de los beneficiarios del Programa de los dos quintiles más altos, los errores de inclusión todavía presentan un reto, aunque son relativamente similares cuando se contrastan

Figura 104: Acceso a electricidad y agua por quintiles 2009 y 2014 (% de hogares)

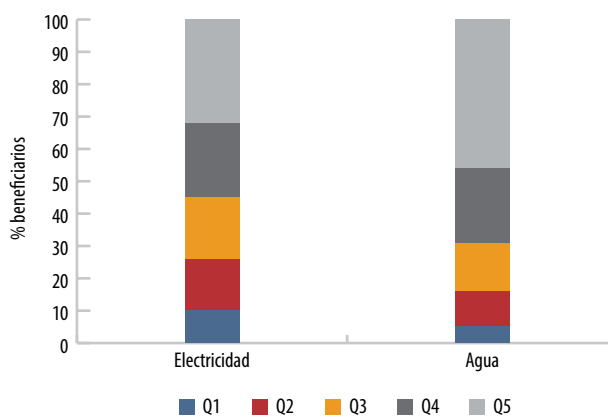


Fuente: Análisis de encuestas de hogares.

con otros programas de bienestar en Nicaragua (26.2 por ciento para Mochila Escolar y 32.8 por ciento para Merienda Escolar). Por tanto, todavía hay posibilidades de mejorar el enfoque en la pobreza de Programa Amor, ya que un poco menos de la mitad de las familias pobres todavía no se benefician de él. Programa Amor aún no sido evaluado externamente, lo que representa una valiosa oportunidad para evaluar su efectividad y extraer enseñanzas políticas para Nicaragua, así como para otros países en la región.

Los programas de alimentación escolar y asistencia escolar se encuentran entre las intervenciones más importantes en el país. El programa de alimentación escolar (Merienda Escolar) está implementado por MINED. El Programa beneficia más de un millón de estudiantes en las escuelas preescolar, primaria y secundaria. El Programa se financia en su mayoría con recursos del Tesorería Nicaragüense, cubriendo el saldo con fondos obtenidos del Programa de Alimentación Mundial (PMA), el Proyecto de Coordinación Internacional, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 2009, el Programa ganó reconocimiento internacional de PMA como una de las tres mejores intervenciones de su clase en 70 países. Los méritos de este Programa no sólo se deben al alcance de su cobertura, sino también a su organización, transparencia y administración de la distribución y entrega de los alimentos. Mochila Escolar, también lo pone en marcha MINED, e incluye la entrega gratuita de libros, uniformes, lápices, mochilas y zapatos.

Figura 105: Distribución de beneficiarios de electricidad y agua, 2014



Fuente: Análisis de encuestas de hogares.

Nicaragua también cuenta con múltiples programas de alimentación. La seguridad alimentaria es una de las prioridades del Gobierno y, a partir de 2007, se han diseñado programas asociados de agricultura productiva para complementar las transferencias en especie con el objetivo de fortalecer la producción de alimentos de subsistencia o proveer alimentos producidos localmente para las poblaciones necesitadas. El programa Paquete Alimentario Nacional beneficia a los ancianos, las personas con discapacidades, y aquellos que no cuentan con el ingreso suficiente para una canasta básica que incluya alimentos básicos como arroz, azúcar, pasta, aceite, y granos. El programa Hambre Cero busca fortalecer la producción de alimentos para la autosuficiencia en poblaciones rurales. El Programa abarca poblaciones que viven en extrema pobreza en áreas rurales que cuentan con una parcela de tierra para trabajar (de una a 10 acres de tierra en áreas rurales y semi rurales). El Programa incluye alimentos en especie y subsidios de producción, así como la provisión de asistencia técnica a aquellas familias cuya tierra no es apta para criar animales. También respalda la venta de la producción excedente en el mercado interno.⁶⁶

Otros programas de asistencia social incluyen beneficios en especie, en efectivo y de emergencia. Vivienda es también otra prioridad de la actual Administración. A partir de 2007, el Gobierno ha implementado Plan Techo,

66 Banco Mundial, 2009: Análisis del gasto público social. Banco Mundial

un programa de vivienda que proporciona insumos básicos para mejorar la vivienda de las familias más pobres. Esta intervención es muy importante en un país donde cerca del 80 por ciento de la población no tiene una vivienda adecuada. Además, a través de un programa especial llamado Brigada Médicos Sandinistas, el Ministerio de Salud envía doctores y enfermeras auxiliares a que asistan familias mediante la provisión de chequeos médicos a niños, a los ancianos, y a mujeres embarazadas, y suministrando las medicinas necesarias. Otra intervención es Bono Solidario, el cual otorga 750 córdobas a empleados públicos y ancianos. Finalmente, SINAPRED ha sido establecido para dar apoyo a actividades preventivas educacionales o atención a las consecuencias de desastres naturales, tales como huracanes, sequías, inundaciones, erupciones volcánicas y terremotos.

Nicaragua también asigna un monto importante de recursos para el aprovisionamiento de electricidad, agua, y subsidios de transporte público, aunque estas son intervenciones altamente regresivas. Alrededor del 0.1 por ciento del PIB se utiliza en subsidios para el consumo de energía y agua para jubilados, subsidios para el uso de transporte público urbano en la municipalidad de Managua, y subsidios para la energía en vecindarios económicamente vulnerables. Sin embargo, ya que cerca del 50 por ciento de los que viven en la extrema pobreza no cuentan con acceso a la electricidad y menos del 20 por ciento de los extremadamente pobres tiene acceso a agua corriente en sus casas, ellos no se benefician de estos subsidios (Figura 104). Por consiguiente, la ayuda termina beneficiando principalmente a los hogares no pobres, aquellos que probablemente podrían pagar sin descuentos. La proporción del total de hogares con acceso a servicios de agua y electricidad que son parte de los dos quintiles más pobres es 36 y 16 por ciento, respectivamente (Figura 105). Es importante notar que esto representa una estimación del límite más bajo del costo del subsidio para electricidad, ya que el grueso de los subsidios residenciales (para hogares que consumen menos de 150 kilowatts horas/mes) está financiado afuera del presupuesto a través de contribuciones de Petrocaribe (Venezuela). Como tal, es difícil calcular el total general de hogares apoyados (aunque en 2012 se calculó que benefició 677,000 hogares, y a un costo de 0.6% del PIB).⁶⁷

67 Ver Di Bella y otros (2015), y Zoratti (2013).

Indicadores del Mercado Laboral y Políticas Activas del Mercado Laboral

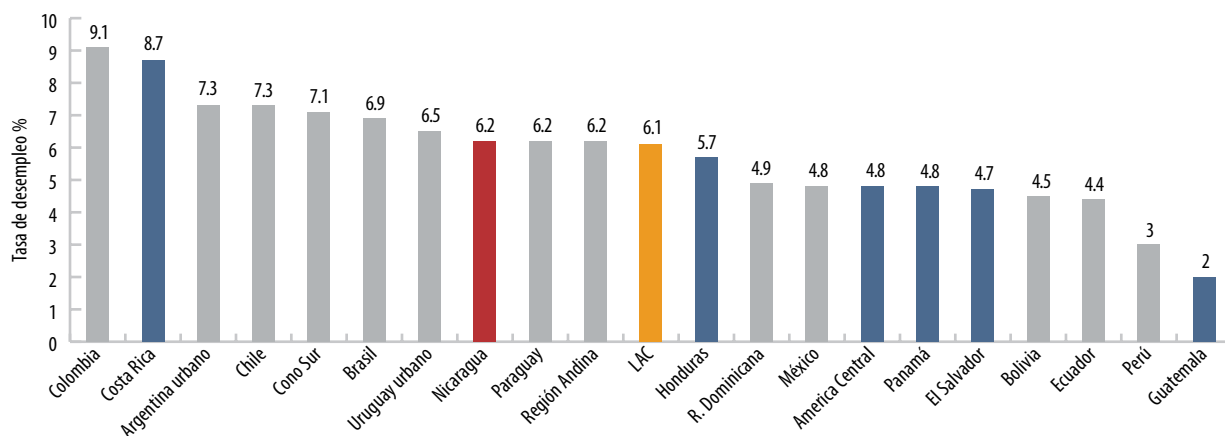
El índice de desempleo en Nicaragua se ha incrementado en los últimos años, pero sigue entre los más altos en Centro América. En 2014, la tasa de desempleo entre aquellos de 18-65 años de edad en Nicaragua era 6.2 por ciento, el segundo índice más alto de desempleo en Centro América detrás de Costa Rica (Figura 106). La tasa de desempleo de Nicaragua no sólo se encuentra por encima de la región Centro Americana (4.8 por ciento), sino que también se coloca ligeramente arriba de la región LAC (6.1 por ciento). Similar a muchos otros países Centro Americanos, el índice de desempleo de Nicaragua es de un dígito. Sin embargo, debe señalarse que un tercio de la población trabajadora está en una situación de subempleo. Si bien la tasa de desempleo disminuyó de 13 por ciento en 1998 a 6.6 por ciento en 2005,⁶⁸ creció a 7.5 por ciento en 2009 después de la crisis internacional. No obstante, para 2014 ya había disminuido por debajo de los niveles anteriores a la crisis a 5.9 por ciento.

A pesar de mejoras recientes en el desempleo general, este sigue siendo desproporcionalmente alto en áreas urbanas, entre los jóvenes, y entre aquellos con educación secundaria y superior. Entre 2005 y 2014, las tasas de desempleo disminuyeron para todos los grupos excepto para los jóvenes (15-24 años de edad). Para 2014, los jóvenes sostenían el índice más alto de desempleo en el país, en 11 por ciento (Figura 107). De manera similar, las tasas de desempleo para aquellos con educación secundaria y superior es más del doble de la de aquellos sin educación o sólo con educación primaria. También persisten grandes diferencias entre las áreas urbana y rural, ya que el índice de desempleo en áreas urbanas es 8 por ciento comparado con 3 por ciento en áreas rurales.

Los ingresos salariales se han incrementado en los últimos años, en particular para los trabajadores no cualificados. El continuo incremento del salario mínimo ha desempeñado un papel positivo en la reducción de las grandes diferencias salariales entre trabajadores cualificados y no-cualificados (Figura 108). Por ley, los aumentos en el salario mínimo se negocian todos los años

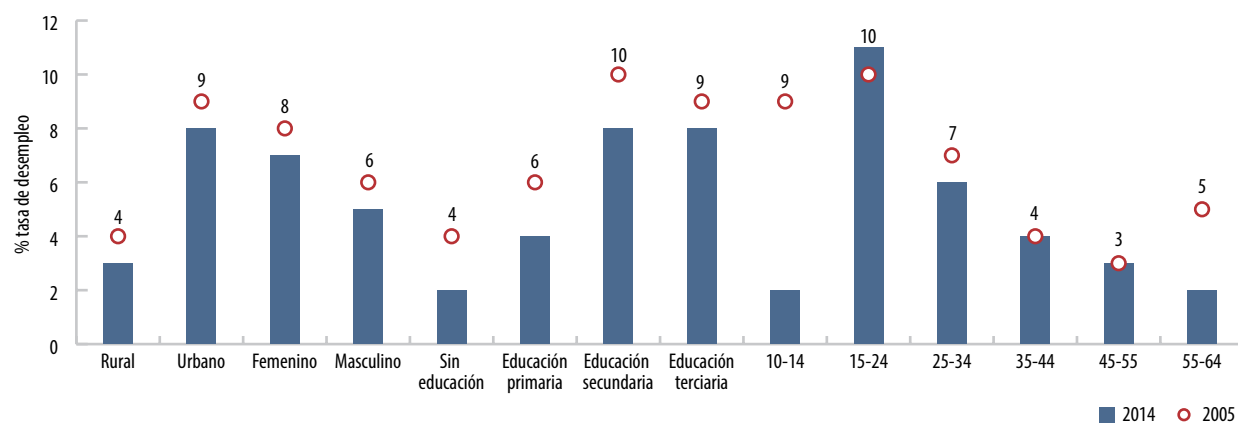
68 CEPAL (2013).

Figura 106: Tasa de desempleo por países, 2014



Fuente: Banco Mundial.

Figura 107: Tasa de desempleo por grupos diferentes, 2005 y 2014

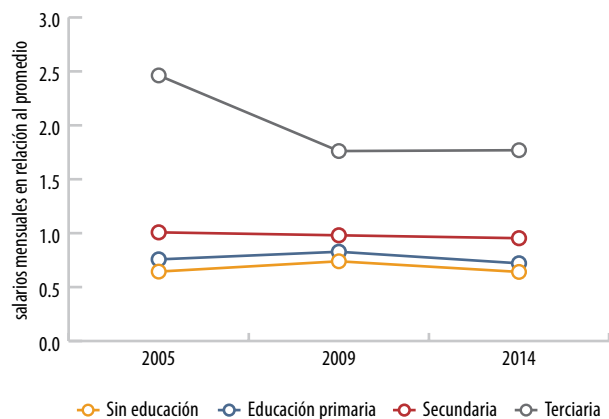


Fuente: Análisis de encuestas de hogares.

en una comisión tripartita realizada por el Gobierno, el sector privado, y los sindicatos. Los incrementos oficiales se aprueban en el primer trimestre de cada año estipulando los cambios para cada sector, así como el programa para su aplicación. A partir de 2007, se han aprobado otros ajustes salariales por el Gobierno con finalidad específica. Por ejemplo, en octubre 2008, el Gobierno aprobó un aumento del 18 por ciento en el salario mínimo para todos los empleados en el sector público y privado (la inflación acumulada en octubre 2008 era de 20.3%). En enero 2009, todos los trabajadores en ambos sectores de salud y educación recibieron incrementos salariales de hasta 16 por ciento de sus sueldos. En febrero 2010,

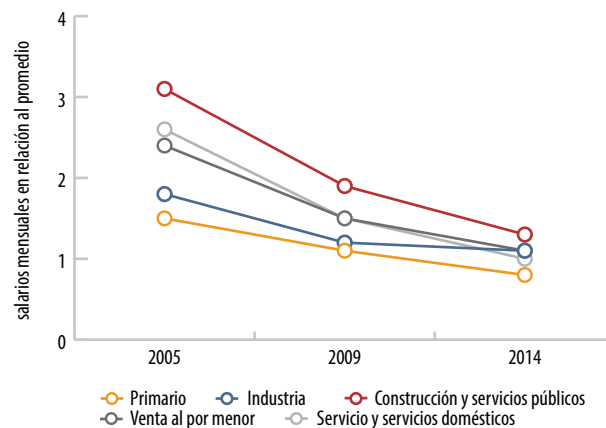
el salario mínimo para todos los empleados aumentó en 6 por ciento en la primera mitad, seguido de otro incremento de 6 por ciento en la segunda mitad de 2010. En mayo 1, 2010, el Gobierno anunció un aumento de 10 por ciento en los salarios de empleados públicos que percibieran menos de 5,500 córdobas al mes a través de un "bono solidario." En contraste, los ingresos laborales para aquellos con educación superior no crecieron tanto como los de los menos educados. Por sectores económicos, la brecha salarial también ha disminuido dado que los salarios se han incrementado más en los sectores de baja productividad tales como en actividades primarias (e. g., agricultura) (Figura 109).

Figura 108: Ingresos salariales por niveles educativos relativos a la media 2005-2014



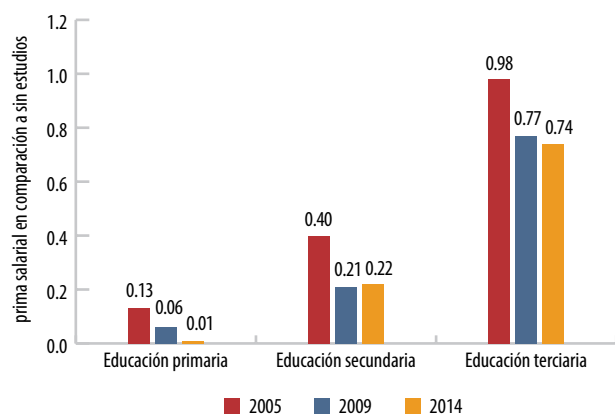
Fuente: Análisis de encuestas de hogares.

Figura 109: Ingresos salariales por sectores económicos relativos a la media 2005-2014



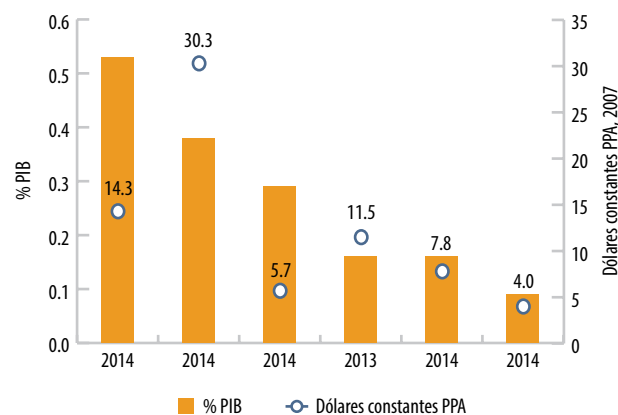
Fuente: Análisis de encuestas de hogares.

Figura 110: Rentabilidad de la educación 2005-2014



Fuente: Análisis de encuestas de hogares.

Figura 111: Gasto en PAMLs como proporción de PIB y dólares reales per cápita – PPA 2007



Fuente: Análisis de encuestas de hogares.

Recientes datos salariales reflejan beneficios decrecientes en la inversión en educación. Por ejemplo, cálculos preliminares señalan que la rentabilidad de la educación ha disminuido para todos los niveles educativos, en particular para aquellos con educación superior (Figura 110). Esto sugiere que las habilidades provistas por el sector de educación formal podrían no necesariamente ser aquellas requeridas por el sector productivo. También podría ser un reflejo de la baja calidad de la educación. Por otra parte, comparado con otros países en LAC, Nicaragua tiene los beneficios más bajos en educación para todos los niveles educativos.

Nicaragua es con creces el país que gasta los mayores recursos en proporción a PIB en PAMLs en Centro América. Nicaragua gasta 0.5 por ciento de PIB en PAMLs, lo que equivale a US\$14.30 per cápita. En términos reales, esto es más elevado que la mayoría de países Centro Americanos excepto por Costa Rica, que gasta US\$30.30 per cápita (Figura 111). Las PAMLs claves son Usura Cero, y los servicios provistos por INATEC (Cuadro 13). La mayor parte de estos programas se enfocan en los jóvenes, los pobres, los emprendedores, y apoyan la producción agrícola. La mayor parte del desembolso se asigna a programas de capacitación provistos por INATEC, representando el 95 por ciento del gasto total en PAMLs.

Cuadro 13: Principales PAMs

Programas	Descripción	Población Beneficiaria	Beneficiarios	Gasto
Capacitación y Formación Técnica - INATEC	Capacitación	Estudiantes y trabajadores de nivel medio, de acuerdo con las demandas y necesidades de las municipalidades, sectores productivos y proyectos nacionales de desarrollo.	213,570	0.5%
Programa Productivo Alimentario	Entrega de un Paquete de Producción de Alimentos compuesto por aves, semillas, plantas, herramientas y materiales para su cuidado y uso.	Familias rurales empobrecidas	44,000	0.09%
Desarrollo de las MIPYMES	Incentivos de lanzamiento	Grupos de personas asociadas para constituir o constituidas en micro, pequeña o mediana empresa.	735	0.01%
Usura Cero	Programa microcrédito para mujeres	Mujeres en áreas urbanas	.	0.02%
Fomento de la pequeña y mediana empresa familiar urbana y rural	Incentivos de lanzamiento – Asistencia técnica	Familias pobres con empresas productivas	4,164	0.02%
Fomento a la Producción y Comercialización Agrícola de las Familias y Comunidades	Incentivos de lanzamiento – Asistencia técnica	Familias pobres con problemas de producción agrícola	76,519	0.02%
Programa Crisol	Financiamiento y asistencia técnica para familias productoras pequeñas	Pequeños agricultores		
Patio saludable	Siembra de plantas frutales, cítricos, verduras, especias y enramadas en patios de beneficiarios.	Familias urbanas y suburbanas de los siguientes departamentos: León, Chinandega, Matagalpa, Jinotega, Chontales, Boaco, Río San Juan, Rivas, Las Segovias, Estelí, Masaya, Granada, Carazo and Managua	130	

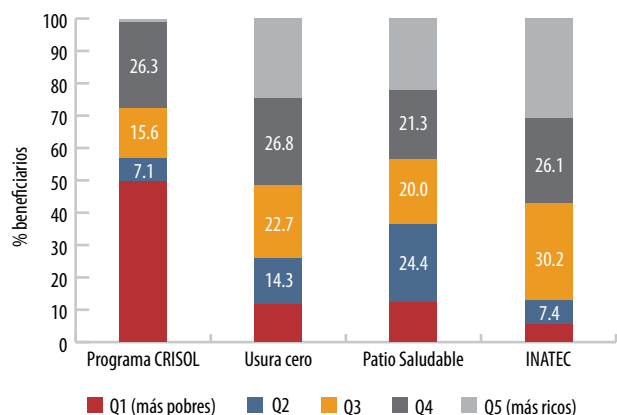
Fuente: Cálculos de autores usando software estandarizado ADePT (Módulo de Protección Social).

Cuadro 14: Cobertura de Principales PAMs, 2014

	Área de residencia			Estatus de Pobreza			Quintiles de consumo per cápita				
	Total	Urbana	Rural	XP	MP	NP	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Todos los programas del mercado laboral	7.7	9.4	5.5	4.0	5.2	8.9	5.0	6.1	8.8	9.7	9.1
Usura cero	4.7	6.2	2.5	0.6	3.7	5.5	2.7	3.3	5.3	6.3	5.8
Programa CRISOL	0.5	0.0	1.1	2.3	0.3	0.4	1.3	0.2	0.4	0.7	0.0
Patio Saludable	1.9	2.3	1.4	1.3	1.2	2.2	1.1	2.3	1.9	2.0	2.1
INATEC	1.0	1.3	0.5	0.0	0.4	1.3	0.3	0.4	1.5	1.3	1.5

Fuente: Cálculos de autores usando software estandarizado ADePT (Módulo de Protección Social).

Figura 112: Distribución de beneficiarios Principales PAML, 2014



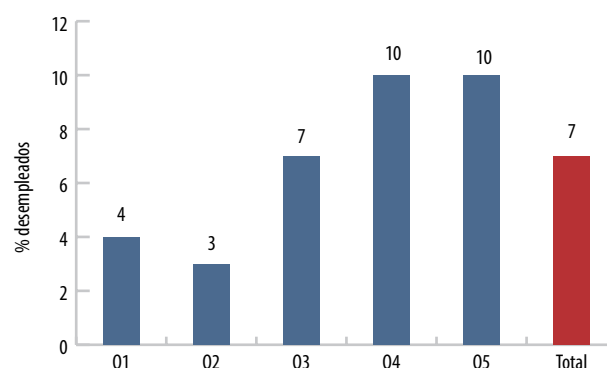
Fuente: Cálculos de autores usando software estandarizado ADePT (Módulo de Protección Social).

Las PAMLs tienen más cobertura en áreas rurales y entre los que no son pobres (Cuadro 14). Uno de los más importantes PALMs es Usura Cero, creada en 2007 y dirigida a familias que viven en la extrema pobreza en áreas urbanas. Proporciona acceso al crédito, transferencias en especie, y programas de capacitación para mujeres.⁶⁹ Según datos de 2014, la cobertura del Programa en áreas urbanas alcanzó el 6.2 por ciento comparado con 2.5 por ciento en áreas rurales, pero la mayor parte de los beneficiarios no son pobres. Programa Crisol es otra PAML que provee financiamiento a pequeños agricultores. Aunque abarca sólo una pequeña porción de la población, es el programa mejor focalizado a los pobres entre las PAMLs y ha tenido un tremendo impacto en el sector rural, especialmente en pequeños productores de maíz, frijoles, arroz y sorgo en áreas rurales. Las demás PAMLs aún tienen baja cobertura y la mayoría de beneficiarios no son pobres (Figura 112).

INATEC representa la mayor porción de desembolso en PAMLs, dando capacitación técnica, en una diversa variedad de temas a ambas poblaciones de jóvenes y adultos. Las PAMLs abarcan el 12 por ciento de la población empleada, en particular de los sectores de servicios

69 En 2013, el presupuesto del programa Usura Cero fue 0.02 por ciento del PIB. Estos recursos tienen diversas procedencias, incluyendo el tesoro nacional y financiamiento externo (donaciones y créditos). En 2009, 27 por ciento del financiamiento correspondió a préstamos externos, 7% a donaciones externas y el resto vino de fuentes del Estado, según la información provista por el Ministerio de Finanzas y Crédito Público de Nicaragua.

Figura 113: INATEC – cobertura de desempleados, 2014 %



Fuente: Análisis de encuestas de hogares.

y comercio. INATEC ofrece una amplia gama de cursos de corta duración (60 a 600 horas de clases) dirigidos a la formación de empleados o adultos subempleados. La demanda de cursos de capacitación es diversa, abarcando distintos sectores económicos, incluyendo: servicios y comercio; industria y construcción; y agricultura-forestal. Al igual que otras instituciones similares en la región, los recursos de INATEC provienen de un dos por ciento del impuesto empresarial sobre las nóminas, el cual les permite ofrecer cursos en 35 institutos técnicos en todo el país. En 2013, INATEC proporcionó servicios a 23,271 estudiantes de tiempo completo en distintas áreas técnicas y 315,729 cursos de medio tiempo. Sin embargo, los programas de capacitación para los desempleados son limitados. Datos de 2014 indican que únicamente el 7 por ciento de los desempleados había tomado un curso de capacitación en el último año (Figura 113). Además, la mayor parte de los beneficiarios de dichos entrenamientos pertenecen a los quintiles superiores de consumo. Debe señalarse que desde 2007 a 2013, la cobertura de las PAMLs se ha triplicado.

Otras intervenciones del mercado laboral incluyen los servicios de intermediación laboral de bajo costo y trabajos para emergencias. El Ministerio de Trabajo, MI-TRAB ha establecido el Servicio de Empleo Público, cuya función es la promoción del empleo y el autoempleo para apoyar la reinserción del desempleado en el mercado laboral. Sin embargo, la cobertura de servicios es aún muy limitada, con sólo cerca de 3,000 desempleados habien-

do sido reintroducidos en el mercado laboral en 2014. MITRAB está ampliando la red de servicios de empleo, ofreciendo información e intermediación laboral a través de mesas de empleo (oficinas de empleo) a nivel municipal, así como una orientación oportuna para respaldar proyectos, tales como el proyecto empresarial, ayudando a atraer la inversión y proporcionar capacitación técnica, entre otros.⁷⁰ Las labores para programas alimentarios constituyen un mecanismo para promover el empleo en situaciones de emergencia. Estos tipos de programas se activan ante el evento de una crisis y son financiados por medio de organizaciones internacionales, concretamente el PMA. Junto con el Ministerio de Agricultura y Silvicultura y la Empresa Nacional de Alimentos Básicos, estos programas han apoyado una gran cantidad de beneficiarios, casi duplicando la cobertura de 40,785 personas en 2008 a 78,030 en 2011.⁷¹

Estructura Institucional

El sistema PSE de Nicaragua ha existido por más de tres décadas adaptándose a las diferentes administraciones políticas y sus respectivas políticas sociales.

En la década de 1980, los servicios de asistencia social y de seguridad social fueron suministrados por una única institución. A principios de la década de 1990, una serie de reformas cambió las disposiciones institucionales, resultando en la división de la prestación de servicios entre unas pocas instituciones y dejando los servicios de seguridad social y pensiones bajo el INSS y los servicios de bienestar social bajo una institución creada recientemente, el Fondo Nicaraguense para Niños y Familia. En 1998, se creó MIFAN, y desde entonces ha sido el rector de asistencia social y servicios de atención buscando la prevención, promoción, y protección de las familias nicaragüenses. En 2007 se introdujeron más cambios en sus ordenanzas, agregando responsabilidades para la restitución de los derechos de los niños y cambiando su nombre al de Ministerio de Familia, Niños y Jóvenes.

A partir de principios de la década de 2000, ha habido una cantidad de grandes esfuerzos para comprender las causas de la pobreza en Nicaragua y desarrollar políticas y programas para reducirla, incluyendo la implementación de estrategias y reformas reductoras

de pobreza para el fortalecimiento del sistema PSE. El Gobierno promulgó PNPS en 2003, y diseñó el Sistema de Solidaridad para el Desarrollo en 2006. Durante este período, PNPS estuvo coordinado por MIFAN. Además, el Gobierno efectuó importantes inversiones en el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación. Sin embargo, estos ajustes no dieron los resultados esperados, ya que los objetivos de la política no se alcanzaron plenamente y la fragmentación de programas hizo difícil lograr un impacto significativo en la reducción de la pobreza durante este período.

Posteriormente, en 2007, la nueva Administración abrió paso a un cambio de visión importante en términos de política de Protección Social.

El resultado fue un mayor enfoque en la restitución de los derechos de las familias pobres, centrado por un compromiso general hacia el bien común, la equidad social y responsabilidad compartida para el desarrollo de las familias nicaragüenses. Para apoyar este nuevo planteamiento, se constituyó SNBS, coordinado por la Secretaría de Consejo de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social. Contrario a la Red de Protección Social, la cual se enfocaba en suministrar transparencias monetarias a los pobres, la principal atención de SNBS era garantizar y fortalecer la seguridad alimentaria, el acceso a servicios sociales, integración cívica, e infraestructura social. Mientras que Red de Protección Social PTC se discontinuó en 2007, se estableció una cantidad de nuevos programas sociales bajo este nuevo planteamiento, incluyendo los anteriormente discutidos Programa Amor, Hambre Cero y Usura Cero. Estos programas respaldaron la visión de restaurar los derechos de niños y familias y de desarrollar capacidades productivas entre grupos vulnerables, en términos de nutrición y a través del apoyo de medios de vida sostenibles, respectivamente. La implementación de SNBS se basó en: (i) responsabilidad compartida de familias para su propio desarrollo; (ii) una red comunitaria organizada de voluntarios; y (iii) coordinación inter-agencia y descentralización operativa, o “municipalización.”

Las instituciones que comprenden SNBS son bastante grandes y heterogéneas, añadiendo un nivel de complejidad a la planeación de políticas y creando retos del rendimiento. Con la creación de SNBS, se eliminaron muchos programas duplicativos a través de importantes esfuerzos para consolidar las intervenciones y alinear la cooperación internacional. De forma similar, muchas insti-

70 Flórez, Asencio (2014).

71 Laguna, J.R. (2012). Mapeo de programas públicos para enfrentar las crisis.

tuciones han asumido un proceso exhaustivo de reforma y revisión de programas a partir de 2007. Aun así, queda claro que SNBS comprende un gran número de instituciones y que los esfuerzos de coordinación siguen siendo bastante desafiantes. La fragmentación es todavía un reto y cabe la posibilidad de mejorar la eficacia y coordinación. Las instituciones que participan en SNBS incluyen: (i) La Secretaría del Consejo de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social (coordinación); (ii) MIFAN; (iii) MINED; (iv) MINSA; (v) INATEC; (vi) MITRAB; (vii) MINJUVE; (viii) el Instituto Nicaragüense para Mujeres; (ix) El Instituto Nicaragüense de Deportes; (x) el Instituto Nicaragüense de Cultura; (xi) el Instituto de Vivienda Urbana y Rural; (xii) el Ministerio del Interior; (xiii) la Policía Nacional; (xiv) la Lotería Nacional; (xv) el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio; (xvi) Agricultura Rural del Sector Público; (xvii) el Ministerio de Agricultura y Silvicultura; (xviii) el Ministerio de Economía de la Familia, Comunidad, Cooperativas, y Asociaciones; (xix) la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos; (xx) el Instituto Nacional de Silvicultura; (xxi) Instituto de Pequeña y Mediana Empresa; (xxii) el Instituto Nicaragüense de Cooperativas; (xxiii) el Instituto Nicaragüense de Turismo; (xxiv) la Secretaría de la Presidencia; (xxv) el Fondo de Inversión Social para Emergencia; (xxvi) Instituto Nicaragüense de Desarrollo Municipal; y, (xxvii) autoridades municipales. Finalmente, la planeación y elaboración del presupuesto por resultados de SNBS en su conjunto sigue siendo un área no desarrollada. Aún se planifican enfoques multisectoriales que se asignan por sector, de forma coordinada y apoyados por una estrategia común con objetivos definidos y metas plurianuales. Este es un esfuerzo que también podría desarrollarse más y ser apoyado por un plan presupuestario plurianual.

SNBS supone la implementación a nivel local a través de una red social de voluntarios, siendo un enfoque único en Centro América. En 2014, MIFAN despegó el Modelo de Bienestar Social Familiar y Comunitario (“Modelo de Atención”), que promueve la coordinación intersectorial a nivel local y operacional con otros planteamientos ejecutados por otros ministerios sociales. Incluye una amplia red de promotores sociales (4,080 en 2014), que son agentes voluntarios actuando como vínculos entre la comunidad y los proveedores de servicio para la restitución de sus derechos, fomentando la organización comunitaria y los talleres educativos para promover los valores familiares. Además, ellos participan en diferentes procesos, incluyendo campañas promocionales, activida-

des de planificación y recolección de datos para diagnósticos y evaluaciones, y apoyo para la implementación de programas sociales. Otros ministerios sociales tales como salud y educación también tienen voluntarios comunitarios. El valor agregado de este capital social en los territorios aún no se ha evaluado ni costado.

El registro de actores y servicios, y la implementación de un sistema asociado de referencia y contra-referencia, representa uno de los principales retos para el funcionamiento territorial de SNBS. El procedimiento de un sistema multisectorial tal como SNBS necesita una respuesta dinámica y, a veces, rápida ante las necesidades de la población por parte de las instituciones participantes. Esto requiere un registro de actores y una base de datos de los servicios disponibles y la ubicación de los puntos de acceso a los servicios, a través de los cuales las estrategias de coordinación cercana inter-agencia y participación y comunicación puedan permitir un sistema eficaz de referencia y contra-referencia para hacer frente a las variadas demandas de las comunidades. Para este fin, se ha elaborado un mapeo de actores y oportunidades de SNBS por parte de MIFAN con la ayuda del Banco Mundial. Proporciona información sobre servicios sociales a nivel departamental/municipal. Todavía hacen falta mayores esfuerzos para proporcionar actualizaciones regulares y preparar regulaciones sobre su empleo.

El desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación y otros mecanismos de rendición de cuentas para el actual programa de protección social se encuentran aún en sus primeras etapas. Los esfuerzos para crear un sistema de monitoreo y evaluación de información para SNBS dieron inicio en 2008 con la selección de indicadores, la creación de varias bases de datos, y el lanzamiento de actividades de monitoreo. No obstante, en lugar de estar orientados hacia resultados, eran sobre todo actividades de localización y de ejecución financiera/física. Actualmente, los sistemas de monitoreo y evaluación y los indicadores no se han consolidado para dar seguimiento a la ejecución del sistema como un todo. Las instituciones todavía reportan individualmente el progreso sobre sus respectivas metas, según lo acordado en el Plan Nacional de Desarrollo Humano. Estos indicadores se reportan en el Sistema Presidencial de Monitoreo y Evaluación (Sistema de Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, SIGRUN). SIGRUN se ha diseñado para monitorear regularmente los indicadores claves en los diferentes sectores

de los ministerios públicos y las agencias descentralizadas. Está limitado al uso Gubernamental (no disponible al público). El monitoreo y análisis de tomar decisiones basadas en evidencia es todavía un área que requiere mejoras en todas las instituciones de SNBS, reflejando la fragmentación y falta de un marco legal unificado para regular el monitoreo, evaluación, implementación, y los mecanismos de rendición de cuentas para políticas sociales. Aun no se considera en estos diseños la interoperabilidad de los sistemas. Contrario a otros países en Centro América y LAC, Nicaragua aún no ha desarrollado un registro único de beneficiarios en todas las instituciones de implementación que puedan permitir mejor coordinación de las intervenciones y una focalización mejorada de las intervenciones en los pobres, aunque se han iniciado recientemente esfuerzos bajo MIFAN. Es fundamental progresar en estos esfuerzos, así como lo es actualizar el mapa de pobreza de 2005 con datos recientes de EMNV 2014. Nicaragua también sigue detrás de Centro América y LAC en el uso de evaluaciones de impacto para evaluar intervenciones, aunque BID ha estado apoyando la evaluación del Programa Amor (resultados no disponibles al público) y el Banco Mundial está apoyando el proceso y la evaluación del impacto del componente de subsidios familiares de MIFAN. Sin embargo, es importante reconocer que el Gobierno ha seguido implementando (con apoyo de asociados para el desarrollo) censos periódicos y encuestas de hogares que permitan el seguimiento de la cobertura de las principales intervenciones sociales. Las políticas del Gobierno también reflejan la necesidad de un esquema social de auditoría, que se concibe como un pilar de la gobernanza participativa. No obstante, esto aún debe implementarse. Ciertos programas, tales como los implementados por MIFAN, están en proceso de análisis y los esfuerzos para sistematizar mejores prácticas de auditoría social y mecanismos de reclamo están en camino, pero aún no se ha establecido un marco regulatorio para la auditoría social.



VII. Conclusión y recomendaciones de política

Nicaragua ha tenido un crecimiento económico regular en la pasada década, que ha contribuido a una importante reducción de la pobreza (la más grande en Centro América), así como a mejorar los indicadores de desarrollo humano. De 2001 a 2014, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) de Nicaragua promedió 3.4 por ciento, ayudó a que la pobreza se redujera de 48 por ciento en 2005 a 30 por ciento en 2014. Importantemente, Nicaragua ha logrado mejoras durante los últimos quince años en casi todos los indicadores de desarrollo humano, y a un ritmo mucho más rápido que los países regionales y comparadores. Por ejemplo, en educación, Nicaragua incrementó las tasas de Matrícula y conclusión en todos los niveles, casi alcanzando los promedios de Centro América y Latinoamérica y el Caribe (LAC). Se observaron mejoras similares en la mayoría de indicadores de salud y Protección Social y Empleo (PSE), aunque siguen los retos respecto al mejoramiento de partos asistidos y a la reducción de la desigualdad y el desempleo.

Muchas de estas tendencias positivas en indicadores de desarrollo humano se pueden asociar con los crecientes esfuerzos fiscales hacia el mejoramiento del gasto en el sector social. Como porcentaje del PIB, el gasto público social aumentó en una tercera parte entre 2007 y 2014, destacando un enorme esfuerzo fiscal (de 10 por ciento en 2007, comparado con 13.5 por ciento en 2014). Durante este período, el gasto público social fue incrementado en todos los sectores, aunque el gasto en salud representa la porción más grande. A partir de 2014, el gasto social en Nicaragua está casi en el prome-

dio de Centro América en 13.9 por ciento, aunque aún se encuentra entre los más bajos en la región LAC en términos per cápita.

Las cuentas fiscales se han deteriorado recientemente, lo que podría presentar algunos retos en la sostenibilidad de los actuales niveles de financiamiento para los gastos del sector social. Si bien la situación fiscal general en Nicaragua es mejor que en la mayoría de países Centro Americanos, el déficit consolidado del sector público se amplió a 2 por ciento en 2014 después de los subsidios (y se calculó en 2.7 por ciento del PIB en 2015). Esto se debió en gran medida al descenso en préstamos provistos por el sector privado en términos concesionales originados de los subsidios de petróleo de Venezuela y del reciente deterioro en el balance fiscal de empresas de propiedad estatal. El deterioro de cuentas fiscales limitará probablemente las posibilidades de mayores incrementos en el gasto del sector social, y podría requerir recortes para garantizar la sostenibilidad fiscal en los próximos años.

Mejor planificación y monitoreo del gasto público son necesarios para optimizar la gestión presupuestaria de Nicaragua. Si bien Nicaragua cuenta con un plan de desarrollo a mediano plazo, el uso de formulaciones presupuestarias basadas en resultados se encuentra todavía en sus primeras etapas. Hay espacio para mejorar y expandir los actuales esfuerzos de planificación y elaboración de presupuestos por resultados más allá de unos pocos ministerios (salud y educación) a todos los sectores sociales. Una mayor transparencia en la ejecución presupuestaria permitiría un gasto más eficiente, ya que histó-

ricamente, sólo los presupuestos aprobados están disponibles a los hacedores de política y al público, al contrario de la información sobre el uso de fondos y resultados logrados. Mientras que la información sobre la ejecución presupuestaria anual de los gastos de capital es de fácil seguimiento, la localización de gastos recurrentes es extremadamente difícil.

Educación

A pesar de varias conclusiones para optimizar el acceso, la eficiencia interna, y el logro en educación primaria, algunas ineficiencias internas en el sistema de educación (reflejado en repetición y estudiantes con sobre edad) y una todavía baja inversión general en educación básica han limitado la capacidad de producir mejores resultados educativos. Las políticas implementadas desde 2008 han contribuido a mejorar el acceso y la retención en educación primaria, así como a incrementar el nivel educativo de la población en su totalidad. Sin embargo, el volumen y la distribución del gasto en educación, el cual es todavía altamente regresivo en niveles post secundaria, de alguna forma limita la capacidad de utilizar los gastos en educación como un mecanismo para promover una prosperidad compartida. Avanzando, queda un número de retos importantes, concretamente: (i) reducir tanto el ingreso tardío en el sistema de educación básica como las repeticiones/deserciones en 1º. a 9º. grado; (ii) mejorar la calidad de los resultados del aprendizaje en todo el consejo, los cuales siguen siendo bajos (a pesar de ser los más equitativamente distribuidos en Centro América); y (iii) hacer la educación secundaria superior suficientemente atractiva para los adolescentes en áreas rurales, en parte a través del mejoramiento de la relevancia y la reestructuración del currículo. También es clave el mejoramiento de la calidad del docente para mejorar la calidad de todo el sistema educativo. Al respecto, la falta de mecanismos de selección adecuados, las limitaciones para proporcionar una capacitación docente de calidad, y la falta de incentivos para los mejores maestros calificados representan obstáculos que deben suprimirse. Finalmente, una débil coordinación entre todos los diferentes actores, un sistema altamente centralizado y una baja responsabilidad están también afectando la calidad del sistema en su totalidad. Por ejemplo, los numerosos cambios efectuados por el actual Gobierno al sistema de educación a partir de 2008 aún deben formalizarse legalmente o reunirse bajo una sola e inclusiva estrategia del

sector educativo con un solo mecanismo de información, monitoreo y evaluación.

El fortalecimiento de algunas de las medidas ya establecidas para mejorar los resultados de conclusión y aprendizaje de la educación básica, al mismo tiempo que se adopte una estrategia más integral, enfocada en resultados, tendría probablemente un impacto importante. En el corto plazo, para reducir la cantidad de abandonos, se podría enfocar específicamente en reducir el ingreso tardío a primer grado y eliminar los obstáculos que impiden la continuidad en toda la educación básica. Primero, esto implica seguir con la implementación del Modelo de Calidad para Educación Preescolar, haciendo énfasis en mejorar la capacitación docente, así como la infraestructura y las instalaciones preescolares en áreas rurales, particularmente en la Costa Caribe. Segundo, se debe emprender una revisión del progreso logrado y, posteriormente, los esfuerzos para implementar la Estrategia de Primero y Segundo Grado deben evaluarse y reforzarse con otras políticas nacionales para reducir la deserción a principios del ciclo educativo básico (primero y segundo grados). Tercero, se deben seguir mejorando las condiciones del aprendizaje en las escuelas multigrado (ubicadas sobre todo en áreas rurales), incluyendo el aprendizaje docente, optimizando también la infraestructura escolar, y utilizando instrumentos de aprendizaje adaptado. Cuarto, a nivel de la secundaria superior, es también importante fortalecer los diagnósticos sobre las causas de la deserción, así como desarrollar una estrategia integral para hacer más atractiva la educación secundaria a los adolescentes. Entre otras cosas, esto también podría incluir nuevas pedagogías, tales como el uso de tutorías y/o currículos más modernos y relevantes (con contenidos seleccionados adaptados a las áreas rurales). Finalmente, son evidentes las necesidades de nuevas asignaciones presupuestarias para mejorar la calidad de la infraestructura escolar, incluyendo tanto la construcción de nuevas escuelas como/o el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas existentes en áreas rurales, con particular énfasis en las escuelas secundarias.

A medio plazo, se debe revisar el currículo de educación básica para consolidar la articulación de varios programas e iniciativas ad hoc que ya han sido adaptadas por el Gobierno. Dichas estrategias ya bajo implementación incluyen destacar el Inglés como un segundo idioma, promover el uso de tecnologías nuevas, mejorar

la calidad educativa (tal como a través del Modelo de Calidad para Educación Preescolar, la Estrategia de Primero y Segundo Grado, la Estrategia Multigrado, Educación Secundaria a Distancia en el Campo, y garantizar la continuidad y la adecuada coordinación entre niveles educativos. Además, un enfoque mejorado que combine contenidos generales y técnicos aumentaría probablemente la relevancia del aprendizaje para el mercado laboral y reduciría el costo de oportunidad de asistir a una educación secundaria superior.

Las reformas en políticas docentes podrían también apoyar la selección de mejores candidatos, más equipados, e incentivar a los maestros eficientes, y motivar el alto rendimiento en todo el sistema. Para poder lograr esto, se requieren varias acciones. En el corto plazo, sería importante evaluar los principales retos que enfrentan los maestros en manejo de aulas y fomentar el aprendizaje a través de observaciones y evaluaciones continuas, llegando a los instructores en centros de capacitación docente, y realizando encuestas/estudios de observación en las aulas. Segundo, será importante llevar a cabo una revisión nacional tanto del currículo para formación docente preparatoria para educación básica, como del marco institucional para capacitación docente. Finalmente, se necesita gradualmente desarrollar y formalizar la contratación de maestros comunitarios de preescolar (educadoras comunitarias) cuando y si están oficialmente certificados; con capacidades y cualificaciones adecuadas, un incremento en el pago probablemente incentivaría mejorar el desempeño y la responsabilidad.

En el plazo medio, será importante mejorar los incentivos (financieros y no financieros) para un desarrollo profesional docente basado en el mérito, que podría estar basado principalmente en el desempeño presencial del maestro y los resultados del aprendizaje del estudiante. Además, será fundamental promover el uso regular de evaluaciones del aprendizaje estudiantil para mejorar la calidad del docente. Respecto a la selección del maestro, será importante mejorar este proceso incrementando la selectividad para el ingreso a programas de educación docente, así como ser más selectivo en la contratación de maestros de máxima calidad. Estos esfuerzos han de respaldarse a través de la combinación de políticas de ayuda financiera con medidas para superar los obstáculos no financieros de los más vulnerables y reducir así el costo de oportunidad de participar en la formación

docente. De manera más importante, también son necesarias reformas importantes en las escuelas de formación docente de educación básica (escuelas normales). Por ejemplo, hace falta mejorar el currículo, las pedagogías, y la infraestructura, así como aumentar la disponibilidad de becas para los estudiantes más destacados. Para mejorar la calidad del docente de secundaria, CNU podría: (i) incrementar los recursos asignados a la formación docente por parte de facultades educativas (de su presupuesto autónomo); y, (ii) abrir nuevos cursos en regiones selectas y/o brindar becas a maestros sobresalientes de secundaria para completar su título de posgrado en educación.

Finalmente, una revisión del actual marco legal, institucional y de gestión podría facilitar una toma de decisiones mejorada y más informada y finalmente mejorar la rendición de cuentas dentro del sistema. Varias acciones serían necesarias. A corto plazo, sería importante realizar una evaluación nacional de los principales temas y retos que enfrenta el funcionamiento del sistema de educación. También sería importante abordar la posibilidad de dirigirse hacia una gestión más descentralizada de ciertas áreas (gestión de infraestructura escolar, planificación, monitoreo y evaluación, gestión informática, etc.) ante las delegaciones departamentales y municipales de MINED. En el mediano plazo, un reto principal del proceso de reforma será la necesidad de revisar el marco legal para incorporar formalmente las actuales políticas y programas. Finalmente, el fortalecimiento del sistema educativo debería ir acompañado de mejoras en el acceso a la información pública que permita a todos los actores interesados tomar decisiones mejor informadas y planificadas. Asimismo, mayores inversiones en educación básica en la Costa Caribe podrían promoverse mediante el desarrollo de más mecanismos de financiamiento para los Secretariados de Educación de Gobiernos Regionales Autónomos.

Salud

Según se observa en el capítulo sobre salud, aunque el gasto público de Nicaragua en salud se ha incrementado recientemente, aún sigue siendo bajo en relación a otros países, así como también en términos per cápita. Existe una necesidad inconfundible de mejorar la eficiencia del gasto en salud, particularmente en vista de las actuales restricciones fiscales. Por ejemplo, MINSA podría mejorar el uso de asignaciones presupuestarias basadas

en resultados logrados en los principales hospitales y hospitales de referencia en el país.

Al mismo tiempo, el sector salud también podría beneficiarse de recursos adicionales para expandir más su cobertura y calidad del servicio. Al respecto, el Gobierno puede considerar: (i) introducir nuevas políticas públicas para generar ingresos para el sector salud, tales como el impuesto a las bebidas endulzadas, y revisar y fortalecer la implementación de políticas existentes, tales como el impuesto al tabaco; y (ii) mejorar la eficiencia del gasto público en el sector salud promoviendo mayor coordinación inter-institucional entre MINSA e INSS. Además, MINSA puede mejorar el uso de asignaciones presupuestarias basadas en resultados logrados en los principales hospitales y hospitales de referencia en el país.

El relativamente equilibrado gasto en hospitales y en programas de cuidados primarios, acompañado de la sólida dirección de MINSA ha contribuido a lograr mejoras en los resultados, pero los retos persisten. Algunas mejoras incluyen la disminución en las tasas de mortalidad infantil y materna y desnutrición crónica y el incremento en la expectativa de vida general. No obstante, siguen existiendo retos de cerrar brechas de cobertura respecto a ciertos resultados. Por ejemplo, Nicaragua necesita seguir abordando la mortalidad materna y la creciente amenaza de ENC. Aunque las proporciones del gasto por cuenta propia han disminuido en general, el Gobierno debe continuar trabajando para reducir las disparidades en el acceso, la calidad y el costo de servicios entre áreas urbanas y rurales y en todos los quintiles de ingresos.

Si bien se ha logrado progresar al garantizar una gestión y gobernanza institucional sólidas de las intervenciones decisivas, la calidad sigue siendo un reto. Hasta la fecha MINSA ha demostrado la capacidad de brindar satisfactoriamente servicios esenciales de salud arraigados firmemente a nivel comunitario a través de la implementación de MOSAFC. Sin embargo, a pesar de dichos logros, unos pocos aspectos relacionados con la calidad de la atención siguen presentando problemas. En este contexto, hay necesidad de: (i) efectuar revisiones sistemáticas de los resultados de salud para garantizar la efectividad del sistema de atención de salud y el buen funcionamiento de la red de salud; (ii) mejorar la eficiencia al asegurar el uso óptimo de los recursos disponibles

para obtener los mayores beneficios o resultados; y (iii) asegurar que el sistema de salud sea suficientemente receptivo tanto en modalidad como en tipo de servicio prestado para servir adecuadamente a las personas con distintas necesidades y/o creencias culturales.

También son necesarios esfuerzos multisectoriales y cambios de política para abordar algunos retos que aún existen en el sector salud. Tales esfuerzos requieren un mandato de alto nivel,⁷² estrategias, y suficientes presupuestos para implementar. Por ejemplo, primero la colaboración intersectorial entre MINED, MIFAN y MINJUVE a través de la implementación de ENSDIA debe incluir el desarrollo de programas integrados para prevenir y abordar los efectos del embarazo adolescente. Segundo, el sector salud ha invertido mucho en evaluar y gestionar el desecho hospitalario en los hospitales de Managua, lo cual también fomentó un diálogo sobre el manejo de los residuos no peligrosos y la eliminación de residuos peligrosos. No obstante, se requiere mayor participación por parte de municipalidades y MARENA para asegurar el manejo adecuado de los desechos peligrosos, particularmente en lugares de eliminación pública con un alto potencial de exposición poblacional. Tercero, el sector salud podría emprender una función dirigente en fortalecer e incentivar una respuesta multisectorial respecto a enfermedades crónicas y trauma. Aunque se debe continuar abordando proactivamente estos retos a través de intervenciones específicas de salud, las intervenciones de otros sectores serían primordiales para implementar eficazmente políticas públicas que aborden ENC y factores de riesgo relacionados con trauma/violencia.

Siguiendo adelante, el Gobierno podría considerar las siguientes recomendaciones de corto plazo para el sector salud: (i) evaluar la experiencia en implementación de MOSAFC de diez años, particularmente respecto al funcionamiento de la red de atención de salud y la calidad de la atención; (ii) fortalecer la capacidad de MINSA para regular la cadena de suministro de drogas y el acceso a drogas, y mejorar la disponibilidad de fármacos, particularmente a nivel de atención primaria; (iii) incluir una línea presupuestaria en MINSA para el mantenimiento, la prevención y reparación de equipo médico y no médico; y, (iv) introducir nuevas políticas públicas para generar in-

72 Acuerdos Ministeriales

gresos para el sector salud, tales como el impuesto a bebidas endulzadas, y revisar y fortalecer la implementación de políticas existentes, tales como el impuesto al tabaco.

En el mediano a largo plazo, el Gobierno podría considerar lo siguiente: (i) el desarrollo, costeo, e implementación de una estrategia coordinada para mejorar la disposición de servicios preventivos y curativos para enfermedades crónicas y casos de trauma en todas las municipalidades, dirigida por MINSA; (ii) elaboración e implementación de un plan maestro para fortalecer la gestión farmacéutica y desarrollar una política pública integrada sobre medicinas; (iii) mejoramiento de la coordinación interinstitucional entre MINSA e INSS, incluyendo la integración de prácticas de prevención y promoción establecidas por MINSA para INSS y revisión de subsidios cruzados percibidos por instituciones provisionales que trabajan para INSS; y (iv) MINSA podría mejorar el uso de asignaciones presupuestarias basadas en resultados para los hospitales y hospitales de referencia en el país.

Protección Social y Empleo

No obstante el gasto en Protección Social y Empleo se ha incrementado en años recientes, Nicaragua sigue detrás de otros países en Centro América y LAC.

Los recientes aumentos en el gasto en seguridad social se deben en gran medida al lanzamiento de la pensión de edad reducida proporcionalmente, mientras que otros incrementos en asistencia social procedieron en forma de subsidios. Sin embargo, comparado con otros países en Centro América, el gasto PSE de Nicaragua en asistencia social es el más bajo. Esto se explica en parte por la ausencia de una asignación presupuestaria explícita para SNBS y al hecho que Nicaragua no asigna recursos a Programas de transferencias monetarias. No obstante, sí es el que más gasta en PAMLs en Centro América.

A pesar de que la cobertura de seguridad social se ha incrementado, Nicaragua es aún uno de los países con contribuciones más bajas al sistema de seguridad social en LAC y siguen los temas de sostenibilidad. La proporción de empleados que contribuyen al sistema de seguridad social se ha incrementado a partir de 2001, pero sigue siendo baja en comparación con otros países en LAC. En 2014, el Gobierno emprendió una reforma del sistema de pensión por reparto para abordar los temas de sostenibilidad, pero no logró entregar resultados debido

a cambios de política. Según se observó en el capítulo PSE, se proyecta que INSS comience a registrar déficits antes de 2017, y se espera que el fondo de reserva se agote antes de 2024. En este contexto, es fundamental realizar medidas trabajando para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensión, y ampliar la cobertura a poblaciones actualmente excluidas, tales como los pobres.

Además de seguridad social, la asistencia social también se ha expandido a través de subsidios y programas de atención social. Siguiendo adelante, es fundamental comprender la rentabilidad y el impacto de dichos programas. En años recientes, Nicaragua ha expandido su cobertura de asistencia social y servicios de atención social, a través de programas emblemáticos tales como Merienda Escolar, Mochila Escolar, y Programa Amor. En general, estos programas tienen una cobertura regular en áreas rurales, entre los de extrema pobreza, y entre aquellos en el quintil más bajo. Sin embargo, se podría mejorar la precisión del objetivo, ya que cerca del 50 por ciento de beneficiarios de asistencia social no pertenecen a los dos quintiles más pobres de la distribución del consumo debido a la naturaleza universal de muchos de estos programas insignia. Además, aunque resultados preliminares sugieren que estos programas han tenido impacto en la pobreza entre beneficiarios, no se ha llevado a cabo ningún análisis costo-beneficio adecuado o evaluación de impacto, dificultando poder comprobar el verdadero nivel del impacto o comprender oportunidades para mejoramientos. Mejorar la efectividad de la asistencia social y de las intervenciones de atención social exige invertir en monitoreo y evaluación. Por ejemplo, sería importante completar pronto la evaluación de valoración de impacto de Programa Amor para documentar logros e informar sobre regulaciones potenciales.

Contrario a la mayoría de países en la región, Nicaragua no cuenta actualmente con un programa nacional de transferencia monetaria. Sin embargo, las lecciones de la exitosa Red de Protección Social podrían incorporarse ampliamente en el diseño de futuras políticas de protección social. Asimismo, habiendo fortalecido los desafíos de la oferta relacionados con el suministro de servicios básicos, podría ser un buen momento para considerar transformar algunos subsidios no focalizados/regresivos en intervenciones sociales de transferencia monetaria y adaptar las PAMLs y estrategias de empleabilidad para apuntar explícitamente a los más pobres.

Respecto a la relativamente elevada tasa de desempleo, Nicaragua ha realizado importantes esfuerzos para expandir las PAMLs. Nicaragua gasta más que cualquier otro país en Centro América en PAMLs, incluyendo Usura Cero, que da acceso al crédito, a transferencias en especie, y programas de capacitación para mujeres, y servicios suministrados por INATEC. La mayoría de estos programas están dirigidos a los jóvenes (quienes están expuestos a un alto desempleo) y a aquellos empleados normalmente en el sector informal, o autónomos,⁷³ o apoyan la producción agrícola.

Los esfuerzos para mejorar la adecuación, fuentes de financiamiento, y focalización de las PAMLs son fundamentales para avanzar. En realidad, pocos de los grupos vulnerables se benefician de estas intervenciones, resaltando la necesidad de un enfoque explícito y dedicado para alcanzar los grupos vulnerables. Por ejemplo, Nicaragua podría considerar combinar la provisión de formación y las transferencias monetarias con promociones empresariales en un planteamiento “graduación-de-pobreza”. Organizaciones tales como BRAC han mostrado éxito al utilizar este tipo de enfoque para ayudar a las poblaciones a salir de la pobreza extrema (Banerjee et al, 2015).

A partir de principios de la década de 2000, ha habido un número de cambios de política y visión en la política PSE en Nicaragua. En 2007, la Administración Ortega cambió el enfoque de las políticas PSE sobre restaurar los derechos a las familias pobres, centrándose en la equidad social y la responsabilidad compartida para el desarrollo. Para respaldar estos esfuerzos, se constituyó SNBS, con la coordinación de la Secretaría de Consejo de Comunicación y Ciudadanía para el Desarrollo Social y la participación de todos los ministerios trabajando en programas de desarrollo social y bienestar. Sin embargo, a pesar de una visión clara, la multitud de instituciones que comprende SNBS son grandes y heterogéneas, resultando en retos de fragmentación y obstaculizando potencialmente la planeación de políticas y la implementación de programas eficaces. En este contexto, hay necesidad de revisar el marco operativo y el desarrollo de mecanismos para mejorar la implementación de SNBS, incluyendo posiblemente la consolidación de intervenciones bajo menos agencias de implementación.

73 Con la excepción de los empleados capacitados por INATEC y contribuyendo 2% de su salario de nómina.

También deben consolidar los esfuerzos para mejorar la coordinación a nivel local. Finalizar y digitalizar el mapeo de actores dentro del sector podría mejorar la coordinación. El funcionamiento de un sistema multisectorial, tal como SNBS, exige un alto nivel de dinamismo y la capacidad de responder rápidamente a las necesidades de la población. Esto requiere, entre otras cosas, un registro de actores institucionales (con su ubicación e inventario de servicios disponibles). Aprovechando esto, las estrategias de coordinación cercana, participación y comunicación inter-agencia, podría permitir un sistema eficaz de referencia y contra referencia para satisfacer las demandas de la comunidad. Con este fin, se podrían completar los actuales esfuerzos en marcha en MIFAN y ponerlos a prueba en otros ministerios competentes. Además, y para maximizar el impacto de los programas de SNBS, sería importante priorizar la atención en comunidades con la más alta incidencia de pobreza extrema, con la mayor exposición a desastres naturales, y con necesidades básicas no satisfechas (tanto en las áreas rural como urbana). Finalmente, el planteamiento multisectorial para la entrega integral de los servicios a poblaciones seleccionadas (tales como niños, jóvenes o los ancianos) debería sistematizarse y desarrollarse más.

Finalmente, se debe hacer más para mejorar los mecanismos de monitoreo y evaluación y de rendición de cuentas de los programas de protección social. Aun hacen falta esfuerzos de monitoreo y el uso de análisis para tomar decisiones basadas en estadísticas, destacando un área importante de enfoque para mejorar la calidad y eficacia en el proceso de toma de decisiones. En contraste con otros países en Centro América y LAC, Nicaragua aún no ha desarrollado un registro único de beneficiarios en todas las instituciones implementadoras que pueda permitir una mejor coordinación de las intervenciones y fortalecer el enfoque en los pobres. Sin embargo, MIFAN dirige esfuerzos para expandir tal registro más allá de sus propios proyectos para incluir aquellos de otros ministerios competentes. Concluir este esfuerzo será fundamental, como lo será actualizar el mapa de pobreza de 2005 con datos de la reciente EMNV 2014. Finalmente, las políticas del Gobierno también reflejan la necesidad de controles mejorados y de implementar una auditoría social, los cuales se consideran un pilar de la gobernanza participativa. Sin embargo, esto aún requiere una implementación a mayor escala y ser diseminado públicamente.

Anexo 1: Matriz de opciones de corto y mediano plazo para la reforma de políticas

Opciones para la reforma de políticas	Opciones a corto plazo	Opciones a mediano plazo
Educación		
Fortalecer medidas que fomenten la conclusión y el mejoramiento del aprendizaje en educación básica.	<ul style="list-style-type: none"> • Equilibrar el gasto para apoyar la formalización de maestros comunitarios de preescolar (“Educadoras Comunitarias”); • Mejorar la formación docente preescolar y la infraestructura (especialmente en áreas rurales de la Costa Caribe) a través de la implementación del “Modelo de calidad para preescolar”; • Apoyar la reducción de alumnos desertores en 1º. y 2º. grado, fortaleciendo la implementación nacional de la “Estrategia de 1º. y 2º. grado”; • Continuar mejorando las condiciones de aprendizaje en escuelas multigrado en áreas rurales combinando formación docente, infraestructura escolar e instrumentos de aprendizaje adaptado; • Mejorar el diagnóstico de las causas de abandono comenzando en secundaria inferior y desarrollar una estrategia integral para hacer la escuela más atractiva a los adolescentes con nuevas pedagogías; tutorías y reforma curricular; 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar los currículos de educación básica y los instrumentos de aprendizaje para preescolar, primaria y secundaria para asegurar la articulación entre niveles educativos así como los contenidos adaptados a cada contexto rural/urbano. • A nivel de secundaria técnica superior, mejorar la combinación de contenidos generales y técnicos y fomentar la articulación de la educación técnica y superior para incrementar la pertinencia de currículos para el mercado laboral;
Reformas en políticas docentes para reclutar estudiantes destacados, fomentar el desempeño mejorado y aumentar la responsabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el diagnóstico/evaluación de los principales retos para maestros a través de evaluaciones docentes continuas, llegando a los instructores en los centros de formación docente y realizando estudios de observación de aula y encuestas. • Realizar un proceso nacional de revisión de currículos para la formación docente previa al servicio para educación básica así como el marco institucional para la formación docente en el país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar incentivos para el desarrollo profesional docente • Promover un uso sistemático de evaluaciones de aprendizaje estudiantil para evaluar y mejorar la calidad de los maestros. • Implementar mecanismos de selección para contratar mejores maestros al: (a) incrementar la selectividad de ingreso en escuelas de formación docente y (b) hacer más selectivo el proceso de contratación de maestros. • Aumentar la inversión en Escuelas de Pre-empleo de Formación Docente (infraestructura y becas estudiantiles) • Aumentar los recursos de CNU asignados para la formación docente de secundaria por las facultades de educación.

Opciones para la reforma de políticas	Opciones a corto plazo	Opciones a mediano plazo
Educación		
Revisión de actual marco legal, institucional y de gestión para tener una toma de decisiones más informada y mejorar la responsabilidad en el sistema.	<ul style="list-style-type: none"> Promover la descentralización gerencial de ciertas áreas claves para las delegaciones departamentales y municipales de MINED (gestión de infraestructura escolar; planificación, monitoreo y evaluación; y gestión de información) 	<ul style="list-style-type: none"> Revisión del marco legal de educación para incorporar formalmente las actuales políticas y programas. Mejorar el acceso a la información pública que permita que todos los actores interesados contribuyan eficazmente hacia el mejoramiento del sistema nacional de educación. Mejorar los mecanismos de financiamiento para los Secretariados de Educación de los Gobiernos Regionales Autónomos, para aumentar la inversión en educación básica en la Costa Caribe.
Salud		
Mejorar la cobertura y calidad del servicio	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar la experiencia de implementación de 10 años del MOSAFC, particularmente respecto al funcionamiento de la red de atención de salud. Fortalecer la capacidad de MINSA de regular la cadena de suministro de drogas y el acceso a las drogas, y mejorar la disponibilidad de fármacos particularmente a nivel de atención primaria. Incluir una línea presupuestaria para el mantenimiento, prevención y reparación de equipo médico y no médico de MINSA. 	<ul style="list-style-type: none"> Continuar mejorando el acceso y la asequibilidad de medicinas, elaborar e implementar un plan maestro para consolidar la gestión farmacéutica y desarrollar una política pública integrada sobre medicinas.
Mejorar el monto y el uso eficiente de fondos disponibles para el sector salud	<ul style="list-style-type: none"> Introducir nuevas políticas públicas para generar ingresos para el sector salud tales como gravar las bebidas endulzadas y revisar y consolidar la implementación del impuesto al tabaco. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la coordinación entre MINSA e INSS, incluyendo que INSS integre las prácticas de prevención y promoción establecidas por MINSA Que el Gobierno revise las subvenciones cruzadas percibidas por las instituciones provisionales que trabajan para INSS. Que MINSA mejore el uso de asignaciones presupuestarias basadas en resultados a los principales hospitales y hospitales de referencia en el país.
Intensificar los esfuerzos para abordar ENC, trauma, y enfermedades transmitidas por vectores		<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar, costear, e implementar una estrategia coordinada para mejorar el suministro de servicios preventivos y curativos para enfermedades crónicas y casos de trauma en todas las municipalidades; MINSA podría dirigir este esfuerzo.
Protección Social		
Mejorar la sostenibilidad del sistema de pensión	<ul style="list-style-type: none"> Revisar la focalización de la pensión social para asegurar que beneficie a los más necesitados 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar la sostenibilidad del reparto para cubrir las brechas deficitarias.
Evaluar la eficacia de las intervenciones de asistencia social	<ul style="list-style-type: none"> Finalizar la evaluación de impacto de Programa Amor 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar la posibilidad de transformar algunas transferencias en especie en transferencias monetarias (condicionales o incondicionales)
Revisar la focalización y el diseño de PAMLs	<ul style="list-style-type: none"> Poner a prueba un nuevo enfoque de “modelo de graduación” mezclando la formación con el capital inicial Evaluar barreras para un eficaz acceso a las PAMLs para los grupos vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> Expandir el “modelo de graduación” si se comprueba su éxito. Revisar el diseño y los instrumentos del perfil de las PAMLs para la identificación de beneficiarios y responder a las necesidades del mercado.
Revisar marco institucional y coordinación de SNBS	<ul style="list-style-type: none"> Revisar el marco operativo de SNBS Concluir el mapeo de actores y de intervenciones en la oferta a nivel local. 	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar en menos intervenciones y en instituciones con mandato sobre el sistema de protección social. Reenfocar intervenciones en áreas prioritarias, considerando la alta incidencia de la pobreza y el subabastecimiento de servicios básicos.
Mejorar M&E de programas sociales	<ul style="list-style-type: none"> Concluir un registro único de beneficiarios de programas sociales Actualizar mapa de pobreza basado en EMNV 2014 	<ul style="list-style-type: none"> Serie generales de evaluaciones de impacto de programas sociales Incluir auditorías sociales como instrumentos claves de gobernanza participativa

Anexo 2: Bases de datos de Encuestas de Hogares - Fuente y definición de variables

Países	Período	Encuestas de hogares	Educación	Protección Social	Trabajo	Salud
Costa Rica	2007-2014	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2007-2009. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2010-2014. Encuesta Nacional de Salud en Costa Rica (ENSA-2006). Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIGH) 2012-2013.	EHPM, ENAHOs	EHPM, ENAHO	EHPM, ENAHO	ENSA, ENIGH
El Salvador	2007-2013	EHMP 2007-2013	EHPM	EHPM	EHPM	EHPM
Guatemala	2006, 2011	Encuesta nacional de condiciones de vida ENCOVI 2006 y 2011	ENCOVI	ENCOVI	ENCOVI	ENCOVI
Honduras	2007-2013	EPHPM 2007-2013. Encuesta Demográfica y de Salud (DHS) 2011-2012.	EHPM	EHPM	EHPM	DHS
Nicaragua	2005 2009	EMNV 2005 y 2009	EMNV	EMNV	EMNV	EMNV
Panamá	2007-2013	Encuesta de Hogares (ECH) 2007-2009. Encuesta de Mercado laboral (EML) 2010-2013. Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENV) 2008	ECH, EML	ECH, EML	ECH, EML	ENV

Metodología: La clasificación garantiza la consistencia en los países.

Educación	La clasificación asegura la consistencia en los niveles educativos: 6 años para educación primaria y 6 años para educación secundaria.
Protección Social	Sigue la clasificación de Banco Mundial - Aspire
Trabajo	Sigue la clasificación de Organización Internacional de Trabajo
Salud	Sigue las clasificaciones de Salud - ADePT.
Resultados: La mayor parte de los Cuadros se produjeron utilizando el software ADePT – Protección Social, Trabajo, Educación y Salud.	

Anexo 3: Bases de datos del gasto social - Fuente y definición de variables

Gasto Social: Corresponde al presupuesto ejecutado por entidades centralizadas y descentralizadas.

Período: 2007-2013

Cobertura: Gobierno central + Nivel sub nacional. Todos los sectores públicos

Datos: Gasto total por niveles de gobierno, entidades descentralizadas, fuentes de financiamiento y algunas veces a nivel de programa

Clasificación: Sigue la clasificación FMI pero con algunas modificaciones en educación y Protección Social.

Salud: Incluye el gasto en servicios prestados a personas individuales y servicios prestados sobre una base colectiva

Clasificación CA	Clasificación del FMI	
Productos, aparatos y equipo médico	7071	Productos, aparatos y equipo médico
Servicios ambulatorios	7072	Servicios ambulatorios
Servicios hospitalarios	7073	Servicios hospitalarios
Servicios públicos de salud	7074	Servicios públicos de salud
R & D Salud	7075	R & D Salud
Salud n.e.c	7076	Salud n.e.c

Educación: Incluye el gasto en servicios prestados a alumnos y estudiantes enviúdales y el gasto en servicios prestados sobre una base colectiva. El desglose de educación se basa en las categorías de nivel de la Clasificación internacional normalizada de la Educación de 1997 (ISCED-97) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, las Ciencias y la Cultura (UNESCO).

Clasificación CA	Clasificación del FMI	
Preescolar	7091	Educación preescolar y primaria
Secundaria	7092	Educación secundaria
Terciaria	7093	Educación terciaria no terciaria
	7094	Educación terciaria
Otros	7095	Educación no definible por nivel
	7096	Servicios subsidiarios para la educación
	7097	I&D educación
	7098	Educación n.e.c
Excluye: pensiones de docentes. Incluye: Becas		
Modificaciones: Excluye el monto gastado en instituciones de capacitación.		

Protección Social: Incluye el gasto en servicios prestados y transferencias a personas individuales y hogares y el gasto en servicios prestados sobre una base colectiva

Clasificación CA	Clasificación del FMI	
Enfermedad y discapacidad	7101	Enfermedad y discapacidad
Seguridad social	7102	Vejez
Transferencias monetarias	7104	Familia y niños
Otra asistencia social	7107	Exclusión Social n.e.c
	7108	I&D Protección Social
	7109	Protección Social n.e.c
	7103	Supervivientes
Programas del mercado de trabajo activos	Monto gastado en institución de capacitación + asuntos laborales	
Subsidios	Energía, gas, agua.	
Modificación: Excluye: 7105 Desempleo y 7106 Vivienda. Incluye subsidios y el gasto de mercado de trabajo activo.		

Referencias

- Afonso, A., A. Romero, and E. Monsalve. 2013. "Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America." IADB Discussion Paper 279, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Afonso, A., L. Schuknecht, and V. Tanzi. 2005. "Public Sector Efficiency: An International Comparison." European Central Bank Working Paper 242, European Central Bank, Frankfurt.
- Afonso, A., L. Schuknecht, and V. Tanzi. 2010. "Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets." *Applied Economics* 42 (17): 2147–64.
- Almeida, R., E. Fitzsimons, and H. Rogers. Forthcoming. "How to Prevent Secondary-School Dropout in Latin America: Evidence from Rigorous Evaluations." Mimeo.
- Blackwell, A. (2014) "Instituciones y Gobernanza en el Sector de Educación en Nicaragua" Mimeo Banco Mundial.
- Bruns, B., and J. Luque. 2014. "Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean." Washington, DC: Banco Mundial.
- Bruns, B., F. Filmer, and H. A. Patrinos. 2015. "Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms." Washington, DC: Banco Mundial.
- Clements, B., S. Gupta, I. Karpowicz, and S. Tareq. 2010. "Evaluating Government Employment and Compensation." Washington, DC: Fondo Monetario Internacional
- Di Bella, Gabriel., Lawrence Norton, Joseph Ntamungiro, Sumiko Ogawa, Issouf Samake, y Marika Santoro (2015). "Subsidios de Energía en Latinoamérica y el Caribe: Levantamiento de Inventario y Retos de Políticas." Documento de Trabajo de FMI 15/30.
- CEPAL (2013). "Sistemas de Protección Social en Latinoamérica y el Caribe: Nicaragua."
- ENDESA.2011/12. Encuesta Nacional de Demografía y Salud- Nicaragua.
- FMI (2015), "Staff Report for the 2015 Article IV Consultation". Washington, DC.
- Glewe, P., and K. Muralidharan. 2015. "Improving School Education Outcomes in Developing Countries: Evidence, Knowledge Gaps, and Policy Implications." In *Handbook of the Economics of Education*, edited by Eric Hanushek, Stephen Machin, and Ludger Woessmann. Elsevier, pp. 653–743.
- Instituto Nacional de Estadística (2006). Nicaragua: Estimaciones y proyecciones de población nacional 1950-2050.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2015) Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para el período de 2015–2018,
- Ministerio de Educación de Nicaragua (2016); Análisis de situación del sector educativo. (Borrador)

Ministerio de Educación de Nicaragua (2015); "Modelo de Calidad para Preescolar"

Ministerio de Educación de Nicaragua (2014) Estrategia de Aprendizaje con Enfoque de Desarrollo Infantil en Primero y Segundo Grado de Educación Primaria".

Ministerio de Educación de Nicaragua (2014) Revisión de Nicaragua de la Educación Para Todos al 2015 - Evaluación del Plan Estratégico de Educación (PEE) 2011-2015

Ministerio de Educación de Nicaragua (2012); Plan Estratégico de Educación 2011 – 2015.

Ministerio de Educación de Nicaragua; Evaluación Nacional del Aprendizaje de los Estudiantes en 4º, 6º y 9º Grado. MINED, 2010.

Ministerio de Salud de Nicaragua (MINSa). 2015 y 2013. Datos Estadísticos.

MINSa 2015. Informe PRPSIEP157 e-SIGFA.

MINSa, 2007. Marco Conceptual del Modelo Familiar y Comunitario MOSAFC. Managua, Nicaragua.

Murray et al. 2014. Global, Prevalencia global, regional y nacional de sobrepeso y obesidad en niños y adultos durante 1980-2013: un análisis sistemático para el Estudio Global de Carga de Enfermedad 2013.

UNESCO / LLECE (2014) comparación de resultados del segundo y tercer estudio regional comparativo y explicativo serce y terce 2006-2013.

UNESCO / LLECE (2015) Resultados del segundo y tercer estudio regional comparativo y explicativo factores asociados.

Banco Mundial. 2015. Indicadores de Desarrollo Mundial.

Organización Mundial de la Salud. 2008, 2011, 2013. Informes de Carga de Enfermedad.

Organización Mundial de la Salud. 2015. Estadísticas de Salud Mundial. Sitio web OMS.

Zoratti, Alberto (2013). "Análisis del Marco Tarifario, Subsidios y Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico de Nicaragua: Análisis Económico y Financiero." Mimeo, Banco Inter-Americano de Desarrollo.



GRUPO BANCO MUNDIAL

The World Bank
1818 H Street, NW,
Washington, DC 20433, USA.
www.worldbank.org