

SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN NICARAGUA



expediente abierto

Situación de la educación preescolar en Nicaragua

Mejoramiento y lecciones en el período 2012-2017



Producción:
Expediente Abierto

Investigador:
Alex Bonilla

Asistente de investigación
Carlos López

Edición:
Doris Arlen Espinoza García

Diseño y diagramación:
Leonel Manzanarez Jaime

Managua, Nicaragua
Enero, 2020



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons:
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional



CONTENIDO

	Siglas y acrónimos	3
	Índice de gráficos	4
I.	Introducción	5
	1.1 Sobre el impacto de invertir en educación para la primera infancia	6
	1.2 La educación preescolar en Nicaragua	7
II.	Evolución del acceso y cobertura en la modalidad en el período 2012-2017	8
III.	Análisis de eficiencia del sistema público en la educación preescolar	11
	3.1 El esfuerzo institucional por la educación preescolar	11
	3.2 El gasto social en educación preescolar	14
	3.3 Costo per cápita por estudiante de preescolar	17
IV	Condiciones actuales relacionadas con el mejoramiento de la atención en la educación preescolar	19
	4.1 Los programas sociales en el sector educación	19
	4.2 El modelo educativo para la educación preescolar	20
V.	Situaciones relacionadas con la calidad de la atención en el preescolar	22
VI.	Conclusiones	31
VII.	Recomendaciones	33
VIII.	Referencias bibliográficas	35



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABP	Aprendizaje Basado en Proyectos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAE	Comité de Alimentación Escolar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CDI	Centro de Desarrollo Infantil
CIASSES	Centro de Investigación y Acción Social Educativa
CICO	Centros Infantiles Comunitarios
CNU	Consejo Nacional de Universidades
EPI	Espacio Pedagógico de Interaprendizaje
FUNIDES	Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IEEPP	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
LCD	Ley de Carrera Docente
LGE	Ley General de Educación
MEIDI	Modelo de Educación Inicial y Desarrollo Infantil
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFAN	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez
MINED	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
PdE 2017-2021	Plan de Educación 2017-2021
PEE 2011-2015	Plan Estratégico de Educación 2011-2015
PGR	Presupuesto General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PINE	Programa Integral de Nutrición Escolar
PNPI	Política Nacional de Primera Infancia
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Cultura y la Educación
VPCD	Vigilancia y Promoción del Crecimiento y Desarrollo



ÍNDICE DE GRÁFICOS

<p>GRÁFICO N.º 1 Matrícula de educación preescolar Nicaragua período 2007-2009</p> <p>Pág. 8</p>	<p>GRÁFICO N.º 2 Matrícula de educación preescolar Nicaragua período 2012-2017</p> <p>Pág. 9</p>	<p>GRÁFICO N.º 3 Evolución de la matrícula de preescolar en el período 2009-2018</p> <p>Pág. 9</p>
<p>GRÁFICO N.º 4 Gasto público en educación como porcentaje del PIB</p> <p>Pág. 14</p>	<p>GRÁFICO N.º 5 Gasto en preescolar como porcentaje del gasto público en educación</p> <p>Pág. 15</p>	<p>GRÁFICO N.º 6 Porcentaje del gasto público en Centroamérica por nivel educativo en 2014</p> <p>Pág. 15</p>
<p>GRÁFICO N.º 7 Gasto público en educación por nivel educativo 2007-2014</p> <p>Pág. 16</p>	<p>GRÁFICO N.º 8 Costo per cápita en preescolar según matrícula - Centroamérica en el período 2012-2016</p> <p>Pág. 17</p>	<p>GRÁFICO N.º 9 Gasto per cápita por nivel educativo Nicaragua período 2016-2019</p> <p>Pág. 18</p>
<p>GRÁFICO N.º 10 Nivel académico de docentes consultadas</p> <p>Pág. 23</p>	<p>GRÁFICO N.º 11 Servicios básicos existentes en el preescolar según dependencia</p> <p>Pág. 24</p>	<p>GRÁFICO N.º 12 Mobiliario y recursos existentes en el aula de preescolar según dependencia</p> <p>Pág. 25</p>
<p>GRÁFICO N.º 13 Percepción de beneficio de los programas sociales en el preescolar formal</p> <p>Pág. 26</p>	<p>GRÁFICO N.º 14 Percepción de beneficio de los programas sociales en el preescolar comunitario</p> <p>Pág. 27</p>	<p>GRÁFICO N.º 15 Matrícula de educación preescolar 2012-2018</p> <p>Pág. 28</p>
<p>GRÁFICO N.º 16 Acciones que se impulsan en la escuela y la comunidad para el ingreso de la niñez al preescolar</p> <p>Pág. 29</p>	<p>GRÁFICO N.º 17 Acciones que se impulsan en la escuela y la comunidad para la permanencia de la niñez en el preescolar</p> <p>Pág. 30</p>	

I. Introducción



Fotografía cortesía de Fe y Alegría, Nicaragua.

Tanzi (2000), citado en Pereyra (2002), sugiere que la evaluación de la calidad del sector público solo puede lograrse a través del análisis del rol del Estado, si los objetivos de dicho rol son alcanzados eficientemente, entonces puede decirse que existe un Gobierno de alta calidad. En tal sentido, la eficiencia del sector público dependerá del logro de tales objetivos al menor costo, es decir, con el menor grado de distorsiones, la menor presión fiscal, número de empleados y empleo de recursos.

Gupta, Clements y Tiongson (1998), sugieren que una forma de mejorar la eficiencia del gasto en educación es modificar la estructura de la asignación de este al interior de los niveles educativos. Sobre una muestra de 66 países, los autores indican que los países asiáticos, que dedicaron la menor proporción del gasto en educación superior durante un período de 10 años, fueron las economías que mostraron los mejores indicadores sociales en educación.

Gupta, Honjo y Verhoeven (1997), examinaron la eficiencia del gasto público en educación y salud de 38 países de África comparándolos con los de Asia y del hemisferio occidental. Los resultados muestran que, en promedio, los países de África son menos eficientes en la provisión de educación pública que los países asiáticos y los del hemisferio occidental. Se encontró, además, cierto grado de heterogeneidad en la eficiencia del gasto en educación al interior de los países africanos y que la asignación de mayores

recursos presupuestales no necesariamente indica una mejora en la eficiencia del gasto público en educación.

Lo anterior hace pensar en la importancia y urgencia de analizar las bases o criterios de asignación presupuestaria a los diferentes niveles educativos, para ello es necesario alternar estos criterios con los de rentabilidad de la educación, y en una instancia más específica sobre el impacto social de la educación respecto a las metas de desarrollo humano de un país.

En el presente reporte, se hace un análisis específico sobre la dimensión de la eficiencia educativa en la educación preescolar de Nicaragua, acotándolo en el período 2012-2017. No se pretende determinar qué es malo o qué es bueno respecto a los análisis teóricos existentes, sino explicar el comportamiento de algunas variables en estudio, contrastarlo con ciertos estándares internacionales y relacionarlo con percepciones que se tienen al respecto de los logros o limitaciones que se desprenden de las estrategias educativas implementadas en el período, que están orientadas a mejorar el derecho a una educación en la primera infancia, específicamente a la educación preescolar.

Las variables de este estudio son esfuerzo institucional (desagregadas en función de las políticas para la educación de la primera infancia y el gasto social en educación preescolar) y la variable de eficiencia en la atención (expresada en términos de costo per cápita).

1.1. Sobre el impacto de invertir en educación para la primera infancia

En los últimos años, son muchas las investigaciones que se han realizado a nivel mundial para determinar los efectos que tiene la inversión social significativa en la primera infancia, incluso como factor determinante en el desarrollo humano de un país. Algunas evidencias científicas al respecto se citan a continuación:

- ▶ Un estudio realizado por el economista y premio nobel James Heckman, demostró cómo cada dólar invertido en educación temprana tenía altas tasas de retorno, no solo a nivel económico, lo relevante era cómo eso se manifestaba en lo social.
- ▶ Por otro lado, el estudio High Scope Perry Preschool Study ha demostrado los efectos que tiene la educación en primera infancia en el largo plazo. Han participado de este estudio 123 niños nacidos en hogares de bajo nivel socioeconómico, en Ypsilanti, Michigan; con alto riesgo de tener un bajo rendimiento escolar. Entre los años 1962 y 1967, niños de 3 y 4 años fueron divididos aleatoriamente en dos grupos de control. Un grupo recibió educación preescolar de alta calidad y el otro grupo, no. La particularidad de este estudio es que se continuó midiendo el impacto de la educación recibida a lo largo de diferentes etapas de la vida de estas personas. El 97% de quienes participaron de este estudio, que aún continuaban con vida a la edad de 40 años, fueron censadas comprobando que las que habían recibido educación de alta calidad en su primera infancia habían finalizado el nivel secundario, tenían mayores ingresos, mayores chances de conservar un trabajo y menores chances de cometer crímenes.

Para condensar el impacto positivo que tiene la inversión en educación preescolar, se pueden mencionar fundamentalmente cuatro grandes aristas o dimensiones sobre las cuales la evidencia científica internacional ha acumulado datos y experiencias en estudios longitudinales:

1. La educación a temprana edad (como en la etapa preescolar) ayuda a reducir las brechas de inequidad en el aprendizaje de los niños y niñas más pobres respecto a aquellos que tienen mejores privilegios en el acceso a la educación desde los primeros años de vida. El éxito escolar desde los primeros años de escolaridad es alto y el efecto psicológico se manifiesta positivamente en la motivación de los estudiantes, a su vez esto reduce la posibilidad de estigmatizar a los estudiantes que no han tenido un buen desempeño escolar.

2. Otro elemento muy positivo respecto a la importancia de invertir en la educación preescolar es que incide en el estado de la salud y la nutrición de los niños y niñas. En este nivel se desarrollan habilidades psicoemocionales y actitudinales en los estudiantes, que tienen un fuerte vínculo con hábitos de higiene personal, familiar y comunitaria, con actividades de cuidado y protección del entorno, y con el manejo de prácticas que mejoran de forma directa sus condiciones de vida.

3. El desarrollo de habilidades cognitivas de nivel superior que son estimuladas en la primera infancia mediante procesos educativos formales se torna predictor de éxito para el alcance de habilidades cognitivas de nivel superior en el plano personal y profesional, como la comprensión lectora, la lógica y el pensamiento divergente. Y esto es fundamental en el alcance de puestos de trabajo que son altamente remunerados.

4. La inversión en programas de educación temprana en poblaciones de bajos niveles socioeconómicos tiene una tasa de retorno de 7% a 10% anual. Además, trae de forma intrínseca, ventajas en cuanto a la salud, productividad económica y aumenta los índices de prevención de violencia.

1.2. La educación preescolar en Nicaragua

En Nicaragua, hay dos dependencias principales del preescolar público:

1. El preescolar formal, atendido por una maestra contratada por el Ministerio de Educación (MINED) y que funciona en instalaciones públicas (generalmente escuelas primarias).

2. El preescolar no formal o comunitario, atendido por docentes catalogadas como “educadoras comunitarias voluntarias”, quienes reciben una pequeña remuneración económica de parte del Estado (dentro de las asignaciones presupuestarias a la educación básica y media, este rubro es llamado “ayudas económicas”).



La mayor parte de las niñas y los niños que viven en áreas rurales asisten a los preescolares comunitarios, es decir, a los espacios educativos instalados en la comunidad (muchas veces del plantel educativo, que existe o no en la misma), donde las condiciones del aprendizaje tienden a ser de menor calidad que en las escuelas públicas.

Las educadoras comunitarias son, generalmente, jóvenes de comunidades rurales o barrios urbano-marginales que trabajan como voluntarias, pero que no cuentan con una formación pedagógica formal y que podrían incluso no haber finalizado su educación secundaria, muchas de ellas amas de casa, madres solteras o sencillamente habitantes de sus comunidades con voluntad de apoyar la educación preescolar en su territorio, lo cual basta para convertirse en educadora.

Desde 2009, la mayoría de los niños y niñas que viven en áreas rurales han sido atendidos en preescolares de la comunidad. En general, estos preescolares comunitarios no se adhieren a los estándares de calidad ni gozan de un

acompañamiento frecuente de parte del MINED, muchas veces el mobiliario utilizado por los niños y niñas es proporcionado por la misma comunidad.

La actualización y capacitación de las educadoras generalmente se hace mediante los Espacios Pedagógicos de Interaprendizajes o EPI, en donde una vez al mes reciben orientaciones de planificación y evaluación, y son capacitadas en algunas temáticas generales, muchas veces no tan vinculadas a las necesidades de formación para la pedagogía del nivel.

La calidad de la atención en la modalidad depende de la actualización y formación continua del personal docente para el preescolar, sin embargo, la baja formación de las educadoras puede incidir significativamente en el desarrollo de habilidades de prelectura, preescritura y socioemocionales necesarias para la transición exitosa de niños y niñas del preescolar al primer grado, lo cual es determinante para la adaptación de ellos y ellas al ciclo de la educación primaria y en su continuidad educativa.

II. Evolución del acceso y cobertura en la modalidad en el período 2012-2017

De acuerdo con los datos recopilados en el diagnóstico que se presenta como apartado inicial del Plan Estratégico de Educación (PEE) 2011-2015, en el período 2007-2009, Nicaragua experimentó una pequeña recesión en la población estudiantil del nivel preescolar; en la transición del ciclo lectivo 2007-2008 se dio un incremento significativo en la matrícula (casi 6000 estudiantes más), pero en el siguiente ciclo 2008-2009 la matrícula cayó en aproximadamente 7000 estudiantes menos. (Ver gráfico n.º 1)

No existe ninguna explicación oficial de parte de las autoridades del Ministerio de Educación, resultante del momento, pero es posible atribuir la situación a la depuración de la matrícula escolar que se dio a nivel nacional en todas las modalidades de estudio del subsistema de educación básica y media posterior a la abolición



Fotografía cortesía de Fe y Alegría, Nicaragua.

del modelo de autonomía escolar en 2007, ya que se denunciaron actos de corrupción¹ manifestados en la inflación² de la matrícula como práctica corrupta de obtener mayores ingresos en las transferencias presupuestarias destinadas a los centros escolares autónomos, las cuales se hacían sobre la base de un costo per cápita por estudiante. La práctica desvirtuó el sentido de gratuidad de la educación, y en muchos casos tocó sensiblemente la ética en la carrera docente.³

GRÁFICO N.º 1
Matrícula en educación preescolar período 2007-2009



(Fuente: Plan Estratégico de Educación 2011-2015)

¹ <http://archivo.elnuevodiario.com.ni/opinion/187285-autonomia-escolar-corrupcion-escuelas/>

² <https://radiolaprimerisima.com/noticias/general/9084/a-clases-y-sin-pagar-un-centavo/>

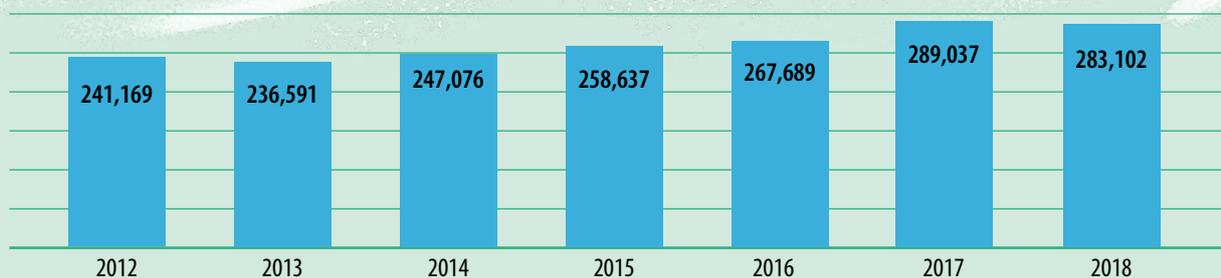
³ <https://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/332977-profesion-docente-autonomia-escolar/>

Para el año 2012, el Ministerio de Educación (MINED) ya ha consolidado su política de escolarización, y comienza a presentar los resultados de la denominada Campaña Nacional de Matrícula "Nicaragua solidaria, una gran escuela" que se impulsa desde 2010, con el propósito de ampliar la cobertura principalmente en las zonas rurales del país, y en el caso de la educación inicial con un fuerte despliegue de condiciones para la ampliación

del número de aulas de preescolar en todas las escuelas públicas del país. Para ello, el MINED convocó a los denominados "Gabinetes del Poder Ciudadano", constituidos en los territorios, para impulsar una amplia jornada de promoción, organización y sensibilización a las familias sobre la importancia de la educación temprana en las niñas y niños, como factor decisivo para su desarrollo personal (MINED, 2010).

GRÁFICO N.º 2

Matrícula en educación preescolar Nicaragua período 2012-2017



(Fuente: UNESCO)

Al comparar el gráfico n.º 1 con el gráfico n.º 2, tras lo experimentado en 2009, la matrícula en educación preescolar se incrementó en 2012 en casi 30,000 estudiantes. Al 2018, prácticamente, se duplicó esa cantidad experimentada como incremento entre 2009 y 2012. Lo que se observa es que el crecimiento

de la matrícula en preescolar ha mantenido un ascenso significativo en el período 2012-2018. En casi diez años, la matrícula de educación preescolar se incrementó aproximadamente en 70 mil niños y niñas, logrando con ello ampliar significativamente la cobertura. (Ver gráfico n.º 3)

GRÁFICO N.º 3

Evolución de la matrícula de educación preescolar 2009-2018



(Fuente: Datos BID basados en anuarios estadísticos de INIDE 2008-2011. Informes de Liquidación del PGR 2012-2018)

Sobre este aspecto, en particular, lo que se puede establecer como una conclusión es que las políticas de escolarización que ha impulsado el MINED desde 2009 han dado sus mejores resultados en la ampliación significativa de la matrícula de niños y niñas en edades de 3 a 5 años; por otro lado, es coherente este progreso respecto a los esfuerzos paralelos que ha impulsado mediante estrategias que pretenden coadyuvar al sostenimiento de la matrícula en esta modalidad educativa, esas estrategias son los programas sociales como la merienda escolar y los paquetes escolares solidarios, estos han sido priorizados para la niñez ubicada en zonas rurales de extrema y alta pobreza.

Pero los resultados que se obtienen en áreas como la lectura y las matemáticas en estudiantes de tercer grado, a través de las pruebas realizadas por la UNESCO en 2013 como parte de su Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) en 15 países de Latinoamérica —incluyendo Nicaragua— nos hacen ver que no basta con los programas

sociales ni priorizar estos en la educación preescolar (tomando en cuenta que para entonces, los estudiantes sujetos a la prueba en tercer grado cuatro años atrás —2010— cursaron probablemente el tercer nivel de preescolar), lo que urge es revisar la forma en que se atiende el desarrollo integral de la niñez en función de su adaptación y éxito en los siguientes ciclos educativos.

Si bien las medidas asistencialistas incrementan la cobertura, es necesario revisar las estrategias en función de la calidad educativa a largo plazo. Para 2010, ya se había logrado un alcance casi nacional de la merienda escolar y de los paquetes escolares solidarios. De acuerdo con el PdE 2017-2021, la merienda escolar se ha provisionado en el 99% de escuelas públicas, y el paquete escolar solidario llega al 100% de estudiantes de preescolar, primaria multigrado, educación especial, primaria acelerada en el campo, y otras modalidades alternativas implementadas a partir de 2010, de todos los municipios del país.

III. Análisis de eficiencia del sistema público en la educación preescolar

Variable: eficiencia en la atención

3.1. El esfuerzo institucional por la educación preescolar



Fotografía cortesía de Fe y Alegría, Nicaragua.

Algunos datos referidos oficialmente en el PEE 2011-2015, señalan que para 2010 la cobertura en la educación preescolar era de aproximadamente el 51% de la población en edad escolar entre 3 a 5 años, esto se expresa en que, de cada 10 niños y niñas aptos para la educación preescolar, tan solo cinco asistían a las aulas de ese nivel educativo.

Pese a que la estrategia de superación de la pobreza del actual Gobierno ha tenido connotaciones basadas en el bienestar social, aún no se logran reducir significativamente algunas brechas como las que tienen que ver con el acceso a la educación preescolar en las zonas rurales o en comunidades de poblaciones indígenas, o la dotación de materiales didácticos y mobiliarios en igualdad de proporción para preescolares formales y comunitarios.

Desde 2011, el Gobierno de Nicaragua ha venido impulsando la Política Nacional de Primera Infancia (PNPI) "Amor para los más chiquitos y chiquitas", cuyos fundamentos legales se sustentan en ocho instrumentos jurídicos: la Constitución Política de la República de Nicaragua, la Convención de los Derechos del Niño, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, la Ley de Responsabilidad Paterna y Materna, el Código de Familia, y el Estatuto de Autonomía de la Costa Caribe. Además de estos, existe una serie de acuerdos ministeriales, protocolos institucionales y procedimientos jurídicos para brindar la atención integral a la niñez en todos aquellos propósitos de restitución de derechos de los que se refiere en la política.

En el documento oficial de Gobierno sobre la Política Nacional de Primera Infancia (PNPI), se expresa que esta representa el resultado de un proceso colectivo y participativo que reunió los compromisos, los saberes y las prácticas de cinco años de trabajo de educadoras, educadores, personal técnico, promotoras y promotores solidarios de Preescolares, Centros de Desarrollo Integral (CDI), Centros Infantiles Comunitarios (CICO), Casas Bases, Casas Maternas, Centros y Unidades de Salud y Centros de restitución de derechos de la niñez.

En el mismo documento, se refiere que la política se impulsa sobre la base de la articulación de todos los programas y acciones dirigidas a los niños y niñas, que impulsan las instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Social, las organizaciones sociales y comunitarias y las alcaldías municipales de todo el país. A nivel de las instituciones que forman parte de ese sistema, se instaló el Programa Amor para los más chiquitos y chiquitas, derivado de la política del mismo nombre, en cada institución con un plan de acción específico.

La política ha permitido direccionar los esfuerzos nacionales, municipales, sectoriales, sociales, comunitarios y familiares que se realizan en función de potenciar el desarrollo humano, integral, pleno y liberador de las niñas y niños. Esta política centra su esfuerzo en la articulación interinstitucional para garantizar una serie de derechos que son fundamentales para el desarrollo de la primera infancia.

Algunos fundamentos de implementación de la PNPI, se expresan en:

- ▶ La inversión oportuna en la primera infancia tiene notable éxito en el aprendizaje temprano y durante toda la vida.
- ▶ Los programas sociales del Gobierno dirigidos a la primera infancia tendrán efectos duraderos en el aprendizaje y la motivación.
- ▶ Invertir en la primera infancia es la mejor estrategia para superar la pobreza e impulsar el crecimiento económico del país de forma efectiva y en menos tiempo.
- ▶ Invertir en primera infancia implica un proceso evolutivo, multidimensional e integral del desarrollo de las niñas y los niños.

El denominado Sistema Nacional de Bienestar Social, al que se ha hecho referencia en este apartado, se corresponde con la articulación de varios ministerios de Gobierno comprometidos con la visión de políticas sociales para el desarrollo. El sistema logra establecerse en la

lógica de la PNPI, mediante la acción conjunta, organizada y sistemática de los ministerios de Educación, Salud y de la Familia.

Los componentes que se desarrollan en función del Programa Amor por los más chiquitos y chiquitas en cada ministerio son los siguientes:

Política Nacional de Primaria Infancia Programa Amor para los más chiquitos y chiquitas	
Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN)	Programa Amor para los más chiquitos y chiquitas Consejerías educativas en las familias
Ministerio de Salud (MINSAL)	Programa de Vigilancia y Promoción del Crecimiento y Desarrollo (VPCD) enfocado en monitoreo de medidas antropométricas. Ciclos de vacunación y desparasitación. Programa de atención a la lactancia materna.
Ministerio de Educación (MINED)	Programa Amor - Ampliación de los centros de estimulación temprana (CDI). Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE). Programa paquetes escolares solidarios. Programa de consejerías escolares de la familia y la comunidad. Dignificación de aulas y ambientes educativos en la educación preescolar.

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes secundarias

En el caso específico de la educación preescolar, la PNPI ha sido un referente importante para la formulación de las metas educativas consignadas en las estrategias educativas de los últimos diez años (2009-2019). Por ejemplo, en el PEE 2011-2015, se incorporaron como temas estratégicos en la ruta de implementación del Plan, los relacionados con el Programa Amor para los más chiquitos y chiquitas mediante la participación activa de la comunidad en la integración de niños y niñas a los

procesos de educación inicial, principalmente en la estimulación temprana desde la comunidad y la educación preescolar en la escuela pública, además de la ampliación de la cobertura del PINE y metas específicas para la dignificación de ambientes educativos en aulas de educación preescolar.

La meta y los indicadores específicos en el PEE relacionados con el Programa Amor, en el contexto de implementación de la PNPI, eran:

Meta: en 2015 el 90% de las niñas y niños de 3 a 5 años reciben atención educativa temprana.

Indicadores:

- ▶ Porcentaje de niñas y niños de preescolar y primaria que mejoran su nutrición y seguridad alimentaria.
- ▶ Número de niñas y niños de preescolar y primaria que reciben zapatos.
- ▶ Número de niñas y niños de preescolar y primaria que reciben mochila y útiles escolares.
- ▶ Índice de participación solidaria de la comunidad en tareas educativas.

En el más reciente instrumento de política educativa, el Plan de Educación (PdE) 2017-2021, se establecieron dos líneas de acción para el tema estratégico n.º 5 "Incrementar la cobertura en educación preescolar con énfasis en tercer nivel", siendo las líneas:

- ▶ Establecimiento progresivo de tercer nivel de preescolar en cada centro educativo.
- ▶ Promoción y apoyo de la matrícula en preescolares regulares y comunitarios, especialmente en municipios con baja matrícula.

A estos, se suman la continuidad de los programas sociales en educación (merienda escolar y paquetes escolares solidarios) y la dignificación de ambientes educativos mediante la construcción y reparación de aulas.

Hasta el momento, se desconoce alguna evaluación del PEE 2011-2015 que dé cuenta del alcance de la meta establecida para las acciones de política educativa que fueron establecidas en relación con la Política Nacional de Primera Infancia. Tampoco se conoce algún reporte oficial sobre los avances en las metas

similares, integradas en el nuevo Plan de Educación 2017-2021.

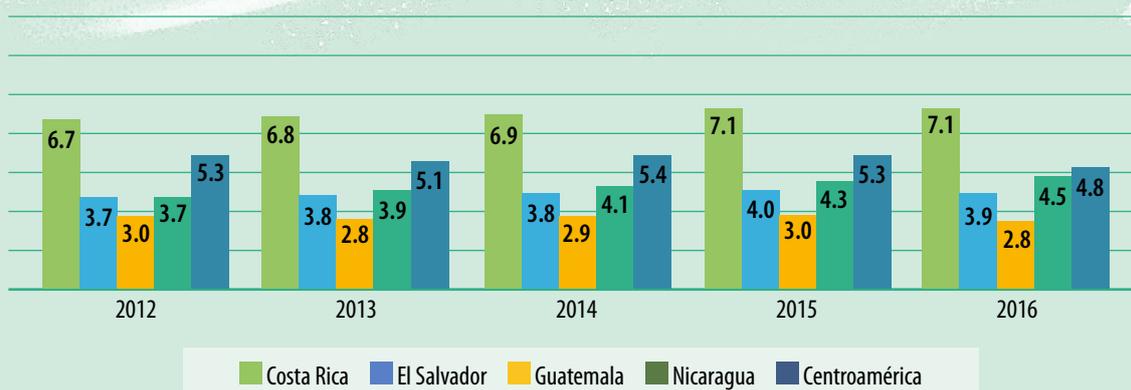
Lo que se encuentra es lo que se ha dispuesto en el documento del PdE 2017-2021, en donde se refiere que a 2016, en educación preescolar se había logrado una matrícula de 253,971 estudiantes matriculados en este nivel educativo, lo que representa una cobertura del 76.6% de niños y niñas en III nivel de preescolar (5 años de edad), el 62.2% de niños y niñas en II nivel de preescolar (4 años de edad), y el 46.2% de niños y niñas en I nivel de preescolar (3 años de edad).

3.2. El gasto social en educación preescolar

La prioridad o importancia relativa que las políticas sociales de un país le asignan a la inversión pública en educación se mide, principalmente, por los recursos que el sector público del mismo país destina a su sistema educativo, principalmente a la educación básica, en comparación con los recursos globales que tiene disponible la economía. Un indicador global de esta importancia o prioridad relativa que se asigna a la Educación está dado por el Gasto Público en Educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Como refiere Pereyra (2002), desde el punto de vista económico, el gasto en educación está dirigido a reducir el atraso económico, incrementar la productividad del trabajo y mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, no gastar eficientemente en educación significa retroceder respecto a aquellos países que sí lo hacen; un mal gasto en educación sea por no gastar lo adecuado o por gastar ineficientemente lo que se destina, son factores que conllevan a una pérdida de potencial del capital humano y consecuentemente al atraso, al deterioro de la calidad de vida y al aumento de la violencia, entre otras inequidades sociales.

GRÁFICO N.º 4
Gasto público en educación como %PIB



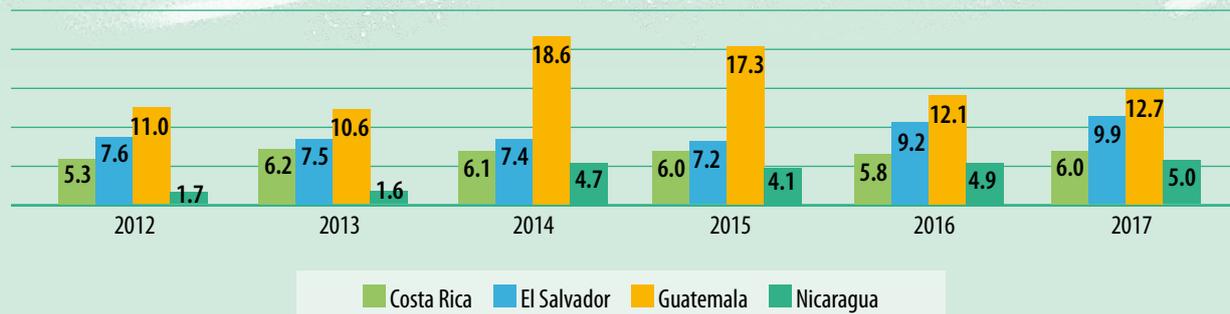
(Fuente: CEPALSTAT)

De acuerdo con los datos presentados en la División de Estadísticas de la CEPAL, Costa Rica es el país de Centroamérica que más recursos destina al gasto en educación como porcentaje del PIB, incluso se encuentra por encima del promedio centroamericano. En 2016, se encontraba en el rango del 7.1% de su PIB, destinado al gasto público en educación. Mientras que Nicaragua se muestra superando levemente a Guatemala y El Salvador. (Ver gráfico n.º 4)

Sobre la base de datos de la UNESCO, Centroamérica es una región en donde los paí-

ses que la integran muestran una constante en el gasto en la educación preescolar como porcentaje del gasto total en educación, es decir que se comporta de forma invariable. Esto probablemente sea el resultado de un modelo de macroeconomía nacional, muchas veces afectadas por las medidas que imponen los organismos internacionales multilaterales, además de que las estrategias de reducción de la pobreza no cuentan con el techo presupuestario para hacerle frente a la demanda con la oferta esperada.

GRÁFICO N.º 5
Gasto en Preescolar como porcentaje del gasto público en educación



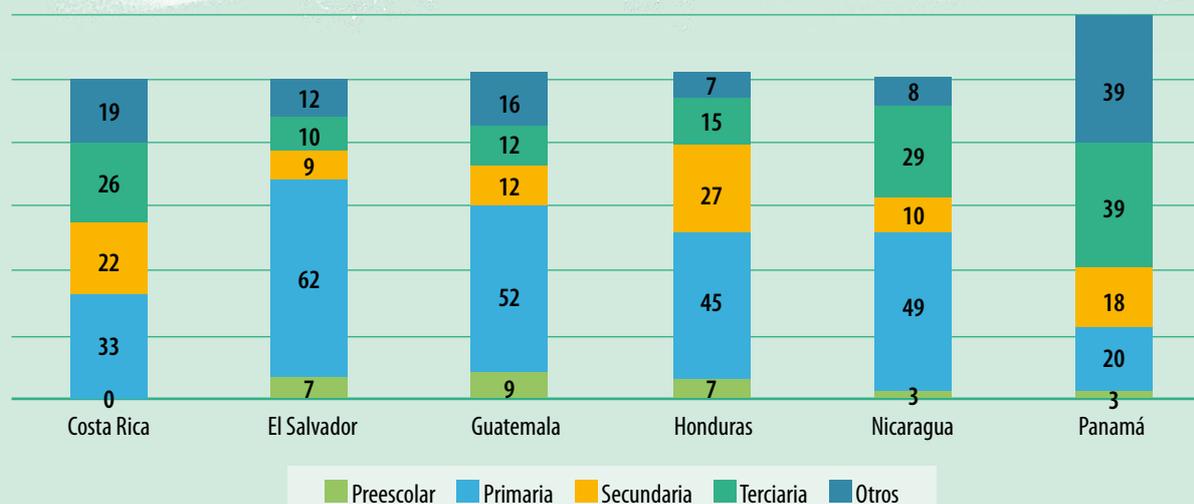
Fuente: CEPALSTAT

Cuando se desagrega la proporción del gasto en la educación preescolar respecto a la proporción del gasto público en educación, la realidad muestra grandes diferencias entre lo que hace Nicaragua y el resto de los países de la región (ver gráfico n.º 5). En el período 2012 a 2017, Guatemala fue el país que destinó una proporción significativa del gasto social en educación al gasto en esta modalidad, teniendo el más alto en 2014 con el 18.6% (incluso el más alto de la región para entonces). El promedio más alto en el período corresponde también a Guatemala con el 13.72%, mientras que el promedio más bajo en esa cohorte le corresponde a Nicaragua con 3.58%. Precisamente, Nicaragua es el país de la región

que hasta 2017 invertía menos en educación preescolar como porcentaje del gasto público destinado a la educación nacional, respecto a Costa Rica, Guatemala y El Salvador.

En el Estudio del Banco Mundial (2016) sobre el gasto público social y sus instituciones, también nos presenta algunos datos que resultan interesantes en el contexto centroamericano sobre lo que ha sido la inversión en los diferentes niveles educativos. A 2014, la región presentaba una dinámica del porcentaje del gasto público evidentemente desigual entre la educación preescolar respecto a los demás niveles educativos.

GRÁFICO N.º 6
Porcentaje del gasto público en Centroamérica por nivel educativo en 2014



(Fuente: Base de datos del Banco Mundial/ICEFI - estudio 2016)

En el gráfico n.º 6, se aprecia en 0% el gasto de Costa Rica en educación preescolar, esto es porque en ese país la educación primaria inicia desde el primer nivel de educación preescolar, dado que en ese país se considera parte de la educación primaria de enseñanza obligatoria. Además, lo que observamos es lo que ocurre en la mayoría de los países en vías de desarrollo, mientras que la educación terciaria resulta ser privilegiada como alternativa para la inversión orientada al desarrollo humano de un país, la educación preescolar tiene un porcentaje del gasto social en educación muy bajo, y Nicaragua hasta ese momento era uno de los dos países de la región que contaba con menos gasto en este nivel. Se hace notar que, en este gráfico, la categoría de "Otros" se refiere a gasto en educación técnica y formación profesional, educación especial, formación docente, alfabetización y educación de jóvenes y adultos.

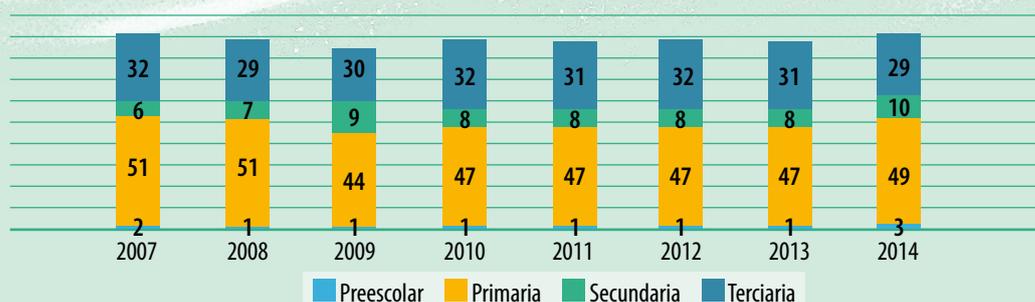
El estudio realizado por James Heckman (2009), Premio Nobel de Economía, sobre la inversión en el desarrollo en la primera infancia, hace notar fundamentalmente que la inversión en la educación de niños y niñas a temprana edad, sobre todo aquellos que se encuentran en situaciones de riesgos o en contextos de vulnerabilidad, es una estrategia efectiva para reducir los costos sociales de una sociedad, no solo es rentable para el éxito en la escuela y en la vida ni por lo esencial en el desarrollo de habilidades cognitivas y conductuales desde la niñez, sino que también incrementa la rentabilidad de la educación.

Al observar el comportamiento del porcentaje del gasto social por nivel educativo en el país, para el caso de la educación preescolar en el período 2007 a 2014, este gasto se mantuvo constante, oscilando entre el 1% y el 3%, siendo 2014 el año con el mayor porcentaje. Pero la diferencia respecto a las otras modalidades educativas es significativamente alta, por ejemplo, a un promedio de 45 puntos porcentuales respecto a la educación primaria y a un promedio de 25 puntos porcentuales respecto a la educación superior. (Ver gráfico n.º 7)

Algunos cuestionamientos racionales que pueden hacerse sobre este comportamiento en el gasto educativo por niveles acentuadamente desigual serían: ¿qué tan efectivo es destinar muchos recursos a la educación primaria cuando las habilidades de prelectura o de lógica espacial no han sido suficientemente desarrolladas en niños y niñas menores de seis años?, o ¿qué logros académicos obtendrán los jóvenes que llegan a la educación superior cuando no tienen desarrolladas habilidades socioemocionales que se estimulan en la educación preescolar y cómo esto se evidencia en su perfil profesional?

La evidencia científica internacional hace notar que los niños y las niñas que pasan por la educación preescolar (como parte de su ciclo de enseñanza obligatoria) obtienen éxito notable en los siguientes ciclos educativos, a diferencia de aquellos que no tuvieron posibilidades u oportunidades de acceder a ella.

GRÁFICO N.º 7
Gasto público en educación por nivel educativo 2007-2014



(Fuente: Base de datos Banco Mundial/ICEFI)

3.3. Costo per cápita por estudiante de preescolar

La otra variable destacable de la eficiencia de un sistema educativo es el costo que representa la inversión por cada estudiante registrado dentro del mismo, haciendo la diferenciación por cada uno de sus niveles.

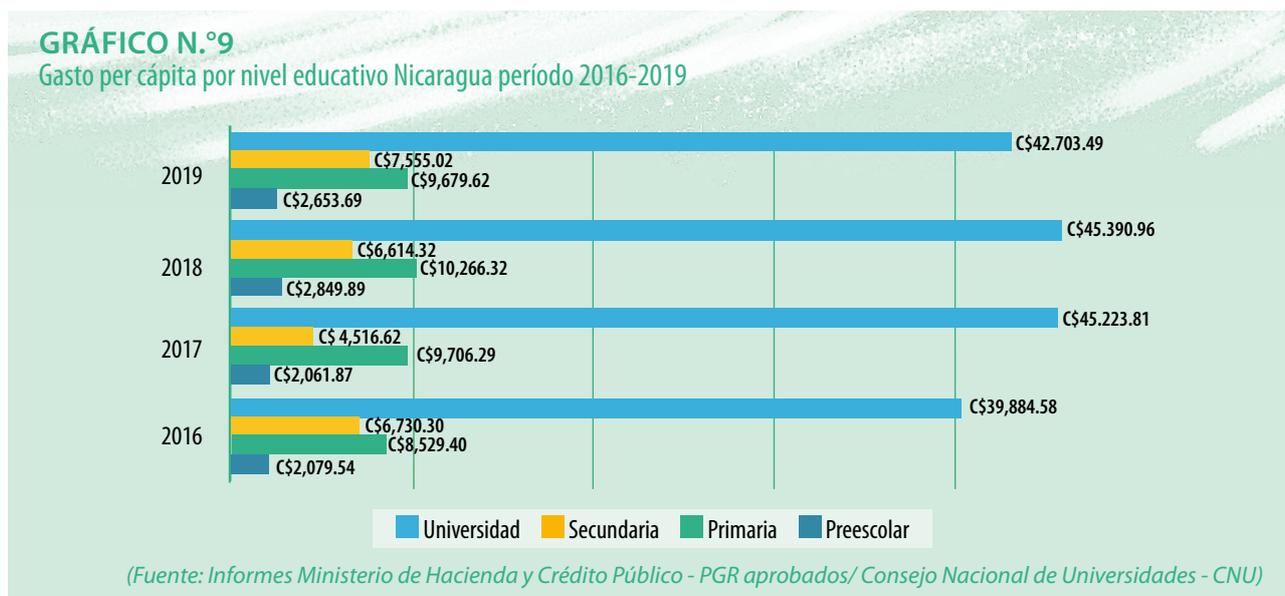


La dinámica en Centroamérica, respecto a lo que se invierte por cada estudiante de preescolar en el sistema público educativo, es muy desigual entre las naciones de la región. Cuando se habla de la educación en Costa Rica, las referencias siempre apuntan a que es de las mejores de la región latinoamericana, una evidencia de ello es su repunte en los resultados académicos de sus estudiantes en las pruebas realizadas por los estudios de la UNESCO.

Es concluyente, considerando lo que se ha dicho anteriormente sobre la rentabilidad de la inversión en educación preescolar, que los desempeños estudiantiles en áreas fundamentales como la lectura y el cálculo matemático son altos cuando estos han tenido

oportunidades educativas a temprana edad, es así como la educación preescolar se convierte en un factor asociado a la calidad educativa. A 2016, Costa Rica invertía en un estudiante de preescolar casi veinte veces más que lo que Nicaragua invertía para entonces, mientras que Guatemala y El Salvador lo hacían casi 4 veces más. Y el comportamiento desde 2012 hasta entonces, era casi similar. (Ver gráfico n.º 8)

Al revisar otras fuentes, y ver el comportamiento en años siguientes, el procedimiento nacional en relación con la inversión en cada estudiante de educación preescolar es igual, no se aprecian mayores cambios, tal y como se observa en el gráfico n.º 9:



De acuerdo con fuentes nacionales como los documentos del Presupuesto General de la República (PGR) aprobados entre 2016 y 2019, y datos del Consejo Nacional de Universidades, lo que se invertirá por cada estudiante de educación preescolar en 2019 es 3.6 veces menos de lo que se invertirá en uno de primaria; 2.8 veces menos de lo que se invertirá en uno de secundaria; y 16.1 veces menos que en educación superior.

Los efectos de esto en la eficiencia del servicio educativo para la educación preescolar posiblemente pueden redundar en materiales didácticos limitados, acondicionamiento de cantidades mínimas de espacios o ambientes educativos del nivel, menos docentes graduados a contratar o mínima frecuencia de acciones de actualización y capacitación continua para docentes y educadoras de preescolar.

Un artículo publicado por Svante Persson en 2014, en el Blog de la División de Educación del BID, señala que el aumento de la inversión pública en la educación preescolar puede beneficiar sustancialmente a la sociedad de un país en vías de desarrollo, siendo la plataforma que puede ayudar al abordaje del reto de la formación a lo largo de la vida en América Latina y el Caribe, y superar también la desigualdad crónica de ingresos.

Los niños pobres que no alcanzan su potencial académico tienen más probabilidades de entrar en la edad adulta sin las habilidades necesarias para convertirse en miembros altamente productivos de la sociedad, capaces de contender eficazmente en un mercado de trabajo global más competitivo y ser parte de la evidencia del logro social de la educación en su sociedad.

Las evidencias que tenemos en Nicaragua sobre el efecto negativo de la baja inversión en educación preescolar son muchas, pero podemos citar la relacionada con los resultados de los estudiantes nicaragüenses en las pruebas TERCE de 2015, en el Informe de factores asociados —caso Nicaragua (2016)—, se expresa que una proporción significativa de los estudiantes de tercer grado que fueron examinados y que no fueron sujetos de servicios educativos en educación preescolar se ubicó en los niveles más bajos, inclusive por debajo del nivel básico.

Además, son obvias las razones que desde las ciencias pedagógicas se exponen alrededor de la importancia de la educación preescolar como predictor de éxito escolar de los estudiantes en el ciclo de la educación primaria, aportándoles herramientas fundamentales para alcanzar habilidades cognitivas de nivel superior como la comprensión lectora, el pensamiento inferencial, la actitud resolutiva y la lógica.

IV. Condiciones actuales relacionadas con el mejoramiento de la atención en la educación preescolar

En los últimos años, el actual Gobierno de Nicaragua ha venido implementado una serie de estrategias educativas, en las que ha puesto especial interés en el cierre de brechas de inequidades en la educación básica y media; aunque la prioridad no ha sido la educación preescolar, esta se ha visto altamente beneficiada con el impacto que han tenido esas estrategias, mediante la implementación de programas sociales en educación.



Fotografía cortesía de Fe y Alegría, Nicaragua.

4.1. Los programas sociales en el sector educación

Varios programas han contribuido a la mejora de eficiencia, y aquellas enfocadas en la entrega de paquetes escolares y alimentos escolares son las que mayor impacto han tenido. 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 (Gluwwey Muralidharan, 2016), cierta evidencia anecdótica sugiere que, en Nicaragua, los paquetes escolares y la merienda escolar han aumentado los incentivos de las familias para enviar a sus hijos e hijas a la escuela.

El fundamento popular es que los niños y las niñas 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 sobrevivencia académica en todo el sistema educativo, dando especial interés al acceso a la educación en la primera infancia.

Actualmente, se les provee paquetes de material didáctico a todos los preescolares públicos, incluyendo los comunitarios, conteniendo:

- i) suministros fungibles (lápices, pinturas de agua, tijeras, marcadores, cuadernos)
- ii) materiales didácticos (ábacos, estuches geométricos, dominós, rompecabezas, pelotas plásticas, muñecas de trapo, libros de cuentos, instrumentos musicales, etc.)
- iii) utensilios para la merienda escolar diaria (plato, vaso, cuchara).

De acuerdo con el Programa Anual de Compras del MINED, para el período 2016-2018, los paquetes escolares solidarios han sido financiados principalmente con recursos del Gobierno.

Por su parte, el programa de merienda escolar (Programa Integral de Nutrición Escolar – PINE), tiene una cobertura de casi el 100% de las escuelas públicas del país, y para el caso

de los preescolares es del 100% tanto a nivel urbano como rural. La asistencia escolar ha incrementado como resultado de que los niños y las niñas tienen qué comer en la escuela (MINED, 2017).

Si bien no se ha realizado una evaluación rigurosa del impacto que han tenido estos dos programas sociales en particular, la evidencia anecdótica sugiere que han contribuido a mejorar el rendimiento interno del sistema educativo, especialmente entre los más pobres; porque se reduce el costo para asistir a la escuela, ya que los padres y las madres

no obtienen suficientes recursos financieros para comprarles ropa, zapatos y materiales educativos.

No obstante, es destacable que, en el actual contexto político-social del país, hay fuertes críticas de la acción asistencialista del Gobierno frente a la dotación de los programas sociales, especialmente el del paquete escolar solidario, puesto que su contribución no es estratégica para la calidad de los aprendizajes de los estudiantes, y representan una buena proporción de los recursos destinados a la educación básica en el país.

4.2. El modelo educativo para la educación preescolar

Desde el Plan Estratégico de Educación (PEE) 2011-2015, la educación preescolar se declaró como parte del ciclo de enseñanza obligatoria de los nicaragüenses, adhiriendo el tercer nivel de preescolar (en donde se atiende a niños y niñas de cinco años) como uno más de los siete años de enseñanza obligatoria, esto en consonancia con lo establecido en la Ley General de Educación.

Sin embargo, el modelo educativo de la educación preescolar ha estado supeditado al modelo de la educación primaria, lo cual impactó de modo impertinente y excluyente,

las razones son variadas, pero principalmente se centra en el enfoque: mientras la educación primaria desarrolla procesos cognitivos fundamentales para la educación secundaria y superior, la educación preescolar prepara para la iniciación hacia esos procesos cognitivos mediante el estímulo de procesos predictores.

Desde 2011, con el lanzamiento del PEE 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:

- 1º Busca establecer los mismos estándares de calidad para preescolares formales y los comunitarios.
- 2º Sigue un planteamiento sólido centrado en la comunidad, involucrando a los padres y a las autoridades educativas y no educativas locales en la atención en educación preescolar, como es el caso de la institucionalización de los Comités de Alimentación Escolar (CAE) que funcionan en todas las escuelas para la preparación de los alimentos en el contexto de la merienda escolar.

El modelo de calidad de la educación preescolar (2011-2015), rezaba en su esencia de la siguiente manera:

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, entre ellas:

- 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) creación de un sistema de desarrollo y monitoreo y evaluación de la temprana infancia. A la fecha, más del 20% 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 fundamental 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.*

Este Modelo de Calidad para la Educación Preescolar fue un esfuerzo institucional, asumido como política para mejorar el acceso y la calidad en este nivel, pero los logros han sido evidentes en la dimensión de acceso y cobertura, no así en el desarrollo integral de la niñez.

A partir de 2018, y en el contexto de implementación del nuevo Plan de Educación (PdE) 2017-2021, el MINED ha hecho un relanzamiento del modelo educativo para la educación preescolar, esta vez denominado Modelo de Educación Inicial para el Desarrollo Infantil o MEIDI; desde el año pasado se ha iniciado un proceso de capacitación a educadores y maestras de preescolar, en función de adquirir las herramientas

necesarias para implementar el modelo, el que se centra en cuatro grandes dimensiones del desarrollo infantil: la cognitiva, la social, la física y la emocional.

Además, el modelo implanta una metodología de trabajo pedagógico centrada en el Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP); así mismo, se determina un protocolo de trabajo de habilidades parentales para estimular la educación inicial desde el hogar. Por el momento, el modelo se encuentra en su fase inicial de apropiación teórica y metodológica, sus resultados serán coincidentes con los resultados y metas logradas con la implementación del PdE 2017-2021.

V. Situaciones relacionadas con la calidad de la atención en el preescolar

Durante la realización de este estudio, se consultó a una muestra de 39 docentes de educación preescolar, de algunos municipios⁴ del país, con el propósito de validar los efectos de la calidad de la atención en la modalidad de educación preescolar, pese a que se trata de una muestra pequeña, el ejercicio sirvió de mucho para obtener de fuentes primarias percepciones sobre la validez de algunas estrategias relacionadas con la eficiencia del sistema educativo, que se relacionan a su vez con el gasto social orientado a la misma (la modalidad), y destacar algunos datos cualitativos que resultan valiosos para darle mayor soporte al breve análisis de la eficiencia institucional en la educación preescolar planteado en este reporte.

Las aulas de educación preescolar formal funcionan dentro de las mismas escuelas públicas o en escuelas subvencionadas de primaria, sea rural o urbana; en el caso de las aulas o espacios educativos de preescolares comunitarios, una minoría se ubica dentro de las escuelas públicas (principalmente rurales) y la mayoría está ubicada en espacios alternativos de la comunidad como iglesias, casas particulares, casas comunales, y otros espacios.

De las 39 docentes consultadas, 20 pertenecen a preescolares formales, de las cuales 15 laboran en escuelas públicas, y 5 laboran en escuelas subvencionadas; las restantes 19 son educadoras voluntarias de preescolares comunitarios (educadoras comunitarias), de los cuales solo 6 funcionan dentro de escuelas públicas rurales, las restantes atienden a sus estudiantes en casas particulares, salones dentro de iglesias evangélicas, en espacios dentro de iglesias católicas y en casas comunales.

Sobre la base de la aplicación de una encuesta, se consultó a las docentes y educadoras sobre algunos elementos vinculados a la calidad de la atención en los preescolares, relacionados con la disponibilidad de recursos y materiales para atender a los niños y niñas, la cobertura de los programas sociales en educación dirigidos a la modalidad de preescolar, las acciones que se realizan en la escuela y la comunidad para el acceso y la permanencia de la niñez en el preescolar, entre otros. A continuación, se presentan algunos resultados que dan muestra de situaciones que podrían ser parte de un estudio con mayor profundidad sobre las mismas.

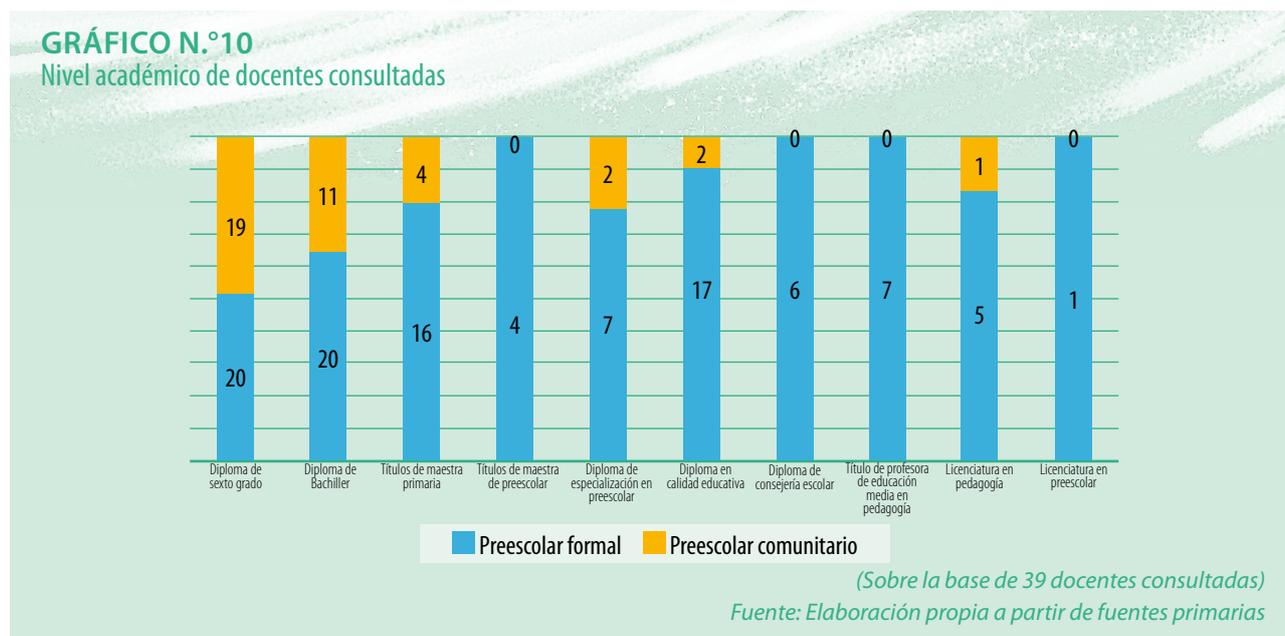
Sobre el nivel académico de las docentes y las educadoras, es notorio lo relacionado con la formación inicial de las docentes en escuelas normales respecto a la de las educadoras. Lo que se evidencia sobre la base de las 39 docentes consultadas, es que existe una brecha de formación que daría repunte a un nivel significativo de empirismo representado por las educadoras voluntarias de los preescolares comunitarios quienes en su mayoría ostentan como máximo nivel académico el bachillerato.

Un estudio realizado por IEEPP⁵ (2010) y otro realizado por CIASES⁶ (2016) dan evidencias de que la proliferación de los preescolares comunitarios ha incrementado los niveles de empirismo en la educación preescolar, por cuanto la gran mayoría de las educadoras no cuentan con formación inicial docente, y para ampliar la cobertura en el preescolar se ha dado respuesta con la modalidad comunitaria, pero, aunque se atiende a la niñez, probablemente la calidad de la atención no sea la mejor.

⁴ Municipios de la consulta: Nandaime, Jinotepe, Masaya, Diriamba, Masatepe, San Marcos y Matagalpa.

⁵ Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas.

⁶ Centro de Investigación y Acción Social Educativa.



Lo que se observa en el gráfico n.º 10 es que hay una brecha tangible entre la preparación académica de las educadoras respecto a las maestras que atienden los preescolares formales. Se trata de un asunto regulado por la Ley de Carrera Docente (LCD) y la Ley General de Educación (LGE), respecto a la idoneidad de la preparación del personal docente con relación a su formación para atender las modalidades educativas existentes. Para el caso de la educación preescolar, se espera como mínimo que una docente tenga título de maestra de educación primaria, certificado por una Escuela normal.⁷ Esto es lo establecido en el artículo 17 de la LCD.

En los últimos diez años, el MINED ha implementado estrategias de formación continua⁸ de los docentes en los diferentes niveles y modalidades; para el caso de la educación preescolar, se han desarrollado diplomados, seminarios y especializaciones. Lo que observamos en el mismo gráfico 10, es que aparentemente hay menos oportunidades de formación continua para las educadoras, y esto probablemente se debe a que para certificar

un diplomado o especialización se requiere como mínimo que la educadora tenga título de maestra de educación primaria.

Y en cuanto al acceso a formación de nivel superior universitaria, se nota que tienen más acceso a programas de profesorado o licenciatura en facultades de educación. Lo anterior puede tener cierta relación con la diferencia de ingresos salariales que perciben las maestras graduadas en educación primaria respecto a la ayuda económica voluntaria que perciben las educadoras.

Respecto a la relación entre formación inicial docente y calidad de la atención en el preescolar, el hecho de que una educadora no cuente con la formación debida para atender a niños y niñas puede representar ineffectividad del estímulo al desarrollo integral del niño y la niña desde el punto de vista de las habilidades cognitivas y socioemocionales que entre los 3 y 5 años deben desarrollarse para que logre adaptación, socialización, cognición y psicoafectividad para su tránsito a la educación primaria.

⁷ Cada una de las 8 escuelas ubicadas en zonas estratégicas del país destinadas a la formación inicial de docentes para la educación primaria. Esta formación tiene carácter de técnico medio.

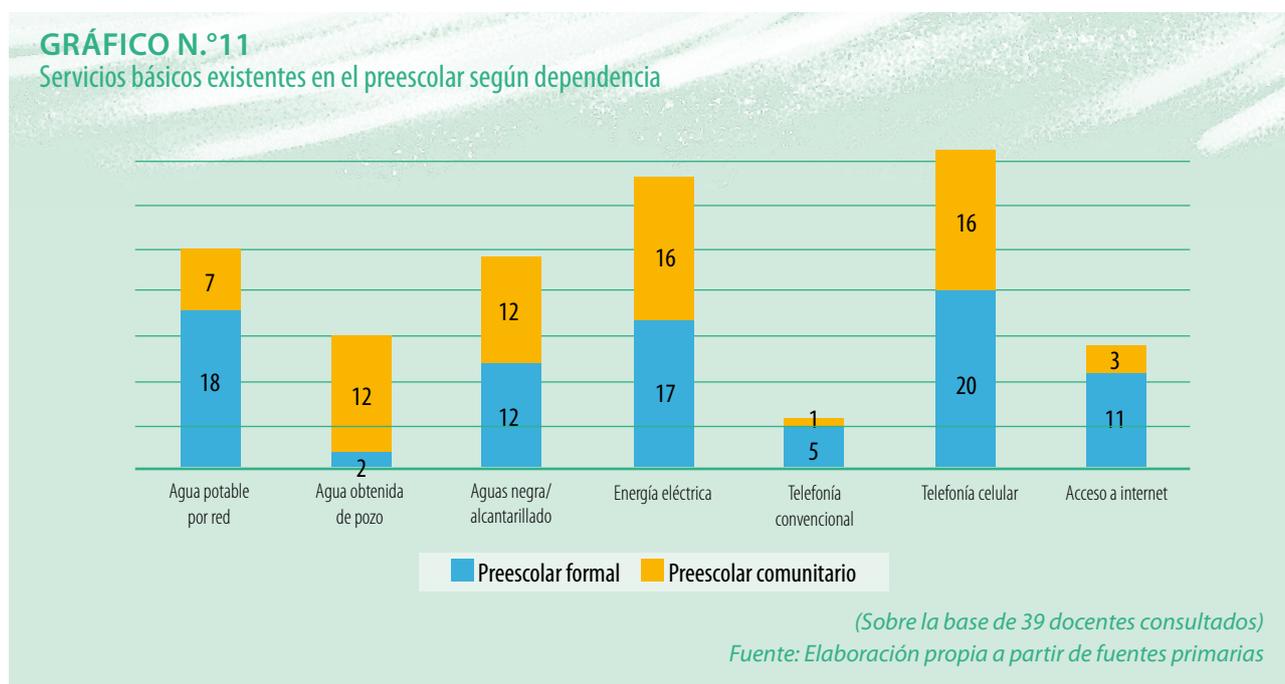
⁸ El sistema de formación docente nicaragüense prepara a los maestros de educación básica mediante dos procesos: el de la formación inicial, para preparar a las personas que optan por la carrera docente; y el de la formación continua, para preparar a los docentes en servicio.

No obstante, a partir de la implementación del PdE (2017-2021), el MINED ha iniciado un replanteamiento de la preparación de las educadoras comunitarias como una línea de acción estratégica que apunta no solo a reducir el empirismo docente en la modalidad, sino que representa el paso al mejoramiento de la atención de la niñez. Específicamente, a partir de 2018, se está impulsando el Modelo Educativo Integral y Desarrollo Infantil (MEIDI) en educación preescolar. Con la implementación del modelo se ha iniciado un proceso de formación inicial y continua en escuelas públicas ubicadas en zonas estratégicas desde donde se están desarrollando capacitaciones que posteriormente serán certificadas para elevar el nivel académico de las docentes, incluyendo a las educadoras comunitarias.

De acuerdo con las condiciones de los espacios en que se atienden a niños y niñas, tanto en preescolares formales como comunitarios, se

nota un nivel de inequidad marcado respecto de los servicios disponibles para los niños y niñas de los preescolares comunitarios en relación con los que están asistiendo a los preescolares formales.

Llama la atención que el acceso a agua potable podría ser el servicio del que más resienten los preescolares comunitarios, aunque los preescolares públicos ubicados en áreas rurales muy alejadas también sienten la falta de agua potable, y en su lugar el servicio se suple de agua obtenida a través de pozos. Aunque dentro de las instalaciones se han dispuesto tanques de almacenamiento y bombas de succión, el agua que se obtiene es procedente de pozos perforados en los predios de las escuelas rurales. La gráfica n.º 11 nos da cuenta de cuál fue la tendencia del acceso a estos servicios sobre la base de 39 maestras y educadoras consultadas.



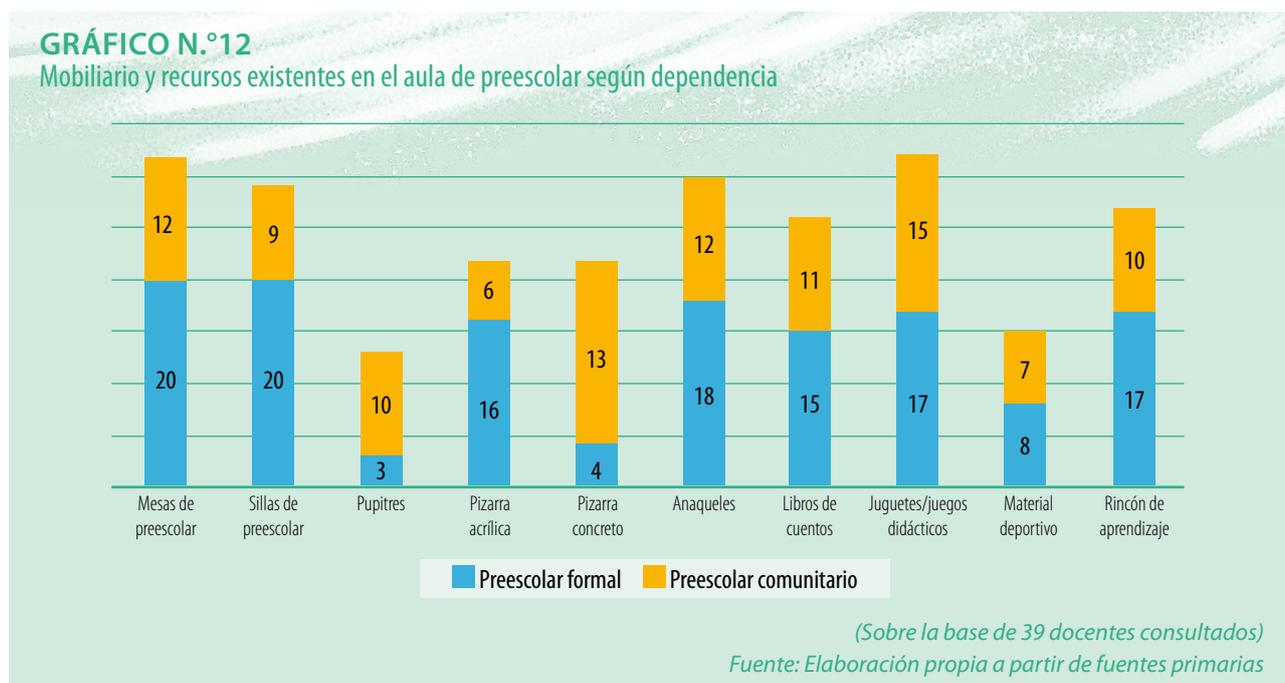
Otro aspecto destacable durante las consultas, fue lo relacionado con la disponibilidad de recursos y materiales para la atención de los niños y niñas en las aulas de preescolar. La educación preescolar tiene como objetivo facilitar la adaptación de la niñez a la escuela a través de procesos lúdico-creativos centrados en el juego

como herramienta de socialización. Además, les brinda las habilidades de prelectura y preescritura necesarias para su transición al primer grado de forma exitosa. Para ello, se requieren condiciones para la enseñanza y el aprendizaje muy específicas.

En el caso del mobiliario, se requiere la utilización de mesas y sillas de manera tal que en las aulas los niños y niñas socialicen mediante la disposición de trabajo en equipo o en grupos de integración. En vista de que el juego, las actividades de pintura y música, y la narrativa de cuentos imperan como métodos de motivación y desarrollo infantil, se requieren

materiales apropiados para ello: juguetes, libros de cuentos, pinturas, títeres, entre otros.

Al consultar a las docentes y educadoras sobre la disponibilidad de recursos y mobiliario en el aula donde atienden a sus estudiantes, se aprecia lo observado en la gráfica n.º 12:



Respecto a la disponibilidad de mobiliario básico como las sillas y mesas para niños y niñas, lo que se nota es que en el preescolar formal la disponibilidad es mayor, y esto está relacionado con la importancia que le da el MINED al resguardo del mobiliario en condiciones óptimas para asegurar la existencia del mismo en las aulas, además de que se estima una vida útil para el reemplazo de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria anual. Desde 2010, como parte del programa de ambientes escolares dignos, el MINED orientó la organización y funcionamiento de los comités de mantenimiento escolar como una estructura conformada por actores clave de la comunidad educativa local para dar resguardo al mobiliario y cuidar la planta física de los centros educativos públicos (MINED, 2010).

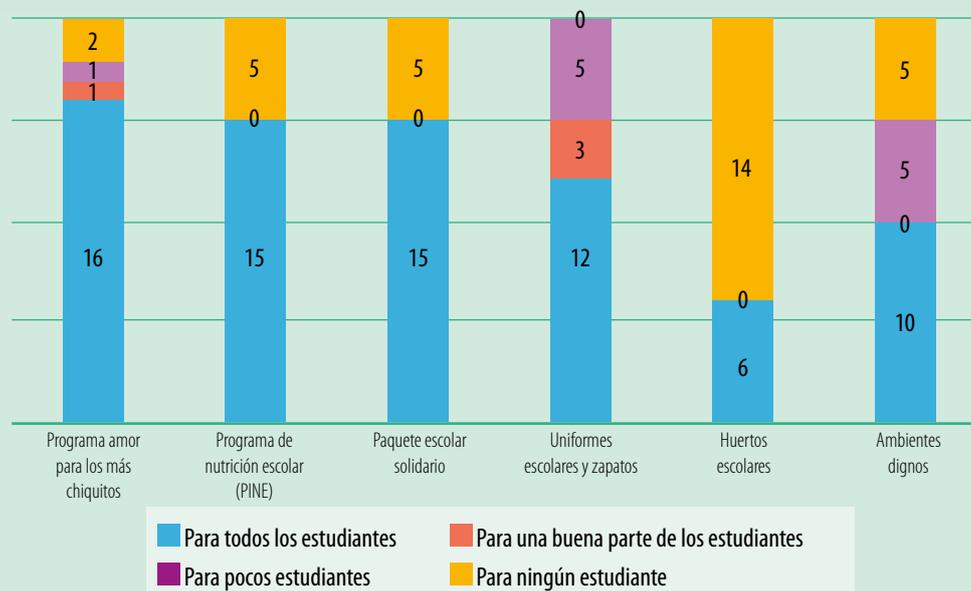
En el caso de los preescolares comunitarios, el control sobre el cuidado y resguardo del mobiliario

está supeditado a la voluntad de la comunidad para preservarlos, sobre todo en espacios alternativos en donde las condiciones físicas no son las de un aula de clases con el mínimo de condiciones, muchas veces están ubicados en propiedades privadas particulares. En cuanto a los materiales didácticos, la situación es similar. Una de las estrategias de acceso y permanencia que el actual Gobierno ha impulsado en la educación básica es la relacionada con los programas sociales en el sector educación.

Se destacan acá, los programas de paquetes escolares solidarios y el de nutrición escolar. Al consultar a las docentes y educadoras sobre el impacto de este beneficio en las aulas que atienden sobre el ingreso y la permanencia escolar de niños y niñas en edades de 3 a 5 años, podemos observar lo siguiente:

GRÁFICO N.º 13

Percepción de beneficio de los programas sociales en el preescolar formal



(Sobre la base de 20 docentes de esta modalidad)

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes primarias

En el preescolar formal, la cobertura de la merienda escolar y los paquetes escolares es muy alta, y quienes dijeron que sus estudiantes no reciben este beneficio son docentes de preescolares ubicados en escuelas subvencionadas a las que el Gobierno no integra en el programa. Esto se corresponde con lo que ha venido ocurriendo a nivel nacional, en donde se ha experimentado un incremento progresivo en el presupuesto destinado a programas sociales, en particular la merienda escolar, pero ha sido exclusivo para alcanzar la mayor cobertura en los preescolares públicos.

Para dar una mejor interpretación del gráfico n.º 13, lo que se expresa en el mismo es que no en todos los preescolares formales se cuenta

con el beneficio de los programas sociales del sector educativo. Los que tienen presencia generalizada son: paquetes escolares solidarios y merienda escolar. En tanto que las actividades impulsadas a través del programa amor, la dotación de uniformes y zapatos, y los huertos escolares no llegan a todos los preescolares formales.

Por otro lado, en el caso del paquete escolar, los niveles priorizados son el preescolar y los tres primeros grados de educación primaria regular, y todos los grados en la modalidad de primaria multigrado. De ahí que los docentes refieren diferentes niveles de percepción sobre la recepción del beneficio de cada programa por parte de los niños y niñas de preescolar.

TABLA N.º1
Gasto aprobado en merienda escolar 2017-2019 (millones de C\$)

Detalles gastos en merienda escolar - presupuesto aprobado 2017-2019 en millones C\$			
Gastos presupuestario en merienda escolar	Año	Gasto corriente	Tasa de variación
Seguridad alimentaria y nutricional educación primaria	2017	C\$ 703.76	
	2018	C\$ 606.03	-13.9%
	2019	C\$ 738.32	21.8%
Seguridad alimentaria y nutricional educación inicial (preescolar)	2017	C\$ 169.13	
	2018	C\$ 173.80	2.8%
	2019	C\$ 194.74	12.0%
Total de gastos merienda escolar	2017	C\$ 872.89	
	2018	C\$ 779.83	-10.7%
	2019	C\$ 933.07	19.6%

Fuente: MHCP - PGR aprobado 2017 - 2019.

Como se observa en la tabla n.º1, en los últimos tres años la inversión en el programa de nutrición escolar ha venido incrementándose, con lo cual se estimula la demanda y se amplían las oportunidades de acceso, sobre todo para niños y niñas ubicados en zonas rurales de alto índice de pobreza, o donde las condiciones de trabajo infantil vulneran la asistencia del niño y la niña a la escuela desde temprana edad.

Otro programa social, que las docentes consultadas lo identifican como muy visible en sus comunidades, es el Programa Amor para los más chiquitos y chiquitas, que se desarrolla mediante una estrategia interinstitucional entre el MINED, el MIFAN y el MINSA. El

programa facilita el acceso a niños y niñas a su derecho a un nombre y nacionalidad, a ser registrado como ciudadano nicaragüense, a servicios fundamentales en salud (vacunación, desparasitación, dotación de vitaminas), a los paquetes escolares y a la merienda.

En los preescolares comunitarios, la situación varía un poco respecto al Programa Amor, y esto es consecuente con la priorización del MIFAN por atender a niños y niñas de 0 a 3 años, mediante los centros de desarrollo infantil (CDI) desde donde se les brinda estimulación temprana para su desarrollo integral.

GRÁFICO N.º14
Percepción de beneficio de los programas sociales en el preescolar comunitario



⁹ Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez.

¹⁰ Ministerio de Salud.

En cambio, los paquetes escolares y la merienda son recibidos como beneficios generalizados para el 100% de las niñas y los niños, prioritariamente para el preescolar no formal o comunitario. Es notorio que las docentes consultadas refieran la inexistencia del programa de huertos escolares como complemento a la merienda escolar con manejo desde la comunidad, lo que puede tener su explicación en el requerimiento de espacios amplios y adecuados para el cultivo de hortalizas y legumbres (que es lo que se orienta en el programa), que no existen en los espacios alternativos en donde se instalan los preescolares comunitarios. Esto mismo ocurre con los ambientes dignos, no están debidamente acondicionados por no estar ubicados en escuelas públicas, sino que se instalan en propiedad privadas de miembros de la comunidad.

El beneficio logrado con los programas sociales en educación preescolar hace evidencia del esfuerzo institucional por incrementar y sostener el acceso y la cobertura de niñas y niños a las modalidades formal y comunitaria. A juicio de las docentes consultadas, esto ha permitido que las aulas sostengan la matrícula, además que se apoya a las familias con el gasto económico que les representa la compra de los útiles escolares durante la temporada de inicio del año escolar. Esta ha sido una de las estrategias más efectivas para lograr el acceso de niñas y niños en la educación preescolar. Una evidencia significativa son los datos que se registran en los informes de liquidación del Presupuesto General de la República. (Ver gráfico n.º 15)

GRÁFICO N.º 15
Matrícula de educación preescolar 2012-2018



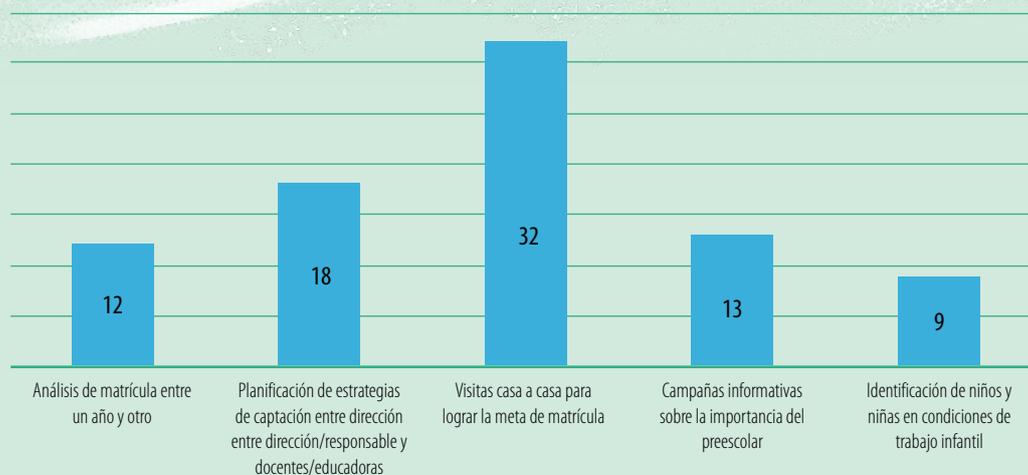
(Fuente: Informes de Liquidación del PGR 2012-2018)

Finalmente, se desea destacar lo relacionado con estrategias de la escuela y la comunidad para garantizar el ingreso y la permanencia de los niños y las niñas en las aulas de preescolar. Lo que resulta de las percepciones obtenidas de las 39 maestras y educadoras consultadas es

muy significativo por cuanto estas estrategias han permitido obtener resultados positivos en dos ámbitos importantes: por un lado, incrementar la escolarización de niños y niñas en la educación inicial, y por el otro, fomentar la participación social en la educación básica.

GRÁFICO N.º 16

Acciones que se impulsan en la escuela y la comunidad para el ingreso de la niñez al preescolar

*(Sobre la base de 39 docentes consultadas)**Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes primarias*

Desde la escuela, se planifican y se ejecutan acciones para que la niñez entre edades de 3 a 5 años, asistan al preescolar formal o comunitario, según la disponibilidad; entre esas actividades se destacan las relacionadas con el análisis de matrícula entre un año y otro, se definen estrategias de captación bajo coordinaciones entre la dirección de la escuela y los docentes de la misma; pero la acción más recurrente y más importante es la visita casa a casa para lograr las metas de matrícula y garantizar que la mayoría de los niños y niñas vayan al preescolar. Un elemento que se notó de forma llamativa, es que en algunos lugares las maestras y las educadoras identifican a la niñez trabajadora y visitan sus hogares con prioridad para evitar que la familia desista de enviarlos a la escuela a causa del trabajo infantil.

Las campañas informativas para sensibilizar a las familias sobre la importancia de la educación preescolar son constantes, en función de deconstruir la idea de que esta no aporta nada al aprendizaje del estudiante. Culturalmente, la familia nicaragüense desestima la asistencia

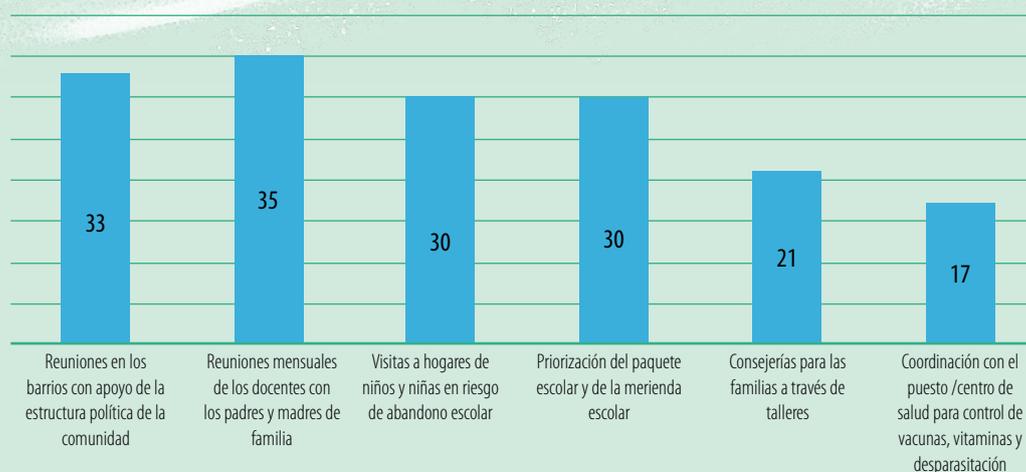
del niño y la niña al preescolar, y esto es directamente proporcional con el nivel de escolaridad de las familias. Entre menos años de escolaridad en padres y madres, se manifiesta menor interés parental por la educación preescolar (UNESCO, 2016). Un estudio reciente, realizado por FUNIDES¹² (2017) refiere que existe una diferencia significativa en el logro académico en educación primaria de niños y niñas que asistieron a la educación preescolar, respecto a aquellos que no lo hicieron, y las familias que optan por enviarlos a la misma tienen un nivel de escolaridad un poco más alto respecto a aquellas familias que se deciden por no darle la importancia que merece. En este sentido, el interés parental por la educación preescolar es determinante para el éxito de los estudiantes en la educación primaria y en los siguientes ciclos educativos.

También se lograron distinguir las acciones que la escuela y la comunidad impulsan para que la niñez permanezca en el ciclo de la educación preescolar. El gráfico n.º 17 ilustra la opinión de las docentes y educadoras al respecto:

¹¹ Comprende la estimulación temprana en los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) administrados por el MIFAN, y las aulas de preescolar formal y comunitario administradas por el MINED en las escuelas públicas, subvencionadas, privadas y comunitarias.

GRÁFICO N.º 17

Acciones que se impulsan en la escuela y la comunidad para el ingreso de la niñez al preescolar

*(Sobre la base de 39 docentes consultadas)**Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes primarias*

Lo que se observa es que se le da la misma prioridad al ingreso como a la permanencia, es decir, que en las escuelas de estas docentes y educadoras realizan el mismo esfuerzo y dedicación a las metas de matrícula que a las metas de retención, permanencia y sobrevivencia en el preescolar. Las estrategias que se impulsan están relacionadas con el involucramiento directo con las familias mediante visita a sus hogares, la priorización del beneficio del paquete escolar y la merienda escolar, y el apoyo de la estructura político-partidaria del barrio o de la comunidad para facilitar las visitas casa por casa.

A juicio de las docentes y educadoras consultadas, es necesario profundizar en el beneficio de los servicios de salud en la primera infancia, y particularmente en el preescolar. Se hacen esfuerzos por que brigadistas de salud realicen visitas periódicas a las aulas de preescolar a desarrollar acciones de desparasitación interna y externa, lavado de manos, higiene bucal, control de vacunas y entrega de vitaminas. Pese a que es parte del programa Amor, no hay mucha acción en función de la salud preventiva y la educación sanitaria con niños y niñas de preescolar, lo que, a valoración de ellas, representa un tema poco frecuente en las aulas y las comunidades de las zonas más rurales.

¹² Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social.

VI. Conclusiones

A partir de los hallazgos de este estudio, se pueden plantear las siguientes conclusiones relacionadas con la situación de la educación preescolar:

El esfuerzo institucional del Ministerio de Educación es reconocido por las comunidades educativas y es destacable por el impulso de los programas sociales en educación, que se vinculan a lo establecido en la Política Nacional de Primera Infancia (PNPI). Esto ha sido un paso importante en la garantía de condiciones que favorecen la prioridad por la niñez en edad de educación inicial. En el caso particular de la niñez de 3 a 5 años, la PNPI ha favorecido la construcción de sinergias importantes entre instituciones de Estado para garantizar condiciones fundamentales que contribuyan al desarrollo infantil de forma significativa.

Como parte de la concreción de la PNPI, el Programa Amor para los más chiquitos y chiquitas, es el programa interinstitucional que se enfoca en reforzar los derechos de los niños y niñas a la educación y la salud, principalmente; en este sentido, las valoraciones que se dan sobre la efectividad de los programas sociales en educación son muy positivas de parte de las docentes, además de que el despliegue de acciones en la escuela y la comunidad como parte de su ejecución hace que sea muy visible en la comunidad educativa. En el caso del acceso de niños y niñas a servicios de salud preventiva desde los preescolares, se percibe como una materia pendiente.

En los últimos años, el MINED ha trazado metas para ampliar la cobertura y la permanencia de niños y niñas en edades de 3 a 5 años; tanto en el Plan Estratégico de Educación 2011-2015 como en el Plan de Educación 2017-2021, la política de escolarización hacia la educación inicial ha tenido grandes avances, expresándose al 2016 en una cobertura del 76.6% de niños y niñas

en III nivel de preescolar (5 años de edad), el 62.2% de niños y niñas en II nivel de preescolar (4 años de edad), y el 46.2% de niños y niñas en I nivel de preescolar (3 años de edad), teniendo un incremento significativo de la tasa neta de escolarización en preescolar.

Entre 2012 y 2013, el gasto en preescolar rondó cerca del 2% del gasto total en educación, pero a partir de 2014 el gasto se triplicó, sin embargo, la brecha respecto a países como El Salvador, Guatemala y Costa Rica es significativa, en algunos casos, superado en el doble o en el triple de lo establecido en el país. En relación con el gasto social en la educación preescolar, Nicaragua es el país de Centroamérica que invierte menos en un estudiante de educación preescolar (costo per cápita), y esto también se corresponde con el hecho de ser el país de la región que menos gasta en educación preescolar respecto al gasto total en educación.

El incremento que se ha dado en el gasto en los últimos cinco años está asociado a algunas estrategias de Gobierno que se han impulsado con especial atención a la educación inicial (estimulación temprana y educación preescolar), como por ejemplo la cobertura del paquete escolar y la merienda escolar al 100% de la matrícula de preescolar, tanto urbana como rural. Otro hecho es la ampliación del plan de inversión en infraestructura destinado al mejoramiento y construcción de aulas de preescolar, sobre todo en zonas del país de alta vulnerabilidad social (centro-norte, pacífico-occidente, Caribe norte).

De cierta manera, el gasto se ha venido haciendo de forma más eficiente en la educación preescolar respecto a las estrategias de escolarización, en relación con otras modalidades, y la mejor evidencia que se tiene de esto es la estadística sobre el incremento anual de la matrícula en la educación preescolar

en los últimos seis años, que, de acuerdo con los informes de liquidación del PGR, el ingreso al preescolar se incrementó en más de 40 mil estudiantes entre 2012 y 2019.

Por una parte, la estrategia de escolarización de niños y niñas en edades de 3 a 5 años ha significado un avance relevante en incremento de la matrícula, pero al revisar las estrategias de atención a la niñez en las aulas de preescolar, es muy probable que existan factores obstaculizadores que pueden desacelerar el desarrollo integral del niño y la niña respecto a su transición al primer grado; en el trabajo de campo de este estudio, se consultó a maestras y educadoras, y algunas de sus percepciones hacen inferir que el nivel académico de la formación inicial docente de las educadoras en el preescolar comunitario puede impactar de forma negativa la manera en que se estimulan las habilidades cognitivas y socioemocionales de la niñez, por cuanto las educadoras no cuentan con la capacitación requerida. Estudios como CIASES (2016) e IEEPP (2010) han hecho notar que la calidad de la atención en la educación preescolar ha estado seriamente afectada por el bajo e insuficiente nivel de formación y/o capacitación de las educadoras voluntarias.

Otro elemento es la percepción de inequidad en el beneficio de los programas sociales entre los preescolares formales de escuelas públicas y los preescolares formales de escuelas subvencionadas. En la consulta realizada, el 13% de las 39 docentes participantes atienden a niños y niñas en la dependencia subvencionada.

Al respecto, sobre los beneficios de los paquetes escolares, particularmente, las docentes consideran que el Gobierno debe beneficiar a estos estudiantes, y no considerar como criterio de exclusión el hecho de que estudien en esas escuelas (subvencionadas). A su opinión, en muchas comunidades o barrios, las familias optan por el preescolar subvencionado porque es la única opción que tienen para sus hijos e hijas, no obstante, el pago o aporte mensual que realizan en esas escuelas no representa un costo económico significativo que haga pensar en que tienen altos ingresos económicos. En síntesis, este elemento causa una brecha de inequidad en el acceso a materiales y útiles que son determinantes para asistir a la escuela desde el inicio del año escolar.

En conclusión, se puede afirmar que, de acuerdo con las evidencias recopiladas en el trabajo de campo de este estudio, la calidad del gasto en la educación preescolar se ha refocalizado con muy buenos resultados en términos del acceso y la cobertura. En relación con la calidad de la atención, será necesario realizar un análisis más profundo, con un proceso más amplio de consulta para proyectar mejoras en las tendencias que se tienen en cómo lo que se está haciendo ayuda a las habilidades cognitivas y socioemocionales de la niñez de 3 a 5 años en las aulas de preescolar. Lo que se recabó con este estudio, es que hay factores desfavorecedores como la formación de las educadoras de preescolar y la inequidad en la distribución de los beneficios de los programas sociales en educación que pueden redundar en una atención irrelevante, ineficaz e ineficiente.

VII. Recomendaciones



Fotografía cortesía de Fe y Alegría, Nicaragua.

En consideración a las conclusiones planteadas, se recomienda lo siguiente:

En el nivel de los tomadores de decisión, incluye a los funcionarios de varias instancias de la sede central del MINED, quienes deben dedicar esfuerzos a estudiar con profundidad la eficiencia del gasto social en educación preescolar, mediante acciones concretas de evaluación de impacto de los programas sociales en la modalidad, a fin de establecer las fortalezas en el proceso, consolidarlas para incrementar el alcance de las metas, y retomar lecciones aprendidas en función de refocalizar las estrategias de acceso, cobertura y calidad de la atención.

Además, debe estudiarse con base en las estadísticas, cuál ha sido el impacto del incremento del costo per cápita por estudiante de preescolar, qué ha significado el incremento del costo de la inversión anual por cada niño y niña de 3 a 5 años en la escuela. La evidencia nacional e internacional sobre la inversión en educación refiere que hay inequidades profundas entre lo que se gasta en cada estudiante en los diferentes niveles educativos, pero no se tiene cuenta clara de cuáles son esas

brechas y qué efectos tiene en términos de acceso, cobertura y calidad de la atención.

Equiparar el costo per cápita respecto al resto de países de Centroamérica es una estrategia que está contenida en los acuerdos internacionales que Nicaragua ha suscrito en materia educativa, como en la Conferencia Mundial sobre Educación 2015 en Incheon, Corea del Sur; o en la Declaración de La Antigua Guatemala, suscrita en septiembre de 2018 por los ministros de educación de Iberoamérica; por ello es necesario tener un claro dimensionamiento de hacia dónde deben ir los recursos para la educación preescolar. Lo importante es tener claro cómo las estrategias de acceso y cobertura se complementan con las estrategias de atención en las aulas.

Las instituciones responsables del Programa Amor para los más chiquitos y chiquitas, deben mejorar los procesos de acceso a servicios de educación pero también profundizar los servicios de salud en las escuelas como la desparasitación y el control de vacunas, aunque se ha logrado mayor coordinación desde la comunidad con los líderes políticos de los barrios y las comunidades, todavía falta

hacer controles más estratégicos en función de que los niños y las niñas permanezcan en el preescolar y por ningún motivo se retiren del mismo, sino hasta finalizar el año lectivo con su respectiva promoción al siguiente nivel.

El Ministerio de Educación debe fortalecer la formación inicial docente como elemento primordial que asegura significativamente la calidad de la atención en las aulas de los preescolares comunitarios. Para ello se recomienda la elaboración de un plan de formación inicial para educadoras comunitarias en servicio, y establecer un mecanismo de formación propedéutica para educadoras de nuevo ingreso, por cuanto la tendencia de la atención a la niñez de 3 a 5 años en preescolares comunitarios va creciendo, de conformidad con los datos oficiales que se ofrecen en el PdE 2017-2021.

Esas rutas de formación, tanto de las educadoras en servicio como de las de nuevo ingreso, deben hacerse con la sistematicidad, rigor y prioridad que merece. Es importante destacar que muchas de las educadoras comunitarias se van consolidando como educadoras populares en sus barrios y comunidades, porque representan la opción con la que se cuenta para que la población estudiantil acceda al sistema educativo formal o no formal. En ese sentido, las escuelas normales de Nicaragua deben

ofrecer la formación inicial con certificación de Maestra de educación comunitaria, y su perfil de egreso y plan de estudio pueda vincularse a los programas educativos alternativos de Gobierno como el preescolar comunitario, la primaria alternativa de jóvenes y adultos, y la primaria a distancia en el campo. Esta misma certificación se propone para las educadoras comunitarias en servicio y las de nuevo ingreso.

En cuanto a la cobertura del programa paquetes escolares solidarios, se recomienda revisar los criterios que se utilizan para la entrega a niños y niñas en determinadas escuelas, tomando en cuenta que la mayoría de los estudiantes de preescolares formales ubicados en escuelas subvencionadas no son beneficiados. Esto crea inequidades, además los posiciona en una situación de exclusión escolar cada vez más vulnerable por cuanto no tienen recursos asignados por el Estado para asegurar su asistencia y permanencia en la escuela respecto al caso de la niñez que sí es beneficiada en los preescolares de escuelas públicas y los comunitarios. Esta acción no solo atenta contra el principio de no discriminación, sino también en la concreción del principio de interés superior del niño y la niña de recibir una educación preescolar de calidad acorde con su desarrollo con las oportunidades que se requieren.

VIII. Referencias bibliográficas

- Afonso, A., I. Schuknecht, y V, Tanzi. (2010). *Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets*. Applied Economics 42 (17): 2147–64.
- Centro de Investigación y Acción Social Educativa. (2016). *Prioridades de la educación nicaragüense para el siglo XXI*. CIASES. Managua, Nicaragua.
- Duryea, S. y Robles, M. (2016). *Pulso social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID.
- Hernández Sampieri, R., Collado, C. F., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación* (Cuarta ed.). México D.F, México: Infagon Web S.A de C.V.
- Egido, R. (2000). *Educación Infantil y Estimulación Adecuada*. [Documento en línea]. Disponible: http://www.campus-oei.org/revista/frame_novedades.htm [Consulta: 2002, agosto, 28].
- León, Chilina. (1995). *Secuencia del Desarrollo Infantil*. Caracas: Universidad.
- Myers, R. (2002). *Educación Inicial y Preescolar: En búsqueda de indicadores*. Presentación en el Segundo Foro sobre Educación Inicial y Preescolar. Monterrey, México. (22-24 de mayo de 2002).
- Tiana Ferrer, Alejandro & de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Educación y Ciencia, Junta. (2006). La evaluación de la calidad de la educación: conceptos, modelos e instrumentos. Recuperado de: <http://www.redined.mec.es/oai/indexg.php?registro=00620073000109>.
- Glewe, P., y 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 Iudger Woessmann. Elsevier, pp. 653-743.
- Gupta, S., K. Honjo, & M. Verhoeven (1997). *The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa*. IMF. Working Paper 97/153.
- Gupta, S., B. Clements & Tiongson, E. (1998). Gasto Público en Desarrollo Humano. *En Finanzas y Desarrollo*. Vol. 35. n.º 3. IMF.
- Pereyra, J. (2002). Una medida de la eficiencia del gasto público en la educación: Análisis FDH para América Latina. *En Revista de Estudios Económicos*, issue 8, p. 237-249. Recuperado de <https://EconPapers.repec.org/RePEc:rbp:esteco:ree-08-09>.
- Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social. (2017). *Calidad de la educación en Nicaragua. ¿Goza la niñez de las mismas oportunidades?* FUNIDES. Managua, Nicaragua.
- Grupo del Banco Mundial. (2016). *Nicaragua: Estudio del Gasto Público Social y sus instituciones*. Banco Mundial.

- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. (2011). *Política Nacional de Primera Infancia. Programa Amor para los más chiquitos y chiquitas*. Managua, Nicaragua.
- Gobierno de Nicaragua. (2016). *Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Gobierno de Nicaragua. (2017). *Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Gobierno de Nicaragua. (2018). *Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Gobierno de Nicaragua. (2019). *Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2010). *Situación de la educación inicial en Nicaragua*. IEEPP. Managua, Nicaragua.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. (2016). *Informe de liquidación del Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. (2017). *Informe de ejecución del PGR I Trimestre*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. (2018). *Informe de liquidación del Presupuesto General de la República de Nicaragua*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. (2019). *Informe de ejecución del PGR I Trimestre*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Educación. (2011). *Plan Estratégico de Educación – PEE 2011-2015*. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. Managua, Nicaragua.
- Ministerio de Educación. (2017). *Plan de Educación – PdE 2017-2021*. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. Managua, Nicaragua.
- Persson, S. (18 de septiembre de 2014). ¿Es la educación preescolar el secreto para una región más próspera? [Mensaje en un blog]. Enfoque Educación. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/educacion/es/es-la-educacion-preescolar-el-secreto-para-una-region-mas-prospera/>
- UNESCO. (2016). *Informe de factores asociados – Nicaragua. Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. TERCE. Santiago de Chile.



MEJORAMIENTO Y LECCIONES EN EL PERÍODO 2012-2017