



Centro de Investigación y Acción Educativa Social (CIASES)

***Políticas de Desarrollo de Habilidades (Skills Development) y
Competencias Laborales en Nicaragua durante el período 1991-2006***

Autoras:

- **Josefina Vijil**
- **Melba Castillo**
- **Nadia Vado**
- **Patricia Elvir**
- **Vanesa Castro**

Managua, diciembre de 2007

INDICE

Lista de Abreviaturas.....	3
Lista de Tablas.....	4
Lista de Gráficos.....	4
Resumen Ejecutivo.....	5
1. Introducción.....	9
1.1 Objetivos y Preguntas de Investigación.....	9
1.2 Metodología.....	10
2. Marco Conceptual.....	11
3. Políticas de Desarrollo de Habilidades (DH) y Competencias Laborales (CL) en Nicaragua..	15
3.1 Contexto Nacional 1991- 2006 y las Políticas de DH y CL.....	15
3.2 Políticas de DH y CL en Nicaragua.....	32
3.2.1 Proceso de Formulación, Implementación y Evaluación de las Políticas de DH y CL...	36
3.3 Ofertas Educativas enfocadas al DH y CL.....	42
3.3.1 Subsistema de Educación Primaria y Secundaria.....	43
3.3.2 Subsistema de Educación Técnica Profesional y Capacitación.....	43
3.3.3 Subsistema de Educación Superior.....	49
3.4 Políticas de DH y CL: situación de los beneficiarios.....	51
3.5 Políticas de DH y CL: situación de los excluidos.....	52
4. Políticas de DH y CL: Actores Nacional e Internacionales.....	54
4.1 Actores Nacionales: Instancias Públicas.....	54
4.2 Actores Nacionales: El Sector Privado.....	56
4.3 Actores Internacionales: La Cooperación Internacional.....	59
5. Conclusiones.....	64
Bibliografía.....	68
Anexo I Tablas Estadísticas Seleccionadas.....	72
Anexo II Niveles y requisitos exigidos en el Sistema educativo nicaragüense.....	75
Anexo III Lista de Entrevistas Realizadas.....	77
Anexo IV Guía Utilizada para Entrevistas.....	78
Anexo V Lista de Principales Proyectos con enfoque de DH y CL	79

LISTA DE ABREVIATURAS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CE	Comisión Europea
CECNA	Centro de Capacitación Profesional Nicaragüense Alemán
CEFNIH-SB	Centro de Formación Profesional Nicaragüense Holandés Simón Bolívar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CL	Competencias Laborales
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DED	Servicio Alemán de Cooperación Social
DH	Desarrollo de Habilidades
EMNV	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida
ENAH	Escuela Nacional de Hotelería
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
PNE	Plan Nacional de Educación 2001-2015
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INJUVE	Instituto Nicaragüense de la Juventud
INPRUH	Instituto de Promoción Humana
INPYME	Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
INTUR	Instituto Nicaragüense de Turismo
LUX-DEV	Agencia de Luxemburgo para la Cooperación y Desarrollo
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MINED	Ministerio de Educación
MITRAB	Ministerio del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PCT	Plan Común del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PND	Plan Nacional de Desarrollo
UNAN	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
UNI	Universidad Nacional de Ingeniería
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPOLI	Universidad Politécnica de Nicaragua
URACCAN	Universidad de las Regionales Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
UNA	Universidad Nacional Agraria
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

LISTA DE TABLAS

Tabla No.3.1.1	La Pobreza en Nicaragua.....	16
Tabla No.3.1.2	Inversión Pública por Alumno según Niveles Educativos (dólares).....	20
Tabla No.3.1.3	Presupuesto en Educación Ejecutado en el Período 2000 – 2005.....	20
Tabla No.3.1.4	Matrícula por nivel, 1995 y 2001-2006.....	21
Tabla No.3.1.5	Matrícula Inicial de Secundaria Urbana y Rural 1997 – 2006.....	22
Tabla No.3.1.6	Educación superior. Población matriculada en centros miembros del CNU por sexo 2000-2005.....	23
Tabla No.3.1.7	Comportamiento de la matrícula de educación técnica en años seleccionados.....	24
Tabla No.3.1.8	Población de 10 años y más ocupada según nivel de instrucción.....	24
Tabla No.3.1.9	Nicaragua, Población por grupos de edad, Censos 1995 y 2005.....	26
Tabla No.3.1.10	Saldos migratorios netos por sexo según quinquenio.....	27
Tabla No.3.1.11	Nivel educativo población emigrante y población total 2001.....	27
Tabla No.3.1.12	Índice de salarios reales del sector privado por categoría ocupacional.....	31
Tabla No.3.2.1	Principales Leyes, Planes Estratégicos y Operativos de Educación.....	34
Tabla No.3.2.2	Políticas Institucionales de INATEC.....	35
Tabla No.3.2.3	Principales Ofertas Educativas del Sub Sistema de Educación Técnica y Capacitación.....	45
Tabla No.3.2.4	Principales Ofertas Educativas Técnicas del Sub Sistema de Educación Superior.....	49
Tabla No.4.1	Principales Áreas de Intervención de los Actores Internacionales.....	62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico No. 1	Tasas netas de escolaridad en primaria.....	19
Gráfico No. 2	Distribución de la Población Económicamente Activa.....	28
Gráfico No. 3	Empresas y Empleo en Zonas Francas.....	29
Gráfico No. 4	Distribución de la Población Ocupada por tamaño de Empresa.....	30

Resumen Ejecutivo

La presente investigación persigue analizar las políticas nacionales de formación dirigidas al desarrollo de habilidades y competencias laborales que se han implementado en Nicaragua desde la década de los noventa, específicamente durante el período 1991 - 2006. Así mismo, el estudio pretende documentar el papel que los actores gubernamentales y no-gubernamentales juegan en el diseño, implementación y evaluación de dichas políticas, así como el rol de la cooperación internacional en la promoción de las mismas.

El período bajo análisis inicia con el cambio de gobierno a que condujeron las elecciones de 1990, las que dieron lugar a un cambio de régimen político, económico y social. La orientación hacia el mercado, el predominio del sector privado como eje de las actividades económicas y el Estado como facilitador de dichas actividades, marcó a las tres administraciones gubernamentales que se sucedieron en el período considerado.

La necesidad de superar los profundos desequilibrios que afectaban a la economía nicaragüense a inicios de los noventa, llevó a la implementación de estrictas políticas de estabilización y ajuste estructural, las que trajeron consigo una significativa restricción de recursos para atender las demandas sociales. En la primera mitad de esta década, esta situación afectó considerablemente la incorporación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a la escuela, ya sea en el nivel básico de primaria, o en la educación técnica.

La flexibilización en las políticas macro económicas y una mayor asignación de recursos, así como una mayor focalización en las políticas educativas en la segunda década analizada, arrojan resultados positivos con una mayor incorporación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a la escuela, lo que también se refleja en mayores niveles de escolarización en la población.

Por otra parte, se destaca el escaso dinamismo que ha mostrado la economía para lograr una mayor incorporación al mercado laboral de la población en edad de trabajar, lo que se refleja en que aún sigue siendo mayoritario el porcentaje de población ocupada en el sector informal, con los inconvenientes que eso trae para los trabajadores en términos de contratos precarios y bajos salarios.

El sector más dinámico en el sector formal de la economía ha sido el de zonas francas, el que ha mostrado mayor capacidad de absorción de mano de obra. La agricultura, pese a la cantidad de personal que emplea, aún sigue siendo un sector que utiliza mano de obra de bajo costo y baja productividad.

La situación de pobreza aún sigue afectando a casi la mitad de la población, lo que contribuye a reducir las oportunidades educativas para este grupo de población, cuya situación se convierte en un círculo vicioso de que a mayor nivel de pobreza, más baja educación, menor posibilidad de empleo digno y `por tanto, más pobreza.

Principales Hallazgos de la Investigación

La asignación presupuestaria a la educación es insuficiente.

El estudio destaca que, pese a los esfuerzos realizados en los últimos años por aumentar la asignación de recursos a la educación, todavía no se alcanzan los niveles de otros países de similar desarrollo. En Nicaragua, el presupuesto asignado anualmente a la educación alcanza un 4 por ciento del PIB¹, mientras países vecinos como Honduras destinan entre un 6 y un 7 por ciento. Se señala la cobertura de los diferentes subsistemas educativos, destacando el énfasis otorgado por los diferentes gobiernos del período a la educación primaria, la que al igual que la educación terciaria, es la que se ha beneficiado de mayores aportes en términos presupuestarios. En cambio, la educación técnica desde 1991 depende mayoritariamente del aporte del 2 por ciento de las planillas de las empresas, con una muy pequeña asignación de fondos públicos.

Los programas de desarrollo de habilidades y competencias laborales, no en todos los campos ofrecen oportunidades de experimentación práctica.

En los distintos programas analizados de formación de habilidades orientados a lograr una efectiva inserción laboral, el componente de aprendizaje práctico no siempre responde a los estándares de calidad internacional donde los materiales didácticos, laboratorios y maquinarias utilizadas son esenciales para la adquisición de las competencias requeridas.

Las políticas han sido formuladas con escaso nivel de consulta a los actores.

En el proceso de formulación de las políticas ha habido escasos procesos de consulta en los que intervienen pocos actores en su definición y el gobierno se convierte en el principal actor, tratándose así de un proceso de toma de decisiones de arriba hacia abajo (*top-down*) en el que el nivel central ejerce la dirección de las mismas.

La implementación de las políticas existentes se dificulta por falta de financiamiento, de personal y de desarrollo institucional de las organizaciones encargadas.

En el proceso de implementación, se observan dificultades en la ejecución de las acciones de políticas sobre todo por las limitaciones presupuestarias y de asignación de recursos a los centros donde se ejecutan las ofertas educativas, así como también por la debilidad institucional del INATEC para una efectiva implementación. En los últimos quince años los recursos asignados al sector educación han sido escasos sobre todo aquellos dirigidos al sub sistema de educación técnica.

Los mecanismos y procesos de seguimiento y evaluación son insuficientes.

Los procesos de seguimiento y evaluación son mecanismos débiles y poco definidos. Existe desconocimiento de los efectos e impactos que las acciones para el desarrollo de

¹ Producto Interno Bruto.

habilidades y competencias laborales están teniendo en la población beneficiaria dado que no se cuenta con estudios, informes o análisis que revelen la situación de los estudiantes una vez que estos egresan. No hay estudios que den cuenta de su inserción al mundo laboral como resultado de la educación recibida.

Una gran parte de la población objeto de las políticas queda excluida de los beneficios

El número de excluidos de estas políticas es mayor en relación al de los beneficiarios. Existe una gran demanda de educación y capacitación técnica y poca oferta o acceso a la misma por parte de la población joven, mayoritaria en Nicaragua. Los requisitos académicos exigidos, los costes de matrícula y la situación de pobreza en que vive casi la mitad de la población, son los principales factores de exclusión. Los empíricos analfabetas y los que han desertado del sub sistema de educación primaria y secundaria son en gran medida los principales grupos de excluidos por no cumplir con los requisitos de acceso. Esta situación refleja que aún existe desconexión entre diversas políticas, y que el sistema educativo en Nicaragua necesita de mayor flexibilidad para atender a este grupo poblacional.

Los beneficiados de las políticas no son los más necesitados.

Los beneficiarios son en su mayoría empleados de empresas públicas y privadas que aportan el 2 por ciento en la planilla mensual. Estos se benefician de diferentes programas de capacitación ofrecidos por INATEC y sus centros adscritos. No obstante, no necesariamente son los trabajadores que más necesitan una capacitación los que logran obtener este beneficio, dado que la última decisión al respecto la tiene el empleador y no el empleado. El estudio destaca el crecimiento que ha tenido la oferta de cursos de capacitación, en detrimento de la formación técnica, cuya oferta ha permanecido sin mayores variaciones en el período. El sector agropecuario, el de más baja productividad en el país, es al mismo tiempo el que menor número de estudiantes formados demanda.

Las instituciones gubernamentales encargadas de las políticas trabajan con bajo nivel de coordinación.

En las políticas relacionadas al desarrollo de habilidades y competencias laborales se involucran tanto actores nacionales como internacionales. Los principales ejecutores de estas políticas son los actores gubernamentales del INATEC, MITRAB y MINED que ofrecen diferentes ofertas/servicios dirigidas a este objetivo. Se ha abordado en esta investigación que una limitante para una efectiva ejecución es la poca coordinación, colaboración y esfuerzo conjunto que realizan estas instancias gubernamentales. Es necesaria una más clara definición de los ámbitos institucionales y su alcance, así como la consolidación de los espacios de diálogo que han sido creados para estos fines.

Las agencias de cooperación internacional se destacan en la promoción de estas políticas.

Diferentes agencias internacionales de cooperación y organismos internacionales se han interesado en apoyar las políticas de desarrollo de habilidades y competencias laborales,

conscientes de las necesidades de dotar a los jóvenes de mejores condiciones para obtener mejores empleos, lo que puede contribuir a la reducción de la pobreza.

Se destaca el papel de la cooperación internacional en el apoyo institucional brindado al sector educativo en general y a INATEC en particular, lo que ha permitido la formulación de planes operativos y programas especiales, sobre todo el enfoque de género, que ha sido condición importante en la implementación de algunos programas. El rol de la cooperación internacional también ha sido altamente valioso en el apoyo directo a algunos centros y en ramas particulares, como el sector de hotelería en los últimos años. Hace falta sin embargo, un liderazgo y un seguimiento más efectivo de parte de las autoridades educativas para un mejor aprovechamiento del apoyo recibido ya que la variedad de programas y proyectos parece más bien denotar una dispersión de esfuerzos en diferentes sectores, derivados de los cambios de administración, la discontinuidad de políticas y la rotación del personal que da seguimiento a las mismas.

El sector privado es un gran ausente en la formulación de las políticas

En cuanto a la actuación del sector privado, la relación más estrecha se observa en los programas de capacitación técnica dirigidos a empleados de empresas que aportan el dos por ciento. Sin embargo, en lo que respecta a la educación técnica prevalece la falta de vinculación y poca colaboración con el sector público para la elaboración de estas políticas y el diseño de las ofertas educativas. Algunos de los entrevistados señalaron el bajo interés por parte de la empresa privada para participar en la elaboración de un diseño curricular pertinente vinculado a la demanda laboral, pese a esfuerzos implementados por instancias públicas para lograr dicha cooperación.

En el país subsiste un bajo reconocimiento social y económico de la educación técnica.

Se ha señalado el bajo reconocimiento social y económico de la sociedad en general hacia la educación técnica, lo que sin duda contribuye al desinterés por la coordinación en este campo entre las acciones públicas y privadas.

Los hallazgos de la investigación arrojan luces sobre los avances y desafíos en la ejecución de políticas de desarrollo de habilidades y competencias laborales. Destaca sobre todo, la falta de una adecuada coordinación entre diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como la falta de una política con visión de largo plazo que oriente a la educación técnica y vocacional para su transformación en un subsistema que de respuesta a las demandas de los jóvenes nicaragüenses por mayores oportunidades para lograr una formación que les permita el desarrollo de sus potencialidades.

En síntesis, que la favorable situación demográfica que actualmente tiene el país, debería ser aprovechada brindando a los jóvenes mayores oportunidades para una educación orientada al desarrollo de sus habilidades y competencias, a fin de que logren una inserción a la vida social y laboral en mejores condiciones, que representa, sin duda, la mejor vía para salir de la pobreza.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación es un estudio de caso nacional que se enmarca en un proyecto más amplio, apoyado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y ejecutado por el Instituto Universitario de Estudios para el Desarrollo (IUED), de la Universidad de Ginebra, Suiza, que intenta incidir, a partir de la investigación, en la reformulación de las políticas de formación de habilidades y competencias laborales en países en desarrollo. En el marco de este proyecto se han realizado estudios de caso similares en Vietnam, Perú y El Salvador. En Nicaragua, el Centro de Investigación y Acción Social Educativa (CIASSES) fue seleccionado para la realización del estudio, el que se apoya en la experiencia metodológica acumulada en la realización de estudios anteriores.

El objetivo general del estudio es describir y analizar las políticas nacionales de Desarrollo de Habilidades (DH) y Competencias Laborales (CL) que se han implementado en Nicaragua desde la década de los noventa, específicamente durante el período 1991 - 2006. Así mismo, el estudio pretende documentar el papel que los actores gubernamentales y no-gubernamentales juegan en el diseño, implementación y evaluación de dichas políticas, así como el rol de la cooperación internacional en la promoción de las mismas y su vinculación a los programas de superación de la pobreza.

En el primer capítulo se detallan los objetivos, preguntas y metodología de la Investigación. El segundo capítulo ofrece un marco conceptual como punto referencial para el análisis del estudio. En el tercer capítulo, se abordan las principales políticas de DH y CL formuladas y ejecutadas por diferentes instituciones a través de diversas ofertas educativas formales y no formales. El cuarto capítulo analiza la actuación de los actores nacionales e internacionales en el desarrollo de las políticas de DH y CL. Finalmente, el capítulo último ofrece las conclusiones generadas por los hallazgos de la investigación.

1.1 Objetivos y Preguntas de Investigación

Objetivos Principales

1. Realizar un análisis crítico sobre las principales políticas orientadas al Desarrollo de Habilidades y Competencias Laborales en Nicaragua durante el período 1991-2006.
2. Identificar y analizar el rol de los actores claves en la promoción y desarrollo de las políticas orientadas al Desarrollo Habilidades y Competencias Laborales en Nicaragua durante el período 1991-2006.

Objetivos Específicos

1. Analizar los cambios en el contexto nacional durante el período 1991-2006 y sus repercusiones en la formulación y desarrollo de las políticas de DH y CL en Nicaragua.

2. Describir las principales ofertas educativas implementadas en el período de estudio y analizar su correspondencia con las políticas de DH y CL.
3. Describir los diferentes grupos beneficiarios y excluidos de las políticas de DH y CL.
4. Identificar los diferentes grupos de actores y la forma en que estos han intervenido en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de DH y CL.
5. Analizar la naturaleza de las relaciones e interacciones entre los actores nacionales e internacionales involucrados en las políticas de DH y CL

Preguntas de Investigación

1. ¿Cuáles han sido las políticas orientadas al Desarrollo de Habilidades y Competencias Laborales en Nicaragua durante el período 1991-2006?
2. ¿Quiénes han sido los actores claves en la promoción e implementación de las ofertas orientadas al Desarrollo Habilidades y Competencias Laborales en Nicaragua durante el período 1991-2006 y como ha sido su actuación?

1.2 Metodología de la Investigación

La investigación ofrece principalmente un análisis cualitativo basado en fuentes primarias y secundarias, sin embargo también se utilizan y analizan datos estadísticos.

Fuentes Primarias

Como fuente primaria para la recolección de datos se utilizaron entrevistas a diversos actores. Entre los meses de agosto y septiembre de 2007 se realizó un total de treinta entrevistas semi estructuradas a funcionarios de instituciones públicas, sector privado, sociedad civil y la cooperación internacional involucrada en el tema de Investigación.

De igual manera, con la participación de estos informantes y otros invitados, se llevó a cabo un taller de retroalimentación y validación con los datos y hallazgos recopilados y analizados durante el trabajo de campo de la Investigación. Las sugerencias obtenidas en el taller han sido un valioso insumo en la elaboración de este informe de investigación.

Fuentes Secundarias

En el proceso de la investigación se revisaron diferentes fuentes secundarias como informes, diagnósticos, estudios e investigaciones, información estadística oficial de las instituciones analizadas, encuestas nacionales de medición del nivel de vida, encuestas nacionales de empleo, artículos, documentos oficiales, la legislación de Nicaragua relativa al tema, políticas y acuerdos Gubernamentales y con la Cooperación Internacional, entre otros materiales recopilados y recibidos de nuestros informantes.

2. MARCO CONCEPTUAL

El estudio incluye dos aspectos fundamentales: las políticas de Desarrollo de Habilidades (DH) y Competencias Laborales (CL), y el rol que los actores nacionales e internacionales han desempeñado en este proceso. Es importante señalar los conceptos y definiciones que se han utilizado en el marco de esta investigación.

¿Qué se entiende por Política Pública?

Existen diversas definiciones e interpretaciones en la literatura de las **políticas públicas**. Académicos y practicantes reconocen que cualquier definición de política pública es más un asunto teórico que práctico dada la diversidad y complejidad de actores y contextos en que éstas se desarrollan.

Una definición de política pública indica que es “un marco de orientación para la acción que representa un conjunto de intervenciones a través de las cuales una autoridad pública elige hacer o no hacer frente a un problema de su competencia” (Correa, 1997). Desde un ángulo más operativo, una política es “un criterio o directriz de acción elegida como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional” (OIT, 2007).

Adicionalmente, se tendrá en consideración que una política pública debe reflejar una *voluntad política oficialmente expresada* y traducida en objetivos concretos que mantengan *continuidad en el tiempo* requerido para su cumplimiento. Por eso se considera una referencia importante que cada política obedezca a un **ciclo de política**.

¿Cómo se entiende el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas?

Bridgman y Davis en *The Australian Policy Handbook* (1998) han identificado ocho fases en el ciclo de una política, las que clasifican de la siguiente manera: (i) identificación de hechos, (ii) análisis de la política, (iii) desarrollo de instrumentos de la política, (iv) consulta, (v) coordinación, (vi) decisión, (vii) implementación y (viii) evaluación. Sin embargo, hay quienes piensan que este modelo de ciclo de políticas es realmente teórico y no práctico (Colebatch, 2006; Howard, 2005).

Dado que el principal énfasis en esta investigación no es propiamente el análisis del ciclo de políticas, nos limitaremos a simplificar este modelo en tres fases principales: formulación, implementación y evaluación de políticas de DH y CL.

En la fase de **formulación**, las políticas se consensúan – o deberían de - con los diferentes actores involucrados. La participación de éstos representa un factor clave para el consenso y la disponibilidad de información en la definición de los problemas a los que responde la política. No obstante, Subirats (1993) señala que en el proceso de formación de una política, “*la formulación de los objetivos es siempre conflictiva, siendo el marco de un profundo*

contraste entre los diversos actores dado los diferentes intereses y objetivos” políticos, ideológicos y económicos, entre otros.

La **implementación** de las políticas representa “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Van Meter & Van Horn, 1996). Esta fase inicia cuando los objetivos y metas se han establecido y los fondos requeridos han sido asignados. La asignación de recursos para la implementación de la política es crucial, pese a que esta asignación muchas veces representa una lucha y competencia entre diferentes instituciones públicas llegando incluso a que esta sea más importante que los propios fines de la política establecida.

Finalmente, el proceso de **evaluación** de políticas es “un procedimiento utilizado para producir información acerca del valor del pasado y/o curso futuro de la acción” (Martínez, 2004; Dunn, 1994). La idea es que un sistema de evaluación de política ofrezca una óptica estratégica que contribuya al mejoramiento de la política tanto en los procesos como en los resultados de la misma analizando las discrepancia entre el desempeño y lo esperado.

Por otro lado, según Colebatch (2006), existen tres diferentes visiones del proceso de política: primero como elección autoritaria, segundo como interacción estructurada, y tercero como una construcción social. En el primer caso se trata de “cualquier asunto que el gobierno desea hacer o no hacer” (Colebatch, 2006; Dye, 1972)². En este tipo de política el único actor que interviene es el gobierno. En el caso de una política vista como una interacción estructurada nos encontramos con la existencia de “diversas voces organizadas, dentro y fuera del gobierno, demandando atención y recursos y con la habilidad para resolver los problemas” (Idem, 2006). Evidentemente este proceso de construcción de política es más dinámico e involucra mayor número de actores. Finalmente, una política vista como un proceso de construcción social, indica que “las inquietudes son reconocidas como importantes dentro de un colectivo y las formas de lidiar con estas son apropiadas” (Idem, 2006). Este último enfoque representa quizás un modelo de construcción de política donde existe mayor consenso e interés por parte de diversos actores, en aras de trabajar por un mismo objetivo.

Colebatch construye esta clasificación haciendo alusión principalmente a la forma en que las políticas públicas son formuladas y a la forma en que los actores intervienen en este proceso. Esta dinámica es pertinente para el análisis, dado que el rol de los actores nacionales e internacionales en el proceso de políticas de DH y CL en Nicaragua es uno de los objetivos principales de este estudio.

¿Qué se entiende por Desarrollo de Habilidades y Competencias?

La literatura educativa ofrece diferentes definiciones del concepto de Habilidades y Competencias. En muchos casos se usan ambos términos como sinónimos sin mayor

² Traducción libre del inglés.

diferenciación entre los mismos. En este estudio, sin embargo, se entienden ambos conceptos como dos partes diferentes de una misma unidad. Se denominan Habilidades al Desarrollo de capacidades innatas a los seres humanos, como resultado del proceso de formación. Se llaman Competencias a la expresión concreta de la adquisición de las Habilidades que permiten a una persona cumplir eficientemente actividades propias de la vida en sociedad, la vida individual o un puesto de trabajo. En otras palabras, se entienden por Habilidades a los aprendizajes adquiridos intencionalmente, mientras que Competencias refiere a las acciones que la persona que ha adquirido tales aprendizajes, es capaz de realizar con los mismos. Como ya se expuso, ambos conceptos indican partes de un mismo proceso en el cual el Desarrollo de las Habilidades es el de mayor importancia, porque para ser competente en algo, es condición haber desarrollado las Habilidades que lo hacen posible.

Los aprendizajes que entraña el Desarrollo de Habilidades son complejos e incluyen cuatro áreas fundamentales: conocimientos (conocer); actitudes (ser); desarrollo intelectual (pensar); y desarrollo procedimental (hacer). El desarrollo parcial de cualquiera de estas cuatro áreas de aprendizaje es insuficiente para la plena adquisición de las Habilidades y, por ende, para alcanzar las Competencias. La tendencia de los sistemas de formación ha sido privilegiar un aspecto en detrimento de los restantes; mientras la formación académica tradicional se concentra en la *adquisición de conocimientos*, la formación vocacional tradicional se concentra en el *saber hacer*. De esta insuficiencia se deriva la emergencia de un nuevo paradigma: el modelo de formación basado en Habilidades y Competencias.

En el sentido expuesto, el sistema educativo en su conjunto es el principal impulsor del Desarrollo de las Habilidades que hacen a una persona competente para determinada actividad, sea ésta de tipo laboral, social o individual. En consecuencia, el análisis del sistema educativo merece un lugar destacado en esta investigación. En esta investigación el énfasis está puesto en el análisis del papel del sistema educativo formal y otros programas no formales en la formación de Habilidades específicamente orientadas al cumplimiento eficiente de determinado perfil ocupacional, o Competencias Laborales.

Definiciones particulares de Competencias Laborales en el contexto nicaragüense

En Nicaragua se ha avanzado en una conceptualización de las Competencias Laborales coincidente con el marco conceptual enunciado. El Instituto Nacional Tecnológico (INATEC) ha definido la competencia laboral como la capacidad de una persona para realizar un trabajo efectivo y de calidad aplicando de manera integral y pertinente conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes (INATEC, 2006a).

“La noción que se tiene de una **competencia**, conlleva el resultado de un proceso de integración de habilidades y de conocimientos (saber, saber hacer, saber ser, saber emprender), en este sentido el concepto de competencia es más amplio, puesto que implica la integración de un conjunto de conocimientos, habilidades, disposiciones y conductas específicas que se requieren para ser verdaderamente competente” (Idem, 2006a).

De la misma manera, (Gonczi, 1997) afirma que “la competencia de los individuos se deriva de su dominio de un conjunto de atributos (como conocimientos, valores, habilidades y actitudes) que se utilizan en combinaciones diferentes para desempeñar tareas ocupacionales”. Estas llamadas tareas ocupacionales llevan a entender que existen diversos tipos de competencias, por ejemplo las competencias básicas, específicas, genéricas, sociales y laborales (Masseilot, 2000). **Estas últimas son las competencias de atención en el presente estudio.**

Las competencias laborales o **competencia laboral** es la “capacidad productiva de un individuo que se define y mide en términos del desempeño en un determinado contexto laboral” (Ibarra, 2000). En el mundo actual, ante las crecientes demandas competitivas producto del proceso de globalización económica, el desarrollo de estas competencias se hace cada vez más importante para la inserción y éxito laboral.

Estos enunciados permiten adelantar que en Nicaragua la definición de **políticas de desarrollo de habilidades y competencias laborales** se refiere a los lineamientos o directrices que persiguen acciones concretas, deliberadas, sistematizadas, de largo plazo y orientadas al desarrollo de habilidades y competencias laborales para el desarrollo humano integral de las personas, y su inserción al mundo del trabajo.

En el marco de esta investigación, el análisis de las políticas educativas se concreta en la revisión de la existencia de **ofertas educativas** orientadas a la formación de competencias laborales en los subsistemas de Educación Primaria y Secundaria, Educación Técnica Profesional y Capacitación, y Educación Superior, pero principalmente en la Educación Técnica, para determinar su cobertura, alcance, limitaciones y posibilidades para favorecer la inserción laboral de la juventud nicaragüense.

¿A quiénes se identifica como Actores?

La última parte de este marco conceptual pretende definir a los diferentes **actores** que intervienen en las políticas de DH y CL y la relación que existe entre los mismos. Es importante diferenciar a los actores porque, aunque las evidencias empíricas demuestran que éstos coordinan esfuerzos para un mismo objetivo, sus intereses, expectativas y nivel de influencia en el proceso varían según el caso. Lo mismo ocurre en las relaciones entre dicho actores; éstas pueden ser de acuerdo o desacuerdo, consenso o conflicto, o bien de confianza o desconfianza.

Una primera clasificación de los actores atañe a su suscripción, lo que los ubica en dos grandes grupos, actores nacionales y actores internacionales, cada uno a la vez con sus correspondientes sub grupos. Entre los **nacionales** se destacan actores del **sector privado** entendiéndose por ello a empresas privadas, universidades y centros educativos privados, ONGs y organizaciones gremiales. El **sector público** incluye instituciones gubernamentales específicamente involucradas en las políticas de educación e inserción laboral: Ministerio de Educación (MINED), Ministerio del Trabajo (MITRAB), el Instituto

Nacional Tecnológico (INATEC) entre otras instancias de gobierno. Un tercer sub grupo de actores nacionales son los **beneficiarios** de la políticas de DH y CL entendido como personas que han podido al menos en una ocasión acceder a ofertas educativas dirigidas a desarrollar competencias para integrarse de una u otra forma al mundo laboral y social. Finalmente, lo opuesto a este ultimo grupo, serian los actores **excluidos** del sistema de políticas de DH y CL y con ellos nos referimos a personas que por diversas razones (pobreza, ubicación geográfica, analfabetismo, enfermedad, u otras razones) no han podido acceder a las ofertas derivadas de estas políticas, o bien que por deficiencias y vacíos en el sistema educativo han resultado excluidos.

Los **actores internacionales** de nuestro estudio son las agencias de cooperación internacional en general. Cabe señalar que estos actores son heterogéneos y aun siendo agentes externos también representan intereses específicos y niveles de influencia diferentes en los procesos de políticas de DH y CL. Los actores a considerar son las Agencias de Cooperación bilaterales y multilaterales y las ONGs internacionales que han apoyado estas políticas en el período considerado.

3. POLÍTICAS DE DESARROLLO DE HABILIDADES Y COMPETENCIAS LABORALES EN NICARAGUA

3.1 Contexto Nacional 1991- 2006 y las Políticas de Desarrollo de Habilidades y Competencias Laborales

Las reformas económicas

El período que comprende esta investigación estuvo caracterizado por un cambio de sistema político, económico y social en el país. A partir del año 1990 se impulsaron reformas económicas estructurales³ que redujeron el tamaño y las funciones del Estado, privatizaron masivamente las empresas estatales y de servicios públicos⁴, eliminaron las restricciones a las importaciones y liberalizaron el sistema financiero.

A partir de 1991, la corrección de los desequilibrios financieros y fiscales se realizó en el marco de los programas de ajuste estructural, acordados con los organismos financieros internacionales. Lo anterior facilitó la entrada de recursos externos, tanto préstamos como donaciones, con lo que se logró la estabilización de los principales balances macro

³ La aplicación de estas reformas estructurales tuvo su referente fundamental más inmediato en el conocido y duramente criticado “Consenso de Washington” de finales de los ochentas, el cual establecía el seguimiento de medidas precisas para promover la denominada *cultura de la estabilidad*.

⁴ Se privatizó la distribución de energía eléctrica y la empresa de telecomunicaciones.

económicos, en especial la estabilidad del tipo de cambio y del índice de precios al consumidor. Estos aspectos se convirtieron en el principal objetivo, con lo cual la política social del país pasó a un segundo plano.

De 1991 a 2006 se sucedieron en el gobierno tres administraciones presidenciales, las que en términos generales dieron continuidad a las reformas señaladas. Durante estas Administraciones se enfatizó el papel primordial del sector privado en la economía, y se dejó al Estado como facilitador de las actividades económicas.

La situación de pobreza

Un elemento fundamental en la comprensión del contexto nacional es la situación de pobreza en que vive casi la mitad de la población nicaragüense. Esta situación es la manifestación más evidente del efecto de los desequilibrios macro económicos, de la guerra en que estuvo sumido el país en los años ochenta, de la imposibilidad de modificar el modelo de desarrollo agro exportador en que ha descansado la economía y sobre todo de la falta de equidad social en que se asienta ese modelo. La pobreza ha ocasionado escasas oportunidades educativas y, como resultado, una inserción laboral temprana de la juventud. Esto se traduce en un círculo vicioso entre pobreza, bajo nivel de formación de la población y bajo nivel de desarrollo económico y social.

Existen abundantes estudios que dan cuenta de las principales razones que explican la situación de pobreza en que se encuentra Nicaragua⁵.

Tabla No. 3.1.1 La Pobreza en Nicaragua				
Indicadores de pobreza (en %)	1993	1998	2001	2005
Población total bajo el límite de la pobreza	50.3	47.8	45.8	48.3
Población urbana bajo el límite de la pobreza	31.9	30.5	30.1	30.9
Población rural bajo el límite de la pobreza	76.1	68.5	67.8	70.3
Población total bajo el límite de la pobreza extrema	19.4	17.3	15.1	17.2
Población urbana bajo el límite de la pobreza extrema	7.3	7.7	6.2	6.7
Población rural bajo el límite de la pobreza extrema	36.3	28.9	27.4	30.5
Fuente: Instituto Nacional de Información de Desarrollo, INIDE, Perfil y características de los pobres 2005				

La tabla No. 3.1.1 muestra que casi la mitad de la población nicaragüense se encuentra en situación de pobreza y un porcentaje significativo, que en 2005 aún alcanza el 17 por ciento se encuentra en situación de pobreza extrema. La pobreza está más extendida entre la población que vive en el sector rural. La pobreza también afecta el nivel de escolarización de la población nicaragüense, mientras la tasa de escolaridad promedio del país es de 5.5

⁵ SETEC (2001) Estrategia de crecimiento económico y reducción de pobreza, Nicaragua. World Bank (2001) Poverty Assessment. IPEA (2001) Determinantes de la pobreza en Centroamérica, mimeo. PNUD (2000) Informe de desarrollo humano de Nicaragua 2002 “Equidad para superar la vulnerabilidad”, Managua. Banco Mundial, *Evaluación de la Pobreza en Nicaragua, Informe Principal*, Junio 25, 2007.

años, y en los no pobres se acerca a 7 años, entre los más pobres es cercana a los 3 años. Igualmente sucede con la alfabetización, es más alto el porcentaje de personas que no saben leer entre los grupos más pobres (ver Tabla No. 1 del Anexo I).

La Deuda Externa

Los esfuerzos gubernamentales para controlar los desequilibrios se llevaron al mismo tiempo que se avanzaba en la renegociación de la deuda externa, la que al inicio de los noventa superaba en casi 7 veces el valor del PIB.⁶ Las dificultades para el pago del servicio de la deuda y las restricciones impuestas por los sucesivos planes de ajuste, llevaron al país a solicitar el acceso a la Iniciativa HIPC⁷. En el año 1999 Nicaragua fue declarada “país pobre altamente endeudado” por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), lo que permitió al país acceder a la condonación de una parte significativa de su deuda externa.

En diciembre de 2000 el FMI y el BM aceptaron el “*punto de decisión*”⁸, lo que le dió a Nicaragua la oportunidad de acceder a los términos de la condonación, en acuerdo con la ejecutoria de su Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza. La elaboración de un documento que guiara la asignación de recursos públicos hacia la reducción de la pobreza fue entonces, parte importante de las negociaciones con los organismos financieros internacionales para acceder a la Iniciativa HIPC y obtener así una reducción considerable de su deuda externa.

En el año 2004 se alcanzó el punto de culminación de la Iniciativa HIPC y se le otorgó un alivio de la deuda bilateral y multilateral contraída antes del año 2005. Esto representó una disminución importante en la presión por el servicio de la deuda. Paralelamente a estas negociaciones, un flujo importante de recursos de la cooperación externa ingresó al país en el período, se estima un promedio aproximado de US \$ 500 millones anuales en el período, según refleja la Tabla No. 2 del Anexo No. I.

Principales cambios en las políticas de Desarrollo de Habilidades y Competencias

Los cambios propiciados por el gobierno en el campo de las reformas económicas, tuvieron un correlato importante en el llamado sector social, incluyendo al sector educativo, principal responsable del desarrollo de Habilidades y Competencias. Se estaba asistiendo a la generalización de una nueva concepción sobre el papel del Estado y de su relación con los

⁶ Ver tabla 2 del Anexo No. 1.

⁷ HIPC, por sus siglas en inglés: High Indebted Poor Countries.

⁸ Como parte del proceso de condonación de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC, el punto de decisión significa que el país ha cumplido con algunas de las condiciones exigidas por los organismos financieros internacionales, entre ellas la elaboración y puesta en marcha de una Estrategia de reducción de pobreza y que por parte de las IFIs se encuentra en vías de llegar al punto de culminación, cuando efectivamente se procede a la condonación de la parte acordada de la deuda externa.

distintos agentes sociales. El estado nicaragüense de los noventa, no solamente se reducía en sus dimensiones, al disminuir considerablemente el personal al que daba empleo, sino también se proponía un cambio en el carácter de sus intervenciones y de su relación con los otros agentes sociales y económicos.

El sistema educativo también sufre cambios en su organización. Se confirma que el Ministerio de Educación está a cargo de la educación básica y media; la educación técnica y vocacional se establece bajo la responsabilidad del Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), y la educación superior estará regida por la Ley de Autonomía de las instituciones de educación superior. Posteriormente, en el año 2006, la Ley General de Educación ratificó esta organización por subsistemas, agregando el Sistema de Educación Autónoma de las Regiones del Atlántico y el Sistema de Educación No Formal⁹.

En el caso de la educación básica y media, además del cambio total de libros de texto y del inicio de la transformación curricular, una de las propuestas más importantes de organización del sistema surge en el año 1993, con el impulso a la política de “*autonomía escolar*”. El propósito explícito era obtener un apoyo más directo de las familias a la educación de sus hijos e hijas, mediante un llamado a la participación en las decisiones en el ámbito de la escuela y con una contribución voluntaria para apoyar su sostenimiento, en coincidencia con la nueva concepción del Estado, cuya responsabilidad por los servicios públicos debería ser compartida con las familias. La nueva propuesta estaba prevista a ser implementada inicialmente como un pilotaje en centros de secundaria. Se esperaba de esta manera, reducir las presiones por un mayor presupuesto para el sector educativo y por tanto, cumplir con las demandas y exigencias del plan de estabilización en marcha.

Dadas las protestas que esta política concitó entre los sindicatos docentes, la manera que se encontró de acallar las protestas fue trasladar parte de las contribuciones a mejorar su salario. Este nuevo elemento de la política, junto a un apoyo gubernamental explícito y directo a los centros en régimen de autonomía, como la dotación de buses y otros activos a los centros escolares, llevó a que poco más adelante se hiciera extensiva también a los centros de primaria.

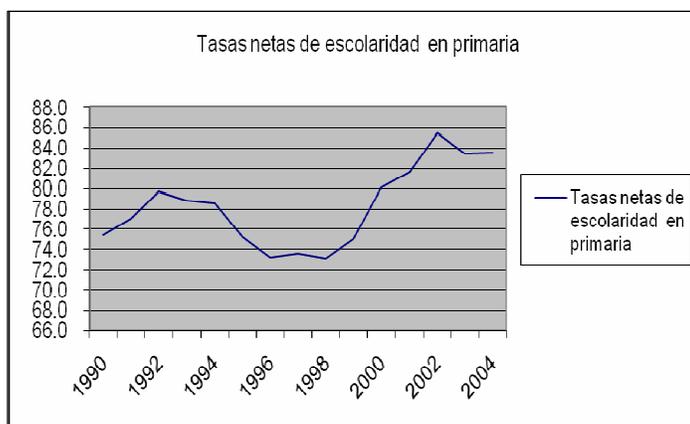
Esta forma de descentralización en la prestación de los servicios educativos por parte del Estado a la población nicaragüense, llamada inicialmente autonomía escolar, e iniciada mediante un proyecto piloto en un número limitado de centros de secundaria, fue generalizada con la promulgación por la Asamblea Nacional en mayo de 2002 de la Ley No. 413 de Participación Educativa y su Reglamento.

La implementación de la Autonomía Escolar fue implementada en un período en que la sociedad se encontraba afectada por la puesta en ejecución de un riguroso programa de

⁹ Sobre este último no se ofrece una definición clara y tampoco hay acciones para su conformación.

estabilización y ajuste estructural, lo que tuvo como consecuencia, que las familias más pobres no pudieran asumir los costos que les estaba transfiriendo el Estado en el ámbito educativo. El resultado fue una contracción en la matrícula que se evidencia en el siguiente gráfico sobre la Tasa Neta de Escolaridad de la Educación Primaria, que descendió del 78 por ciento en el año 1992, al 72 por ciento en el año 1994, y se mantuvo así hasta el año 1998 en que comenzó a recuperarse gracias al incremento en la asignación presupuestaria y a una mayor flexibilidad para los pagos por parte de las familias.

Gráfico No. 1 Tasas Netas de Escolaridad en Educación Primaria



Fuente: Elaboración propia en base a datos de PNUD, 2000 y MECD, 2005.

La inversión pública educativa

En los primeros años de la década de los noventa, la restricción presupuestaria impuesta a todos los organismos públicos afectó considerablemente las asignaciones al sector educativo, lo que tuvo sus efectos en una disminución de la inversión por estudiante de los distintos niveles. En años posteriores, se destinaron mayores recursos para inversión en educación, sin embargo esta inversión no ha superado, en ninguno de los años, el equivalente al 4 por ciento del PIB. La Tabla No 3.1.2 adjunta muestra la evolución de la inversión por cada uno de los niveles educativos, reflejando la prioridad asignada a la educación primaria. La inversión por estudiante de la educación superior, cuyo crecimiento ha sido también alto, obedece no tanto a una política explícita de favorecer este nivel educativo, sino más bien, es un resultado de las presiones que el sector universitario¹⁰ ha ejercido para lograr incrementos en el presupuesto.

¹⁰ Las protestas de los estudiantes universitarios para lograr aumentos presupuestarios han sido parte de la lucha política de este sector, liderado por el FSLN, que le ha permitido obtener aumentos significativos en la inversión destinada a ese nivel.

Niveles educativos	1993	1995	1996	2002	2003	2004	2005
Preescolar	21.8	16.4	12.3	21.5	28.5	26.2	20.2
Primaria	42.8	39.6	34.6	102.6	90.6	99.5	127.5
Secundaria	38.9	30.5	29.3	39.3	43	42.3	48.1
Formación docente	186.2	154.8	128.5	201.7	201.3	235	298.1
Educación de adultos				31.1	44.3	41.1	80.6
Educación especial	156.6	169.8	160.2	247.2	231.3	214	303.7
Universidades				906.9	801.5	872	911.2

Fuentes: Estado de la Educación Básica y Media 2005. Dirección General de Desarrollo Educativo. MINED y Melba Castillo, La Descentralización de los servicios de la educación en Nicaragua, CEPAL, Serie Reformas de Política Pública No. 53, Santiago, 1998.

Si bien la proporción de la inversión en educación con respecto al PIB ha aumentado en los últimos años, este incremento ha beneficiado fundamentalmente a la educación superior, ya que la proporción asignada a la educación básica y media se ha mantenido estable a lo largo de los años analizados. Es de señalar que países de similar nivel de desarrollo, como Honduras y Bolivia, destinan porcentajes mayores del PIB a la educación, lo que ha sido señalado en distintos foros por organismos de la sociedad civil nicaragüense.¹¹

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inversión en educación en millones de Córdoba	1,917.4	2,012.3	2,303.0	2,896.4	3,109.9	3,934.7
Inversión total en educación como % del PIB	3.8	3.6	4	4.6	4.3	4.9
Inversión en educación básica y media (MINED)						
En millones de Córdoba	1,378.5	1,379.4	1,485.2	1,774.7	1,993.9	2,532.4
En millones de dólares	108.7	102.6	104.2	117.5	125.1	151.4
Como porcentaje del PIB	2.8	2.5	2.6	2.8	2.7	3.2
Como porcentaje del gasto del gobierno	12.6	12.2	12.7	13.0	12.5	13.3

Fuente: Estado de la Educación Básica y Media 2005. Diciembre 2006. Dirección General de Desarrollo Educativo. MINED.

En el caso de la educación técnica y vocacional, la organización del Estado de los años noventa dio lugar a cambios en la entidad encargada del sistema nacional de capacitación y educación técnica. Según el decreto No. 3-91, se crea el INATEC como la entidad “*encargada de administrar, organizar, planificar, controlar y evaluar las actividades de los sistemas nacionales de capacitación y Educación técnica*”.

¹¹ Ver CIASES, Siete prioridades de la educación en Nicaragua, octubre 2006.

Posteriormente, con la promulgación de la Ley Orgánica del INATEC mediante el Decreto 40-94 de septiembre de 1994, se establece que el financiamiento de la entidad provendrá del 2 por ciento del monto total de las planillas de sueldos brutos o fijos a cargo de todos los empleadores de la República. Esta ha sido la principal fuente de financiamiento del INATEC en las dos décadas.

Las políticas y su impacto en el nivel educativo de la población

En los primeros años de la década de los noventa, las restricciones que afectaron el presupuesto para la educación y las contribuciones impuestas a las familias para el sostenimiento de las escuelas, tuvieron su efecto en una caída en la tasa neta de matrícula, sobre todo la primaria. Posteriormente, el incremento en la asignación presupuestaria y una mayor flexibilidad para los pagos por parte de las familias, han logrado una cierta recuperación de la matrícula. Al mismo tiempo, y sobre todo en los últimos años, se ha ampliado la oferta para la educación secundaria, con la apertura de programas sabatinos, dominicales y a distancia. De esta manera, se ha permitido la incorporación de jóvenes trabajadores a este nivel educativo.

En el Anexo No. II se muestran los niveles en que está dividido el sistema educativo en Nicaragua y los requisitos de ingreso para cada uno.

La tabla No. 3.1.4 muestra la evolución de la matrícula de educación básica y media entre los años 2001 y 2006 y su comparación con el año 1995 a fin de observar su evolución. Es importante notar el avance en la matrícula de preescolar y secundaria, la que casi duplica la matrícula del año en referencia. En la educación básica y media, la matrícula se distribuye proporcionalmente entre niños y niñas. La Tabla No. 3 del Anexo 1 muestra dicha proporción.

Tabla No. 3.1.4 Matrícula por nivel, 1995 y 2001-2006							
Nivel	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Educación Especial	3,009	3,366	3,262	3,486	3,366	3,353	3,371
Preescolar	99,145	163,832	177,534	183,709	199,422	213,672	209,950
Primaria	764,587	866,516	923,391	927,217	941,957	945,089	966,206
Secundaria	220,746	334,986	364,012	376,409	394,347	415,273	425,718
Educación Docente	7,460	6,201	6,774	6,243	5,886	5,351	5,479
Educación de Adultos	51,293	83,413	78,316	66,347	89,074	91,961	99,623
Total	1,146,240	1,458,314	1,553,289	1,563,411	1,634,052	1,674,699	1,710,347
Fuente: Indicadores MECD. Incluye toda la Oferta de Cobertura del MINED							

La Tabla No. 3.1.5 muestra con un mayor nivel de detalle el crecimiento de la matrícula en secundaria, gracias a una mayor flexibilización en la oferta, al abrir modalidades como cursos sabatinos y a distancia que permiten a los adolescentes y jóvenes acceder a este nivel educativo, aún cuando trabajen en los días ordinarios de clase. En el año 2006, el 26 por ciento de la matrícula en secundaria fue en la modalidad a distancia y nocturna, que responden a esta necesidad. Tal como se indicó, la matrícula en secundaria ha sido creciente, alcanzando en 2006 un 43 por ciento de los jóvenes en la edad correspondiente, mientras en 2000 cubría al 34 por ciento. También es importante destacar que pese al incremento experimentado en los últimos años, la educación secundaria continúa siendo ofrecida fundamentalmente en las zonas urbanas, como muestra la Tabla No. 3.1.5 adjunta.

Tabla No. 3.1.5 Matrícula inicial de Secundaria urbana y rural 1997 - 2006						
Años	Rural	Urbana	Total	Tasas de crecimiento		
	AS	AS	Ambos	Total	Rural	Urbana
1997	24,838	243,600	268,438			
1998	28,791	258,426	287,217	7%	16%	6%
1999	33,375	270,794	304,169	6%	16%	5%
2000	38,727	276,627	315,354	4%	16%	2%
2001	42,948	292,038	334,986	6%	11%	6%
2002	67,901	296,007	363,908	9%	58%	1%
2003	75,830	300,579	376,409	3%	12%	2%
2004	86,110	308,237	394,347	5%	14%	3%
2005	96,572	318,701	415,273	5%	12%	3%
2006	93,128	332,590	425,718	3%	-4%	4%

Fuente: Elaboración propia con datos del MINED, Dirección de Estadística

Esto lleva a que muchos jóvenes de las áreas rurales no puedan acceder a ese nivel educativo.

Es posible afirmar que en la educación básica y media, existe equidad en cuanto al acceso por género, no así en cuanto a la localización geográfica, puesto que la niñez y juventud rurales tienen menor probabilidad de acceder a la educación preescolar y secundaria. En primaria hay una mayor cobertura, no así en los otros niveles. Alrededor de 3 de cada 10 adolescentes y jóvenes rurales logran ingresar a la secundaria, mientras que en el sector urbano esta cifra se eleva al doble, aproximadamente a 6 de cada 10.¹² De la misma manera, los departamentos con una mayor población rural, son también los que presentan menor desarrollo en sus indicadores educativos, refleja un informe del MINED.¹³

La matrícula en educación superior se puede observar en la Tabla No. 3.1.6. En el período bajo análisis, se observó un crecimiento sustancial en la apertura de universidades privadas,

¹² CIASES, La educación rural. Hacia un Diagnóstico de sus desafíos y posibilidades, Managua, Diciembre, 2007 Informe de Investigación preparado para el Servicio Holandés de Cooperación (SNV).

¹³ Ministerio de Educación, Cobertura y Eficiencia Educativa a nivel municipal, abril 2006. Managua, Nicaragua.

las que ofrecen una gama importante de carreras de nivel superior. Las universidades públicas cuentan con una matrícula estimada de unos 67,000 estudiantes en sus diferentes programas. Es interesante destacar el predominio de la matrícula de mujeres en este nivel educativo, la que alcanza un 57 por ciento de la matrícula total. Sobre la matrícula en las universidades privadas no existen datos oficiales.

Sin embargo, otras fuentes, señalan que “*existe un conjunto de 53 instituciones de educación superior atendiendo a una población estudiantil de aproximadamente 189,832 estudiantes, según datos del Consejo Nacional de Universidades (CNU) y el Instituto de Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO). De este total, un 60 por ciento son atendidos por las universidades privadas no miembros del CNU, cuyo crecimiento se ha duplicado en los últimos seis años. Evidentemente, la mayor participación de la demanda estudiantil está en las universidades privadas que se encuentran representadas por el Consejo Superior de Universidades Privadas (COSUP) y la Federación Nacional de Universidades Privadas (FENUP), instituciones que aún no hacen públicos sus indicadores oficiales*”(Revista El Observador Económico, FIDEG, septiembre, 2006).

Tabla No. 3.1.6 Educación Superior. Población matriculada en centros miembros del CNU por sexo 2000-2005						
Sexo	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mujer	28,250	30,712	34,598	37,025	39,508	38,549
Hombre	25,649	29,711	27,163	31,146	31,593	28,472
Total	53,899	60,423	61,761	68,171	71,101	67,021

Fuente: Consejo Nacional de Universidades

En el caso de la educación técnica y vocacional, la matrícula se puede observar en la Tabla No.3.1.7. Esta tabla refleja la población matriculada en los centros administrados por INATEC. Tal como se puede observar, la matrícula en los centros administrados por INATEC se ha mantenido prácticamente estable en el período considerado, a excepción de los años 1995 a 1998, en que hubo una reducción considerable, coincidente con la que presenta la matrícula en educación primaria en esos años. Del 2000 en adelante se observa una recuperación de la matrícula para colocarse en niveles estables los últimos años. Es de señalar sin embargo, que la proporción de jóvenes que atienden estos programas con respecto a la población total es bastante bajo, lo que luego se refleja en que la población ocupada que cuenta con ese nivel educativo es bastante reducida (ver Tabla 3.1.8).

Tabla No. 3.1.7 Comportamiento de la matrícula de educación técnica en años seleccionados						
Sector	1991	1995	2002	2003	2005	2006
Agropecuaria y Forestal	2,449	1,648	2,053	2,083	2,655	2,363
Industria y Construcción	3,299	2,122	2,712	2,788	3,331	3,311
Comercio y Servicios	11,211	8,346	13,747	11,740	12,195	12,043
Total	16,959	12,116	18,512	16,611	18,181	17,717
Fuente: INATEC, Boletín Estadístico 2006.						

Los indicadores presentados hasta aquí, que son indicadores de proceso, muestran el esfuerzo que el país ha realizado en el período para ampliar la oferta de educación técnica orientada a la formación de Habilidades y Competencias Laborales. La Tabla No.3.1.8 que muestra el nivel educativo de la población ocupada mayor de 10 años, es un indicador de resultados, que refleja la concreción de los esfuerzos realizados. En tal sentido, se observan algunos cambios importantes en la escolarización de la población nicaragüense. Hay una disminución en el grupo de los que no tienen ningún nivel de escolaridad, a la vez que aumenta la población con nivel de secundaria y universitario. En el caso de la población con nivel de técnico medio, el incremento es menor, en correspondencia con los indicadores de proceso ya presentados.

Tabla No. 3.1.8 Población de 10 años y más ocupada, según nivel de instrucción					
Nivel de instrucción	2000	2003	2004	2005	2006
País	100.0%	100%	100%	100%	100%
Ningún Grado	20.1%	18%	16%	14%	15%
Primaria	43.3%	40%	40%	41%	38%
Secundaria	27.9%	31%	30%	30%	31%
Universitaria	8.7%	11%	12%	12%	13%
Post-grado	ND	ND	ND	0.4%	0.2%
Técnico Medio	ND	ND	2%	3%	3%
Fuente: INIDE, con información de las Encuestas nacionales de medición del empleo urbano y rural.					

Los efectos de las reformas de los noventa sobre el mercado de trabajo

En el análisis del contexto en que se desarrollan las políticas para el Desarrollo de Habilidades y Competencias Laborales, es importante tomar en cuenta los cambios que se han estado produciendo en el mercado de trabajo como resultado de las reformas implementadas. Teniendo en cuenta que la preparación de los jóvenes y la búsqueda de mayores niveles de escolarización generalmente va asociado a la búsqueda de mejores condiciones de trabajo.

En el caso de Nicaragua, se podría decir que también es válido lo que algunos expertos señalan para otros países de América Latina:

"Consideramos que la inestabilidad económica ha generado en muchos hogares de América Latina un ambiente de incertidumbre acerca del ingreso y el empleo. Además, desde distintos ámbitos se ha sugerido que las reformas de la pasada década, que redujeron la intervención del sector público en las economías de la región y aumentaron su apertura a las fuerzas de la competencia mundial, podrían haber contribuido también a acentuar la inseguridad económica" (BM, 2000).¹⁴

Rodrik (1999)¹⁵ señala explícitamente que la región ha experimentado el aumento en el número de empleos sin contrato, la pérdida de peso y número de las organizaciones laborales, el crecimiento del sector informal, por ser el principal proveedor de empleos y el riesgo permanente de la pérdida de empleos. El autor califica a América Latina como una región volátil, teniendo en cuenta la inestabilidad en las tasas de crecimiento y sobre todo, la incertidumbre e inestabilidad que esta situación genera en los ingresos de los hogares.

CEPAL (2000), a partir de diferentes estudios¹⁶ identifica en el mercado de trabajo, cinco cambios fundamentales como resultado de la aplicación de las reformas que tuvieron lugar en América Latina:

- cambio profundo en el papel histórico del sector público como empleador;
- fuerte irrupción de la ocupación por cuenta propia, muy vinculada, al igual que la mayor parte de los empleos asalariados generados en este período, al ámbito de la economía informal¹⁷, creciente *informalización* del empleo;
- expansión del empleo de los sectores productores de bienes hacia el sector servicios y en puestos de trabajo de baja productividad, *terciarización* ;
- reducción de la calidad del trabajo en términos de condiciones de trabajo, estabilidad y protección social, *precarización*;
- y aumento de la diversidad en las condiciones de los mercados de trabajo, *heterogeneización*.

Principales cambios en el mercado de trabajo en Nicaragua

El peso relativo de los grupos de población por edad ha variado entre el año 1995 y el año 2005, según los datos que arroja el Censo 2005. Sobre esta información, la proporción del

¹⁴ Presentación de la Sexta conferencia anual del Banco Mundial sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe, celebrada en Washington, junio de 2000. www.worldbank.org

¹⁵ Dani Rodrik (1999) *Why is there so much economic insecurity in Latin America?* Harvard University. October 1999. Paper prepared for the World Bank.

¹⁶ Jose Antonio Ocampo y Luís Martín, editores, "*Una década de luces y sombras en América Latina y el Caribe en los noventa*" CEPAL, LC/G.2205-P/I, julio 2003.

¹⁷ Desde la OIT se ha propuesto una definición del sector informal por la cual se integran en dicho ámbito a "unidades de producción o comercio muy pequeñas, en gran medida integradas por personas auto empleadas, algunas de las cuales también emplean trabajadores familiares o asalariados, que operan con muy poco capital, bajo nivel de tecnología y calificaciones, que por consiguiente tienen muy bajo nivel de productividad y que en definitiva generan ingresos bajos e irregulares y generan empleos inestables para quienes laboran en el mismo".

grupo de 0 – 14 años ha disminuido con respecto a la población total, en tanto aumenta el grupo de 15 años y más. Mientras el Censo de 1995 mostraba que un 45 por ciento de la población era menor de 15 años, en el Censo de 2005, este porcentaje ha disminuido a 37.3 por ciento.

Al mismo tiempo el grupo de población de 15 a 64 años, que en el censo de 1995 alcanzaba un 51.4 por ciento de la población, en el Censo de 2005 alcanza un 58.4 por ciento. Esta situación conocida como el bono demográfico, representa una oportunidad única para el país, en la medida que su estructura demográfica se está modificando hacia una mayor cantidad de población en edad de trabajar e igualmente hacia una menor tasa de dependencia económica.

Tabla No. 3.1.9 Nicaragua, Población por grupos de edad, Censos 1995 y 2005					
Grupos de edad	Censo 1995		Censo 2005		
	%	Población	%	Población	Diferencias
Menores de 15 años	45.1	1,965,052	37.3	1,918,003	-47,049
De 15 a 64 años	51.4	2,239,549	58.4	3,002,985	763,436
65 y más	3.5	152,498	4.3	221,110	68,612
Total	100	4,357,099	100	5,142,098	784,999

Fuente: VIII Censo Nacional de Población y Vivienda. INIDE, 2006.

Al mismo tiempo expresa la presión que a largo plazo se puede volcar sobre el mercado laboral en términos de una fuerza de trabajo que buscará su lugar en la economía nacional. Se estima que alrededor de 80,000 personas se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo que requiere un empleo.

En los casos que esa fuerza de trabajo no encuentra oportunidades en el propio país, la tendencia es a emigrar. En Nicaragua, el aumento en la cifra de emigrantes en las últimas décadas deja entrever la incapacidad de la economía para ofrecer empleos dignos a su población. Según investigaciones realizadas a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2005, un 10 por ciento aproximadamente de la población del país se encuentra fuera de sus fronteras.

“Nicaragua se ha caracterizado por ser un país de saldo migratorio negativo (mayor emigración que inmigración), ligeramente más masculina que femenina en determinados quinquenios. Con una estructura diferencial por edades, o sea, mayor emigración de jóvenes en edad de trabajar”, ¹⁸ dice el INIDE en sus más recientes estimaciones de población. Según dicha información, los quinquenios 1995-2000 y 2000-2005 son los que reflejan mayor número de emigrantes.

¹⁸ Estimaciones y proyecciones de población 1950 – 2050, INIDE, 2007.

Tabla 3.1.10 Saldos migratorios netos por sexo según quinquenio				
	Total	Hombres	Mujeres	% mujeres
1990-1995	113,950	62,700	51,250	45%
1995-2000	157,800	82,300	75,500	48%
2000-2005	206,400	109,500	96,900	47%
Fuente: INIDE, Estimaciones y proyecciones de población 1950 – 2050				

Llama la atención que aún cuando la mayoría de población emigrante es masculina, la cifra de mujeres que emigran ha aumentado a lo largo de las últimas décadas. Un aspecto relevante es el aumento en el monto de remesas que los emigrantes envían a sus familiares en el país, las que se estiman en un monto superior a los 800 millones de dólares, lo que representa casi un 20 por ciento del PIB.¹⁹ Según estimaciones del Banco Mundial, sin el aporte de las remesas familiares la pobreza de la población nicaragüense sería más elevada (BM, 2007:ii).

Otro aspecto a destacar de relevancia para el análisis de las políticas de desarrollo de habilidades y competencias laborales es el nivel educativo de la población emigrante. Según el análisis realizado por Baumeister²⁰ sobre las características de la población nicaragüense que emigra hacia Costa Rica y Estados Unidos, principales países de destino, en Estados Unidos, el 75 por ciento tenía nivel de educación secundaria o superior. De la misma manera, entre la población que emigra hacia Costa Rica, el 38 por ciento tenía nivel de educación secundaria o superior.

Tabla 3.1.11 Nivel educativo población emigrante y población total 2001					
	Ningún grado	Primaria 1 a 3 grados	Primaria 4 a 6 grados	Secundaria	Universitario
Emigrante	6.6	6.9	29.2	46.1	9.2
Población total	22.5	15.3	25.5	29.5	7.2
Fuente: MECOVI 2001, en Baumeister, op. Cit. Pag. 41					

La Tabla No.3.1.11 muestra el nivel educativo de la población emigrante en comparación con la población total, lo que confirma que la población que emigra está generalmente constituida por personas jóvenes y de mayor nivel educativo.

Es interesante señalar que la tendencia migratoria parece continuar. Recientemente, la Ministra del Trabajo informó de las negociaciones para lograr la colocación de 10,000 trabajadores nicaragüenses en la industria de la construcción en Costa Rica.²¹

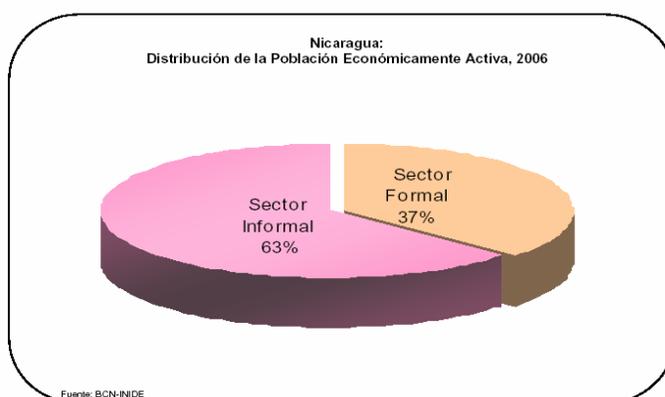
¹⁹ Ver E. Baumeister, Migración Internacional y Desarrollo en Nicaragua, Serie Población y Desarrollo, No. 67, CELADE, enero de 2006.

²⁰ Op.cit, página 41-46

²¹ Diario La Prensa, 23 de noviembre 2007.

De una población total estimada en 5.1 millones de personas para el año 2005, según el Censo Nacional de Población y Vivienda ya mencionado, la Población Económicamente Activa (PEA) la constituyen 2.2 millones de personas²². De ellas, el 63 por ciento son hombres y un 37 por ciento mujeres²³. De la misma manera, un 37 por ciento está colocado en el sector formal de la economía, mientras un 63 por ciento lo hace en el sector informal.

Gráfico No. 2 Distribución de la Población Económicamente Activa



Fuente: BCN, INIDE, 2006

A pesar del aumento sostenido que ha tenido la creación de empleo en Nicaragua, no ha sido suficiente para compensar el crecimiento de la PEA. Dicho en otros términos, mientras la PEA aumentó un 4.6 por ciento en promedio anual entre 1990 y 2001, y un 2.8 por ciento entre 2003 y 2006, la ocupación general creció en 3.7 por ciento en el primer período y un 2.9 en el segundo período, tasas insuficientes para compensar el crecimiento de la PEA²⁴.

La respuesta de la economía nicaragüense

La economía nicaragüense ha respondido en forma poco dinámica a la creciente incorporación de fuerza de trabajo. Durante el período 2001-2006, el crecimiento económico global ha promediado 1.7 por ciento per cápita en términos reales, cuando el crecimiento necesario para superar la situación de pobreza debería ser al menos del 5.5 por ciento anual.

²² Banco Central de Nicaragua, Anuario de Estadísticas Económicas 2001-2006, página. 33

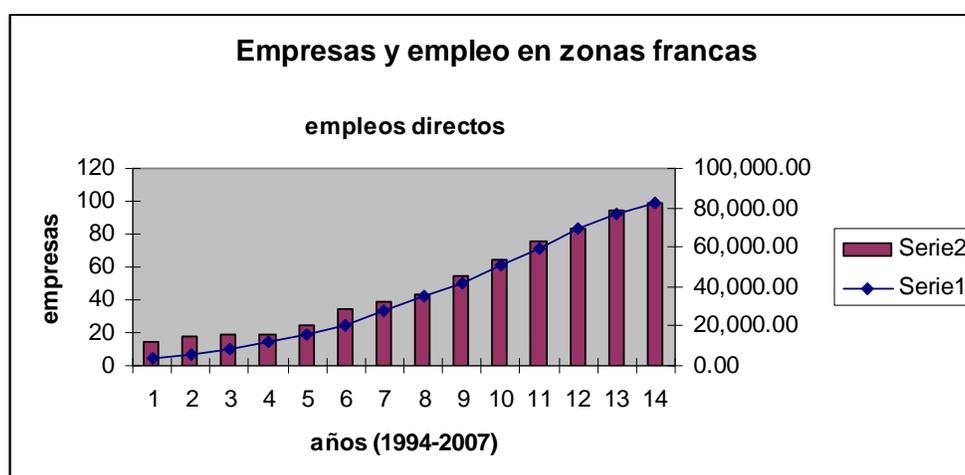
²³ INEC, Informe general, Encuesta de hogares para Medición del Empleo, noviembre 2006.

²⁴ Según datos obtenidos del Banco Central de Nicaragua. www.bcn.gob.ni

La distribución de la PEA por ramas de actividad económica, muestra el predominio de la actividad agropecuaria, seguido de la actividad comercial y de servicios, con apenas un ligero repunte en la actividad industrial en los últimos años, así como un descenso en la ocupación en el gobierno (ver Tabla 4 del Anexo No. 1).

Por su relevancia en el conjunto de la economía, cabe destacar la generación de empleo del sector agricultura y pecuario. Las manufacturas, han aumentado su participación en el empleo, derivado fundamentalmente del generado por las empresas instaladas en las zonas francas. La evolución a partir de 1994 se puede observar en el gráfico adjunto, que pasa de 14 empresas y poco más de 3,000 empleados en 1994 a 99 empresas y 82 mil trabajadores en 2007.²⁵

Gráfico No. 3 Empresas y Empleo en Zonas Francas



El sector agropecuario se mantiene como uno de los sectores menos dinámicos del conjunto de la economía nicaragüense y con menores niveles de productividad, sin embargo mantiene su capacidad de absorción de fuerza de trabajo (ver gráfico No.1 del Anexo I).

Disminución del empleo público

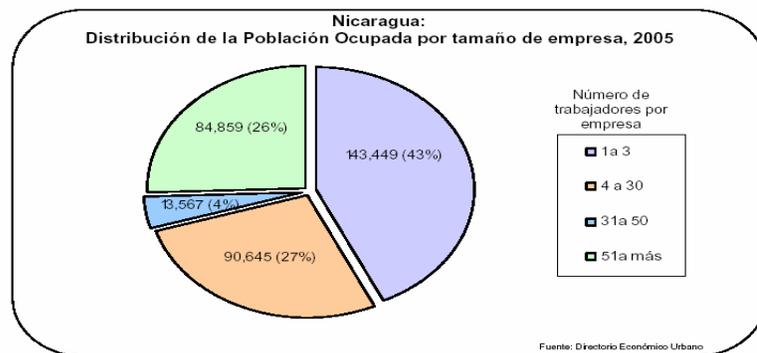
La reorientación del papel del Estado en la economía y su transformación en un estado facilitador, la reducción del gasto público y sobre todo, del gasto militar con la consecución de la paz, trajeron como resultado una considerable disminución del empleo en el sector público. En 1990, los trabajadores al servicio del Estado, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas representaban un 19.43 por ciento de la PEA ocupada. Al comenzar enero de 2007, este sector de trabajadores representa un 2 por ciento de la PEA ocupada.

²⁵ Según información del Banco Central de Nicaragua.

Informalización del Empleo

El crecimiento del sector informal ha sido una constante en Nicaragua en las últimas décadas. Comparando los datos aportados por las EMNV 2001 y 2005, se observa un crecimiento en el número de trabajadores por cuenta propia y en trabajadores no remunerados.

Gráfico No. 4 Distribución de la Población Ocupada por tamaño de Empresa



Fuente: Directorio Económico Urbano, 2005

El gráfico refleja un predominio de las micro y pequeñas empresas. Es un 66.5 por ciento de la PEA ocupada la que labora en empresas de menos de cinco trabajadores, y un 9.9 por ciento trabaja en empresas de más de 100 trabajadores, según datos del BCN.²⁶ Otro dato que confirma la importancia de la microempresa en la economía nicaragüense lo aportan las instituciones de microfinanzas de la región. Nicaragua ocupa el primer lugar entre los países de Centro América en cuanto a número de clientes de estas instituciones, con el 40 por ciento de los clientes y con el mayor monto en la cartera de créditos. El 62 por ciento de la clientela de estas microfinancieras está constituido por mujeres, lo que confirma la importancia de este sector para la economía nacional²⁷.

La importancia de la profesionalización de la fuerza de trabajo

La calificación y el lugar que se ocupa al interior de la empresa son elementos determinantes para la obtención de mayores niveles de ingreso. Inclusive la posibilidad de mantener el

²⁶ BCN, Memoria Anual 2006, página 23.

²⁷ Revista El Economista Regional, noviembre de 2007, año 1, No. 1, página 65. El Salvador.

poder adquisitivo del salario está ligada a estas variables. La Tabla No.3.1.15 muestra que son los salarios de técnicos de alto nivel y de los profesionales los que más se han elevado en términos reales.

Tabla No.3.1.12 Índice de salarios reales del sector privado por categoría ocupacional						
Año base 1996=100						
Categorías	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Promedio general	88.9	91.8	91.4	88.3	89.3	89.2
Obreros	67.9	69.6	67.8	63.3	62.0	62.2
Servicios	79.1	77.6	76.5	73.4	73.8	72.4
Administrativos	100.4	98.9	97.2	92.9	91.0	88.9
Técnicos y profesionales	103.8	111.9	111.9	110.1	115.4	118.6
Dirigentes	104.9	108.4	111.1	109.0	110.7	107.3
Fuente: Banco Central de Nicaragua, Anuario de Estadísticas Económicas, 2001-2006, página 44						

Esta tabla estaría reflejando una mayor valoración económica a los cargos de nivel técnico superior y profesional, generalmente egresados de las universidades que a los técnicos de nivel básico y medio, lo que explica en parte, la baja demanda en este tipo de carreras y la alta demanda que tienen los estudios universitarios.

Los cambios que refleja el contexto económico nacional han tenido un efecto fundamental en las políticas de desarrollo de habilidades y competencias laborales. Un primer elemento a destacar es que la restricción de recursos de la primera mitad de la década de los noventa afectó considerablemente la incorporación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a la escuela, ya sea en el nivel básico de primaria, o en la educación técnica. La flexibilización en las políticas macro económicas y una mayor asignación de recursos, así como una mayor focalización en las políticas educativas y de desarrollo de habilidades, arrojan resultados positivos con una mayor incorporación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a la escuela, lo que también se refleja en mayores niveles de escolarización en la población, como se ha mostrado en las páginas precedentes.

Por otra parte, es de destacar el escaso dinamismo que ha mostrado la economía para lograr una mayor incorporación de la población en edad de trabajar al mercado laboral, lo que se refleja en que aún sigue siendo mayoritario el porcentaje de población ocupada en el sector informal, con los inconvenientes que eso trae para los trabajadores en términos de contratos precarios y bajos salarios. El sector más dinámico en el sector formal de la economía ha sido el de zonas francas, el que ha mostrado mayor capacidad de absorción de mano de obra. La agricultura, pese a la cantidad de personal que emplea, aún sigue siendo un sector que utiliza mano de obra de bajo costo y baja productividad.

La siguiente sección que detalla el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo de habilidades y competencias laborales mostrará los avances y los retos pendientes en el país para lograr una mayor preparación a los jóvenes de manera que les permita una incorporación al mercado de trabajo con empleos de calidad, elevando

los niveles de productividad, mejorando los salarios y con ello, contribuyendo efectivamente a la reducción de la pobreza.

3.2 Políticas de Desarrollo de Habilidades y Competencias Laborales en Nicaragua

Tal como se ha analizado en la sección anterior, los esfuerzos del sistema educativo para el Desarrollo de Habilidades y Competencias Laborales han mostrado altibajos en el período. Sin embargo, tal como se señaló, en el país se ha reconocido la necesidad de distinguir aquellos procesos educativos dirigidos a facilitar la incorporación al mundo laboral, esto es, los que están orientados al desarrollo de Competencias Laborales. Por ello, el análisis estará enfocado a analizar las **ofertas educativas** orientadas a la formación de competencias laborales en los subsistemas de Educación Primaria y Secundaria, Educación Técnica Profesional y Capacitación, y Educación Superior, pero principalmente se centrará la atención en la Educación Técnica, para determinar su cobertura, alcance, limitaciones y posibilidades para favorecer la inserción laboral de la juventud nicaragüense.

El concepto de formación basada en el Desarrollo de Habilidades y Competencias Laborales entró en discusión en Nicaragua a mediados de los años noventa a través del INATEC. Es de destacar sin embargo, que la educación técnica en el país como parte del sistema educativo inicia en 1951 y los programas de capacitación desde 1967 (GTZ, 2001).

En 1996, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se inicia como proyecto piloto la aplicación del enfoque de formación basada en competencias en el Centro de Formación Profesional Nicaragüense Holandés Simón Bolívar (CEFNIH-SB), proyecto que se institucionaliza a partir del año 2001, aplicándose a la mayoría de los centros de INATEC (INATEC, 2006a) a través de un proceso de transformación y diversificación curricular y de formación profesional a los docentes.

Uno de los hallazgos de esta investigación es que, en términos generales, existe un relativo consenso sobre el enfoque y aplicación de las políticas de DH y CL. Las personas entrevistadas expresaron de manera general que se trata de un enfoque alternativo que busca romper paulatinamente con el paradigma de la educación tradicional a través de un cambio en el contenido, en los métodos pedagógicos y en los propósitos, orientados hacia las demandas del mercado laboral. Así mismo, existe claridad de que estas políticas intentan promover la competitividad y la inserción de las personas al mundo laboral:

“Las políticas de DH y CL traen acciones, decisiones y propósitos que establecen pautas para la habilitación laboral” (Funcionario de MINED).

Otras definiciones de nuestros informantes fueron:

“Son políticas que promueven la calidad del ser humano para ser competentes en un área específica” (Funcionario del CEFNIH – SB).

“Son políticas que permiten al individuo ser mejores trabajadores, con mayor capacidad de emprendimiento” (Funcionaria del INDE).

El desarrollo de habilidades de los individuos conlleva a estas personas a adquirir diferentes tipos de competencias. En el marco de esta investigación se exploran las competencias laborales entendiéndolas como la capacidad de una persona para realizar un trabajo específico, con resultados y niveles estandarizados de calidad.

Esta investigación plantea que las competencias laborales pueden adquirirse mediante el desarrollo del conocimiento empírico o a través de un proceso educativo que le permita al individuo desarrollar esas competencias. En el primer caso se trata de personas que a través de su experiencia práctica han desarrollado habilidades y se han convertido en individuos laboralmente competentes en áreas específicas, por ejemplo un zapatero que sabe diseñar y fabricar zapatos manualmente porque creció en una familia propietaria de un pequeño taller de zapatería. En el segundo caso, se adquiere mediante un proceso sistemático que le permita *“aprender haciendo”*, esto es, poniendo en práctica los conocimientos adquiridos.

Tanto para el caso de los empíricos como para los que han sido formados a través de las ofertas educativas analizadas, la certificación de sus competencias se convierte en un instrumento necesario e imprescindible para su inclusión al mundo laboral. Este apartado lo analizaremos más adelante.

Las Políticas de desarrollo de habilidades para favorecer la inserción laboral en el país en los últimos años se amparan en diferentes Leyes, Planes Estratégicos y Planes Operativos. Entre estos documentos normativos y estratégicos cabe mencionar la Ley General de Educación, instrumento legal que rige el sistema educativo y la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) que posteriormente paso a ser el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PND-O respectivamente. Estos dos últimos planes/estrategias de gobierno centran su atención en el desarrollo del capital humano a través de la educación básica, media y técnica. Así mismo, en el marco de estas estrategias se elabora el Plan Nacional de Educación 2001-2015 (PNE) y el Plan Común de Trabajo (PCT) 2004-2006 y 2006-2008 del Ministerio de Educación consensuado con diferentes actores nacionales e internacionales.

La Tabla No.3.2.1 refleja una breve sistematización de estos planes marcos:

Tabla No. 3.2.1 Principales Leyes, Planes Estratégicos y Operativos de Educación	
Ley/Plan/Estrategia	Directrices y principales líneas de acción
Ley General de Educación	La ley establece la educación como una obligación del estado en su promoción y se rige bajo los compromisos y acuerdos internacionales estableciendo los lineamientos generales de la educación y del sistema educativo nacional. En el Arto. 16, se define la educación técnica y profesional como una forma de educación orientada a la adquisición de competencias laborales y empresariales en una perspectiva de desarrollo sostenible y competitivo. Además establece que el subsistema de Educación Técnica y Formación Profesional comprende: técnico básico, técnico medio, bachillerato técnico y programas especiales, atención a la pequeña empresa y microempresa, atención a la mujer, rehabilitación profesional y otras capacitaciones.
ERCERP	La ERCERP, compuesta por cuatro pilares. El segundo de ellos es “Mayor y Mejor Inversión en Capital Humano”, concentrándose en la educación básica y vocacional. En el sector educativo, la ERCERP incluye tres lineamientos básicos adicionales: ampliar la cobertura de la educación básica, mejorar la relevancia y pertinencia de toda la educación, y modernizar el sector.
PND y PND –O	El PND considera a la educación un elemento clave para el incremento de la productividad y la competitividad económica, así como, para la sostenibilidad social y política del país. Los lineamientos básicos son: incrementar la cobertura de la educación, diversificar y flexibilizar la oferta educativa, mejorar la calidad de la educación a través de una mayor relevancia y pertinencia de la enseñanza, modernizar el sector y profundizar el proceso de descentralización del sistema a nivel departamental, municipal y centros escolares.
PNE (2001-2015)	El PNE reconoce que la educación técnica y superior debe contribuir a la inserción favorable de Nicaragua en un mundo globalizado, en las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales. También reconoce la importancia de la participación del gobierno, sociedad civil y empresa privada en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del proceso educativo.
PCT (2004-2006)	Incluye cinco políticas primordiales: implementar la reforma educativa y los procesos pedagógicos; mejorar los insumos y procesos para elevar la calidad y equidad; ampliar y diversificar la oferta educativa; educación básica de jóvenes y adultos con habilitación laboral; y fomentar la municipalización, descentralización y cambio institucional del MINED.
PCT (2006-2008)	Incluye tres políticas principales: transformación educativa (relevancia y calidad); ampliación / diversificación de la oferta y estímulo a la demanda (acceso y equidad); y mejoramiento de la gobernabilidad (participación y resultados).
Fuente: elaborado por las autoras con información proveniente de documentos oficiales	

Análisis de las Políticas de DH y CL

El Plan Nacional de Educación reconoce que ‘se carece de suficientes y consistentes políticas que promuevan vigorosamente la educación técnica y formación profesional’ (GdN, 2001). Esta afirmación de cierta manera indica la debilidad en las políticas con enfoque de DH y CL en el país, puesto que es principalmente en el seno de la educación técnica y formación profesional donde se espera con mayor preponderancia formar habilidades y competencias laborales. Lo anterior fue confirmado en nuestra investigación al analizar las ofertas educativas existentes por subsistema educativo. Este análisis se encuentra en apartados posteriores.

INATEC ha establecido las siguientes políticas como las principales en los últimos siete años:

Tabla No. 3.2.2 Políticas Institucionales de INATEC	
Período	Políticas Institucionales de INATEC
2007-2011	<ol style="list-style-type: none">1. Consolidar INATEC como la institución que dé respuestas a las demandas de capacitación y educación técnica, que doten a la población de herramientas en su lucha contra la pobreza.2. Fortalecer INATEC para asumir eficientemente el mandato de ser el rector y normador de la educación técnica y capacitación.3. Ampliar el ámbito de acción hacia sectores tradicionalmente marginados de la formación y capacitación técnica tales como: el sector rural, las pymes, el sector informal, sectores vulnerables y los grupos étnicos.
2005-2009	<ol style="list-style-type: none">1. Fortalecimiento del INATEC para que asuma con mayor eficiencia y liderazgo su rol de rector normador de Educación Técnica y Capacitación.2. Ampliación y diversificación de la oferta de Educación Técnica y de la Capacitación en correspondencia con la demanda de los sectores productivos trabajadores, jóvenes y grupos focalizados de población.3. Mejoramiento de la calidad y pertinencia de la formación profesional y fortalecimiento de las competencias técnicas metodológicas de docentes.4. Transformación del modelo de formación profesional para adecuar la oferta formativa a los requerimientos del desarrollo socioeconómico.
2000-2004	<ol style="list-style-type: none">1. Normar y conducir la Formación Profesional en Nicaragua.2. Ampliación y Diversificación de los Servicios de Formación Profesional.3. Eficiencia y calidad de los Programas y Proyectos.4. Actualización o creación de nuevas especialidades, programas y tecnologías de Enseñanza.5. Alianzas Estratégicas y competitividad de la Formación Profesional.6. Reconocimiento y valor social de la Formación Profesional.
1991-2000	De manera general continuó aplicando las políticas de formación técnica y vocacional del período anterior. El cambio fundamental fue el énfasis que se comenzó a otorgar a la capacitación a los empleados cuyas empresas aportan al INATEC.
Fuente: elaborado por las autoras a partir de documentos oficiales de INATEC.	

La tabla anterior muestra las principales líneas de acción que ha seguido INATEC en los últimos siete años. Para el período 2005 – 2009, se introducen objetivos basados en el enfoque por competencias: “Ampliación y diversificación de la oferta de Educación Técnica y

de la Capacitación en **correspondencia con la demanda de los sectores productivos...**"; **"Mejoramiento de la calidad y pertinencia de la formación profesional y fortalecimiento de las competencias técnicas metodológica de docentes"**; **"Transformación del modelo de formación profesional para adecuar la oferta formativa a los requerimientos del desarrollo socioeconómico"**.

Estos planteamientos hacen evidente la necesidad de diseñar políticas que hagan mayor énfasis en la inclusión laboral de los jóvenes una vez que estos egresan de los estudios técnicos. Con este tipo de políticas orientadas a la formación de competencias laborales se busca una mayor vinculación con el mercado de trabajo. El desarrollo de este tipo de políticas conduciría al mismo tiempo a una conexión entre las políticas públicas del sector educativo y las políticas del sector empresarial, sinergia fundamental para el desarrollo educativo, social y económico del país.

Políticas de DH y CL y su continuidad en el tiempo

En Nicaragua existe consenso sobre la importancia de contar con políticas de mediano y largo plazo para el desarrollo de habilidades, sin embargo esto no ha podido ser cristalizado como resultado del predominio de una práctica de discontinuidad entre las estrategias y políticas de diferentes administraciones de gobierno. Priva un espíritu de *"borrón y cuenta nueva"* entre cada administración. De esta manera se quebranta el principio de continuidad e institucionalidad que debe tener una política, limitándola a acciones dispersas, desarticuladas y de corto plazo. Por ejemplo, el Gobierno actual (Administración Ortega) ha manifestado abiertamente que INATEC pondrá mayor énfasis en el componente de capacitación que en el de educación técnica, según expresó uno de los funcionarios entrevistados. Inclusive, el Gobierno está considerando transferir la educación técnica al MINED o al menos inicialmente los bachilleratos técnicos.

Esta decisión de política, si se implementara, podría tener efectos negativos en el desarrollo de las ofertas educativas enfocadas al DH y CL, dado que en los últimos años INATEC ha venido realizando esfuerzos y acumulando experiencias que probablemente al MINED le costará y tomará un tiempo considerable asimilar. Esta situación evidencia que un tema clave para la existencia y éxito de las políticas es su continuidad, y ello depende de la institucionalidad existente en el país, la que todavía es muy precaria en el caso de Nicaragua.

3.2.1 Proceso de Formulación, Implementación y Evaluación de las Políticas de DH y CL

El proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas son procesos interactivos de diálogo y consenso entre diversos actores que intervienen en las mismas.

Consideramos pertinente para este estudio analizar la forma en que las políticas de DH y CL han desarrollado su ciclo y evaluar de esta manera si estas responden o no a un ciclo de política.

Formulación de las Políticas de DH y CL

El mandato para la formulación de políticas de INATEC esta expresado en el Arto. 2 de su Ley Orgánica donde se establece que le compete a esta institución “*definir las políticas nacionales de formación profesional (educación técnica y capacitación profesional)*”. De igual manera, esta misma Ley señala en su Arto.12 que “*al Consejo Directivo le corresponde definir, elaborar y dirigir la ejecución de la política en materia de Formación Profesional*”. De esta manera está normado que cualquier política pública de esta índole emana de esta institución, específicamente del Consejo Directivo.

Sin embargo, este órgano rector no ha funcionado como está establecido. Un ex Director de INATEC expresó:

“En cinco años que estuve allí, sólo tres veces llegó el Ministro de Educación, el de Hacienda nunca llegó, el del MIFIC una vez... delegaban en gente de menor rango, sin liderazgo ni capacidad de decisión. Los dos sindicalistas y los dos empresarios si llegaban por la dieta que recibían, pero estos no tenían mucha representatividad pues eran elegidos de dedo por el Ejecutivo”.

Lo anterior nos indica que ha habido poco diálogo, discusión y análisis de las políticas de formación profesional incluyendo las de DH y CL una vez que estas son formuladas. También indica el poco interés e importancia que los tomadores de decisiones le dan a la formulación de políticas de educación técnica en el país.

En el proceso de formulación las políticas de DH y CL en Nicaragua son difícilmente sometidas a amplia consulta entre los ejecutores, beneficiarios y demás actores involucrados; por el contrario, son diseñadas por un grupo reducido de altos funcionarios de INATEC central de acuerdo a sus propios enfoques, lo que demuestra que se trata de un mecanismo de planificación “*de arriba hacia abajo*”, como lo reafirmó un funcionario de uno de los institutos técnicos del INATEC (CECNA):

“Las políticas son mandatos a nivel central”.

Desde el punto de vista de Colebatch (2006), esta visión de construcción de política corresponde a una “*política como elección autoritaria*” en donde el principal actor es el gobierno, en este caso específico las elites centrales con poder de decisión que entran en un juego de relaciones de poder en relación al resto de actores que deberían involucrarse más en el diseño de las políticas.

Algunos actores mencionaron la importancia de fortalecer los procesos de formulación de políticas desde el nivel local, a través de una consulta a jóvenes, descentralizando el proceso de planificación a nivel municipal y departamental, mediante la utilización de los diagnósticos educativos locales existentes. Igualmente señalaron la importancia de fortalecer las alianzas con las alcaldías en el marco de las mesas locales²⁸ de educación, en las que participan diversos actores. Estos mecanismos locales no han funcionado eficientemente para el proceso de formulación de políticas ya que,

“El MITRAB, el MINED y el INATEC no conocen a cabalidad los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental en donde existen diagnósticos sobre lo que la educación requiere a nivel local. INATEC debe intervenir con mayor preponderancia en este nivel a través de las mesas locales en donde deben de haber además miembros del sector privado”.

Estos planteamientos indican que se requiere de un mayor esfuerzo público - privado para lograr mejores y mayores sinergias y alianzas estratégicas a nivel local en aras de la construcción de políticas que estén en constante retroalimentación con el nivel nacional.

Por otro lado, cabe mencionar que a nivel nacional, desde el año 2003, el gobierno impulsó la creación de diferentes mesas sectoriales, entre ellas la mesa de educación y sus diferentes sub mesas o grupos temáticos conformada por actores de la sociedad civil, del sector público y de la cooperación internacional que apoya este sector. Estos espacios han pretendido ser medios de concertación y diálogo. El Ministerio de Educación ha realizado esfuerzos por mantener activa la mesa sectorial de educación, en el caso de la educación técnica y formación profesional no ha tenido continuidad, la incidencia de esta coordinación ha sido escasa y la oportunidad de diálogo no ha sido aprovechada en su totalidad.

Nuestros informantes señalaron algunas causas de esta situación, destacando la poca claridad en la definición de roles y compromisos entre los participantes y el poco seguimiento de los acuerdos que allí se establecen. Por otro lado, algunos comentaron sobre la ausencia y rotación de delegados por mesa temática que dificulta la apropiación y seguimiento al trabajo establecido:

“las reuniones en las mesas han sido esporádicas y muchos de los participantes no asisten o delegan en otros” (Funcionario de INATEC).

²⁸ Las mesas locales de educación han sido iniciativas promovidas durante la administración Bolaños (2001-2006) para favorecer procesos de descentralización. En el sector educativo, fueron asumidas por algunas alcaldías en la búsqueda de coordinar esfuerzos de organismos públicos y privados.

De igual manera, se expresó que las mesas no incluían actores del sector privado, agentes clave para la orientación de la oferta educativa en relación a las demandas del mercado laboral nacional. La ausencia se debía a que estos no eran invitados a este tipo de mesas.

A futuro estas mesas podrían ser mayormente aprovechadas como un espacio propicio entre diversos actores para la el diseño y formulación de políticas de DH y CL, lo que hasta el final del período analizado había sido difícil concretizar.

Implementación de las Políticas de DH y CL

En este proceso del ciclo de política intervienen más actores que en el proceso de formulación, dado que los ejecutores siguen un mandato que ya ha sido determinado por un grupo reducido de actores a nivel central.

En cuanto al rol del INATEC en la implementación de las políticas, encontramos limitaciones sobre todo en lo que concierne a los recursos económicos, siendo la asignación de estos un elemento clave. Un funcionario del CECNA argumentó que:

“la transferencia de recursos del INATEC central no es suficiente, por ejemplo, los gastos fijos mensuales del centro son superiores a los C\$ 200,000.00, sin embargo INATEC sólo transfiere C\$ 90,000.00, lo que ocasiona que andemos más preocupados por los pagos del centro que por las ofertas educativas que ofrecemos”.

En definitiva la asignación de recursos del nivel central a los centros ha sido una limitante para desarrollar y mejorar las ofertas con enfoque de DH y CL, no obstante, hay que considerar que el monto que INATEC central recibe a su vez por parte del gobierno no es suficiente para cubrir con todas las demandas y necesidades centrales y locales. Una de las limitantes que tiene la institución es que aún no se ha logrado que el Estado asigne una partida presupuestaria para gastos operativos que puedan incrementar la cobertura, modernizar la tecnología de los Centros, obtener materiales didácticos y mejorar y ampliar la oferta de formación; con lo que se lograría cubrir con calidad, la creciente demanda de sus servicios (INATEC, 2006a). INATEC financia los programas de educación técnica y capacitación con los aportes del 2 por ciento de las empresas privadas y públicas (Idem, 2006a), así como los gastos corrientes y operativos. Con fondos de la cooperación - que aún no satisface todas las demandas - se financia el equipamiento y fortalecimiento técnico y estructural de los centros.

Con los fondos mencionados, INATEC debe satisfacer las demandas de capacitación de las empresas que aportan y por otra parte, la demanda social por educación técnica. Por lo que al final resulta un presupuesto bastante bajo para las necesidades planteadas, a decir de los propios funcionarios, y también al analizar el costo por estudiante en estos centros, que demandan mayor cantidad de materiales, maquinaria e instructores especializados. Se trata

de transferencias monetarias reducidas por parte del Estado, situación que refleja el problema recurrente en Nicaragua de la poca asignación presupuestaria al sector educación en general.

Otro problema en el tema de los recursos económicos que necesita abordarse a nivel institucional y que afecta la implementación de estas políticas es la falta de autonomía de los centros de INATEC para gestionar fondos directamente con la cooperación internacional. El procedimiento de gestión debe ser a través de INATEC central lo que ocasiona mayor grado de dependencia hacia este nivel. No obstante, los funcionarios de la oficina de cooperación externa a nivel central alegan que este mecanismo a pesar de no estar normado oficialmente, debe ser llevado a cabo de esta manera con el fin de:

“Evitar situaciones incómodas con los donantes” (Funcionario de INATEC).

Evitar estas situaciones se traduce en lograr mayor coordinación con la cooperación desde el nivel central, evitar duplicidad de esfuerzos en cuanto a la gestión de los fondos y equiparar la administración y transferencia de los mismos para cada centro según sus necesidades, dado que no todos tienen la misma capacidad de gestión con la cooperación internacional.

La debilidad institucional del INATEC, tanto a nivel central como local, constituye otra limitante en la implementación de las políticas de DH y CL. Existe poca comunicación y retroalimentación entre ambos niveles para exponer las necesidades y demandas lo que dificulta el buen desempeño de las ofertas, ejemplo de ello fueron los señalamientos de un funcionario del CECNA quien alegó que:

“en las reuniones bimensuales de directores de centros con INATEC central no se les daba chance suficiente a los directores para poder abordar los problemas, el diálogo era superficial y no podían plantear bien sus demandas”.

Evidentemente, si no existe a nivel central suficiente información sobre la situación de los centros, difícilmente el nivel central podrá gestionar con la cooperación internacional iniciativas que respondan realmente a las necesidades locales.

Por otro lado, INATEC todavía necesita mucho liderazgo y fortalecimiento institucional como instancia rectora. El actual Director reconoció que,

“El INATEC no se presenta como el líder del subsistema”.

Su liderazgo ha demostrado ser muy débil frente a otras instituciones para dirigir y coordinar acciones, tal es el caso de instancias públicas que ofrecen capacitaciones sin consentimiento ni autorización del INATEC provocando una duplicidad de esfuerzos y recursos. No obstante, desde otro punto de vista esto podría significar una descentralización

de la capacitación técnica por sector. Por ejemplo, el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) lleva a cabo capacitaciones específicas como el manejo de conservación de suelos y aguas, sistema de evaluación ambiental, metodologías de formulación de planes de negocios, entre otras capacitaciones que INATEC a través de sus centros no está en capacidad de ofrecer.

La certificación laboral representa otro problema en las ofertas educativas. Para los empíricos sin títulos técnicos no existen muchas posibilidades de certificar sus habilidades laborales, lo que produce en la mayoría de los casos una barrera para su inserción laboral. En los últimos años se han llevado a cabo ciertos esfuerzos por certificar a algunos grupos empíricos minoritarios. Un ejemplo de ello fue el convenio de cooperación entre la Alcaldía de Managua, el INATEC, el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En la ejecución de este proyecto el INATEC puso en práctica la certificación ocupacional basado en competencias laborales, aplicado a 30 albañiles empíricos de Managua con el fin de certificar la mano de obra para la construcción de las viviendas, a través de un proceso metodológico a pie de obra.

A pesar de esta iniciativa, aún no se lleva a la práctica esta modalidad como una acción que obedezca a una política. En este sentido encontramos una desarticulación de políticas educativas y laborales que impide el acceso al reconocimiento laboral de los que quedan excluidos del sistema educativo.

Finalmente, otra debilidad institucional de INATEC que afecta la implementación de las ofertas educativas y por consiguiente de las políticas, es la inestabilidad y rotación de sus funcionarios. Esto limita la continuidad de las políticas y programas e igualmente ocasiona la pérdida de recursos humanos calificados que han adquirido experiencia y se han beneficiado de capacitaciones en diferentes áreas. Un ejemplo de esta situación fue el despido de 32 de los 33 directores de los centros de INATEC en el 2006 con el cambio de gobierno. Estos cargos son elegidos directamente por el Ejecutivo y su rotación evidencia relaciones de clientelismo no sólo a nivel de los centros, sino que también a nivel de INATEC central. Un funcionario de INATEC en este particular mencionó que:

“Existen siempre presiones políticas directas de parte del Ejecutivo para quitar y poner personal”.

Evaluación de las Políticas de DH y CL

La evaluación de las políticas de DH y CL es aún un desafío institucional para INATEC. A nivel central es evidente que estas no se evalúan con rigurosidad, pues no se conocen los resultados, efectos e impactos de las mismas. Como anteriormente se expuso, no existen mecanismos de seguimiento e instrumentos consistentes para conocer la situación de los egresados una vez que estos finalizan sus estudios técnicos y en general no existe información que permita conocer si las ofertas educativas están causando o no un efecto

positivo en la inserción laboral de los beneficiarios. En este sentido es necesario que INATEC coordine esfuerzos con el MITRAB para conocer el efecto que están teniendo las ofertas educativas en el mercado laboral, y de esta manera lograr una mayor vinculación entre las políticas públicas que conciernen al sector educativo y al sector laboral.

Además del desconocimiento del efecto de las políticas en los beneficiarios, los beneficiarios no cuentan con la información necesaria sobre las ofertas educativas,

“Los jóvenes no conocen cuales son las carreras técnicas. Hay un desconocimiento de lo que se oferta, para qué sirve y cuál es el mercado laboral. Las universidades se acercan más a los centros de secundaria que los centros técnicos” (Actor de la Sociedad Civil).

El planteamiento de este vacío indica que las políticas aún precisan de mayor promoción y divulgación entre los sectores beneficiarios.

En cuanto a la evaluación de las ofertas técnicas y el quehacer en general de los centros propios y adscritos a INATEC, esta instancia a nivel central envía supervisores periódicamente para evaluar el cumplimiento de los planes operativos, las metas, la administración de fondos, entre otros aspectos relevantes. Estas visitas de supervisión son complementadas con informes trimestrales financieros y narrativos. Sin embargo, estos mecanismos de evaluación con dificultad se traducen en instrumentos para la mejoría de resultados a futuro, lo que a fin de cuentas es - o debería ser - uno de los propósitos de las evaluaciones.

A nivel interinstitucional como conjunto de las organizaciones públicas que se involucran en el desarrollo de estas políticas, aún no existen mecanismos definidos de evaluación debido a la poca sinergia entre las mismas instituciones, el poco espacio de diálogo y la débil visión conjunta de la ejecución de las mismas.

En síntesis, el problema recurrente en el ciclo de políticas de DH y CL en Nicaragua se debe en gran medida a una debilidad no sólo en el diseño de las mismas, sino que también en la implementación y evaluación. En este sentido surge la necesidad de poner mayor esfuerzo institucional y captar apoyo de la cooperación internacional en cada una de las fases del ciclo de las mismas ya que todas son importantes y ameritan de igual atención para su buen desarrollo y resultados esperados.

3.3 Ofertas Educativas enfocadas al Desarrollo de Habilidades y Competencias Laborales

Dada la diversidad de ofertas educativas con enfoque de DH y CL que existen en el país sobre todo en materia de capacitación, esta investigación intenta abordar las más relevantes

a través de los subsistemas de educación primaria y secundaria, educación técnica y capacitación profesional, y educación superior. Esto es, aquellas cuya orientación es hacia el desarrollo de habilidades orientadas a crear competencias laborales.

3.3.1 Subsistema de Educación Primaria y Secundaria

El Ministerio de Educación (MINED) encargado de este sub sistema y consciente de las necesidades de habilitación laboral de la población joven y adulta, ha ejecutado diversas iniciativas para adoptar el enfoque de formación basado en el desarrollo de habilidades y competencias laborales a través de programas especiales. Para ello ha trabajado en la reforma y diversificación curricular con contenidos más prácticos y ha desarrollado programas educativos que persiguen desarrollar habilidades para dotar a los alumnos de competencias para la vida, para el trabajo y para la comunidad. Un ejemplo de ello son los bachilleratos técnicos que permiten al estudiante especializarse y desarrollar habilidades en un determinado campo de aplicación para luego, tener la posibilidad de integrarse al mundo laboral o bien continuar sus estudios universitarios o técnicos.

Este Ministerio también imparte programas de educación básica para adultos, algunos con componente laboral, programas de alfabetización, de educación especial para el desarrollo de habilidades y competencias laborales de jóvenes con capacidades diferentes, de modalidad primaria extra-edad, programas educativos bilingüe intercultural, programas de habilidades para la vida, de ocupación vocacional, entre otros.

Todas estas ofertas educativas y programas intentan - además de formar – desarrollar habilidades para adquirir competencias útiles para la inserción laboral de los beneficiarios. Sin embargo, aunque los contenidos de estas ofertas obedecen a un enfoque de DH, son insuficientes para la adquisición de competencias ya que carecen de condiciones para *enseñar a hacer*. El componente práctico de las mismas es aún débil y por ello no cumplen el objetivo de formar individuos que sean competentes laboralmente en un determinado campo. Los talleres no cuentan con equipos y materiales que permitan realizar sus prácticas cumpliendo estándares de calidad de aprendizaje. Tampoco se realizan evaluaciones de los aprendizajes con base a resultados y desempeño práctico; en estos programas se aplican evaluaciones tradicionales basadas en la comprobación de conocimientos teóricos.

3.3.2 Subsistema de Educación Técnica y Capacitación Profesional

INATEC ofrece capacitaciones profesionales y estudios técnicos a través de sus treinta y tres centros ubicados en diferentes regiones del país, sin embargo tiene bajo sus directrices un total de cincuenta y cinco centros estatales que incluye centros estatales y

subvencionados (INATEC, 2006a). Igualmente ofrece programas educativos en aproximadamente trescientos cincuenta centros privados adscritos a esta instancia.

Tanto en la modalidad de capacitación como de educación técnica se incluyen tres grandes sectores de enseñanza: el Agropecuario y Forestal con el 13 % de la matrícula en 2006, Industria y Construcción con el 19%, y Comercio y Servicio con 68% (INATEC, 2006a).

Estas cifras se han mantenido relativamente iguales desde 1991, reflejando la poca demanda educativa que tiene el sector agropecuario y forestal aún cuando Nicaragua es un país de economía principalmente agropecuaria.

Capacitación	Educación Técnica
La capacitación es el conjunto de acciones formativas que se llevan a cabo para los trabajadores activos e inactivos dirigidas tanto a la mejora de las competencias y calificaciones como a la recalificación de los trabajadores ocupados	La educación técnica preparará al alumnado para el desarrollo de una actividad profesional en campos concretos para que adquieran una buena calificación profesional. La educación técnica que imparte el INATEC se divide en Bachillerato Técnico, Técnico Medio y Técnico Básico.
Fuente: INATEC, 2006a	

Esta situación es un reflejo de la desvinculación existente entre la oferta educativa y las necesidades de desarrollo del país. Adicionalmente podría ser una evidencia de la poca orientación de las políticas de desarrollo del país y de las inversiones, hacia el sector agropecuario. Analizando los datos de productividad del sector agropecuario, expuestos en el gráfico del Anexo No. 2 se observa que la productividad en este sector es la más baja entre los diferentes sectores de actividad, por lo que sería necesario desplegar grandes esfuerzos en este campo, especialmente en el del desarrollo y formación de habilidades, como la mejor vía para elevar la productividad.

Por otro lado, desde 1991 la matrícula en la educación técnica ha aumentado, pero no de manera significativa. Así, en 1991 fue de un total de 16, 959 estudiantes, en cambio en el 2006 fue de 17, 717 (INATEC, 2006a). Estas cifras indican que en un período de 15 años la matrícula aumentó únicamente a 758 estudiantes dejando en evidencia que existe poca promoción e inversión a este subsistema de educación por falta de suficientes ofertas, recursos para becas, promoción de los programas, entre otras causales.

Diferente ha sido el caso de la matrícula de cursos de capacitación, en donde el aumento fue de 86,370 personas y de 26,584 cursos entre 1991 y 2006. Este aumento es muy significativo. La comparación entre ambas modalidades muestra gran discrepancia en su comportamiento histórico favoreciendo más la oferta y demanda de los cursos de capacitación que la educación técnica. Este fenómeno se atribuye en gran medida a los acuerdos de capacitación entre INATEC y las empresas que aportan el 2 por ciento y al poco apoyo del presupuesto público a la educación técnica para promoverla, aumentar su calidad y poner becas a la disposición de los jóvenes. A la vez, la capacitación por su parte, resulta para los trabajadores y las empresas más accesible que la educación técnica en cuanto es

más rápida, menos costosa y más específica que la carrera técnica trayendo consigo un resultado más rápido.

Estos argumentos evidencian que la prioridad han sido los programas de capacitación hecho que corroboramos con los señalamientos de un ex Director de INATEC quien afirmó que,

“INATEC da más prioridad a la capacitación que a la educación técnica por la relación con el sector privado en su aporte del 2 por ciento”.

A continuación mostramos una lista de diferentes instituciones que ofrecen ofertas educativas en el área de capacitación y educación técnica, citando las más relevantes:

Tabla No. 3.2.3 Principales Ofertas Educativas del Subsistema de Educación Técnica y Capacitación	
Instancia	Enfoque de formación técnica
Centro Juvenil Don Bosco	Capacitaciones técnicas básicas y medias (panadería, ebanistería, mecánica industrial, electricidad industrial, mecanografía, etc.). Además cuenta con una oficina de inserción laboral.
INATEC (centros propios y adscritos)	Capacitaciones y carreras técnicas en el sector agropecuario y forestal, industria y construcción, y comercio y servicio.
INDE	Programas de apoyo al emprendimiento a diferentes instituciones públicas y privadas para la adquisición de habilidades técnicas, humanas y laborales.
INPRHU	Bachilleratos técnicos en diversos temas relacionados a agro ecología.
INPYME	Capacitaciones y asistencia técnica a micro, pequeñas y medianas empresas en temas financieros, administrativos, organizacionales y productivos para el mejoramiento de la calidad, productividad y competitividad de estas.
INTUR	Capacitación y asistencia técnica en temas como atención al cliente, inglés técnico, meseros, cocina, bar tender, recepción, etc.
INJUVE	Capacitaciones en temas de emprendimiento para jóvenes empresarios.
MAGFOR	A través de INTA, INAFOR, IDR capacitaciones y asistencia técnica en temas agro forestales, agropecuarios, etc.
MARENA	Capacitación y asistencia técnica en temas medio ambientales.
MIFIC	Capacitación y asistencia técnica en temas de innovación tecnología.
MINED	Capacitación y formación a docentes.
MITRAB	Capacitación y asesorías a empresas y cooperativas en normas de seguridad laboral.
Fuente: Elaborado por las autoras a partir de fuentes primarias y secundarias. Más detalles en tabla 2 del Anexo 2.	

Los programas de capacitación y educación técnica mencionados en la tabla anterior tienen debilidades similares a las que se mencionaron en el caso del MINED; aunque sus contenidos están diseñados para desarrollar Habilidades, ofrecen escasas oportunidades de experimentación práctica de los aprendizajes, con lo cual se dificulta que logren formar las Competencias esperadas. Algunos señalamientos importantes en este particular fueron:

“INATEC central en el 2001 impulsó la política del enfoque por competencias, lo cual implicaba muchos retos: capacitaciones, infraestructura, nuevo equipamiento, cambio

de mentalidad de docentes, sin embargo, hasta la fecha el CECNA (Centro de INATEC) no cuenta con capacitaciones con enfoque de CL debido a la gran rotación de personal docente que es capacitado, la falta de equipamiento adecuado y la poca inversión en la reforma curricular” (Funcionario del CECNA).

Este comentario indica que la alta rotación del personal docente capacitado, la falta de equipamiento adecuado y la poca inversión en la reforma curricular ha afectado sobre manera la formación de habilidades y competencias laborales. Así mismo, en lo que respecta a los docentes encontramos que muchas veces se resisten al cambio del enfoque educativo por competencias o bien encuentran dificultad para adoptar los nuevos enfoques. El comentario de un funcionario de INATEC refleja esta situación indicando que,

“La mentalidad de los cuadros del personal docente para poder dar nuevos enfoques es un desafío. Necesitamos reconvertir cuadros, cambiar culturas ya que no sirve de nada tener el equipamiento si el personal no se reconvierte”.

En este sentido se necesita invertir más en capacitación metodológica para formar a los formadores. Por otro lado, a lo largo de la investigación encontramos que a pesar de importantes esfuerzos llevados a cabo en el desarrollo de habilidades y competencias, aún no se cuenta con un currículo enfocado a la demanda laboral - principio básico de la formación para las competencias laborales. Diversos informantes mencionaron reiteradas veces que las ofertas educativas son muy amplias y no siempre responden a las demandas locales y necesidades del mercado laboral, por ejemplo, se necesitan técnicos dentistas y no existen ofertas educativas de esta naturaleza, o bien, todavía no se ofertan suficientes carreras técnicas relacionadas al turismo en zonas dedicadas a esta actividad.

Otros comentarios importantes fueron que,

“INATEC aún no trabaja con enfoque de CL, ellos (INATEC) han tomado al Centro Juvenil Don Bosco (CJDB) como un observatorio. Así mismo sus centros no cuentan con oficinas de inserción laboral como nosotros” (Funcionario del CJDB).

La falta de una oficina de inserción laboral en los centros o a nivel de INATEC central o de un seguimiento a la situación y evolución del mercado laboral limita el desarrollo de programas educativos basados en Habilidades y Competencias laborales.

Por otro lado, el currículo de educación técnica a nivel nacional aún no cuenta con un componente práctico (otro componente esencial de la formación en CL) eficiente que prepare para alcanzar desempeños laborales con estándares de calidad nacionales e internacionales. Un buen número de informantes mencionaron que el componente práctico en los centros de formación es deficiente debido a las múltiples limitaciones y carencias de materiales didácticos, documentos bibliográficos actualizados, equipos, maquinarias y

laboratorios en general. En algunos casos, las máquinas con que los alumnos realizan sus prácticas son obsoletas, lo que significa que una vez que egresan e ingresan al mundo laboral se enfrentan con la dificultad de no poder utilizar maquinarias tecnológicamente más avanzadas.

Lo antes mencionado nos permite inferir que el país ha contado con ofertas educativas que han ayudado a avanzar hacia modelos de formación para el desarrollo de habilidades amplias y generales y, en algunos casos, orientadas al desarrollo de ciertas competencias, pero aún no se ha logrado una transformación plena que permita el desarrollo integral de un modelo de formación de Habilidades y Competencias Laborales.

Enfoque de género en las políticas de DH y CL

INATEC ha asumido el enfoque de género como un tema transversal, en sus planes quinquenales y ha establecido dentro de su estructura organizativa un programa permanente de “Mujer, Género y Desarrollo” que vele por el seguimiento del mismo. Dentro de este programa existen diversos proyectos de capacitación dirigidos a mujeres. Los grupos metas de atención son mujeres desempleadas, madres solteras, microempresarias y adolescentes en riesgo, y con niveles altos de pobreza, tanto a nivel urbano como rural.

El objetivo principal de este programa es promover la participación de la mujer en la formación profesional y capacitación técnica y no tradicional con perspectivas de género, para lograr su inserción al mercado laboral en igualdad de oportunidades (INATEC, 2007).

A pesar de esfuerzos llevados a cabo por INATEC en el tema de género y apoyados considerablemente por la cooperación internacional, todavía no se evidencia impactos significativos. Aún se reflejan sesgos de género en la selección de las carreras técnicas y oficios; los hombres se concentran en las especialidades de los sectores Agropecuario y Forestal e Industria y Construcción; las mujeres en las especialidades del sector Comercio y Servicio (INATEC, 2006a). Esto se explica en gran medida por los fuertes patrones culturales acerca de qué actividades “deberían” realizar las mujeres y cuáles los varones.

Por otro lado, los datos de la matrícula ilustran cómo las mujeres acceden menos que los hombres a la educación técnica. En el 2006, del total de mujeres que se encontraban dentro de este subsistema, el 85 por ciento (52,116) lo hizo en cursos de capacitación, y sólo el 15 por ciento atendió carreras técnicas. Esto podría indicar que muchas de las mujeres se están formando en ocupaciones que les permitan en menos tiempo integrarse al mundo del trabajo o generar su propio empleo (INATEC, 2006a) o bien no cuentan con el tiempo suficiente ni los recursos económicos necesarios para realizar estudios técnicos de más larga duración.

Del total de mujeres que atendieron cursos de capacitación y carreras técnicas en el 2006, el 81.33 por ciento de ellas lo hicieron dentro del sector Comercio y Servicio, un 17.35 por

ciento en el sector Industria y Comercio, y apenas el 1.32 por ciento en el sector Agropecuario y Forestal. En este particular será necesario promover los dos últimos sectores entre las mujeres quizás a través de incentivos como

Sector	Matricula de mujeres (%)
Agropecuario y Forestal	1.32
Industria y Construcción	17.35
Comercio y Servicio	81.33
Fuente: INATEC. Boletín Estadístico 2006	

programas de becas dirigidos a ofertas educativas específicas dentro de estos sectores. No obstante, en el trabajo de campo nos encontramos con que INATEC no cuenta con programas de becas en donde priorice a las mujeres con incentivos para involucrarse en carreras técnicas que han sido mayoritariamente demandada por varones.

Otro aspecto relevante es que las mujeres tienden a desertar más fácilmente de este subsistema educativo que los varones sobre todo en carreras técnicas. Lo explican diversas razones como embarazos tempranos, cuidado del hogar, problemas económicos, madres solteras, entre otros. En este sentido, las políticas de género deberían venir acompañadas de acciones que ofrezcan alternativas para enfrentar estas limitaciones, por ejemplo centros públicos de atención a los niños de estudiantes mujeres, programas de planificación familiar, entre otros.

Se hace evidente que el enfoque de género incluya orientación sexual especialmente en el ramo de la educación técnica. En Nicaragua, la edad promedio de embarazos y formación de familias es de 20 años lo que limita la capacidad de desarrollo personal y profesional de la mujer cuando por esta razón se ve obligada a interrumpir sus estudios técnicos profesionales.

Otro problema recurrente dentro de este subsistema es la dificultad que enfrentan las mujeres una vez que egresan de sus estudios técnicos sobre todo cuando intentan insertarse laboralmente en oficios no tradicionales como: mecánica, eléctrica, construcción, entre otros. Un funcionario de INATEC expresó que:

“Las empresas rechazan a las mujeres que son enviadas de INATEC ya que su presencia causa que los que hombres que laboraban allí se perturban ante el hecho de que puedan salir lastimadas. Así mismo por un problema de confianza en las capacidades de las mujeres para desempeñar este tipo de oficios que generalmente son llevados a cabo por varones”.

Aún cuando las mujeres son capacitadas en carreras técnicas demandadas histórica y culturalmente por varones, estas enfrentan dificultades para insertarse en los oficios de su profesión. El mercado de trabajo *“castiga a las mujeres que optan por carreras tradicionalmente no asignadas a ellas, como las especialidades de soldadura, mecánica y electricidad”*, señala una ex funcionaria de INATEC. Esto significa que se debe hacer mayor incidencia para romper patrones laborales diferenciados entre hombres y mujeres con la misma formación académica.

El tema de género también podría ser incluido como eje transversal en el currículo nacional y ser a la vez abordado en el sector privado como parte del desarrollo social empresarial y a través de los sindicatos por medio de una sensibilización y concientización de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres.

3.3.3 Subsistema de Educación Superior

El subsistema de educación superior en Nicaragua está constituido por dos grupos fundamentales de instituciones: las universidades públicas y unas pocas privadas que reciben financiamiento público, se rigen por la Ley de Autonomía de la Educación superior y están agrupadas en el Consejo Nacional de Universidades (CNU). El otro grupo lo constituyen las universidades privadas que no reciben financiamiento público, y que requieren para su operación autorización por parte del CNU, pero no están obligadas a rendir cuentas a esta entidad. Ambos grupos tienen ofertas relacionadas al desarrollo de habilidades y cuentan con una amplia gama de carreras profesionales, predominando las ciencias comerciales, administrativas y jurídicas cuyos programas, en general, tienen una duración de cinco años. Las ingenierías hasta hace pocos años eran ofrecidas exclusivamente por la Universidad Nacional de Ingeniería y la Universidad Agraria en las especialidades agrícolas. Es hacia finales de los años noventa, que algunas universidades privadas comenzaron a ofrecer formación en este campo. Sin embargo, el equipamiento de los laboratorios es bastante limitado.

Algunas universidades como la Universidad de las Regionales Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), la Universidad Nacional Agraria (UNA), la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) tienen convenios de colaboración con el INATEC para el diseño curricular de carreras técnicas vinculadas a su oferta educativa. Así mismo, estas universidades ofrecen cursos libres, técnicos y algunas cuentan con carreras técnicas superiores.

La siguiente tabla resume las principales ofertas educativas de este sub sistema:

Tabla No. 3.2.4 Principales Ofertas Educativas Técnicas del Sub Sistema de Educación Superior	
Universidad	Ofertas Educativas
UAM	Ofrece cursos libres gerenciales y técnicos productivos tales como: reingeniería y gestión del almacén, seguridad y control de almacenes y bodegas, atado y teñido de telas, cultivo y cuidado de orquídeas, entre otros.
UCA	Ofrece cursos libres: lectura y redacción universitarias, redacción técnica, estrategias de lectura rápida, redacción avanzada para profesionales, etc.
UCC	Con recintos en Managua, León, Río San Juan, Nagarote. Técnico superior en maestro de obra. Curso de alta dirección en turismo rural.
UNA	En sus diferentes recintos: Managua, Camoapa y Juigalpa ofrece en determinados períodos del año cursos técnicos especializados en temas rurales y asistencia técnica y capacitación a organizaciones y empresas de productores agropecuarios.

UNAN	Con recintos en Matagalpa, Chontales y Carazo. Técnico Superior en Enfermería Profesional.
UNI	Cursos sobre agua y saneamiento, tratamiento de los derechos sólidos, contaminación del aire, etc.
UPOLI	Con recintos en Boaco, Estelí, Rivas. Técnico superior en diseño gráfico.
URACCAN	Con recintos en Bilwi, Bluefields, Siuna, Nueva Guinea. Ofrece técnico superior en informática administrativa, forestal, pesca, ecoturismo, enfermería, educación intercultural bilingüe, actualización pedagógica, etc. Además cursos libres: misquito, inglés, redacción y ortografía, administración de aves, creación de senderos ecológicos, etc.
Fuente: Elaborado por las autoras adaptado de fuentes primarias y secundarias	

La tabla anterior refleja que dentro de este subsistema existen pocas instituciones de educación superior que ofrecen carreras de técnico superior. En los últimos años sólo cuatro universidades (UCC, UPOLI, UNAN y URACCAN) ofrecen carreras técnicas superiores. Así mismo nos encontramos con que esta oferta además de ser limitada, no presenta mucha variedad para su selección. Esto constituye una debilidad en el subsistema además de la poca congruencia con la situación laboral del país.

Al igual que el caso del sub sistema de educación técnica y capacitación, no ofrecen programas educativos con enfoque de CL aún cuando algunas de estas ofertas están dirigidas a áreas específicas. Las razones son similares a las del otro sub sistema: incumplimiento de los estándares internacionales del componente práctico de aprendizaje, debilidad en evaluación por desempeño, en algunos casos los currículos son poco adecuados a la demanda nacional e internacional, y en otros casos, parecen estar desvinculadas de la demanda laboral.

Por otro lado se observó que dentro de este subsistema existe poca vinculación entre el INATEC y el CNU para coordinar esfuerzos de cómo implementar adecuadamente carreras técnicas superiores. Uno de nuestros informantes expresó que,

“Las universidades aún no están en capacidad de ofrecer carreras de técnico superior ya que no cuentan con el equipamiento necesario” (Funcionario de INATEC).

En este sentido INATEC como rector de la educación técnica en el país necesita fortalecer su rol de supervisión sobre los estándares de calidad de las ofertas técnicas que se implementan dentro y fuera de su subsistema, en este caso dentro de las universidades del subsistema de educación superior.

Finalmente, es importante recalcar la importancia de este subsistema en cuanto a la formación de técnico superior. Usualmente el técnico superior es un puente para optar posteriormente a una carrera profesional universitaria. Dentro de esta misma lógica, algunos actores expresaron la importancia de contar con institutos politécnicos superiores que hasta la fecha el Estado, por razones económicas, no ha podido impulsar. Esta iniciativa es de suma importancia para la formación profesional técnica en el país y ante la

falta de recursos podría llevarse a cabo a través de una alianza estratégica público – privada con el apoyo inicial de la cooperación internacional.

3.4 Políticas de Desarrollo de Habilidades y Competencias Laborales: situación de los beneficiarios

En el marco de esta investigación se definen beneficiarios de las políticas de DH y CL aquellas personas que, al menos una vez en su trayecto educativo, han participado en programas de formación a través de diferentes modalidades, ya sea en INATEC o cualquiera otra institución que ofrezca este servicio.

Es necesario mencionar que existe una oferta muy limitada en la educación técnica, lo que se traduce en un grupo relativamente minoritario de beneficiarios: 17,717 jóvenes matriculados en el 2006 (INATEC, 2006a) en comparación a la demanda de una gran cantidad de jóvenes que quedan fuera del sub sistema de educación técnica y capacitación. Es de recordar que en el país existen 664,126²⁹ personas entre la edad de 13 a 17 años. El sistema de educación básica y media tiene matriculados a 291,603 personas de ese rango de edad, los que sumados a la matrícula de INATEC no alcanza a cubrir el 50 por ciento de los jóvenes en edad, lo que indicaría que más del 50 por ciento de los jóvenes en edad no tienen oportunidad de asistir a una escuela de secundaria o de formación técnica.

Otro aspecto importante a considerar, es que hasta la fecha por falta de recursos y una visión estratégica de evaluación de políticas hay poco seguimiento de la situación de los beneficiarios, una vez que estos egresan/finalizan sus estudios y se insertan al mundo laboral. No se conocen estudios/informes realizados por INATEC central, o por los centros de capacitación que analice los resultados de la oferta y le de seguimiento a los estudiantes una vez que egresan. Por ello, no hay datos que ilustren el impacto que estas políticas están teniendo en el desarrollo de estas personas para su inclusión laboral, para el crecimiento del nivel de empleo y del desarrollo del país en general.

Uno de los esfuerzos más consistentes es el realizado con apoyo de la Cooperación Alemana (GTZ), la que financió entre los años 1993 -2001 un programa sobre Promoción Ocupacional y Capacitación Profesional en el que se monitoreó y se le dio seguimiento a los estudiantes una vez que estos se titulaban de carreras técnicas. Así mismo, se les asistía para su incorporación en el mundo laboral a través de convenios establecidos con empresas privadas en el marco de este programa. El programa concluyó con buenos resultados en cuanto a la inclusión de estudiantes en el mundo laboral, la capacitación del personal de INATEC, la elaboración de programas y materiales didácticos, el equipamiento en centros de capacitación y el fortalecimiento en las relaciones interinstitucionales. No obstante, una vez

²⁹ Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2005.

que este programa finalizó, la iniciativa de dar seguimiento a los beneficiarios no se ha vuelto a retomar, a pesar de que existe conciencia de su importancia.

Actualmente este vacío es un punto de discusión en la agenda del INATEC y para ello se espera a futuro montar oficinas de colocación laboral en los centros técnicos que den seguimiento a la situación laboral del país y que a la vez puedan ayudar a los jóvenes a insertarse al mundo del trabajo.

Algunos grupos beneficiarios de estas políticas han sido principalmente empleados que laboran en empresas privadas y públicas adscritas al sistema de seguridad social y que aportan el 2 por ciento de su planilla. Estos grupos reciben capacitaciones en diferentes temas relacionados a su campo de trabajo, sin embargo no todos logran tener acceso por igual de este beneficio a pesar de abonar el 2 por ciento de su salario mensual. En este particular, cabe señalar que funcionarios del INATEC expresaron que han sido los directores y gerentes de las empresas, quienes deciden como se utilizará este fondo y que muchas veces lo orientan a capacitaciones costosas para dos o tres gerentes, en vez de capacitar a empleados con niveles de escolarización bajos o medios.

Otro grupo beneficiario son aquellos ex alumnos de centros del INATEC que en ocasiones reciben ofertas de empleo cuando los gerentes de empresas/industrias lo solicitan a INATEC. En este caso, los centros de INATEC buscan en sus bases de datos técnicos de diferentes especialidades que son contactados cuando surge este tipo de oportunidades, sin embargo cabe señalar que esto no es una práctica frecuente.

Finalmente, otros grupos beneficiarios – minoritarios - han sido personas con discapacidades, jóvenes en situación de riesgo, indígenas y desempleados que han recibido capacitaciones por parte de INATEC en el marco de programas de apoyo a grupos vulnerables. Otros grupos de jóvenes también se han beneficiado de las becas disponibles.

3.5 Políticas de Desarrollo de Habilidades y Competencias Laborales: situación de los excluidos

Las ofertas educativas con enfoque de DH y CL requieren ciertos requisitos académicos y económicos que la mayoría de los grupos vulnerables son incapaces de cumplir. Para citar un ejemplo, actualmente en el CEFNIH - SB³⁰, los costos actuales de pre matrícula y matrícula para la formación presencial suman un total de C\$ 200.00,³¹ adicionalmente se cobra una colegiatura de C\$ 230.00 mensuales, además de gastos de material didáctico y

³⁰ Centro de Formación Profesional Nicaragüense Holandés Simón Bolívar

³¹ Es importante mencionar que el salario mínimo en Nicaragua en 2006 era de poco menos de 100 dólares, lo que equivale a unos 1,800 córdobas. Por lo cual, si una persona gana el salario mínimo tendría que destinar más de un 10 por ciento de su salario para matrícula y un monto equivalente por colegiatura mensual.

transporte. Estas cifras representan una limitante para jóvenes que provienen de familias en situación de pobreza, que como señalamos afecta a casi el 50 por ciento de la población, o bien para aquellos que ya trabajan pero en empleos muy poco remunerados por su baja formación académica.

Una alternativa a las limitaciones económicas son las becas, sin embargo para los estudiantes del campo, les resulta difícil acceder a estos beneficios, por falta de información, distancia u otras limitaciones.

En cuanto a los requisitos académicos, algunas de estas ofertas educativas requieren tener un mínimo aprobado de sexto grado para optar al título de *Técnico Básico*, de tercer año de secundaria aprobado para *Bachiller Técnico*, de tercer año de secundaria para *Técnico Medio* y ser bachiller para el *Técnico Superior*. Este sistema excluye a jóvenes y adultos que han desertado del sub sistema de educación primaria y secundaria y que por tanto, no clasifican para ninguno de los estudios mencionados (ver tabla de requisitos en el Anexo).

Por otro lado, el sistema a través de estas políticas excluye a personas analfabetas que a pesar de su conocimiento empírico y la amplia experiencia en un determinado rubro (panadería, calzado, artesanías, entre otros), no pueden acceder a estos programas debido a su incapacidad de leer y escribir.

En general, el sistema es bastante inflexible para atender a la población más vulnerable y a los diversos sectores productivos. En este caso, es importante se tome en consideración cierto grado de experiencia laboral como criterio para acceder a los programas de educación técnica sin necesidad de cumplir a cabalidad los requisitos académicos tales como la aprobación del tercer año/bachillerato. La deserción podría considerarse como una forma de auto exclusión. La principal causa de la misma es la pobreza. Muchos jóvenes inician una carrera técnica pero por motivos económicos, de embarazos, enfermedad, o bien por tener que trabajar, se ven obligados a retirarse principalmente en el primer año de la misma. Según un funcionario del CEFNIH-SB, el transporte es uno de los costos que más los afecta y que provoca deserción.

Otro grupo excluido son los desempleados que no pueden optar a capacitaciones a través de INATEC ya que no pertenecen a ninguna empresa que aporta el 2% de su planilla y muy probablemente no cuentan con el recurso económico para financiarlo. Aquí existe una desconexión entre las políticas de formación técnica y las de inserción laboral. También quedan excluidas las micro y pequeñas empresas –mayoría de empresas en el país - que no están en capacidad de aportar el 2 por ciento. En este sentido, cabe señalar que el rol del INPYME como instancia pública de fomento y capacitación a las micro, pequeñas y medianas empresas busca complementar este vacío con capacitaciones a este sector empresarial.

Finalmente, diversos estudios,³² que han realizado encuestas y encuentros con jóvenes dan cuenta de la necesidad planteada por este grupo social de acceder a mejores y mayores oportunidades educativas. En especial de una educación técnica que les facilite en mejores condiciones y en menor tiempo, el ingreso a la actividad laboral, ya que con la formación general, esto es, dirigida a la construcción de habilidades básicas, que obtienen en el sistema de educación básica y media, no obtienen las calificaciones que requieren para optar a un trabajo digno una vez concluyen sus estudios en estos niveles. Muchos de estos grupos de jóvenes aún cuando sienten deseos de optar por estas ofertas educativas, quedan excluidos de estas oportunidades.

4. POLÍTICAS DE DESARROLLO DE HABILIDADES Y COMPETENCIAS LABORALES: ACTORES NACIONALES E INTERNACIONALES

Los actores clave que han estado involucrados de una u otra forma en las políticas de DH y CL han sido clasificados en nacionales e internacionales. En el grupo de nacionales están las instituciones públicas y del sector privado. Los actores internacionales están representados por diferentes organismos de la cooperación internacional.

4.1 Actores Nacionales: Instancias Públicas

En las instancias públicas, es importante destacar el rol de INATEC, el Ministerio de Educación (MINED) y el Ministerio del Trabajo (MITRAB). También han estado involucrados en estas políticas sobre todo en temas de capacitación técnica: el Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente (MARENA), el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) y sus respectivas instituciones descentralizadas, el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) y algunos entes descentralizados como el Instituto Nicaragüense de Turismo (INTUR), el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME) y el Instituto Nicaragüense de la Juventud (INJUVE).

Relaciones Interinstitucionales

Las relaciones entre las principales instituciones de gobierno (INATEC, MINED, MITRAB) involucradas en las políticas de DH y CL fueron en general caracterizadas por nuestros informantes como relaciones con muchas irregularidades, con poca o lenta coordinación y colaboración, con duplicidad de esfuerzos, confusión y dispersión de sus roles e incluso se

³² PNUD (2002). Informe de Desarrollo Humano, “Las condiciones de la esperanza”. PNUD (2005). *El Informe de Desarrollo Humano para la Costa Caribe*.

mencionó que en ocasiones existían relaciones de rivalidad, ambición e invasión de competencias, específicamente entre el INATEC y el MINED en términos de sus funciones.

Algunos comentarios que nos llevaron a emitir los planteamientos expresados fueron:

“Entre INATEC y MINED no ha existido buena coordinación técnica, hay duplicidad ya que ambos tienen educación técnica. Los directivos de INATEC ven como una amenaza al MINED. No se cumplen las leyes. No hay liderazgo por parte de INATEC” (Funcionario del MINED).

En cuanto a la duplicidad de esfuerzos, un ejemplo mencionado reiteradamente fue el bachillerato técnico que adoptó INATEC a partir del 2001 a través de un decreto presidencial y que fue acreditado por ambas instituciones hasta el 2005. Este hecho causó a su vez desacuerdo entre algunos sectores del MINED; un comentario de un funcionario de este Ministerio refleja este sentir:

“INATEC es para capacitar, no para educar”

Este argumento alega que los bachilleratos y la educación técnica le competen al MINED y no al INATEC, razón por la que debe ser transferida nuevamente a este Ministerio como lo fue originalmente.

La lucha de intereses interinstitucionales refleja en muchos casos la competencia por captar los escasos recursos públicos que se destinan del presupuesto del gobierno al sector educación. Este podría ser uno de los casos.

Cabe señalar que la experiencia en INATEC ha demostrado que las relaciones interinstitucionales dependen de las voluntades y simpatías que tengan los funcionarios de turno, en este caso del Director del INATEC y del Ministro del MINED. Una funcionaria de INATEC con muchos años de experiencia en esta institución, así lo expresó:

“Las relaciones de ambas instituciones dependen de si se conocen los directivos. Depende de quién esté de turno. Si se conocen, la relación es buena, pero en general las relaciones son difíciles, porque tienen prioridades y objetivos institucionales diferentes”.

A pesar de que estas relaciones están normadas en diferentes documentos y se han establecido espacios de diálogo como es el caso del Consejo Directivo mencionado anteriormente, las relaciones en la práctica no se rigen por dichos documentos, sino más bien por la voluntad política de los Ejecutivos.

Otra percepción señalada frecuentemente por nuestros informantes es que hay poca prioridad al tema de las relaciones inter institucionales. En este sentido se incumplen algunos mandatos y convenios establecidos, por ejemplo, los convenios del Programa 'Bolsa de Trabajo' entre el MITRAB y el INATEC que no ha funcionado adecuadamente en parte por la poca coordinación y atención que se le ha otorgado. Así mismo, existe una escasa utilización de los mecanismos y espacios establecidos para el diálogo. No se cuenta con una visión conjunta entre las instituciones, más bien cada una cuenta con objetivos, intereses y prioridades diferentes, no obstante se señaló que,

“cuando la cooperación internacional está de por medio entre dos o más instituciones existe mayor coordinación ya que los objetivos del programa/proyecto exigen trabajar coordinadamente” (ex funcionario del INATEC).

4.2 Actores Nacionales: El Sector Privado

El principal interlocutor definido por la reglamentación existente en el período considerado para la promoción de las políticas de desarrollo de habilidades y competencias laborales, ha estado representado principalmente por el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). Esta instancia de carácter nacional persigue unificar los esfuerzos del sector privado y está organizado y constituido por diferentes cámaras y asociaciones de productores y empresarios³³. Desde 1991, el COSEP es miembro del Consejo Directivo del INATEC y está representado por dos funcionarios que participan en las diferentes funciones que le competen a este Consejo. Hacia el final del período se impulsó una relación más dinámica con el sector de la pequeña y mediana empresa, propiciado por el INPYME, entidad gubernamental que promueve el desarrollo de este sector.

Relaciones con el Sector Privado

El sector privado organizado en el COSEP que forma parte del Consejo Directivo de INATEC tiene la atribución de incidir en la formulación de políticas, aprobación de planes y presupuesto, entre otras facultades que le competen a este órgano.

³³ El COSEP lo conforman: la Cámara de Comercio de Nicaragua (CACONIC), la Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN), la Cámara Nicaragüense de la Construcción (CNC), el Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE), la Confederación de Asociaciones Profesionales de Nicaragua (CONAPRO), la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC), la Cámara de la Pesca de Nicaragua (CAPENIC), la Cámara Nacional de Turismo de Nicaragua (CANATUR), la Asociación Nacional de Avicultores y Productores de Alimentos (ANAPA), la Asociación de Productores y Exportadores de Productos no Tradicionales (APEN) y la Asociación Nicaragüense de Distribuidores de Vehículos Automotores (ANDIVA).

Sin embargo, la relación entre INATEC y este grupo del sector privado se ha limitado principalmente al convenio de capacitación profesional con las empresas que aportan el 2 por ciento de la planilla laboral. Aparte de esta relación de mutuo interés, existe poca relación o colaboración en cuanto a la educación técnica. Algunos de nuestros entrevistados indicaron que se han llevado a cabo esfuerzos/intentos para que el sector privado participe de forma activa en el diseño curricular a través de diferentes comisiones en los centros y en las mesas sectoriales nacionales con el objetivo de que la oferta educativa se adapte a la demanda laboral. No obstante, el sector privado ha mostrado poco interés al respecto;

“Nosotros hemos invitado a reuniones a diferentes empresas a que colaboren con propuestas e ideas para las ofertas educativas, pero no vienen” (funcionario del CECNA).

Aquí cabe señalar que una de las excepciones a este caso es la experiencia exitosa del Centro Juvenil Don Bosco, quien precisamente por contar con una oficina de inserción laboral, mantiene relación cercana con algunas empresas privadas para garantizar que una vez que los alumnos han egresado se integren a las mismas. Esta experiencia está tratando de ser retomada a través del MITRAB para montar un observatorio nacional para analizar la demanda laboral y a la vez montar oficinas de inserción laboral en los centros de INATEC en el futuro.

Otra experiencia que se ha llevado a cabo con éxito en la relación con el sector privado es la creación de la Escuela Nacional de Hotelería (ENAH) a finales del 2006, que a su vez constituye uno de los 33 centros de INATEC. Esta escuela surge como una demanda hacia el gobierno (2002 – 2006) por parte de diferentes empresas y cámaras privadas ligadas al sector turismo, ante la necesidad de operarios que cubran la demanda laboral de este sector. El sector privado planteó sus necesidades en vista de que de las universidades egresaban Licenciados en Turismo y Administración Hotelera con aspiraciones gerenciales que no serían capaces de trabajar como meseros, bar tender, cocineros, recepcionistas de hotel, guías turísticos, entre otros puestos que son necesarios para el turismo de Nicaragua.

Esta iniciativa fue financiada un 80 por ciento por la cooperación internacional especialmente con el apoyo del Gobierno de Luxemburgo y un 20 por ciento de contra partida del Gobierno. Esta modalidad es una experiencia que demuestra con éxito una alianza público – privada, en donde el sector privado es capaz de organizarse para plantear sus demandas y a su vez capacitar y dar empleo a muchos jóvenes en el país ya que dentro del marco de esta iniciativa diversas empresas del sector turismo solicitan la capacitación de su personal, o bien envían a jóvenes a capacitación para luego ser empleados en sus empresas.

Por otro lado, otro caso que merece mención es la Formación Dual promovida por la Agencia del Gobierno Alemán (GTZ) en el marco del proyecto "Promoción Ocupacional y Capacitación Profesional". Esta modalidad tuvo mucho éxito durante el periodo 1993 - 2001 en las zonas donde fue implementado. Este sistema tenía por finalidad formar a jóvenes de ambos sexos en un espacio de dos a tres años con responsabilidad compartida entre empresas y Centros de Formación Profesional. El rasgo característico de este sistema fue el método de "Aprender - Haciendo" que significa la adquisición de conocimientos teóricos y habilidades con la asimilación de experiencias y habilidades prácticas necesarias para el ejercicio de la profesión (GTZ, 2001).

A finales del año 2006, se inició el programa PROMYPIME³⁴, de apoyo al sector de la pequeña y mediana empresa, el que contempla una relación estrecha entre las diversas instituciones a fin de mejorar la formación técnica del sector y responder de una manera más directa a sus necesidades. Este programa está continuando en el año 2007 estableciendo mesas departamentales, donde a nivel local se definen las necesidades de formación y se están buscando mecanismos de coordinación para potenciar las capacidades de cada una de las instituciones de formación involucradas.

En el nivel local existe de manera heterogénea una relación más cercana con el sector privado. Algunos centros mantienen vínculos con gremios, cooperativas y diferentes asociaciones en el marco de la inserción laboral. No obstante, se necesitan reforzar estos vínculos y trasladar estas experiencias a centros donde están más débiles. Cabe señalar que la experiencia y red de contactos del INPYME con las micro, pequeñas y medianas empresas a través de sus diferentes programas de apoyo a este sector, podría aprovecharse por INATEC para fortalecer y establecer nuevas alianzas estratégicas.

De estas experiencias es posible señalar que es necesario coordinar acciones y consolidar las relaciones de este sector y sus diferentes cámaras con el INATEC, MINED y MITRAB. A nivel central se necesita mayor sinergia de estos actores sobre todo en el campo de la construcción de las políticas, programas y planes conjuntos interinstitucionales y con la cooperación internacional. Es también necesario profundizar en el tema de la distribución eficiente de recursos y en la definición de roles y compromisos.

En cuanto a la relación entre la oferta educativa con enfoque de DH y CL y la demanda laboral del sector privado se ha avanzado muy poco. En la mayoría de los casos las ofertas se encuentran desvinculadas de las necesidades de empleo del país por falta de información y relación con el sector privado. No obstante, en el marco de esta investigación se indagó sobre las principales demandas laborales de técnicos medios y básicos. Ya se había

³⁴ El programa tiene su sede en el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC.

mencionado que uno de los sectores más dinámicos en la incorporación de fuerza de trabajo es el sector de zonas francas. Uno de los más fuertes es el de la industria textil, el cual requiere principalmente de técnicos en electrónica, técnicos eléctricos, técnicos mecánicos, técnicos en sistemas, técnicos en termo genética. A un nivel más general se demandan principalmente técnicos contables, técnicos en tesorería, técnicos en administración de bodegas y almacenes; y en otras ramas del sector industrial: técnicos en mantenimiento, técnicos en conservación de alimentos, técnicos en calidad, entre otros. Algunas de estas especialidades técnicas aún no se ofertan en los centros técnicos nacionales y están siendo demandadas por empresarios e inversionistas que se establecen en el país, lo que hace que se contrate este personal de otros países.

Recientemente³⁵, se realizaron un conjunto de foros de política industrial con presencia de funcionarios gubernamentales, universidades públicas y privadas, INATEC y empresarios, para definir acciones conjuntas. Se señaló la necesidad de mejorar la formación en temas gerenciales, planificación y control de la producción, manejo de nuevas tecnologías de empaque y envase, aprovechamiento de desechos industriales, reciclaje y recuperación, control de calidad, entre otras necesidades planteadas por empresarios asistentes a estos foros.

Finalmente, un patrón cultural en algunos sectores del sector privado es la sub valoración hacia la educación técnica, la cual a diferencia de países desarrollados, ha sido vista como una formación profesional inferior en relación a la formación universitaria. A pesar de que desde INATEC se ha incidido para que el sector privado valore y contrate técnicos, el sector privado usualmente prefiere contratar profesionales universitarios aún cuando en algunos casos los puestos de trabajo no ameritan esa calificación. Este fenómeno vislumbra una desregulación y desconexión de políticas de gobierno, por un lado las que promueven la educación técnica y por otro lado las que promueven la inserción laboral, desafío pendiente para el sistema de políticas públicas en el país.

4.3 Actores Internacionales: La Cooperación Internacional

La cooperación internacional en el período considerado ha sido muy importante para el país (ver Anexo V). Los recursos provenientes de esta fuente le han permitido al gobierno hacer frente a necesidades que, dadas las restricciones presupuestarias a que ha estado sometido el país, le hubiera sido difícil satisfacer. A nivel general, el presupuesto educativo ha sido financiado en un 30 por ciento aproximadamente con recursos de la cooperación externa.

³⁵ Estos foros se realizaron del 25 de mayo al 24 de octubre de 2007. Ver www.mific.gob.ni

En los primeros años de la década de los noventa, en correspondencia con las políticas puestas en ejecución por el Gobierno Chamorro (1990-1996), el apoyo de la cooperación en el sector educativo estuvo orientado a las siguientes áreas: la transformación curricular, dotación de nuevos libros de texto a las escuelas, la autonomía escolar, el fortalecimiento institucional y la formación de docentes.

Las principales contribuciones fueron: el gobierno de los Países Bajos y UNESCO, a través del Proyecto SIMEN, enfocado en la transformación y adecuación del currículo de educación primaria. La Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID) a través de los proyectos BASE I y II, desde 1993 a 2005. En una primera etapa contribuyó al fortalecimiento institucional, mediante la modernización de la plataforma informática, posteriormente se centró en mejorar las metodologías de enseñanza, sobre todo en escuelas rurales y en general, fortalecer iniciativas para mejorar la calidad de la educación primaria. Actualmente, el apoyo al sector educativo continúa a través del Proyecto Excelencia. El Banco Mundial, con el Proyecto Aprende, que operó desde 1995 hasta 2004, apoyando la autonomía escolar; impulsando los preescolares comunitarios y capacitando a docentes de esta modalidad; la elaboración e impresión de libros de texto para primaria, y apoyando al Ministerio de Educación en la organización de un Sistema nacional de evaluación de los aprendizajes.

Ha sido significativo el apoyo recibido de fuentes bilaterales como el Gobierno de Japón para la construcción, reparación y rehabilitación de escuelas primarias. El gobierno de Dinamarca, ha apoyado el mejoramiento de la calidad de la educación intercultural bilingüe en las regiones de la Costa Caribe. UNICEF ha sido un importante respaldo en la promoción de la calidad educativa y hábitos de vida saludables a los niños y niñas de escuelas en zonas rurales. Luxemburgo ha brindado un apoyo consistente a la formación docente en el nivel de educación primaria. El BID ha otorgado préstamos para la transformación curricular en secundaria, equipamiento informático y a la educación terciaria, promoviendo procesos de evaluación y acreditación.

En los años 2004 – 2005, el Ministerio de Educación, con el objetivo de favorecer la coordinación de las actividades desarrolladas por los diferentes proyectos, promovió el mecanismo de apoyo presupuestario, con el compromiso de cumplir un conjunto de indicadores en concordancia con las políticas educativas a implementar. A esta iniciativa, se sumó el Banco Mundial y la Unión Europea, los que entregan fondos al Ministerio de Hacienda para ser canalizados al Ministerio de Educación.

En el caso de la promoción de las políticas de desarrollo de habilidades y competencias laborales, los principales actores internacionales que han participado a través de diferentes intervenciones en los últimos quince años se destacan principalmente: la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

(COSUDE), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Servicio Alemán de Cooperación Social (DED), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia de Luxemburgo para la Cooperación y Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Europea, la Fundación Suiza para el Desarrollo de Cooperación Técnico (Swisscontact), CARE, y los gobierno de Noruega, Holanda, Japón, Corea y Taiwán.

Algunos de estos organismos apoyan las iniciativas de DH y CL directamente a través del INATEC central, otros a través del MINED y el MITRAB, y otros directamente en los centros técnicos propios o adscritos al INATEC u otras instancias a nivel local como organizaciones de base, fundaciones u ONGs que ofrecen capacitación dirigida al desarrollo de habilidades. De igual manera se ha establecido intervenciones de cooperación a través de mecanismos tripartitos, por ejemplo agencias de cooperación como la AECI, algunas alcaldías locales y los centros de INATEC.

Cada instancia de cooperación tiene su propia línea o modalidad de intervención. Unos lo hacen a través de asistencia técnica y otros a través de apoyo con equipamiento e infraestructura. Por ejemplo, en INATEC central han existido en el marco de diversos proyectos diferentes asesores temporales de algunas agencias de cooperación con el fin de brindar asistencia técnica en temas de planificación, desarrollo organizacional, seguimiento institucional, entre otros. Se han destacado principalmente en esta modalidad la OIT y los gobiernos de Alemania y Holanda.

Los mecanismos de gestión de INATEC con la cooperación se han llevado a cabo hasta la fecha desde INATEC a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este sentido, se identifica a los cooperantes que apoyan líneas estratégicas acordes a las implementadas por la institución y sobre esta base, se realiza un consenso a nivel institucional y se formulan propuestas para los donantes de acuerdo a las necesidades que los centros han presentado al nivel central previamente. De esta manera es el nivel central quien gestiona directamente la cooperación para los centros.

Las entidades de la cooperación internacional en los últimos quince años han apoyado la educación técnica y capacitación principalmente a través de una modalidad de ayuda por proyecto, no obstante, en los últimos tres años, se ha buscado armonizar a la cooperación externa hacia el cumplimiento de una política sectorial que constituye el marco programático que orienta la gestión pública educativa y que se ha expresado en la modalidad de Apoyo Presupuestario Sectorial dirigida al sector educación. Con esta nueva modalidad de canalización de los recursos por parte de la comunidad donante, se ha logrado de cierta manera la alineación y armonización de los esfuerzos del gobierno y de la cooperación internacional que apoya este sector.

Dentro de las iniciativas de la cooperación internacional en el apoyo a las políticas de DH y CL cabe mencionar en primera instancia la intervención de la OIT como actor pionero en el apoyo a la promoción del enfoque por competencias en las ofertas educativas del INATEC. Esta iniciativa surge en 1996 inicialmente en uno de los centros técnicos (CEFNIH-SB). Posteriormente fue transferida a otros centros a través de un proceso de capacitación a docentes, transformación curricular, equipamiento necesario acorde a las ofertas educativas entre otras iniciativas.

Otro actor que ha tenido un impacto significativo en el marco de las CL fue la GTZ a través del proyecto "Promoción Ocupacional y Capacitación Profesional (INATEC-GTZ)" durante 1993 y el 2001. Este proyecto se enfocó en lograr la calidad de la mano de obra, el aumento de la productividad y la mejoría de la situación laboral y de las condiciones de vida de los jóvenes y adultos capacitados. Durante la primera etapa se diversificó la oferta de capacitación de acuerdo a las necesidades del mercado laboral. Se prepararon docentes y personal directivo, así como se renovó y complementó la infraestructura y el equipamiento del CECNA como centro modelo. En la segunda etapa, se crearon cursos de complementación para pequeñas y medianas empresas de producción y servicio, talleres y artesanos con el fin de mejorar su productividad y la calidad de sus productos. Al mismo tiempo, se atendió a población desempleada, de bajos recursos, pequeños y medianos productores agropecuarios, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida a través de la producción para el autoconsumo y la comercialización. También, como fue mencionado, se llevó a cabo la formación dual, iniciativa que dinamizó las relaciones de los centros de INATEC con empresas privadas con el fin de promover la educación técnica práctica dentro de las empresas.

Otras agencias de cooperación que han intervenido en diferentes áreas a través de proyectos (ver anexo V) se destacan:

Tabla No. 4.1 Principales Áreas de Intervención de los Actores Internacionales	
Organismo	Principal área de intervención y apoyo
AECI	Fortalecimiento técnico y metodológico, Infraestructura, equipamiento, capacitación, asistencia técnica, apoyo a la transformación curricular, formación ocupacional, programa de alfabetización y educación para jóvenes y adultos y un Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral.
BM	Infraestructura, equipamiento, capacitación, asistencia técnica, apoyo a la transformación curricular y elaboración de libros de texto para educación primaria. Promoción y apoyo a los preescolares comunitarios.
BID	Programas de Reforma Educativa, Modernización y Acreditación de la Educación Terciaria, Educación Básica para Jóvenes y Adultos, Desarrollo de Recursos Humanos: Sector de la Construcción, entre otros.
CARE	Erradicación del trabajo infantil, promoción de desarrollo de habilidades en alumnos y docentes, promoción de alianza para mejorar la competitividad de micros y pequeños agro empresarios, fortalecimiento a redes de adolescentes, desarrollo de habilidades de liderazgo comunitaria.

Corea	Apoyo a la Escuela Nacional de Hotelería, Infraestructura, equipamiento, capacitación, asistencia técnica, apoyo a la transformación curricular.
COSUDE	Ocho iniciativas piloto en capacitación laboral con enfoque de competencia (módulos de entrenamiento en ocupaciones tradicionales), desarrollo de competencias en áreas rurales para la generación de ingresos. A partir de agosto del 2007 apoyo a través del programa “Mejoramiento de las competencias para la empleabilidad de los jóvenes en Nicaragua”.
DED	Apoyo a la Escuela Nacional de Hotelería, asesoría y fortalecimiento institucional a INATEC central y algunos centros, renovación de maquinaria, capacitación a los formadores.
GTZ	Equipamiento, instalación y capacitación de docentes en diferentes áreas técnicas, infraestructura y promoción ocupacional.
Holanda	Fortalecimiento institucional, capacitación, equipamiento. A través de la Fundación STOAS: transformación curricular.
Japón	Apoyo a la Escuela Nacional de Hotelería, modernización y apoyo en equipamiento de los centros.
Luxemburgo	Apoyo a la Escuela Nacional de Hotelería, Infraestructura, equipamiento, capacitación, asistencia técnica, apoyo a la transformación curricular.
OIT	Equipamiento, capacitación y asesorías técnicas en diversos temas. Propulsor del enfoque por competencias en la educación técnica y capacitación.
ONUDI	Capacitación y apoyo a PYMEs, a organizaciones gremiales y de la sociedad civil para la formación de alianzas estratégicas para la competitividad, desarrollo de conglomerados y promoción de empleo.
Swisscontact	Capacitación, asesoramiento en formación dual, apoyo a las PYMEs, etc.
UE	Infraestructura, equipamiento, formación docente, asistencia técnica, apoyo a la transformación curricular, dotación de materiales
UNICEF	Jóvenes excluidos del sistema educativo para que concluyan la educación primaria con orientación en competencias laborales, apoyo al Ministerio de Trabajo en programas de erradicación del trabajo infantil.
USAID	Apoyo a la calidad de la educación primaria. Transformación curricular de educación primaria a un currículum basado en competencias, con apoyo financiero y técnico para la elaboración del marco curricular y los textos para docentes y estudiantes. Estos materiales se encuentran actualmente en proceso de consulta para decidir en 2008 su generalización.
Fuente: elaborado por las autoras adaptado de diferentes fuentes primarias y secundarias	

Finalmente, al analizar la cartera de programas y proyectos (ver anexo V) durante este periodo, es posible afirmar que a pesar de haber iniciativas que apuntan a una planificación orientada al DH y CL, se observa una dispersión de esfuerzos por parte de la cooperación internacional. No ha habido una concentración en áreas clave sino en diferentes sectores, fenómeno que se explica como resultado de los cambios de administración y que se traducen en discontinuidad de políticas y rotación de personal, así como también a la falta de un espacio de la cooperación internacional e INATEC para coordinar esfuerzos orientados a políticas de largo plazo.

Relaciones con la Cooperación Internacional

Las relaciones entre los actores gubernamentales y la cooperación han sido catalogadas como relaciones bajo buenos términos y niveles de coordinación. Se trata en general de una

relación basada en el diálogo y el respeto a la autonomía pública. No obstante, a pesar de la asistencia técnica y fortalecimiento institucional que los cooperantes le han brindado a INATEC, estos a veces perciben debilidades institucionales al momento de rendir cuentas y resultados de las intervenciones que estos financian.

Las relaciones entre la misma cooperación ha tenido relativa coordinación, sin embargo INATEC necesita tomar mayor liderazgo para coordinar y fomentar un espacio de diálogo entre esta instancia y los donantes a lo interno con el fin de trabajar en la armonización y alineamiento de la ayuda que recibe. En administraciones pasadas existió este espacio para coordinar la ayuda pero posteriormente fue discontinuado. La actual administración (2007) a través del Departamento de Cooperación Externa ha contemplado retomar esta iniciativa nuevamente.

CONCLUSIONES

El estudio tenía como objetivo primordial hacer un análisis sobre las políticas de DH y CL y los actores involucrados en su formulación, implementación y evaluación durante el periodo 1991-2006 en Nicaragua.

Del análisis del contexto nacional, es importante destacar que las políticas de estabilización y ajuste estructural implementadas en el período, trajeron consigo una significativa restricción de recursos para atender las demandas sociales. En la primera mitad de la década de los noventa, esta situación afectó considerablemente la incorporación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a la escuela, ya sea en el nivel básico de primaria, o en la educación técnica.

La flexibilización en las políticas macro económicas y una mayor asignación de recursos, así como una mayor focalización en las políticas educativas en la segunda década analizada, arrojan resultados positivos con una mayor incorporación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a la escuela, lo que también se refleja en mayores niveles de escolarización en la población.

Por otra parte, la economía ha mostrado una baja capacidad para lograr una mayor incorporación al mercado laboral de la población en edad de trabajar, lo que se expresa en que aún sigue siendo mayoritario el porcentaje de población ocupada en el sector informal de la economía, con los inconvenientes que eso trae para los trabajadores en términos de contratos precarios y bajos salarios.

El sector más dinámico en el sector formal de la economía ha sido el de zonas francas, el que ha mostrado mayor capacidad de absorción de mano de obra. La agricultura, pese a la cantidad de personal que emplea, aún sigue siendo un sector que utiliza mano de obra de bajo costo y baja productividad.

La situación de pobreza aún sigue afectando a casi la mitad de la población, lo que contribuye a reducir las oportunidades educativas para este grupo de población, cuya situación se convierte en un círculo vicioso de que a mayor nivel de pobreza, más baja educación, menor posibilidad de empleo digno y `por tanto, más pobreza.

Se destaca en el análisis la baja asignación presupuestaria a la educación en Nicaragua, la que apenas alcanza un 4 por ciento del PIB, mientras en países de similar desarrollo como Honduras y Bolivia, esta asignación se acerca al 6 y 7 por ciento del PIB. Por otra parte, para la educación técnica y vocacional, los aportes del presupuesto público se redujeron considerablemente en el período, descansando su operación en los aportes del 2 por ciento de las planillas laborales.

Del análisis de la información se concluye que en Nicaragua han existido pocas políticas dirigidas al desarrollo de habilidades y competencias laborales con una orientación de largo plazo. Las políticas que hacen referencia al DH y CL se traducen en acciones que aún no logran construir sinergias con otras propuestas institucionales y más bien parecen tener un horizonte de corto plazo.

A través de la investigación se realizó un análisis de las ofertas educativas que responden a un enfoque de DH y CL tanto para el subsistema de educación primaria y secundaria, como para el de educación técnica y capacitación y educación superior.

En el subsistema de educación primaria y secundaria se encontró que el MINED, ha ejecutado algunas iniciativas para responder a necesidades de habilitación laboral de la población joven y adulta como bachilleratos técnicos con enfoques prácticos laborales y programas de desarrollo de habilidades para dotar a los alumnos de competencias para la vida, para el trabajo y para la comunidad. No obstante, estas iniciativas están orientadas al desarrollo de habilidades de manera general y todavía no cumplen con estándares de aprendizaje de calidad basado en competencias laborales.

En el subsistema de la educación técnica y vocacional, el componente de aprendizaje práctico no en todos los casos responde a los estándares de calidad internacional donde los materiales didácticos, laboratorios y maquinarias utilizadas son esenciales para la adquisición de estas competencias.

En el subsistema de educación superior, las carreras están orientadas al desarrollo profesional y existen pocas instituciones de educación superior que ofrezcan carreras de técnico superior.

Por otro lado, las políticas relacionadas al DH y CL no obedecen a un ciclo de políticas propiamente dicho. En el proceso de formulación de las políticas ha habido escasos procesos de consulta en los que intervienen pocos actores en su definición y en los que el gobierno se convierte en el principal actor tratándose así de un proceso de toma de decisiones de arriba hacia abajo en el que el nivel central ejerce la dirección de las mismas.

En cuanto al proceso de implementación, se observan dificultades en la ejecución de las acciones de políticas sobre todo por las limitaciones presupuestarias y de asignación de recursos a los centros donde se ejecutan las ofertas educativas, así como también por la debilidad institucional del INATEC para desarrollar políticas con este enfoque. En los últimos quince años los recursos asignados al sector educación han sido escasos sobre todo aquellos dirigidos al sub sistema de educación técnica y capacitación.

En relación a los procesos de seguimiento y evaluación, se trata de mecanismos débiles y poco definidos. Existe desconocimiento de los efectos e impactos que las acciones con enfoque de DH y CL están teniendo en la población beneficiaria dado que no se cuenta con estudios, informes o análisis que revelen la situación de los estudiantes una vez que estos egresan. No hay estudios que den cuenta de su inserción al mundo laboral como resultado de la oferta educativa recibida. Esto da pie para futuros estudios e investigaciones.

El número de excluidos de estas políticas es mayor en relación al de los beneficiarios. Existe una gran demanda de educación y capacitación técnica y poca oferta o acceso a la misma por parte de la población joven del país. Sin embargo, los requisitos académicos exigidos, los costos de matrícula, de transporte y los costos de oportunidad son factores excluyentes para este grupo poblacional, sobre todo para los más pobres. Los empíricos analfabetas y los que han desertado del sub sistema de educación primaria y secundaria son en gran medida los principales grupos de excluidos por no cumplir con los requisitos de acceso. Esta situación refleja que aún existe desconexión entre diversas políticas, y que el sistema educativo en Nicaragua necesita de mayor flexibilidad y articulación para atender a este grupo poblacional.

En cuanto a los beneficiarios, en su mayoría se trata de empleados de empresas públicas y privadas que aportan el 2 por ciento en la planilla mensual. Estos se benefician de diferentes programas de capacitación ofrecidos por INATEC y sus centros adscritos, no obstante no necesariamente son los trabajadores que más necesitan una capacitación los que logran obtener este beneficio, dado que la última decisión al respecto la tiene el empleador y no el empleado.

En las políticas relacionadas al enfoque de DH y CL se involucran tanto actores nacionales como internacionales. Los principales ejecutores de estas políticas son los actores gubernamentales del INATEC, MITRAB y MINED. Se ha abordado en esta investigación que una limitante en relación a estos actores es la poca coordinación, colaboración y esfuerzo conjunto que realizan estas instancias gubernamentales. A fin de lograr una visión y actuación coordinada, es necesaria una más clara definición de los ámbitos institucionales y su alcance, así como de la consolidación de los espacios de dialogo que han sido creados para estos fines.

En cuanto al sector privado, su vinculación más cercana al enfoque de DH y CL se observa en los programas de capacitación técnica dirigidos a empleados de empresas que aportan el 2 por ciento. Sin embargo, en lo que respecta a la educación técnica prevalece la falta de

vinculación y poca colaboración para la elaboración de estas políticas y el diseño de las ofertas educativas orientadas a fortalecer el desarrollo de habilidades entre la fuerza laboral. Existe poca cooperación e interés por parte de la empresa privada para participar en la elaboración de un diseño curricular pertinente vinculado a la demanda laboral pese a esfuerzos implementados por instancias públicas para lograr dicha cooperación. La excepción ha sido el sector turismo, donde se formó una alianza estratégica público-privada para la formación de capacidades en el sector de hotelería.

Por otro lado, se ha señalado el bajo reconocimiento social y económico de la sociedad en general hacia la educación técnica, lo que sin duda contribuye a este desinterés por la coordinación en este campo entre las acciones públicas y privadas.

En el estudio se ha hecho evidente la destacada actuación de agencias y organismos de la cooperación internacional en el desarrollo y promoción de estas políticas. Diferentes agencias internacionales de cooperación y ONGs internacionales se han interesado en apoyar el desarrollo de habilidades y competencias laborales, lo que se ha traducido en una gran cantidad de programas y proyectos ejecutados en el período. Sin embargo, es necesario un liderazgo más efectivo de las instituciones gubernamentales a fin de lograr niveles más adecuados de coordinación y armonización con la cooperación internacional, ya que la variedad de programas y proyectos parece más bien denotar una dispersión de esfuerzos en diferentes sectores, derivados de los cambios de administración, la discontinuidad de políticas y la rotación del personal que da seguimiento a las mismas.

Los hallazgos de la investigación arrojan luces sobre los avances y desafíos en la ejecución de políticas de desarrollo de habilidades y competencias laborales. Destaca, sobre todo, la falta de una adecuada coordinación entre diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como la falta de una política con visión de largo plazo que oriente al sistema educativo para propiciar su transformación y que de respuesta a las demandas de los jóvenes nicaragüenses que requieren formación laboral. En síntesis, que la favorable situación demográfica que actualmente tiene el país, debería ser aprovechada brindando a los jóvenes las oportunidades para alcanzar una educación orientada al desarrollo de sus habilidades y competencias, a fin de que logren una inserción a la vida social y laboral en mejores condiciones, que representa, sin duda, la mejor vía para salir de la pobreza.

BIBLIOGRAFIA

- Alarcón, Francisco y Luna, Guillermo (2003). *Informe sobre la Evaluación y la Acreditación de la Educación Superior en Centroamérica*, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Arríen, Juan B. et al (1997). *La educación en los noventa desde el presente...pensando en el futuro*, Managua, Nicaragua.
- Arríen, Juan B.; De Castilla, Miguel; Lucio, Rafael (1998). *La educación en Nicaragua: entre siglos, dudas y esperanzas*, Managua, Nicaragua.
- Avendaño, Néstor (2007). *La economía y la pobreza de Nicaragua, 2002-2006*, primera edición. Managua, Nicaragua.
- Baena, Maria Dolores (1999). *El papel de la educación superior en el crecimiento y desarrollo de los países iberoamericanos*, Barcelona, España.
- Banco Mundial (2007). *Evaluación de la Pobreza en Nicaragua, Informe Principal*. Managua, Nicaragua.
- Baumeister, E. (2006). *Migración Internacional y Desarrollo en Nicaragua*. Serie Población y Desarrollo, No. 67, CELADE.
- Castillo, Melba (1998). *La Descentralización de los servicios de la educación en Nicaragua*, CEPAL. Serie Reformas de Política Pública No. 53, Santiago, Chile.
- CIASSES (2006). *Siete prioridades de la educación en Nicaragua*, Managua, Nicaragua.
- Cisneros, Elmer (2004). *Características Generales de la Educación Superior en Nicaragua*, Managua, Nicaragua.
- Colebatch, Hal (2006). *What work makes policy?* Public Policy, Robert Gordon University, Aberdeen; Social Science and Policy, University of New South Wales, New South Wales, Australia.
- Correa, Rosalía (1997). *Políticas Públicas – Marco Conceptual*. Pontificia Universidad Javeriana, Cali, Colombia.
- Dormier, Alexandre; Bich-Thuy, Vu (2004). *How Do National and International Actors interact in Skills Development Strategies? The Analysis of Vietnam under Doi Moi (1986-2004)*, Hanoi, Vietnam
- Estrada, Marco; Córdón, Mynor (2004). *Informe sobre Medios de Comunicación Universitarios en Centroamérica*. Ciudad Guatemala, Guatemala.

- Gobierno de Nicaragua (2004). *Alineación y Armonización, caso de estudio Sector Educación*, Managua, Nicaragua.
- Gonczi, Andrew (1997). *Enfoques de la Educación basada en competencias: la experiencia australiana* (segunda parte). La Academia. Año 2, No. 11.
- GTZ (2001). *Informe Evaluativo Final*. Proyecto de Promoción Ocupación y Capacitación Profesional INATEC – GTZ, Managua, Nicaragua.
- Heli, Agridea (2006). *Doce argumentos para trabajar en el desarrollo de competencias en áreas rurales*, DCAR. Documento de Trabajo. COSUDE, Managua, Nicaragua.
- INATEC (2005). *Informe Anual 2005*. Resumen Ejecutivo. Managua, Nicaragua.
- INATEC (2006a). *Boletín Estadístico 2006*. Managua, Nicaragua.
- INATEC (2006b). *Boletín Estadístico 2005*. Managua, Nicaragua.
- INPYME-COSUDE (2006). *Manual para Ebanista. Módulo: Trata la materia prima madera*. Managua, Nicaragua.
- Jaramillo, Miguel; Valdivia, Néstor; Valenzuela, Jorge (2007). *Skills Development Policies in Peru: the Role of National and International Actors (2007)*. Lima, Perú.
- López, Mario (2003). *La educación Agropecuaria Forestal, un Instrumento de la Innovación Tecnológica*, Managua Nicaragua.
- Luna, Guillermo; Estrada, Marcos (2004). *Informe sobre la Internacionalización de la Educación Superior en Centroamérica*.
- Martínez, Alberto (2004). *Micro crédito y Pobreza: Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres*. Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela.
- Masseilot, Héctor (2000). *Competencias laborales y procesos de certificación ocupacional*. Boletín Cinterfor No.149.
- MECD (2006). *Informe MECD: Logros 2002-2006*. Managua, Nicaragua.
- MECD (2006). *Estado de la educación básica y media*. Informe preliminar. Managua, Nicaragua.
- Novick, Marta (1997). *Una mirada integradora de las relaciones entre empresas y competencias laborales en América Latina Competitividad, redes productivas y competencias laborales*. Montevideo: OIT/CINTERFOR-RET.

- Novick, Marta (1998). *Nuevos puestos de trabajo y competencias laborales: Un análisis cualitativo en el sector metalmecánico argentino*. Cinterfor, Montevideo, Uruguay.
- Ocampo, José Antonio y Luís Martín (2003). *“Una década de luces y sombras en América Latina y el Caribe en los noventa”* CEPAL, LC/G.2205-P/I.
- Olivares, Carlos (2003). *Informe sobre las Universidades Pedagógicas y Formación Docente en Nicaragua*. Managua, Nicaragua.
- Porta, Emilio (2004). *Financiamiento de la Educación Superior en Nicaragua*, Managua, Nicaragua.
- Porta, Emilio; Laguna, José (2004). *Análisis de la rentabilidad de la educación en Nicaragua*. Managua, Nicaragua.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2000) y PNUD (2002) Primer y Segundo Informes de desarrollo humano de Nicaragua.
- Sol, Ricardo (2003) *Reformas y tendencias de cambio en las instituciones de educación superior en Centroamérica*. Seminario sobre Reformas en la Educación Superior en América Latina y el Caribe. ASCUN-IESLAC/UNESCO. Bogotá, Colombia, 5-6 de Junio 2003
- Schkolnik, Mariana, et al (2005). *Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina*, Santiago, Chile.
- Schkolnik, Mariana; Araos, Consuelo y Machado, Felipe (2005). *Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina*. Serie políticas sociales, CEPAL.
- Sediles, Alberto; Sánchez, Ivette (2002). *Educación Agropecuaria en Nicaragua*, Managua, Nicaragua.
- Sepúlveda, Leandro (2001). *El Concepto de Competencias Laborales en Educación*. Notas para un Ejercicio Crítico. Santiago, Chile.
- SETEC (2001). *Estrategia de crecimiento económico y reducción de pobreza*, Managua, Nicaragua.
- Sladogna, Mónica (2000). Una mirada a la construcción de las competencias

desde el sistema educativo. La experiencia de Argentina. Boletín Cinterfor, Buenos Aires Argentina.

Somarriba, Myrna (2002). *Informe sobre feminización de la matrícula en la educación superior de Nicaragua*. Managua, Nicaragua.

Sosa, Amadeo (2006). *Apuntes Para Un Currículo Basado En Competencias. Una Mirada Desde Vygotski*.

Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Santillana Editores, Madrid, España.

Subirats, Joan (1993). *Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común*. Ekonomiaz: Revista vasca de economía, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.

Rodrik Dani (1999). *Why is there so much economic insecurity in Latin America?* Harvard University. Paper prepared for the World Bank.

UNESCO (1999). *Reporte sobre educación de Nicaragua para la UNESCO, 1999*. Profiles of national reports of education systems. UNESCO: IBE Sitio de Internet: www.ibe.unesco.org

Van Meter, D. y Van Horn, C. (1996). *La implementación de las políticas. Un marco conceptual*", en Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel A. Porrúa-Grupo Editorial. México: 1996.

Vargas Zúñiga, Fernando (2001). *La formación por competencias: Instrumento para incrementar la empleabilidad*. Organización Internacional del Trabajo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, 2001.

ANEXO I

TABLAS ESTADÍSTICAS SELECCIONADAS

Tabla No. 1 Nivel de Alfabetización de la población nicaragüense		
Quintiles	(15-24 años)	(15 años y más)
Los más pobres	78.3	59.1
II	87.3	73.1
III	92.1	80.9
IV	94.9	86.4
Los más ricos	99.0	93.2
Fuente: EMNV 2005		

Tabla No. 2 Nicaragua: PIB, Deuda externa y cooperación externa 1994-2006													
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Producto Interno Bruto (en millones de dólares)													
PIB	2976	3191	3320	3383	3572	3743	3938	4102	4026	4101	4496	4910	5371
Cooperación externa (millones de dólares)													
Cooperación total	609	541	547	413	508	716	551	506	461	587	648	431	527
Préstamos	242	227	262	194	194	307	309	295	248	284	307	169	226
Donaciones	367	314	285	219	313	408	242	212	213	303	341	262	301
Deuda Pública externa (millones de dólares)													
Saldo	11695	10248	6094	6001	6287	6549	6660	6374	6363	6596	5391	5348	4527
Servicio pagado	260	330	250	355	212	171	185	163	158	102	76	89	98
Alivio HIPC								93	217	214	202	215	553
Alivio MDRI (FMI, BM, BID)													827
Fuente: N. Avendaño, 2007, página 57													

Tabla No. 3 Algunos indicadores seleccionados por nivel y sexo 2002-2005				
	2002	2003	2004	2005
Matrícula Inicial Preescolar	178,880	183,709	199,422	213,672
Matrícula Inicial Masculina Preescolar	89,609	92,053	100,186	108,025
Matrícula Inicial Femenina Preescolar	89,271	91,656	99,236	105,647
Matrícula Inicial Primaria	923,391	927,217	941,957	945,089
Matrícula Inicial Masculina Primaria	471,656	475,358	484,282	487,511
Matrícula Inicial Femenina Primaria	451,735	451,859	457,675	457,578
Matrícula Inicial Secundaria	364,012	376,409	394,347	415,273
Matrícula Inicial Masculina Secundaria	170,524	177,681	186,997	197,078
Matrícula Inicial Femenina Secundaria	193,488	198,728	207,350	218,195
Retención en preescolar (%)	87.5	90.1	90.5	85.5
Retención masculina en preescolar (%)	86.8	89.7	89.6	85.4
Retención femenina en preescolar (%)	88.2	90.6	91.5	86.8
Retención en primaria (%)	93.4	93.9	93.5	91.3
Retención masculina en primaria (%)	92.4	92.7	92.5	89.83
Retención femenina en primaria (%)	94.4	95.2	94.5	92.77
Retención en secundaria (%)	87.8	89.1	89.8	87.8
Retención masculina en secundaria (%)	85.3	86.5	87.2	85.06
Retención femenina en secundaria (%)	90	91.4	92.3	90.23
Fuente: Dirección de estadísticas. MINED.				

Tabla No. 4 Distribución de la PEA por ramas de actividad económica (en porcentajes)									
Rama de actividad	EMNV 1998			EMNV 2001			EMNV 2005		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Agropecuario	33.7	10.4	64	32.4	11.6	64.5	35.1	8.6	69.8
Minería	0.6	0.5	0.6	0.6	0.4	0.8	0.4	0.5	0.2
Industria	9.8	12.8	6	11.8	15.3	6.4	14	19.5	6.8
Electricidad	0.7	0.9	0.4	0.7	1	0.3	0.8	0.7	0.2
Construcción	5	6.3	3.4	5.3	6.4	3.6	4.2	6	2
Comercio	24.2	33.7	11.7	23	31.2	10.5	21.7	31.3	9.2
Transporte y comunicaciones	3.9	5.5	1.9	3.9	5.5	1.4	3.4	5.1	1.2
Establecimientos financieros	2.8	4.2	1	2.6	3.8	0.8	0.7	1.2	0.1
Gobierno central	4	5.9	1.4	2.9	4.1	1			
Servicios	15.4	19.7	9.8	16.9	20.8	10.8	19.9	27.1	10.4
Fuente: elaboración propia con información de las EMNV 1998, 2001 y 2005									

Grafico No. 1

Productividad Laboral 2006



ANEXO II

NIVELES Y REQUISITOS EXIGIDOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO NICARAGÜENSE

Tabla No. 1 Nicaragua: Niveles educativos y requisitos de ingreso				
Nivel	Duración	Edades previstas	Requisitos	Diploma
Preescolar	3 años	4 a 6 años	No tiene requisitos	Certificado
Primaria	6 años	7 a 12 años	No tiene requisitos	Certificado
Secundaria	5 años	13 a 17 años	Haber cursado la primaria	Bachiller
Terciaria	3 / 4 años		Diploma de Bachiller	Técnico Superior
	4 / 5 años		Diploma de Bachiller	Licenciatura

Fuente: Ley General de Educación

Según la Constitución General de la República, la educación es gratuita y obligatoria para todos los y las nicaragüenses hasta el sexto grado de primaria. La educación secundaria es gratuita en los centros públicos, sin perjuicio de las contribuciones que puedan hacer las familias a la educación de sus hijos e hijas. La Ley General de Educación, aprobada en agosto de 2006, establece la obligatoriedad del Estado de proveer educación a partir del tercer nivel de preescolar, manteniendo la obligatoriedad de la primaria.

Tabla No. 2 Especialidades en Educación técnica ofrecidas por INATEC

Especialidad	Duración	Requisitos de Ingreso	Diploma al Egreso
Construcción Civil	3 años	3er. Año	Técnico Medio
Dibujo Arquitectónico	2 años	6o. Grado	Técnico Básico
Dibujo Arquitectónico	3 años	3er. Año	Bachiller Técnico
Diseño Arquitectónico	2½ años	Bachiller	Técnico Medio
Ebanistería	3 años	6. Grado	Técnico Básico
Electricidad Domiciliar	3 años	3er. Año	Bachiller Técnico
Electricidad Industrial	3 años	3er. Año	Bachiller Técnico
Electricidad Industrial	2 años	Bachiller	Técnico Medio
Electricidad Residencial	2 años	6o. Grado	Técnico Básico
Electrónica Industrial	3 años	3er Año	Técnico Medio
Enderezado y Pintura	3 años	6to. Grado	Técnico Básico
Instalación Civil	3 años	3er. Año	Técnico Medio
Mantenimiento Industrial	3 años	3er. Año	Bachiller Técnico
Mecánica Automotriz	3 años	6to. Grado	Técnico Básico
Mecánica Automotriz	2 años	Bachiller	Técnico Medio
Mecánica Automotriz	3 años	3er. Año	Bachiller Técnico
Mecánica Industrial	2 años	Bachiller	Técnico Medio
Mecánica Industrial	3 años	3er. Año	Bachiller Técnico
Refrigeración Industrial	2 años	Bachiller	Técnico Medio
Reparación y Manto de Sistema de Computación	3 años	3er. Año	Bachiller Técnico
Reparador de Maquina Agropecuaria	3 años	3er. Año	Técnico Medio
Agropecuaria y Forestal			
Agropecuaria	3 años	3er. Año	Bachiller Técnico
Agropecuaria	2 años	6to. Grado	Técnico Básico Rural
Agropecuaria	2 años	Bachiller	Técnico Medio
Forestal	2 años	Bachiller	Técnico Medio Forestal
Forestal	3 años	3er. Año	Bachiller Técnico Forestal
Comercio y Servicios			
Administración	2 años	6to. Grado	Técnico Básico
Administración	2 años	Bachiller	Técnico Medio
Administración	3 años	3er. Año	Técnico Medio
Administración	2 años	Bachiller	Técnico Medio
Administración General	2½ años	Bachiller	Técnico Medio
Admón. Turística y Hotelera	2½ años	3er año	Bachiller Técnico
Admón. Turística y Hotelera	2 años	Bachiller	Técnico Medio
Comunicación Social	2 años	6to. Grado	Técnico Básico
Contabilidad	2 años	6to. Grado	Técnico Básico
Contaduría	2 años	6to. Grado	Técnico Básico
Contaduría	2 años	Bachiller	Técnico Medio
Contaduría	2½ años	3er. Año	Bachiller Técnico
Contaduría	2½ años	Bachiller	Técnico Medio
Inglés	2 años	6to. Grado	Técnico Básico
Programación	2½ años	Bachiller	Técnico Medio
Secretariado	2½ años	3er. Año	Bachiller Técnico
Secretariado	36 meses	Bachiller	Técnico Medio
Secretariado Ejecutivo	2 años	Bachiller	Técnico Medio
Secretariado Ejecutivo Bilingüe	2 años	Bachiller	Técnico Medio

ANEXO III

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Francisco Martínez	Director de Centros de Formación Prof.	INATEC
2. José Antonio Ramírez	Asistente Técnico Metodológico	INATEC
3. Cony Juárez	Sub Directora Ejecutiva	INATEC
4. Roberto Porta	Ex Director	INATEC
5. Nelly Pedroza	Directora de Currículo	INATEC
6. Luis Urbina	Director de Cooperación Externa	INATEC
7. Rosaura Torres	Área de Cooperación Externa	INATEC
8. José Luis Sandino	Oficial de Programa para CA	COSUDE
9. Dagmar Gendera	Asesora en Planificación Institucional	DED - INATEC
10. Tulio Tablada	Director General de Educación	MINED
11. Sergio Bendaña	Coordinador de Proyecto	MINED
12. Silvio De Franco	Ex Ministro de Educación	MINED
13. Luis Barrios	Director de Educación Técnica	MINED
14. Marie-Anne Marx	Primera Secretaria de Cooperación	LUXDEVELOP
15. René Lauer	Jefe de Cooperación	LUXDEVELOP
16. Dora Rivera	Proyecto Formación Ocupacional	AECI
17. Pastora Sandino	Coordinadora Nacional	ONUDI
18. Anyoli Sanabria	Oficial de Educación y Ciudadanía	UNICEF
19. Roberto Páramo	Gerente de PROGEDES	CARE
20. Inge Beck	Asesora Ordenamiento Territorial	DED
21. Elena Getino	Educación y Desarrollo Humano	COM. EUROPEA
22. Remy Linares	Asesor en Asuntos de Cooperación	COM. EUROPEA
23. Ana Carolina Alfaro	Programa de Jóvenes	INDE
24. Pedro Villalta	Director del Sector Madera y Mueble	INPYME
25. Salvador Méndez	Director Ejecutivo	ENAH
26. Mercedes López	Oficial Administrativo	CEFNIH - SB
27. Máximo Jerez	Oficial Administrativo	CEFNIH - SB
28. Rafael García	Director de Planificación	CECNA
29. Rodrigo Méndez	Director Oficina de Inserción Laboral	CJDB
30. Ileana Fajardo	Oficina de Registro de Empleo	NICABIZ CORP

ANEXO IV

GUIA UTILIZADA PARA ENTREVISTAS

1. ¿Que entiende por Políticas de Desarrollo de Habilidades (DH) y Competencias Laborales (CL)?
2. ¿Conoce alguna oferta educativa que haya estado orientada al enfoque de Políticas de DH y CL, cual?
3. ¿Cual ha sido el rol y/o participación del organismo/institución al cual Usted pertenece en el desarrollo de las Políticas de DH y CL? Mencione y describa acciones concretas (Programas/Proyectos) para:
 - Propuesta y Diseño de las Políticas de DH y CL (hubo un criterio, prioridad, vacíos)
 - Implementación de las Políticas de DH y CL
 - Seguimiento y Evaluación de las Políticas de DH y CL
4. ¿Cuales cree que han sido los principales actores nacionales e internacionales involucrados en el desarrollo de las Políticas de DH y CL?
5. ¿Como ha sido la interacción (fortalezas y debilidades) entre los actores en el desarrollo de las Políticas de DH y CL?
 - Entre las diferentes instituciones de gobierno?
 - Entre el gobierno y la cooperación internacional?
 - Entre el gobierno y el sector privado?
 - Entre los diferentes organismos de la cooperación internacional?
6. ¿Quienes considera que han sido beneficiados de las Políticas de DH y CL, por que?
7. ¿Quienes considera que han sido excluidos de las Políticas de DH y CL, por que?

ANEXO V

LISTA DE PRINCIPALES PROYECTOS DE APOYO A LAS POLÍTICAS DE DH Y CL

Nombre	Año de Ejecución	Fuente
Mejoramiento del equipamiento de los talleres del Instituto Politécnico La Salle – León	1997	OED Austria
Programa de Cooperación Técnica para consolidación del sistema de Formación Profesional.	1997	OIT y Holanda
Desarrollo Institucional Agropecuario	1997- 1998	ACDI Canadá
Manejo Integrado de Plagas para América Central	1997-1999	AOS Suiza
ASDI / INATEC / INTECFOR	1997 - 1999	ASDI Suecia
Relanzamiento INTECNA	1997 - 1999	AECI España
Seguridad en el puesto de trabajo IRO Chinandega	1998	JOCV Japón
Proyecto de Capacitación Forestal (PROCAFOR – INTECFOR)	1998	Gobierno de Suecia
Programa Regional de Fomento de Tracción Animal FOMENTA	1998	COSUDE Suiza
Campaña de sensibilización a empleadores para la inserción laboral de personas con discapacidad	1998	AECI España
Mecánica Industrial IRO El Viejo, Chinandega	1998	DED Alemania
Apoyo a la capacitación complementaria hacia las comunidades en el sector forestal SUCOF / INTECFOR	1998	Gobierno de Finlandia
Formación empresarial para mujeres desempleadas en cinco municipios.	1998 - 2000	ASDI Suecia
Capacitación Técnica no tradicional para mujeres	1998 - 1999	AOS Suç
Programa de Consolidación y Sistematización del Nuevo Modelo de Formación Profesional en Nicaragua.	1998-2000	OIT y Holanda
Capacitación de profesores en gastronomía, Instituto de Pochocuape, Managua	1998	JICA Japón
Planta procesadora de concentrado para alimento animal.	1999	Japón
Formación de Técnicos en Ebanistería en el IPBC	1998	LED Liechtenstein
Consola de práctica y mejora corriente alterna IRO El Viejo, Chinandega.	1998	JICA Japón
Asistencia Técnica al Taller de Soldadura IRO	1998	JICA / JOCV Japón
Inserción Laboral de mujeres adolescentes en el campo laboral.	1998	UE
Materiales para taller de Soldadura IRO El Viejo, Chinandega	1998	APSO Irlanda
Sistematización y Consolidación del nuevo modelo de la Formación Profesional	1998 - 2000	OIT Holanda

Creación de empresas para mujeres jóvenes en Nicaragua (Ciudad Sandino)	1998 - 2000	Fundación Asistencial a Mujeres – España
Capacitación Técnica y creación de empleo para mujeres desempleadas en el sector urbano.	1998 - 1999	Instituto Norte – Sur Austria
Promoción Ocupacional y Capacitación Profesional	1998-2001	Alemania
AFORPRO Apoyo a la formación profesional en Nicaragua	1998 – 2002	UE
Programa de Capacitación en Autoconstrucción de Viviendas	1997 - 2003	GTZ Alemania
Programa de Educación Agropecuaria PEA	1997 - 1998	STOAS Holanda
Mejoramiento de los sistemas agroforestales del CETA Siuna	1998 - 1999	DED Alemania
Mejora de la educación técnica en Instituto Politécnico La Salle IPLS- León	1998 - 2000	OED Austria
Formación de empresas para Mujeres en 5 Municipios	1998-2000	Suecia
Programa de Educación Agropecuaria II Fase (PEA II)	1998-2001	Holanda
Rediseño e Implementación del Sistema de Información de INATEC.	1998	Noruega
Proyecto Rehabilitación de los CFP Post Mitch	1999-2001	Holanda
Dotación de material educativo, capacitación en el manejo de musáceas y construcción de granja cunicular.	1998 - 1999	VVOB Bélgica y JICA – JOCV Japón
Mejoramiento del Taller de Mecánica de IPBC	1999	JOCV Japón
Planta procesadora de concentrado para alimento animal.	1999	JOCV Japón
Capacitación que promueven el uso de tecnologías generadoras de empleo en las obras de reconstrucción Post-Mitch.	1999-2000	OIT Holanda
Mejora de las Instalaciones Eléctricas del Instituto Politécnico La Salle – León IPLS	1999	OED Austria
Promoción del Empleo y de la Generación de Ingresos en el ámbito local a través del uso de Tecnologías de Trabajo (Proyecto PRO-EMPLEO)	2001 – 2004	Gran Ducado de Luxemburgo
Proyecto Preparación de Folletos autodidácticos en la Competencias de Electricidad, Electrónica y Mecánica Industrial para uso nacional de INATEC	2000- 2002	VVOB Bélgica
Adaptación Laboral de Discapacitados	2000	España
Fortalecimiento del Sector Educativo en las zonas afectadas por el Huracán Mitch en Nicaragua PRRAC/N/SE/01/038	2002 – 2005	UE
Proyecto de Tecnología Agropecuaria SETAC	2002 – 2016	AIF (préstamo) Administrado por MAGFOR PTA
Proyecto de Apoyo a la Formación Profesional Hostelería y Turismo en Managua, Nicaragua NIC/013	2003 – 2006	Lux- Development
Modernización de maquinaria de Soldadura Industrial. IRO – INATEC	2003 - 2004	Embajada del Japón

Fortalecimiento técnico, metodológico y productivo de siete Centros de Formación Profesional Agropecuario-Forestal e Industrial en 7 municipios de Nicaragua.	2005-2007	Fondos FAD
Fortalecimiento del Centro de Capacitación Profesional Nicaragüense - Alemán (CECNA) para ofertar capacitaciones de Alta Tecnología en el área de Informática	2003 – 2004	KOICA Corea del Sur
Proyecto Corea – ENMA Equipamiento y asistencia técnica	2004 - 2005	KOICA Corea del Sur
Proyecto Experto Local en Ganadería en el CETA de Jalapa.	2002 – 2003	APSO Irlanda
Capacitación en el Sector Rural	2000	Alemania
Proyecto de Cooperación Técnica del ICDF de China – Taiwán ROC a técnicos y empresas nicaragüenses en la industria de Cuero – Calzado	2003	ICDF – ROC Taiwan
Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral MITRAB y MINED	2004 - 2008	AECI España
Centro de Excelencia en Tecnologías de la Información y Comunicación	P. en gestión	Gobierno de la India
Fortalecimiento en la capacitación de recursos humanos para el desarrollo.	P. en gestión	Gobierno del Japón
Creación de capacidades técnica-metodológica en centros de formación profesional para apoyar el desarrollo de los conglomerados productivos de Nicaragua	P. en gestión	Corea del Sur
Proyecto Apoyo a la formación en hotelería y turismo en Nicaragua II fase	2007 - 2009	Gran Ducado de Luxemburgo
Mejoramiento de las competencias para la empleabilidad de jóvenes en Nicaragua	2007	COSUDE Suiza
Formación Ocupacional e Inserción Laboral	2007	AECI España
Aulas de Gestión Ocupacional para la Región Americana	2007	AECI y FOAL España
Escuelas Taller - Nicaragua	2007	AECI España
Capacitación del personal de la Dirección de Rehabilitación Profesional en el diseño de la base de datos para personas con discapacidad para la formación profesional	2007	Gobierno de México
Apoyo a la Mejora del Clima de Negocios e Inversiones en Nicaragua	2007	UE
Con Derecho a un Futuro	2007	FDN Noruega
Fuente: INATEC, Oficina de Cooperación Externa, 2007		