



INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO

EDUCACION Y POBREZA (Documento Preliminar)

**Juan Bosco Bernal Y.
Coordinador del Grupo**

COLABORADORES:

La Coordinación del Grupo Educación y Pobreza, desea reconocer y destacar la participación de las siguientes personas representantes de diversos organismos, que integraron este grupo e hicieron aportes valiosos al diseño y elaboración de este estudio: Felipe Rodríguez (CONEP), Vielka Gozaine (USAID), Miguel Angel Cañizalez (ULACIT), Aracelly De León (Universidad de Panamá), Markela Castro (Contraloría General de la República), Edilberto Méndez, Pedro Frías, Fernando Falcón y Víctor Torres (CONATO), Miguel Angel Candanedo y José E. Torres (APUDEP-Universidad de Panamá), Gladys C. de Julio y Raimundo Yorett (Magisterio Panameño Unido), José Vicente Romeu, Dimas Castillo y Rebeca Bieberach Melgar (UDELAS), Juan Fajardo (IPA), Ernestina de Castillo (ICASE), Gloria Moreno y Abel Zeballos (Ministerio de Educación), Tania Fajardo de Gordón (UNCEP), Nelson Da Fonté (Conferencia Episcopal), Marta de Cardoze (Fundación Gabriel Lewis Galindo).

Panamá, Septiembre de 2001.

CONTENIDO

1. IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN EN EL DESARROLLO HUMANO.

- 1.1. Enfoques educativos, distintos para visiones diferentes de desarrollo.
- 1.2. Relación entre educación y pobreza.
- 1.3. Nutrición y educación.
- 1.4. Las Lecciones de la Experiencia de América Latina.

2. EL SISTEMA EDUCATIVO, DESARROLLO HUMANO Y POBREZA.

- 2.1. Capacidad y cobertura del Sistema.
- 2.2. Los principios y fines que orientan la educación panameña.
- 2.3. La nueva estructura del Sistema Educativo.
- 2.4. La evolución reciente de los cambios educativos.
- 2.5. Concertación social y educación.

3. ACCESO Y CONTINUIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO.

- 3.1. Las disparidades en la alfabetización.
- 3.2. Las desiguales tasas de escolarización.
- 3.3. La eficiencia interna.
- 3.4. Las escuelas de aulas multigrado: mucha cobertura y poca calidad.

4. LOS CONTENIDOS Y PROCESOS DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE.

- 4.1. Los contenidos y estrategias de aprendizaje.
- 4.2. El perfil de ciudadano y ciudadana que se aspira a formar.
- 4.3. El proceso de enseñanza-aprendizaje en los pueblos indígenas.
- 4.4. El nuevo modelo curricular.
- 4.5. Los ejes transversales.
- 4.6. La evaluación y rendición de cuentas de los resultados educativos.

5. EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y PARA LA VIDA.

- 5.1. Los Niveles Educativos Definen las Oportunidades Laborales y Salariales.
- 5.2. La Educación para el Trabajo es Prioritaria para el Desarrollo Humano.
- 5.3. La Formación para el Trabajo y para la Vida, Demanda Mayor Responsabilidad del Estado y la Sociedad.
- 5.4. La Formación para el Trabajo en el Sistema Educativo.
- 5.5. El Desarrollo del Comportamiento Emprendedor.

6. LA FORMACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE.

- 6.1. La formación y capacitación del personal docente.
- 6.2. Debilidades en la Formación y Capacitación del personal docente.
- 6.3. Motivación e Incentivos en la Profesión Docente.
- 6.4. Hacia una política de Formación Docente.

7. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA EDUCATIVO.

- 7.1. Antecedentes y ventajas de la descentralización.
- 7.2. Descentralización de la Educación.
- 7.3. Experiencias de Descentralización Educativa.
- 7.4. La Descentralización Educativa en Panamá.

8. EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN EDUCATIVA.

- 8.1. Una Inversión Creciente en Educación.
- 8.2. La Baja Eficiencia Interna Genera Sobre Costos Educativos.
- 8.3. La Débil Gestión Afecta la Ejecución de los Proyectos Educativos.
- 8.4. Los Aportes del Sector Productivo Tienen Poco Impacto en los Resultados Educativos.

9. CONCLUSIONES.**10. SUGERENCIAS.**

1. IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO.

A lo largo de la historia y en las diferentes regiones y países del mundo, la educación ha constituido y sigue siendo un factor importante para el progreso económico y social. La capacidad de transmitir de generación en generación, el conocimiento, la cultura y las técnicas acumulados por la humanidad en las áreas más diversas del saber, lo mismo que socializar los valores y tradiciones, es una función que ha sido asignada primordialmente a la escuela.

Durante los últimos años se ha tejido un amplio consenso internacional acerca de la importancia que tiene la educación para el desarrollo humano. Se reconoce que la educación contribuye al desarrollo de las potencialidades de las personas; forma al ser humano para realizar una actividad productiva; para participar activa y conscientemente en el mejoramiento de su entorno familiar, comunitario y social; convivir en armonía con otras personas; incrementar la propensión a una vida sana, reduciendo la mortalidad y aumentando la esperanza y la calidad de vida. Así mismo, se plantea que la educación es un factor que influye en la reducción de la pobreza y la exclusión social, así como en la construcción de sociedades más democráticas, tolerantes, estables y pacíficas.¹

Las conferencias y cumbres mundiales realizadas durante la última década del siglo XX han destacado el papel determinante de la educación en las políticas y estrategias de desarrollo con equidad y la inserción de los países en el mundo globalizado.² Los estudios recientes sobre la educación destacan la estrecha relación que existe entre desarrollo y educación.

Los países con mayores niveles de desarrollo humano son los que poseen también altos niveles de educación y han atendido de modo universal la educación básica de su población (de 8 a 11 años de escolaridad). En sentido inverso, los países y grupos más pobres, son los que registran, generalmente, los mayores índices de analfabetismo y baja escolaridad.

Se observa una relación directa entre nivel y calidad de la educación, con el proyecto de vida de las personas. La población con un mínimo de doce años de escolaridad, tiene mayor probabilidad de acceder a una actividad productiva y a un salario digno, así como menores posibilidades de ser pobre. De este modo, mujeres y hombres estarán en mejores condiciones de comprender los mensajes de salud, vivir en ambientes adecuados, comprender sus derechos y deberes, y participar conscientemente en el desarrollo de su comunidad y del país.

Se ha podido demostrar, por ejemplo, que el diferencial de crecimiento económico entre los países de economías emergentes del sudeste asiático, en relación con América Latina puede ser explicado hasta en un 40% por el efecto de la educación, especialmente, la educación básica de calidad.³

Igualmente, se puede constatar, desde una perspectiva cuantitativa, que los cinco países que encabezan las naciones de más alto desarrollo humano: Canadá, Noruega, Estados Unidos, Australia e Islandia tienen una tasa de alfabetización igual o superior al 99.0% y una tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) que oscila entre 100 % (Canadá) y 89% (Islandia). Por su lado países que ocupan los últimos lugares de desarrollo humano bajo, como son Etiopía, Burkina Faso, Níger y Sierra Leona, tienen tasas de alfabetización que fluctúan entre 36,3% y 14%. Igualmente, la tasa bruta de matriculación varía entre 26 y 15%.⁴ Los países de América Latina y el Caribe, que se ubican en general dentro del grupo de desarrollo humano medio, presentan tasas de alfabetización y matriculación que comprenden un amplio rango. Entre 95.3% y 66% para Costa Rica, por

¹ Ver sobre este tema PREAL. Mañana es muy Tarde. 2000.

² Así por ejemplo: La Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, Tailandia en 1990) y la reunión de Dakar, Senegal (año 2000), para evaluar sus resultados; las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado (Miami en 1995, Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia, en 1996 y Santiago en 1998); las diez Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (entre 1991 y 2000.); en el período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1990 y 1992); en la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro en 1992); en la Conferencia sobre Población y el Desarrollo (Egipto en 1994); en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995); en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (Nueva York, 1990), en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing en 1995), así como en las sesiones extraordinarias de las Naciones Unidas, realizadas entre 1999 y el 2000, para evaluar los programas de acción de estas conferencias.²

³ Shiefelbein, Ernesto. Educación en las Américas. OEA. Washington. 1998. Pág. 7.

⁴ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2000. Ediciones Mundi-Prensa.España. 2000. Págs. 157-160.

ejemplo; y Nicaragua, con 67.9% y 63%; pasando por Panamá con 91,4 % y 73%; Brasil con 84,5% y 84%, Jamaica con 86,0% y 63%; y El Salvador con, 77,8% y 64%.⁵

Aún cuando esta relación de educación y desarrollo humano no es mecánica ni mágica, es importante reconocer, más que cualquier otro factor, el papel potenciador que tiene la educación en el empleo, el ingreso, el progreso, el bienestar común y la libertad ciudadana.

1.1. Enfoques Educativos Distintos para Visiones Diferentes de Desarrollo.

Es necesario reconocer que los vínculos entre educación y desarrollo no siempre han respondido a un mismo enfoque. Durante el último siglo por lo menos tres enfoques han contribuido a orientar el esfuerzo de nuestras sociedades en materia de educación: la demanda social, el crecimiento económico y el desarrollo humano.

El enfoque de la demanda social, también asociado al criterio académico, que sustentaba la necesidad de ofrecer educación a la población para atender sus necesidades culturales y conocimientos fundamentales. Durante un tiempo fue considerado un medio para civilizar a las personas (liberarlas de la ‘naturaleza salvaje’) e introducirlos en el mundo de la fe religiosa. Con las ideas de la nueva educación en el siglo XIX, basadas en las corrientes educativas idealistas, positivistas y pragmatistas, significó formar a las personas para su participación en la vida, lograr el desarrollo armónico de sus facultades y formar hábitos y actitudes indispensables para un comportamiento correcto en la sociedad. Es decir, se apunta hacia una educación nacional con gran responsabilidad del Estado. Una educación ética, intelectual y humanística, donde la bondad, la perfección el derecho y la equidad eran atributos importantes⁶

La educación según este enfoque, ha sido centrada en la valoración de la cultura sistematizada y la escuela como el medio para asegurar la transmisión de ese conocimiento. Este enfoque favorece el desarrollo de los contenidos para acceder al conocimiento universal y presta atención preferente a la materia, las disciplinas y los planes de estudio para organizar el saber.⁷ Según estos fundamentos no se aprecia una relación directa entre educación economía y desarrollo, aunque no se niega el aporte que pueda ofrecer a esta finalidad.

Según el enfoque de crecimiento económico, la educación es un medio para aumentar la productividad, la competitividad y la rentabilidad de la inversión económica. Su génesis tuvo lugar en la década de los años sesenta cuando se produce un crecimiento económico sin precedentes en los países industrializados y se busca trasladar el modelo a las naciones pobres y subdesarrolladas. Se actuaba bajo las premisas que consideraban que el desarrollo era expresión esencialmente económica, reconocida por el crecimiento del ingreso y el PIB, y explicable a partir de la situación interna de cada sociedad.⁸

En este contexto, la educación fue considerada el factor que podía explicar la diferencia en el ritmo de la economía de los países. La valoración de la formación como una inversión para el desarrollo y no un gasto, como se consideraba hasta ese momento, atrajo la atención de amplios sectores de empresarios, gobernantes y políticos. De este modo, diversos estudios han demostrado la relación entre educación y el crecimiento económico. Así encontramos los análisis de oferta y demanda de mano de obra calificada; las investigaciones sobre la rentabilidad económica de la educación; los análisis costo-beneficio en educación; todos apuntando a buscar correlaciones entre la formación y los resultados de la economía.

La posterior agudización de las diferencias entre los países de centro y de la periferia, así como entre los niveles de oportunidades dentro de los propios países, hicieron notar que no era suficiente el crecimiento económico y el incremento del ingreso para asegurar desarrollo de las personas. Esta constatación emerge de una realidad que muestra que los países en desarrollo, aún en presencia de recursos naturales y de tasas sostenidas de crecimiento económico enfrentaban serios problemas de desigualdad, pobreza, deterioro ambiental, nutrición, disparidad entre sexos y libertades democráticas. La equidad como igualdad de capacidades de las personas para funcionar en la

⁵ Según PNUD.Op.Cit. el PIB per cápita de Canadá es de 223, 582dólares; el de Costa Rica, 5,987; el de Nicaragua, 2,142; el de Panamá, 5,249; el de Brasil, 4,378; el de Jamaica, 3,389; el de El Salvador, 4,036.

⁶ Luzuriaga Lorenzo.(1971) Historia de la Educación y de la Pedagogía. Edit. Lozada. Buenos Aires.

⁷ Sobre diferentes enfoques en la educación ver a Bolaños Guillermo y Zaida Molina. Introducción al Currículo. UNED. San José, Costa Rica. 1990.

⁸ Delors Jaques, et al.(1996) La Educación Encierra un Tesoro. Santillana-UNESCO.

Arrién et al. (1998). La Educación y la Reforma de la Educación en Cinco Países Centroamericanos.PREAL-UCA-Fundación Ford. Managua, Nicaragua.

sociedad, es decir, para ser y hacer, y para escoger el estilo de vida que más valoran, se ha visto seriamente amenazado en América Latina y Panamá.⁹

En la región centroamericana, por ejemplo, el disfrute de una vida sana y duradera, propósito del desarrollo humano, se ha visto afectado por la presencia de las grandes brechas en salud, servicios básicos, morbilidad, analfabetismo y bajo nivel educativo, desempleo y la pobreza. Así se observa, por ejemplo, que más de 10 millones de centroamericanos carecen de servicios de salud y que dos de cada cinco, no poseen servicios de agua potable y de saneamiento básico. Pese a los esfuerzos realizados, una de cada tres personas de 15 años y más es analfabeta, y que alrededor del 20% de la niñez en primaria y el 60% en educación secundaria, se encuentra fuera de la escuela.¹⁰ Todo ello está asociado a la pobreza y al desempleo, que son fenómenos que castigan con mayor rigor a los grupos rurales, indígenas y a las mujeres.

Aún cuando Panamá, presenta una situación menos crítica que otros países del área, la inequidad y la exclusión social siguen siendo los factores más visibles de un modelo de desarrollo desequilibrado y excluyente, que atenta inaceptablemente contra los más vulnerables y pobres. Todo lo anterior indica que no basta disponer de recursos (ni concentrar el esfuerzo en una sola dirección: aumentar el ingreso), si éstos no están orientados adecuadamente hacia la atención de las necesidades de las personas y si no existe la voluntad política y social para trabajar en las prioridades del desarrollo humano.

Un cambio en el modelo de desarrollo

La evolución del concepto de desarrollo para incluir otros aspectos que dignifiquen la vida de las personas y las comunidades, ha permitido contar con nuevos referentes para orientar la función de la educación en la sociedad. En efecto, el enfoque de desarrollo humano, tal como lo plantea el PNUD, a partir de 1990, ha contribuido a ampliar la visión, planteando que el objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas, para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo. Entre estas oportunidades se encuentra el acceso al ingreso y al empleo; a la educación y la salud, lo mismo que a un entorno limpio y seguro.¹¹

Igualmente expresa que cada persona debe contar con la oportunidad de participar en las decisiones comunitarias y disfrutar de libertad humana, económica y social. Este enfoque cambia el centro de atención del esfuerzo para el desarrollo. Son las personas el centro de atención, alrededor del cual se forja el desarrollo. No es, por lo tanto, ni el crecimiento ni el ingreso, la finalidad del desarrollo. De este modo, la mejor manera de alcanzar el desarrollo humano es promover un crecimiento económico más equitativo y más participativo.

Por desarrollo humano puede entenderse un “proceso conducente a la ampliación de opciones de que disponen las personas. En principio estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Pero a todos los niveles de desarrollo, las tres opciones esenciales para las personas son: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Si no se dispone de esas opciones esenciales, muchas otras oportunidades permanecen inaccesibles.”¹²

Para la educación este concepto tiene implicaciones de gran valor y alcance. Ésta contribuye al desarrollo humano en todas sus expresiones y es condición indispensable para participar en la construcción colectiva de una vida más prospera y feliz para todas las personas. En ese sentido la educación básica universal es un requisito irrenunciable, una condición necesaria para la plena realización de las personas y pasaporte a otros niveles y modalidades de formación que contribuyan al aprendizaje de la cultura, la ciencia, la tecnología, y preparen para el trabajo productivo, la preservación de la salud, el medio ambiente y la nutrición.

Es reconocido el hecho, que cuando existe una estructura social y un modelo económico que favorecen la movilidad social ascendente, la educación reduce desigualdades inaceptables y aporta a la formación de personas con mayores competencias y capacidades para el avance de la economía y el desarrollo social. Una política educativa puede, en

⁹ Sobre este concepto de equidad social ver a Amartya Sen en PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1992, 1997.

¹⁰ Estas cifras pertenecen al capítulo de El Desafío de la Equidad Social, en Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Costa Rica. 1999. Págs. 163-183.

¹¹ Sobre este concepto ver PNUD. Informes Sobre Desarrollo Humano. 1990 a 2000.

¹² PNUD. Informe Sobre Desarrollo Humano. Harla. México. 1995 Págs. 15 y 16.

ese sentido, constituirse en una fuerza decisiva del desarrollo humano, cuando forma parte de una política general de desarrollo, que valore y se promueva en el contexto nacional e internacional apropiado.¹³

1.2. Relación entre educación y pobreza.

La pobreza es un fenómeno íntimamente vinculado al de desarrollo humano. Si este último significa el desarrollo de las capacidades plenas de las personas, la pobreza representa privación de estas oportunidades, no solo de los bienes y medios que contribuyen a un mayor bienestar material; implica sobretudo, la denegación de la oportunidad de una vida decente, duradera y tolerable. Es decir, la pobreza cercena el futuro de las personas. Representa en general, una situación que impide ejercer la ciudadanía plena, con los deberes y derechos, con lo cual limita el ejercicio de la soberanía, la paz y la democracia. De este modo la pobreza fortalece los valores del conformismo, de la desesperanza y de la dependencia. Está afectada por la falta de acceso al mundo de la lectura y la comunicación e impide lograr el conocimiento y la tecnología que son fuentes de trabajo, producción, progreso económico y mejoramiento de la calidad de vida.

La pobreza es un problema complejo y son múltiples los factores que explican esta condición. Muchas personas son pobres a causa del alto índice de desempleo, del crecimiento económico desigual que excluye a los pobres; rápido cambio demográfico y migración a las zonas urbanas, deterioro ambiental, desintegración familiar y limitado acceso y reducida permanencia en los servicios educativos y sociales fundamentales.¹⁴ La pobreza es un problema generalizado que afecta con mayor rigor a los países en desarrollo. Según el PNUD, a finales del siglo XX un poco más de la cuarta parte del mundo en desarrollo, sigue viviendo en la pobreza humana, y cerca de 1,300 millones de personas subsisten con un ingreso por debajo de un dólar diario.¹⁵

Según el BID, una de cada tres personas son pobres en América Latina. Sin embargo, la población más afectada es la niñez, que representa el 44% de las personas pobres en la región. Unos 43 millones de niños y niñas viven en condiciones de pobreza en este continente y su incidencia ha aumentado en comparación con 1980, cuando este segmento representaba unos 26 millones.¹⁶ La tendencia muestra que este grupo se incrementará en los próximos cinco años.

En Panamá, de acuerdo con la Encuesta de Niveles de Vida (1997), el 37.7% de la población (alrededor de un millón de habitantes) se encontraba en condición de pobreza, lo cual representaba el 28.5% de los hogares del país. Así mismo, el 18.8% (unas 515,000 personas), vivían en condiciones de indigencia o de pobreza extrema, lo que supone que sus ingresos no le permiten cubrir las necesidades mínimas de alimentación. La pobreza en Panamá se concentra fundamentalmente en área rural (el 64.9% es pobre), y en el área indígena (95.4% son pobres, y el 86.4% son indigentes).¹⁷

La falta de educación castiga con mayor rigor a los pobres.

Todos los estudios realizados en la región y en el país, muestran una fuerte asociación entre pobreza y limitadas oportunidades de acceso al capital educativo. Cuanto más pobre es el grupo humano menor es su nivel de escolaridad y mayor la incidencia del analfabetismo. Así por ejemplo, mientras que las personas jefes de hogares pobres tienen apenas una escolaridad de 4.5 años, en los hogares no pobres alcanza casi el doble, 9.2 años. Así mismo, se puede apreciar que a medida que aumenta la escolaridad disminuye la pobreza. En este sentido, se observa que el 1.2% de los pobres tiene 13 años y más de educación, en tanto que el 62.2% de la población en estas condiciones no tiene ningún año de escolaridad. La población analfabeta en una proporción elevada es pobre y el analfabetismo es mayor

¹³ Sobre la relación educación política de desarrollo, pude ser interesante ver OEI. V Conferencia Iberoamericana de Educación. Declaración de Buenos Aires. Junio 1996.

¹⁴ PNUD. Informe Sobre Desarrollo Humano 1997. Mundi-Prensa Libros. Madrid, España. 1997.pág. 52.

¹⁵ PNUD. Op.cit. Pág. 3.

¹⁶ McCulloch, Christina. Romper el Ciclo de la Pobreza. En BID. BIDAMÉRICA. BID. Marzo –Abril.1999.

¹⁷ Ministerio de Economía y Finanzas. Perfil y Características de los Pobres en Panamá. Panamá, 1999. Pág. 13.

en la población indígena, sobre todo en las mujeres, que como ya se ha mencionado, sufren una mayor incidencia de la pobreza.¹⁸

En un sentido similar, a pesar de que la educación primaria se encuentra ampliamente expandida, cerca del 6.1% de la niñez pobre (comprendida entre los 13 y los 17 años de edad) no ha completado siquiera un año de primaria. Igualmente, se observa que 21% de los niños pobres y un 30% de la niñez en pobreza extrema, tienen educación primaria incompleta.¹⁹ En los niveles secundario y superior, esta disparidad es aún mayor. Mientras que los no pobres participan de la educación secundaria en un 82%, solo el 37% de los pobres y el 19% de los pobres extremos tienen acceso a esta formación. La enseñanza superior es la que hace la mayor diferencia. La juventud pobre solo tiene acceso en un 3 %, en tanto que la no pobre accede a la educación superior en 31%.

La insuficiente educación ocasionada por las condiciones de pobreza, es causal de exclusión social y débil capacidad laboral. Esta situación le sustrae al país y a su población una enorme cuota del capital social indispensable para producir, competir y vivir con dignidad y esperanza.

La educación beneficia prioritariamente a la población de las áreas urbanas.

El sistema educativo ha logrado expandir sus servicios en todo el territorio nacional, se ofrece educación básica gratuita a casi toda la población en edad escolar y ha aumentado los años de escolaridad en todos los grupos de población. Sin embargo, las personas que habitan en las áreas urbanas tienen mayores oportunidades educativas que aquellas que viven en las regiones rurales e indígenas. Así encontramos, por ejemplo, que la población no pobre de 12 años y más de edad alcanza 9.5 grados de escolaridad y la pobre total, 5.2 grados. Así mismo, los pobres urbanos tienen en promedio 7.0 años de escolaridad, los pobres rurales 5.1 y los pobres indígenas apenas 3.3 grados.²⁰

El acceso a la Educación Preescolar es un privilegio de los grupos no pobres.

La educación inicial, que sirve a la población de 4 y 5 años y está reconocida como un servicio primordial para potenciar el desarrollo futuro y asegurar el éxito escolar, cubre apenas el 32.2 % de este grupo de edad. Sin embargo, en el área urbana atiende el 47.6%, en tanto que en la rural, el 21.6% y en la indígena solo el 11.4%. Las mayores diferencias en cuanto a cobertura del nivel inicial se registran según la pobreza de la población. Mientras que la niñez pobre y en pobreza extrema se beneficia apenas en un 18.1% y 9.2%, respectivamente, la no pobre es atendida, en un 47.6%.²¹

Todas las investigaciones sobre la infancia nos indican que los primeros años del ser humano constituyen una etapa de grandes cambios que ejercen una influencia decisiva y duradera en la vida adulta. En este período se crean las bases del desarrollo de las capacidades de pensar, hablar, aprender, razonar, comunicarse y convivir con otras personas. Se define también los fundamentos de los valores y las actitudes que definirán la personalidad de las personas en el futuro.²²

En este sentido, las decisiones y opciones que en materia de educación, salud y nutrición se tomen en favor de la niñez, serán decisivas para sus vidas y el porvenir del país. Cuando hay grupos de niños y niñas, que por razones económicas y sociales, no reciben oportunamente estos estímulos y condiciones, se atenta no sólo contra su calidad de vida, sino también, contra el progreso de país, en general.

La pobreza influye negativamente en la permanencia escolar exitosa y en los aprendizajes de calidad.

Uno de los obstáculos para lograr una escolaridad completa y satisfactoria lo representa la repetición y la deserción escolar. En Panamá al igual de lo que ocurre en otros países, se puede asociar la situación económica y las

¹⁸ Según la Encuesta de ares de 1997 la cuarta parte de los popobres extremos y una quinta parte de los todos los pobres son analfabetas, y una de cada cuatro personas indígenas padecen el analfabetismo. En las mujeres indígenas el analfabetismo alcanza el 47% de este grupo.

¹⁹ Ministerio de Economía y Finanzas. Op.Cit. Pág. 33.

²⁰ Banco Mundial. Panamá, Estudio Sobre Pobreza. Banco Mundial. Washington. 2000. Pág.14. Recuadro.2.

²¹ Ministerio de Economía y Finanzas. Op.Cit. Pág.33.

²² UNICEF. Estado Mundial de la Infancia. 2001. Primera Infancia. Nueva York. USA. 2001. Pág..

condiciones pedagógicas y materiales de la escuela, al progreso del estudiantado a lo largo del ciclo escolar. Estudios realizados en nuestro país han encontrado, por ejemplo, que el 12% y el 9% de la niñez en pobreza extrema y en pobreza, han repetido una o varias veces el mismo grado de educación primaria, en tanto que solo el 4% de los grupos no pobres se veían afectados por esta situación.²³

Se puede observar que el estudiantado de las áreas indígenas presenta tasas de repetición que doblan las de las áreas urbanas y rurales. Esta situación es similar en el caso de la deserción, en donde los grupos más pobres presentan los niveles más críticos de retención del sistema. La condición de pobreza influye también en la disponibilidad de los recursos para lograr aprendizajes de calidad. La niñez en pobreza extrema y en pobreza tienen menos oportunidades de contar con escuelas e insumos de aprendizajes que les aseguren niveles educativos de calidad. Así encontramos, que el 29% de estudiantes pobres de primaria y el 12% de estudiantes pobres de educación secundaria, carecen de libros de texto, siendo la falta de dinero la causa principal. En cambio, sólo el 4% de la población no pobre, en primaria y el 5% en secundaria s, presentan esta limitación. En la niñez indígena esta relación alcanza el 60% de todos los estudiantes de primaria y la quinta parte de secundaria.²⁴ A esta difícil situación se agregan otros factores, como son la falta de materiales bilingües para población indígena y la poca disponibilidad de personal docente en las comunidades rurales e indígenas por nombramientos tardíos o inasistencia laboral.

Lo expresado anteriormente nos lleva pensar en la conveniencia de definir prioridades y focalizar los esfuerzos educativos como medio de evitar perpetuar la pobreza en la sociedad panameña. Según el BID la pobreza se perpetúa cuando “las personas humildes con poca educación y escasa capacidad para generar ingresos, llegan a ser padres y madres jóvenes y no pueden asegurarles un buen desarrollo a sus hijos e hijas. Las secuelas más evidentes en la nueva generación son las dificultades para aprender, el fracaso escolar y una menguada capacidad para generar ingresos. A la miseria suelen sumarse otras desventuras como las enfermedades, las adicciones y la criminalidad.”²⁵

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, reconoce que las oportunidades educativas y la calidad de vida de la niñez tiene importancia no sólo como un derecho que les asiste, sino también para la vida futura de la sociedad. Las razones que explican esta conexión son: psicológicas y éticas, al preparar las personas para las responsabilidades sociales futuras; económicas, pues contribuyen a la formación de seres útiles y económicamente productivos; sociales al aportar en la preparación para la convivencia armoniosa con otras personas; y políticas, porque contribuyen a forjar la participación ciudadana democrática “no visceral”, respetuosa, activa y deliberativa.²⁶

1.3. Nutrición y Educación²⁷

Se reconoce la existencia de una correlación entre pobreza, educación y nutrición. Ello supone que los grupos campesinos pobres y los indígenas sean más propensos a la desnutrición que las personas no pobres. En este sentido también, una mejor educación puede contribuir a reducir la pobreza y lograr un mejor estado nutricional de la población. De igual manera, los niños y niñas en sus primeros años de vida, que sean afectados por desnutrición severa, pueden sufrir lesiones cerebrales durante toda la vida, que les impidan participar efectivamente en un proceso de aprendizaje duradero y complejo.

Los principales problemas nutricionales de Panamá son la desnutrición proteico-calórica (en preescolares), la anemia por deficiencia de hierro (en preescolares, escolares, mujeres en edad fértil y embarazadas) y el sobrepeso en población adulta. Estos problemas se distribuyen de manera diferente en el país.

La desnutrición proteico calórica en el preescolar fue evaluada en la Encuesta de Niveles de Vida (1997). Se encontró una estrecha relación entre la pobreza y la desnutrición ya que los sectores mas pobres, la población rural marginada e indígena presentan las mayores prevalencias de desnutrición. Según el indicador de Peso para la Edad (P/E) el 6.8% de los niños y niñas menores de 5 años presentan desnutrición; el 1.1% desnutrición aguda -Peso para

²³ Banco Mundial. Op.Cit. Pág. 16.

²⁴ Ibid. Pág.17.

²⁵ Tomado de Bernal, Juan Bosco. Invertir en la Infancia o Perpetuar la Pobreza. Diario el Panamá América. 18 de julio de 2000.

²⁶ Amartya Sen. Invertir en la Infancia: su papel en el desarrollo. Seminario: Romper el Ciclo de la Pobreza. BID. París, Francia. 1. . Págs.5 y 6.

²⁷ Este capítulo fue elaborado con la colaboración de la Licenciada Victoria Valdés de la OPS, Panamá.

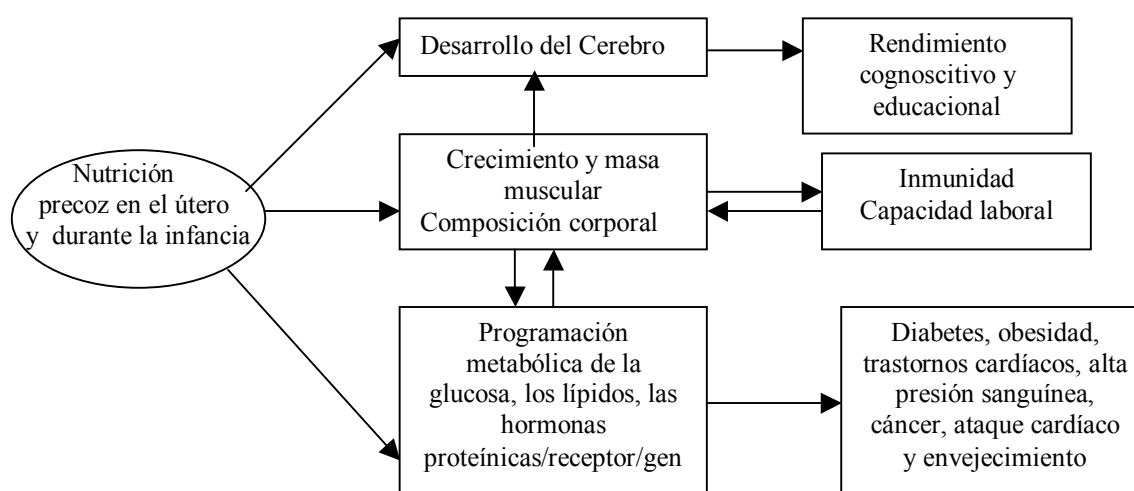
Talla (P/T), y el 14.4% retardo en Talla para Edad (T/E). Estos porcentajes son mayores en la niñez pobre indígena donde el 21.6% presentan desnutrición (P/E) y la mitad (50.1%) tienen retardo en talla.

Al analizar los factores que se correlacionan con el estado nutricional, se encontró que si se eliminara la malnutrición en las embarazadas, se reduciría en casi un tercio los casos de discapacidad de sus hijos. La educación de la madre influye de manera significativa: los menores cuyas madres tienen algún grado de educación secundaria tienen menos probabilidades de ser desnutridos. Además, a mayor número de infantes en edad preescolar en un hogar, mayor probabilidad de desnutrición. Esto puede estar asociado a cortos períodos entre nacimientos, períodos de lactancia materna mas reducidos para cada niño y mayor competencia por los alimentos.

La anemia es una deficiencia que puede llegar a afectar la dedicación al estudio y la productividad de quien la padece, ya que al disminuir el nivel de hemoglobina en sangre se afecta el transporte de oxígeno a los tejidos. Este fenómeno puede llegar a explicar en parte la conducta de estudiantes que se duermen en clases, que no se concentran en sus aprendizajes o que se muestran fatigados después de pocas horas de clases.

Durante 1999, el Ministerio de Salud realizó dos encuestas nacionales en las que se determinó prevalencia de anemia en diferentes grupos de edad. Se encontró que en el grupo de 1 a 5 años era de 36%; en escolares de 47%, en mujeres en edad fértil de 40% y en embarazadas 36%. Esta deficiencia se da tanto en áreas rurales como urbanas.

LOS EFECTOS A CORTO PLAZO DE LA NUTRICIÓN PRECOZ²⁸



Este es un problema complejo que demanda una atención concertada entre diversas instituciones, organizaciones y actores. En este sentido, la escuela en las áreas más afectadas por la pobreza y la desnutrición está llamada a jugar un papel compensatorio importante para mejorar el nivel de alimentación de la población escolar y crear una cultura de nutrición que favorezca la salud y la productividad de la comunidad.

De este modo, todos los esfuerzos que se realicen para ofrecer una merienda y almuerzo escolar debidamente reforzados con los nutrientes necesarios serán altamente recomendables. Al mismo tiempo, la incorporación de la variable nutricional como un elemento importante del currículo, puede llegar a tener efectos positivos en el desarrollo integral de la primera infancia, en sus logros educativos y en los valores que pueden guiarles a lo largo de sus vidas.

1.4. Las Lecciones de la Experiencia de América Latina.

²⁸ Tomado de Ending Malnutrition by 2020, citado por UNICEF. Estado Mundial de la Infancia 2001.Op. Cit.Pág. 20.

Desde hace varios años un número apreciable de países de la región latinoamericana ha iniciado cambios en los sistemas educativos, con la finalidad de adecuarlos a las necesidades y demandas que les plantea un nuevo y complejo contexto socioeconómico y político. Producto de estas decisiones se han impulsado movimientos que bajo diferentes denominaciones (reforma, modernización, transformación..) apuntan a replantear el modelo educativo vigente y proponer nuevas alternativas que contribuyan a lograr una educación con equidad, mayor calidad y eficiencia.

En el marco de estas experiencias, se han diseñado y puesto en marcha innovaciones para atender requerimientos educativos de grupos vulnerables y lograr mayor conectividad entre educación y desarrollo. Son apenas una reducida muestra del enorme potencial que tienen los países de la región para tornar la educación en un factor decisivo para reducir la pobreza y fomentar el bienestar social de las personas. A manera de ilustrar este movimiento de innovaciones, se presenta a continuación, una síntesis de algunas de estas experiencias valoradas como exitosas, por diversos estudios de organismos internacionales. Estas experiencias son: la Escuela Nueva, EDUCO, PRONADE y Programa de Capacitación Orientado a los Jóvenes.

La Escuela Nueva.

Es una experiencia educativa iniciada en Colombia desde la década de los años setenta, por iniciativa de un grupo de educadores apoyados financieramente por ONG's. Actualmente es un programa oficial del gobierno, que comprende unas 17, 000 escuelas, que corresponden a casi la mitad de los centros escolares rurales del país. El programa se planteó como objetivo contribuir a mejorar el acceso y la calidad de la educación en las comunidades rurales del país. En un porcentaje elevado las escuelas funcionan con uno o dos docentes, que trabajan con varios grados simultáneamente, en comunidades cuya matrícula no justifica tener un maestro para cada grado. El aprendizaje activo de los estudiantes, mediante el uso de diversos métodos (mesas de trabajo grupal, guías, bibliotecas, rincones, mapa escolar, diario escolar, gobierno escolar, promoción flexible), otros materiales y apoyos que reciben del Ministerio, se convierte en lo fundamental del cambio pedagógico.²⁹

Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE).

Representa una experiencia de Guatemala, iniciada en 1993, destinada a ofrecer educación a la tercera parte de la niñez que no asistía a la escuela primarias, en las escuelas rurales e indígenas del país. Su finalidad es aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación que deben recibir los estudiantes en los tres primeros grados de la escuela primaria. Unos 42 mil niños y niñas de Preescolar y más de 237 mil de Educación Básica, son atendidos actualmente por PRONADE..³⁰

Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO).

Constituye una experiencia educativa impulsada por El Salvador a partir de 1993, orientada a lograr que la comunidad asuma mayor compromiso y responsabilidad en la contratación de maestros, mantenimiento escolar, evaluación y control de la calidad de los resultados educativos. Las escuelas del programa son administradas por la una Asociación Comunal para la Educación (ACE), que son integradas por padres y madres de familia que, conjuntamente con los educadores, administran los recursos asignados por el Estado. Las escuelas de EDUCO funcionan en comunidades donde no había escuela, o en áreas donde las escuelas fueron cerradas por falta de docentes interesado en trabajar en zonas de difícil acceso, o por la inseguridad que generaba el conflicto armado. Se ha podido incorporar a sus beneficios a más de 200 mil niños, que representan dentro de la matrícula pública el 53% de la educación Parvularia, el 24% del primer grado, el 16% del segundo y el 11% del tercer grado.³¹

Programa de Capacitación Orientado a Jóvenes.

A fines de 1991 se inició en Chile un programa de capacitación laboral orientado a jóvenes de escasos recursos y poca experiencia en el trabajo. Este programa está a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y facilita la inserción laboral de la juventud, especialmente de los sectores marginados, que no trabaja ni estudia, que cada año se enfrenta a la necesidad de encontrar un empleo remunerado sin contar con la preparación adecuada para ejercerlo. La modalidad de capacitación es la combinación armoniosa de pasantía en la empresa con prácticas y capacitación profesional. El programa incluye también opciones de formación profesional para el empleo por cuenta propia, en el

²⁹ Tomado de Martín Carnoy y C. De Moura Castro Improving Education in Latin America. Where to Now?. BID. Washington .1996. También ver PREAL. El Futuro Está en Juego. Abril. 1998.:Igualmente, Gómez Buendía Hernando. Op.Cit. Pág.232.

³⁰ PREAL. Mañana Es Muy Tarde. Op.Cit.

³¹ Gómez Buendía Hernando. Op. Cit. Págs.190-191(Recuadro5.6)- También PREAL. Mañana es Muy Tarde. Op.Cit. Pág.15. Arrién Juan Bautista y otros. Reformas Educativas en Cinco Países Centroamericanos. Op. Cit.

caso de hombres y mujeres jóvenes que viven en condiciones de pobreza extrema. Los cursos son gerenciados por empresas públicas o privadas que hayan participado en una licitación pública³²

Las cuatro experiencias analizadas apuntan a elevar las condiciones educativas de grupos pobres y excluidos de las oportunidades de una vida decente. Son experiencias que se insertan en procesos orientados por políticas nacionales de cambio educativo, sustentadas en la equidad y calidad de los aprendizajes. La participación de otros organismos y actores de la sociedad civil, en la generación y gestión de estas innovaciones representa una característica esencial de estos procesos.

Algunas de las lecciones de la experiencia latinoamericana más importantes

La experiencia latinoamericana de los últimos años, en materia de reformas y transformación de los sistemas educativos, ofrece una conjunto de lecciones de gran riqueza, por la orientación que pueden proveer a las decisiones de los gobiernos y las sociedades en esta materia. Algunas de estas lecciones son:

- La educación tiene valor renovado.** Todos los foros señalan el destacado valor que se le asigna a la educación. Se reconoce que la educación está en el centro de las preocupaciones de los países, pues representa un factor insustituible para avanzar en el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible.
- **La búsqueda de consensos y de concertación.** Una lección que nos ofrece el panorama regional son los esfuerzos que se han destinado a lograr acuerdos y consensos fundamentales frente a los cambios, políticas y proyectos educativos, entre los actores fundamentales de la educación: docentes, familias, empresarios, iglesias, gobiernos, sindicatos, entre otros.
- **Los cambios no se pueden improvisar.** La transformación de la educación demanda una dosis importante de previsión y de planificación estratégica, con estudios e investigaciones adecuados; información oportuna y consistente, evaluaciones y definiciones de largo plazo, vista la naturaleza de un sector complejo difícil de transformar en el corto plazo.
- **La nueva educación demanda nueva institucionalidad.** Los cambios que vive y tendrá que experimentar la educación en el futuro, difícilmente podrán operarse con instituciones que utilizan esquemas del pasado, generalmente centralizadores, excluyentes, verticalistas, burocráticos y rígidos.
- **La evaluación de resultados asegura buenas decisiones educativas.** Los movimientos de reformas en la región han incorporado la evaluación de sus resultados como un dispositivo indispensable en el mejoramiento de los procesos y logros educativos.
- **Urgencia de asegurar sostenibilidad a las políticas y cambios educativos.** Visto que los cambios educativos ofrecen resultados observables en el largo plazo, parece conveniente pensar que las políticas y proyectos orientados a mejorar la educación, logren la continuidad necesaria para su sostenibilidad en el tiempo. Casi todas las experiencias innovadora importantes maduran después de diez años. Esto hace pensar que se deben evitar alterar abruptamente las decisiones y políticas educativas con los cambios de gobierno y de administración de los sistemas educativos.
- **Una atención prioritaria debe prestarse a la equidad.** El acceso al conocimiento de todos los grupos humanos sin perjuicio de su origen (étnico, geográfico, social, físico, cultural o político), es una condición fundamental para asegurar educación para todos. Los países en sus programas de reformas han concedido valor especial a la democratización de los servicios educativos, de modo que el capital cultural y educativo sea distribuido con equidad, como medio de asegurar el derecho de las personas a la educación, democracia y desarrollo plenos. Focalizar la atención en grupos excluidos representa una estrategia ampliamente aplicada por los países en la región.

³² CEPAL/UNESCO/Naciones Unidas. Educación y Conocimiento. Eje de la Transformación Productiva con Equidad, CEPAL. Santiago. 1992. Pág.171.

- **La capacidad innovadora es fundamental en los procesos de cambio.** Es improbable lograr cambios en ambientes reticentes a la innovación. La experiencia en la región indica que en los casos en los que se adopta una cultura emprendedora, existen más probabilidades de realizar transformaciones y atender las demandas educativas del entorno. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la innovación se realiza sobre la base de la experiencia y los conocimientos acumulados. Es aconsejable siempre partir de las particularidades educativas y culturales nacionales, así como de las potencialidades propias. Por lo tanto, debe evitarse copiar mecánicamente las innovaciones de otros países y sistemas educativos foráneos.
- **Los aprendizajes de calidad son el centro de atención de los cambios.** Una tendencia que resalta en las experiencias de la reforma en los sistemas educativos latinoamericanos, es la atención que se le presta a los procesos y contenidos de los aprendizajes. La forma como se enseña y como aprende el estudiante, los conocimientos, las habilidades, las destrezas y las actitudes, es de interés fundamental. Así entran a jugar un papel importante las estrategias curriculares, los recursos y tecnologías de enseñanza, el rol del personal docente y los ambientes educativos que permiten aprender a aprender, aprender a emprender y aprender a convivir con las otras personas.
- **La solidaridad internacional con la transformación de la educación.** El escenario internacional ofrece múltiples muestras de colaboración entre países y de organizaciones en apoyo a las reformas educacionales. El papel que organismos técnicos como la UNESCO, PNUD, CECC, OEI y PREAL y otros de carácter financiero como el BID y el Banco Mundial han sido de vital importancia en asesorar y asegurar la viabilidad financiera de los cambios educativos en los países. La relación entre los países para el intercambio de experiencias innovadora y asesoría en proyectos de interés nacional, también es una vía que se ha explorado con algún éxito.³³

Estas lecciones constituyen un marco de referencia útil y de especial interés en el ordenamiento de una agenda política que permita a los entes responsables de dirigir y coordinar el sector educativo del país, realizar una acción concertada para mejorar las oportunidades educativas de la población dentro de un proyecto nacional de desarrollo humano.

2.-EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO, DESARROLLO HUMANO Y POBREZA.

La educación constituye una de las empresas más grandes, complejas e importantes del país. Es la que más beneficiarios directos e indirectos posee y una de las que más recursos financieros, humanos y materiales insume. Por la composición de su población es igualmente, una de las que más conflictos genera en virtud de la diversidad de intereses de los actores que en ella participan (estudiantes, docentes, padres y madres de familia, empresarios, autoridades del gobierno, líderes de la comunidad, comunicadores sociales, iglesias, políticos, entre otros). Es por su propia naturaleza, una organización sustentada en una doctrina administrativa de carácter jurídico que contribuye a que sea también una de las que más normas y disposiciones legales y reglamentarias posea.

Tal como se reconoce en algunos estudios, su estructura administrativa, compuesta por diversos niveles y unidades conforma una extensa red de servicios educativos que comprende toda la geografía nacional, conectada con instalaciones de enseñanza en todos los corregimientos, distritos y provincias del país. Dicha red comprende centros escolares, instituciones y programas educativos de carácter formal y no formal que ofrecen servicios de enseñanza y aprendizaje desde la educación inicial y preescolar hasta la superior universitaria. Igualmente, se ofrecen paralelamente expresiones educativas no escolarizadas destinadas a la población de primera infancia, juventud y personas adultas mayores, para atender objetivos diversos (guarderías, centros de resocialización, de alfabetización y educación de adultos, de capacitación para el trabajo, entre otras).³⁴

El sistema educativo panameño es una expresión de la convergencia de intereses de la sociedad, que no siempre coinciden en un proyecto nacional democrático, moderno y científico. Algunas de estas fuerzas bajo determinadas condiciones históricas y políticas han favorecido la renovación de ciertos aspectos de la educación, mientras que en otras, las circunstancias han llevado a grupos beligerantes a confrontar, detener y hasta deshacer las propuestas de

³³ Sobre las lecciones de la experiencia ver especialmente a CEPAL/UNESCO/Naciones Unidas.. Op.Cit. Schiefelbein Ernesto. Op.Cit.. También a Arrién Juan y Otros. Op.cit.,

³⁴ Arrien , Juan; Juan Bosco Bernal y otros. La Calidad de la Educación en el Istmo Centroamericano. UNESCO. Embajada de Holanda. San José Costa Rica. 1998. También ver a Bernal, Juan Bosco, Aida Name y Stanley Murrain. Op.Cit. Págs. IX y X.

cambio en el sistema. Las fuerzas gremialistas y las corrientes políticas partidistas son, entre otras, las que mayor influencia han tenido en estos procesos, lo cual implica que cualquier estrategia de transformación educativa hacia el futuro, debe considerar de manera especial estas expresiones sociales.

2.1. Capacidad y Cobertura del Sistema.

El sistema educativo panameño puede caracterizarse por poseer una red amplia y diversa de escuelas y programas educativos, que cubren toda la geografía nacional. Sin embargo, su funcionamiento introduce factores que generan desigualdades en las oportunidades de acceso y permanencia exitosa, en detrimento de los grupos humanos más pobres, principalmente los que viven en el área rural e indígena del país.

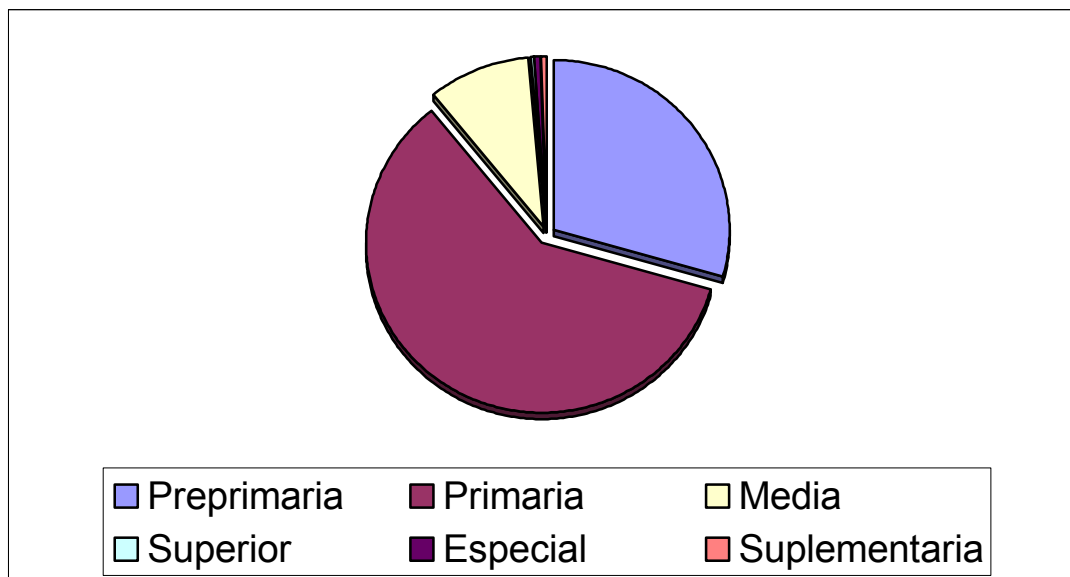
En 1999 el sistema educativo contaba con un total 4, 907 centros escolares, en los diferentes niveles y modalidades educativas.³⁵ De este total 2,930 centros educativos correspondían a la Educación Primaria; a la Preescolar 1,448; a la Media 461; a la Educación Especial 25; a la Superior 15; y 28 a la Suplementaria.

Los niveles más dinámicos por su crecimiento durante la década del 90 son: el Superior (37.4%), el Preescolar (27.4%) y la Educación Especial (29.7%). Los de menor crecimiento son: el primario (5.7%) y el Medio (8.1%). La educación superior se ha visto impactada con el acelerado surgimiento de centros de educación universitaria y no universitaria, sobre todo de tipo particular. Según datos recientes, en Panamá existen 20 universidades, de las cuales 4 son oficiales y 16 particulares; y también unos 22 centros de educación no universitarios de los cuales 10 están bajo la administración del Estado.³⁶

Gráfico No 2. Proporción de Escuelas Según Nivel Educativo.

³⁵ Fuente: Contraloría General de la República. Estadística Panameña. Situación Cultural. Sección 511- Educación. Panamá. 2000.

³⁶ Bernal, Juan Bosco . La Educación Superior en Panamá. Banco Mundial. Panamá. 2000. Consejo de Rectores de Panamá. Estudios de Oferta y Demanda de Carreras Prioritarias. Documento Preliminar. Panamá. 2001.



El crecimiento del Preescolar se sustenta en la importancia creciente que tiene en los grupos urbanos, especialmente en los de ingresos medios y medios bajos, para asegurar el éxito en los estudios, y en la facilidad que le ofrece a las familias, particularmente a las madres que trabajan, de contar con centros de atención integral para sus hijas e hijos pequeños. Estos servicios tienen un menor desarrollo en las áreas rurales e indígenas.

La iniciativa privada ha complementado la acción del Estado en la oferta educativa, especialmente en aquellos niveles que han tenido un desarrollo más urbano y favorecido mayoritariamente a los grupos no pobres. Así encontramos, por ejemplo, que, del total, le correspondía al sector particular el 16.9% y al oficial, la gran mayoría (83.1%).

El mayor número de centros particulares se encuentra en los niveles Superior (60.0%), Medio (44.0%) y Preescolar (27.0%). Por el contrario, la menor participación de la iniciativa privada se encuentra en la Educación Primaria (7.4%), que representa el nivel mejor atendido históricamente por el Estado y el más extendido en las áreas rurales, indígenas y urbano marginales.

En 1999, alrededor de 784 mil estudiantes recibían clases en las diversas instituciones del sistema, lo cual significa que 1 de cada 3 personas de nuestro país es beneficiaria directa de sus servicios, porque cursa un grado o año escolar en alguno de los niveles e instituciones ubicadas en el territorio nacional.

La Educación Primaria

El nivel primario es sin duda el tramo escolar más difundido en el país, aún cuando es el que menos ha crecido en la última década. Atiende 383,891 estudiantes bajo la orientación de 15,307 docentes. Se trata de pequeñas instalaciones que tienen en promedio 131.0 estudiantes, 5.1 docentes, 5.2 aulas y 25 alumnos atendidos por un docente. Son escuelas diseminadas en los 592 corregimientos y las cuatro Comarcas indígenas (Kuna Yala, Emberá, Kuna de Madugandí y Ngobe Buglé), que posee el país.

El tamaño de las escuelas varía según la provincia. Por ejemplo, en la provincia de Panamá se aprecia 239.9 estudiantes y 91.1 docentes por escuela, y 28 estudiantes por docente. En tanto que en Bocas del Toro el promedio es de 111.5 estudiantes y 4.1 docente por escuela primaria, así como de 27 estudiantes por cada docente. Los Santos en cambio, tiene 52.1 estudiantes y 2.6 docentes por escuela y por cada 20 alumnos existe un docente. La diferencia con el segmento de educación particular no es significativa, al observar, por ejemplo, que éste posee promedios de 7 docentes por escuela y 24 estudiantes por aula.

La comunidad percibe que la oferta de escuela primaria existe en una proporción elevada en todas las comunidades. Casi la totalidad de los niños de comunidades que no tienen escuelas asisten a la escuela primaria más cercana.

Existen, no obstante, comunidades, principalmente indígenas que no poseen escuelas y que sus hijos tampoco asisten a otra escuela, viéndose afectados por la exclusión de este servicio.³⁷

La gran mayoría de las personas de las áreas rurales consideran que el número de escuelas primarias es suficiente para atender la demanda de población en edad escolar. Sin embargo, el 79% de los indígenas y el 49 % de los grupos urbanos, no comparten esta opinión. Al referirse al personal docente, igualmente las comunidades indígenas perciben que el número que se les asigna es insuficiente para atender sus necesidades. Esta opinión difiere de los otros grupos rurales y urbanos que expresan que el personal docente es suficiente.

En cuanto a la infraestructura, existe una elevada percepción que las condiciones que presenta (paredes, techo, pisos, ventanas, etc.), en las áreas urbanas y rurales, oscila entre muy buena y buena. En cambio los grupos indígenas y áreas de difícil acceso consideran que las condiciones físicas de sus escuelas es calificada de regular y muy mala. Una situación similar presenta las aulas y el estado de las bancas y pupitres, a las que se refieren estos mismos grupos como insuficientes y con falta de condiciones adecuadas para realizar la función educativa. Más de la mitad de las escuelas en las áreas indígenas y de difícil acceso carecen de tableros o pizarrones en buenas condiciones.³⁸ Son estas mismas áreas las que poseen escuelas que carecen en una elevada proporción de agua potable, servicios sanitarios y de electricidad.

La Educación Media

Ha mostrado una expansión significativa, pero aún no cubre áreas importantes del sector rural pobre e indígena. Unos 231,852 estudiantes eran atendidos, por unos 13, 247 docentes, en centros con un tamaño medio de 514.0 estudiantes; 29.3 profesores por colegio y 18 alumnos por docente. El 45 % del total de los centros de media se concentran en una sola provincia: Panamá. En cambio, Bocas del Toro, posee solo el 0.05 % , Los Santos el 0.03 % y Kuna Yala apenas el 0.01 %.

El acceso a la educación media sigue siendo restringido para el 74% de las comunidades, especialmente las rurales, indígenas y de difícil acceso que no poseen en su mayoría estos servicios educativos. Esta situación se ve agravada por el alto ausentismo de los jóvenes. Así encontramos que solo en el 28.9%. de los centros escolares de media asisten todos los jóvenes. En el resto la inasistencia está asociada a la falta de interés de los padres de familia, la situación económica del hogar, problemas de desintegración familiar y desinterés de los propios jóvenes.³⁹

La Educación Superior.

Las instituciones de educación superior en Panamá han registrado un movimiento progresivo en sus matrículas y en las ofertas de carreras. Se estima que unas 110 mil personas realizaban estudios en universidades panameñas en 1999. Significa un crecimiento en más de diez veces la matrícula que existía en 1970. Cerca del 85% de la totalidad de la matrícula universitaria corresponde a instituciones oficiales y dentro de ellas a una cuota importante a la Universidad de Panamá, que registraba 65,000 estudiantes. Las instituciones particulares aportan el 15 % de la matrícula. La calidad en la formación, el desarrollo de la investigación y la innovación tecnológica, así como la eficiencia en la gestión constituyen algunos de los problemas y retos más importantes de este nivel.⁴⁰

Alfabetización y Capacitación para el Trabajo.

Los programas de educación de alfabetización existen en una cuarta parte de las comunidades urbanas y rurales y, en menor cantidad, en las indígenas. En las comunidades de difícil acceso no existen programas de este tipo. Estos programas son impartidos principalmente por el Ministerio de Educación y por algunas organizaciones privadas (iglesias, ONGs). Resulta paradójico que siendo el analfabetismo un problema que afecta con mayor rigor a los indígenas y a los que viven en zonas de difícil acceso, sea precisamente en esas comunidades en las que se percibe una menor presencia de programas para atender esta situación.⁴¹

Una situación similar se presenta en los programas de capacitación para el trabajo, que sólo funciona en un 20% de comunidades, siendo las urbanas y rurales las más favorecidas, en cambio las indígenas y de difícil acceso las que menos servicios de este tipo reciben. Las instituciones responsables de estos programas son esencialmente:

³⁷ Ministerio de Economía y Finanzas-UNICEF. Panamá. Percepciones Colectivas de la Comunidad. Panamá. 2000. Pág.43.

³⁸ Ibidem. Cuadro No 43.

³⁹ MEF-UNICEF. Op.Cit. Cuadro 44 y Recuadro 19.

⁴⁰ Bernal Juan Bosco. La Educación Superior. Op.Cit. Pág.17.

⁴¹ Ibidem. Pág.48 y Cuadro 45.

INAFORP, iglesias, y ONGs. Esta situación se contradice con los niveles de falta de educación para el trabajo que presentan estas comunidades, que son a su vez las que mayores niveles de pobreza muestran.

2.2. Los principios y fines que orientan actualmente la educación panameña.

La dirección formal del sistema educativo panameño se encuentra establecida en la Constitución Política y en la Ley. La Constitución Política de la República de Panamá consagra el derecho a la educación y la gratuidad de la educación oficial. Así por ejemplo, se establece que todos los panameños tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho a participar en el proceso educativo de sus hijos. Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares. Los establecimientos de enseñanza sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión o naturaleza de la unión de los progenitores o guardadores.⁴²

El Estado asume la responsabilidad de ofrecer una educación gratuita en todos los niveles preuniversitarios y la hace obligatoria en el Primer Nivel de Enseñanza. La gratuidad implica que se le ofrecerá al estudiante de Educación Básica todos los útiles necesarios para el aprendizaje. También establece la educación laboral como una modalidad educativa no regular, con programas de educación básica y capacitación especial; así como la organización de programas de promoción y educación para grupos indígenas, ya que poseen patrones culturales propios.

En cuanto a la orientación y sus contenidos, la Constitución prevé que la educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social. Reconoce que la finalidad de la educación panameña es fomentar en las y los estudiantes una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria. Así mismo, establece que debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual y moral, estético y cívico y debe procurar educación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo. También define el carácter científico de la educación, el uso de los métodos de la ciencia y la difusión de sus resultados en favor de la persona y la familia.

La Ley Orgánica considera como principio de la educación que el ser humano es sujeto y objeto de la educación y que ésta debe considerar los factores biopsicosociales de sus formación y sus características, dentro del contexto cultural. En ese sentido, es considerada como una inversión social que debe beneficiar a todos los estratos de la sociedad, para lo cual se debe contar con el financiamiento necesario, tanto del sector oficial como particular.⁴³

Estos principios constitucionales y legales reflejan una concepción de una educación basada en los pilares del humanismo, la equidad, la diversidad, el carácter científico y acento en la naturaleza humana de sus beneficiarios y alcance social de sus resultados. La importancia del conocimiento, así como de los valores y actitudes está presente en la definición de la orientación de la educación

En este sentido, la base jurídica del sistema educativo panameño, es portadora de los elementos necesarios para construir una visión articulada, democrática y actualizada de la educación. Sin embargo, sus normas no se han desarrollado en una proporción significativa. Actualmente, la mayor parte de las escuelas del país se rige por normas de los años cincuenta, sesenta y ochenta. La Ley requiere ser adecuadamente implementada y, sobretudo, explicitada en programas y proyectos viables y concertados que alcancen a la población meta. Ello permitiría asegurar una educación que contribuya a disminuir la marginalidad social, las desigualdades económicas y elevar las condiciones de bienestar y dignidad de los grupos de población excluidos de las oportunidades del desarrollo humano.

2.3. La Nueva Estructura del Sistema Educativo.

Según la Ley, el sistema educativo es visto “como el conjunto de instituciones, entidades y dependencias que desarrollan programas y ofrecen servicios educativos integrados y articulados coherentemente , dándole unidad y

⁴² República de Panamá. Constitución Política de la República de Panamá. Panamá. The Printing Store. 1995.

⁴³ Se refiere a la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946 Orgánica de Educación, con las Adiciones y Modificaciones Introducidas por la Ley 34 de 6 de julio de 1995.

continuidad al proceso de enseñanza y aprendizaje, y abarca tanto las instituciones educativas que se cumplen en las instituciones formales de enseñanza, como las que se desarrollan fuera de éstas”⁴⁴. Esta definición implica además, la interacción eficiente de normas, organizaciones y proyectos, subordinada a un objetivo común, destinado a ofrecer educación a toda la población, según sus necesidades y características fundamentales de la sociedad.

Como sistema tiene una entidad rectora que es Ministerio de Educación, que es la responsable de coordinar con las diversas instituciones del sector educativo y de la sociedad civil vinculadas a la educación, para alcanzar los fines y objetivos que se le asignado.⁴⁵ Entre las instituciones del sector se cuentan: Las universidades y centros de estudios superiores del país, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), el instituto Nacional de Cultura (INAC), el Instituto Nacional de Deportes (INDE), el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), el Consejo Nacional de Educación Superior, las Confederaciones de Padres y Madres de Familia, las Asociaciones Estudiantiles y las Organizaciones de Docentes

Diversos estudios realizados dan cuenta de los avances logrados en la administración del sistema educativo, pero observan también las dificultades que aún persisten en lograr una organización suficientemente articulada y cohesionada entre las instituciones del sector y su órgano rector. La distancia enorme que separa el Ministerio de Educación y las universidades, por ejemplo, es una característica de este sistema. Lo mismo ocurre entre los diversos niveles de la estructura administrativa del sistema, (Preescolar, Básica, Media y Superior) lo que limita la realización de una acción educativa en favor de los sectores más pobres y con mayores riesgos sociales del país.

La Estructura Académica del Sistema

Según la nueva Ley(1995) el sistema educativo cuenta con una estructura académica compuesta por dos subsistemas: el regular y el no regular. El subsistema regular comprende la educación formal, escolarizada o sistemática para atender las necesidades educativas de la niñez y la juventud Comprende tres niveles educativos: el Primer Nivel de Enseñanza o Educación Básica General , el Segundo Nivel o Educación Media y el Tercer Nivel o Educación Superior.

La Educación Básica General comprende once años gratuitos y obligatorios a partir de los cuatro años de edad. Está conformado por tres etapas: la Educación Preescolar (dos años), la Educación Primaria (seis años) y la Educación Premedia (tres años). La aplicación de esta nueva estructura permitiría al país elevar la escolaridad de la población, especialmente en los sectores con menor nivel educativo. Lamentablemente, actualmente la cobertura del nuevo sistema se reduce a 110 centros pilotos que sirven para experimentar los planes y programas de estudio recientemente diseñados. Se ha previsto empezar a generalizar en el año 2002, los resultados de la transformación curricular de este nivel en todo el país. El reto que presenta este nivel se encuentra en la capacitación del personal docente, la distribución de textos y materiales de enseñanza y la organización y capacidad gerencial de las instituciones, especialmente en las zonas rurales e indígenas caracterizadas por la dispersión de la población, la fuerte presencia de escuelas de aulas multigrado y la escasez de ofertas de Premedia (antes denominados primeros ciclos).

La Educación Media, de acuerdo con esta Ley, es gratuita, tiene una duración de tres años y se propone formar a las personas para que prosigan estudios superiores o se inserten en el campo laboral en las tareas del sector productivo, de acuerdo con sus aptitudes, intereses y demandas del desarrollo nacional. De ha establecido que sus carreras son diversificadas y atienden a la población entre 16 y 18 años de edad. Sin embargo, este nivel aún no se ha renovado; sigue ofreciendo en general las mismas opciones y modalidades formativas con la estructura de hace un cuarto de siglo; muchas de ellas con poca vinculación a las necesidades y requerimientos actuales tanto de la educación superior como del mundo laboral. Durante los últimos años se han introducido algunas ofertas nuevas, en unos pocos colegios del país y ciertos cambios de carácter parcial en su funcionamiento, lo cual no ha impactado suficientemente el resultado global de este nivel.

Para los grupos rurales e indígenas es un nivel con poco acceso debido a la limitada existencia de centros y facilidades de estudios en esas áreas (internados, transporte, becas, etc.). Urge una decisión y estrategia sobre la implementación de la nueva estructura organizativa y el funcionamiento de este nivel, de acuerdo con la Ley 34.

⁴⁴ República de Panamá. Ley Orgánica... Op. Cit. Art. 8-A.

⁴⁵ Ibidem. Art. 8-B.

La Educación Superior tiene como misión la formación profesional de alto nivel, la investigación, la extensión y difusión de la cultura nacional. La Educación Superior se ofrece en establecimientos universitarios, no universitarios y de postmedia. Este tercer nivel ha logrado en los últimos quince años, un crecimiento y diversificación extraordinarios de las universidades, especialmente con el surgimiento de instituciones particulares y la expansión hacia el interior del país, con una universidad y centros regionales universitarios.

Estas opciones educativas en general, están fuera del alcance de los más pobres. Igualmente, existe preocupación por la calidad y pertinencia de las carreras que ofrece; la escasa articulación de este nivel con los niveles Medio y Básico, y el débil desarrollo de la educación postmedia no universitaria⁴⁶. Este tipo de educación está llamada a constituir una alternativa importante en la democratización del nivel y en las opciones formativas de las personas interesadas en vincularse tempranamente al mercado de trabajo, con las competencias técnicas que el país y el sector productivo demandan.

El Subsistema No Regular.

Además del subsistema regular, el más extendido y organizado del país, la Ley prevé también con el no regular, con ofertas formales y no formales para atender y contribuir al mejoramiento de las condiciones personales y sociales de la población, para que continúen estudios o se preparen para el trabajo productivo. Estas modalidades educativas son orientadas y supervisadas por el Ministerio de Educación y podrán ser desarrolladas en centros oficiales y particulares.

Son modalidades no regulares la **Educación Inicial** que sirve a la niñez de 0 a 5 años y ofrece estimulación temprana y atención integral a los niños y niñas para alcanzar su bienestar físico, social, cognoscitivo y psicológico. Esta educación atiende las necesidades nutricionales de los menores y fomenta la participación de la familia y la comunidad. Los COIF en los centros urbanos y los CEFACEIS en las áreas rurales e indígenas funcionan dentro de este esquema. Si embargo, pese al esfuerzo realizado, los niños y niñas pobres tienen poco acceso y beneficio a esta importante etapa de su educación. La Educación Inicial sigue beneficiando mayoritariamente a los grupos urbanos y de mejores ingresos.

La Educación de Jóvenes y Adultos, está orientada a ofrecer oportunidades educativas a la población de 15 años y más que no ha tenido acceso a la enseñanza regular o que habiéndola iniciado, por diversas razones no logró completarla. Es una educación que ofrece oportunidades a los grupos rurales y urbano marginales afectados por la pobreza, que plantea utilizar modalidades presenciales y a distancia, con jornadas diurnas y nocturnas, en atención a las características de las personas beneficiarias de estos servicios. Cuenta con tres niveles: el primero que atiende la alfabetización, la educación primaria y la educación premedia; el segundo la educación media y el tercero la educación superior. Es una alternativa de gran potencial para atender el rezago educativo de los grupos más pobres. Sin embargo, este tipo de educación se encuentra insuficientemente desarrollada en el país; se carece de planes y programas de estudio actualizados y de estrategias modernas de atención. Algunos proyectos como el de ABC de alfabetización, los Centros de Educación Laboral, otros centros nocturnos para jóvenes y adultos, lo mismo que la posibilidad de crear el sistema de certificación por competencia y madurez, son expresiones que pueden ofrecerle viabilidad a esta importante vertiente de formación.

Como parte de la educación no regular se encuentra también la **Educación Especial**, destinada a satisfacer las necesidades de aprendizaje de las personas que por sus condiciones físicas, sensoriales, mentales o sociales, no pueden recibir la educación mediante el subsistema regular. Esta modalidad educativa favorece la equidad al proponerse utilizar el enfoque de educación inclusiva para atender la diversidad. La política educativa de esta área fue asumida recientemente por el Ministerio de Educación, a partir de la Ley 34 de 1995 y la Ley 22 de septiembre de 1999, sobre educación inclusiva. Los programas de esta modalidad educativa son atendidos, en gran parte, por el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE), una institución con medio de siglo de existencia, que ha representado un modelo de atención de la población excepcional, en la región latinoamericana.

El desafío de esta educación apunta a consolidar el programa de integración e inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales, dentro de aulas regulares de los centros escolares del país, en el marco de la

⁴⁶ Bernal Juan Bosco. La Educación Superior en Panamá. Situación, Problemas y Desafíos. Banco Mundial (Documento de trabajo sujeto a revisión). Panamá. 2000.

enfoque de atención a la diversidad. Esta política demanda un gran esfuerzo de capacitación docente, sensibilización de los padres y de organización de los apoyos técnicos y materiales que aseguren el eficaz cumplimiento de estos programas.

La Educación Particular.

El Estado panameño ha establecido constitucional y legalmente el funcionamiento de centros escolares de carácter particular, administrados por entidades privadas. En principio, estos establecimientos están abiertos a todos los estudiantes sin distingos de raza, posición social, ideas políticas, religión o naturaleza de la unión de los progenitores. Este sector de la educación contribuye a complementar la acción del Estado en la educación y favorece la libertad de opciones que tienen las familias en la formación de sus hijos. Alrededor del 13% del total de la matrícula de todos los niveles de enseñanza preuniversitarios, es atendida por establecimientos particulares, que tienen mayor cobertura en el Preescolar y la Media y menor en Primaria.

Este servicio es fundamentalmente urbano, con mayor concentración en las ciudades de Panamá y Colón. Regiones escolares como Darién, San Blas y Panamá Este, lo mismo que las comarcas indígenas, carecen de instituciones escolares particulares. La calidad de la educación tiende en general ser mejor en las escuelas particulares, aún cuando algunos centros de este tipo tienen rendimientos similares o por debajo de los que muestran centros de educación oficial. Con frecuencia son organizaciones más abiertas a la innovación y a la aplicación de nuevas tecnologías, que son restrictivas en los otros centros escolares, debido a los cambios en la política y al peso burocrático del sistema.

Otras ofertas educativas.

Además de las instituciones de educación formal y no formal descritas, el país cuenta con un conjunto de instituciones y programas destinados a la formación profesional, que asume un carácter no escolarizado e informal, aún cuando, muchas de sus ofertas son sistemáticas y acreditadas debidamente. Dentro de las instituciones más importantes se encuentra el Instituto Nacional para Formación Profesional (INAFORP). Esta dependencia ofrece formación técnico ocupacional en centros fijos y en acciones móviles, en las más diversas áreas (agropecuaria, pesquera, artesanía, textil, construcción, madera, electricidad, gastronomía, entre otras.), en las instalaciones que posee en las diferentes provincias. Un promedio de 14 mil personas egresaron entre 1995 y 1999, de sus diferentes cursos.⁴⁷ Se prevé que esta institución amplíe y actualice su cobertura y sus programas con la participación de organismos privados que se interesen en la capacitación de la mano de obra.

Otras instituciones como el MIDA y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral tienen acciones de capacitación que benefician a sectores de población pobre y desocupada. Igualmente, los medios de comunicación social podrían jugar un papel más constructivo en la formación de las capacidades humanas en el país, siempre que su programación estimulara la adquisición de conocimientos, el desarrollo de destrezas y el aprendizaje de valores positivos para el desarrollo humano, y desalentara los mensajes que destacan la violencia, la delincuencia y la deshonestidad, como conductas socialmente correctas. En esta esfera conviene ponderar la misión que cumplen Canal 11, Radio y Televisión Educativa, FTV, Canal 5, y Radio Nacional que constituyen vías, en el marco de la educación no formal e informal, de gran alcance para el desarrollo de las competencias y capacidades humanas y sociales en favor de los grupos de menor ingreso y bajo perfil de organización y participación en el país, particularmente del sector urbano y con acceso a estos medios.

2.4. Evolución reciente de los cambios educativos.

La historia de la educación panameña cuenta con algunos hitos de espíritu transformador, que intentaron propiciar condiciones para lograr una mejor adecuación de las estructuras y servicios educativos a las necesidades e imperativos de la población pobre y marginada, en ciertos momentos de la vida del país.

En esta perspectiva se cuentan los esfuerzos destinados a democratizar la alfabetización y la enseñanza primaria y media, a renovar los contenidos de los planes y programas de estudio, a dinamizar y modernizar los métodos y

⁴⁷ Contraloría General de la República. Panamá en Cifras. Cuadro 511.06. Pág 274.

técnicas de enseñanza; a lograr una mejor relación entre educación y trabajo y ofrecer mejores recursos para la enseñanza de las y los estudiantes, especialmente de las áreas rurales e indígenas.

La Reforma Educativa.

Se conoce con este nombre a un movimiento educativo que se generó en el marco de las políticas impulsada por el gobierno que accedió al poder mediante el golpe militar de 1968. Este movimiento reconocido por su carácter integral y vinculación a un modelo de desarrollo económico y social, propuso cambios en todas las esferas y niveles del sistema educativo. Entre los cambios más importantes promovidos por la Reforma Educativa, que están vinculados a los sectores rurales e indígenas, lo mismo que a la formación para el trabajo, se pueden señalar los siguientes:⁴⁸

- La creación de los ciclos básicos de producción.
- La nuclearización de las escuelas rurales e indígenas para asegurar mayor cobertura y eficacia en la prestación de sus servicios.
- La aplicación del principio estudio-trabajo en los centros escolares en todos los niveles del sistema.
- La comunidad como fuente del currículo.
- La formación de docentes y elaboración de textos para áreas indígenas.
- La creación de los bachilleratos científicos con instrumentación tecnológica
- Los centros de orientación infantil y familiar (COIF).
- La campaña de alfabetización (1975).
- La creación de centros nocturnos de Educación Laboral para jóvenes y adultos.

La Reforma Educativa logró transformar alrededor del 50% de las escuelas del país. En 1979 fue derogada después de manifestaciones de grupos de educadores, políticos y empresarios que se oponían a su aplicación. Las autoridades del momento optaron por volver a los planes y programas de estudio de 1961 y algunos de 1957, así como a las bases jurídicas de la Ley Orgánica de Educación de 1946 y a los propósitos de la educación de 1951 (Trabajo, salud, hogar, democracia, recreación y ética). Por carecerse de una evaluación científica, el país no pudo conocer el impacto de la Reforma en la educación de la población.

La Modernización de la Educación Panameña.

Entre 1995 y 1999, el Ministerio de Educación promovió, sustentado en la nueva ley 34, una serie de cambios destinados a modernizar la educación del país, en el marco de las políticas de modernización del Estado panameño. Muchos de estos cambios apuntaron al desarrollo de las políticas de mejoramiento de la equidad, la calidad, la eficiencia y participación del sistema educativo.⁴⁹ La modernización educativa apuntó a generar transformaciones en áreas importantes del desarrollo de la educación panameña, en atención a los grupos más pobres, como son:

- La transformación curricular, en todos los niveles del sistema.⁵⁰
- La elaboración de libros de texto y guías didácticas para los estudiantes más pobres del país.
- La capacitación continuada del personal docente.
- El desarrollo de los Centros familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI), en el área rural e indígena.
- La transformación de las escuelas de aula multigrado, mediante el proyecto “Escuela Nueva, Escuela Activa”.
- El proyecto de Madres Maestras, en las áreas rurales e indígenas.
- Ampliación de los programas del vaso de leche, la galleta nutritiva y la merienda escolar.
- La descentralización de la educación, mediante la creación de las Juntas Educativas Regionales y Escolares. (Ley 28 del 1 de agosto de 1997)

⁴⁸ Sobre el movimiento de reforma educativa ver entre otras fuentes, las siguientes: República de Panamá. Informe General Comisión de Reforma Educativa. Ministerio de Educación. 1971. También: Francisco Céspedes, Ismael García, Vicente Bayard, Miguel Mejía Dutari, Carlos M. Ariz y Rafael Moscote. Informe Sobre la Reforma Educativa. Panamá, Noviembre de 1979.

⁴⁹ República de Panamá. Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña. 1997-2006. Panamá 1997.

⁵⁰ Según la programación establecida en 1997 se elaborarían los programas de Educación Inicial (4y5 años) , I,II yIII de Primaria y el séptimo grado, que serían validados y evaluados en 1998. En 1999 se elaborarían los de IV, V y VI de Primaria y los de 8, 9, 10, 11 y12 grados..

- Impulso al mantenimiento preventivo de la infraestructura escolar en las áreas rurales, con participación de los padres y madres de familia.

Se esperaba lograr un esfuerzo concertado de este proyecto mediante la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña (1997-2006), con el respaldo que ofrecía el Pacto Nacional por la Modernización de la Educación Panameña, que fue firmado por partidos políticos, dirigentes gremiales, padres de familia, estudiantes, iglesia, clubes cívicos, entre otros.

Estas acciones han contado con financiamiento internacional mediante créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Gobierno de España, así como aportes del Estado panameño. Muchas de estas iniciativas fueron suspendidas y sometidas a revisión por la administración gubernamental que inició su gestión en septiembre de 1999; otras continuaron su ejecución con ajustes.

La Agenda Educativa 2000-2004.

El gobierno actual elaboró en 1999 la Agenda 2000-2004, en la que se consignan las orientaciones y actividades que el Ministerio de Educación impulsará en los próximos años para mejorar la educación. Esta Agenda, también conocida como Transformación Educativa, centra su atención en la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad y el fortalecimiento institucional del sistema. En ese marco, el Ministerio de Educación trabaja en las siguientes acciones fundamentales, que están vinculadas a los sectores pobres:

- Ampliación de los programas CEFACEI y Madre a Madre, para la educación inicial.
- Revisión y ajuste de la transformación curricular. (De los planes y programas de estudio del período de gobierno pasado).
- Campaña de alfabetización “Leyendo en el Nuevo Milenio”
- Distribución de textos escolares, guías docentes, anaqueles de bibliotecas, cuadernos de trabajo.
- Alimentación y nutrición escolar (Leche, galleta nutritiva y crema enriquecida).
- Producción de alimentos y huertos escolares.
- Perfeccionamiento docente en el nivel nacional y regional.
- Rehabilitación de la infraestructura escolar.

Los proyectos descritos son iniciativas adicionales que complementan la compleja labor del Ministerio de Educación. Como puede observarse, muchas de estas acciones coinciden con las que se impulsaron en el marco de la Estrategia Decenal de Modernización Educativa.⁵¹

2.5. Concertación Social y Educación.

Tal como se expuso en el capítulo anterior, una de las lecciones más reveladoras de la experiencia de cambio educativo en América Latina, la representa los acuerdos y consensos entre los diferentes actores de la educación. Esta lección se sustenta en el reconocimiento de considerar la educación como una responsabilidad de toda la sociedad, y no exclusivamente de un Ministerio, gobierno o los educadores, aún cuando todos ellos tienen un deber indeclinable que cumplir en este campo. Así, Estado y sociedad tienen un compromiso con la formación de las actuales y nuevas generaciones, que implica voluntad y participación decidida de estos actores en las tareas educativas del país.

En este sentido, la conveniencia de lograr la participación de los diversos sectores de la vida nacional en las tareas educativas, se aprecia como un imperativo de nuestros tiempos, pues consolida la vida democrática del país y de sus instituciones, al lograr que las personas participen en la solución de los problemas y asuntos que les conciernen. También permite incorporar al análisis y atención de los problemas los puntos de vista y percepciones de los diversos sectores de la comunidad nacional y educativa, con lo cual se amplía la visión y fortalece el compromiso con la educación. Igualmente, favorece el aporte de recursos para satisfacer necesidades e impulsar proyectos educativos, que por la vía tradicional del Estado y el Ministerio de Educación, se postergaría su atención.

⁵¹ República de Panamá. Agenda Educativa. Programas, proyectos y acciones estratégicas. 2000-2004. Ministerio de Educación. Diciembre 1999.

República de Panamá. Transformación Educativa. Ministerio de Educación. 2000.

Ministerio de Educación. Informe de actividades Más relevantes Ejecutadas Durante el Año 2000. Panamá. Junio de 2001. Págs. 24-26.

Es así como la concertación de estrategias y acciones educativas con **el personal docente**, por ejemplo, permitiría que ellos intervinieran conociendo a fondo los cambios y aportando sus criterios profesionales en apoyo a una gestión pedagógica e institucional más autónoma y eficaz, en la que se sientan comprometidos con sus resultados. Es difícil pensar en reformas en educación sin la participación consciente y comprometida de los educadores en su ejecución, por ser ellos los artífices de esas transformaciones en el nivel de aula y de centro escolar.

En el caso de Panamá, la concertación educativa con **gremios docentes**, se aprecia como estratégica, visto el papel beligerante que históricamente han tenido en la viabilidad de las políticas educativas del país. Actualmente existen tres organizaciones gremiales nacionales: Magisterio Panameño Unido; Asociación de Profesores de Panamá y la Asociación de Maestros Independientes. También existen gremios docentes en cada una de las provincias, que funcionan de manera autónoma o como capítulos de las asociaciones nacionales.

La participación de **los empresarios** es vista como un factor importante en las tareas de formación del recurso humano en casi todos los países de la región. Los procesos de globalización y la competitividad en los mercados internacionales han contribuido a crear en el sector empresarial una mayor conciencia acerca de la ventaja de poseer un capital humano formado con las capacidades para desenvolverse apropiadamente en el mundo laboral. En Panamá la preocupación de este segmento de la sociedad en las acciones educativas, ha mostrado un incremento importante. Su participación se ha reflejado en el debate y elaboración de propuestas para el mejoramiento de la educación, la creación de organismos especializados para el tratamiento de los temas educativos, la colaboración en el financiamiento de proyectos e instituciones educativas y otras formas de cooperación.⁵²

Organismos como el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional (COSPAE), la Fundación del Trabajo, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), la Cámara de Comercio e Industria, la Unión de Centros Educativos Particulares, son algunos ejemplos de entes del sector empresarial que intervienen en políticas y programas educativos. Igualmente, existen empresas que han asumido compromisos con el financiamiento y desarrollo de proyectos educativos en diferentes lugares del país mediante acciones como: becas, asistencia técnica, dotación de mobiliario, construcción de edificios escolares, capacitación laboral, capacitación de docentes, suministro de textos y útiles escolares, entre otros.⁵³

La familia tiene un compromiso importante con la educación. A ella la Constitución Política les asigna el deber y el derecho de velar y trabajar por la educación de sus hijos e hijas. Para cumplir con este mandato, en Panamá existen asociaciones de padres y madres de familia, tanto en las escuelas primarias como secundarias. También se han creado federaciones y confederaciones de padres y madres de familia en el nivel provincial y nacional, que intervienen en la definición de políticas y el impuso de proyectos de mejoramiento de la educación. Este sector tiene un gran potencial colaborativo y puede jugar un papel de extraordinaria importancia en los cambios educativos.

Desde el punto de vista de las asociaciones de **los trabajadores organizados**, existe igualmente un interés creciente en la educación. Sus organizaciones sindicales tienden a reconocer en la formación y capacitación un medio esencial para la promoción del trabajador y su adaptación a los cambios rápidos que experimenta el mundo laboral. También perciben en una educación de calidad, un mecanismo movilizador capaz de contribuir a mejorar el nivel de vida de la familia. En Panamá cada una de las centrales sindicales, así como el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) que las agrupa, y la Fundación del Trabajo, que integra empresarios y trabajadores, han realizado estudios, debates y participado en congresos, eventos y comisiones sobre el tema de la transformación de la educación.

Las fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONGs), un fenómeno organizativo relativamente reciente en nuestro medio, ha mostrado especial vocación por la educación en el nivel comunitario y nacional en la atención de grupos específicos de población: mujeres, campesinos, niños de la calle, indígenas, adultos mayores, trabajadores, grupos pobres, niñez discapacitada, entre otros. Muchas fundaciones y ONGs panameñas tienen objetivos educativos

⁵² Un estudio interesante sobre este tema puede encontrarse en: PREAL-Unión de Centros Educativos Particulares. Participación del Sector Privado Panameño en el Mejoramiento de la Educación. Panamá.2001.

⁵³ Un ejemplo importante en este sentido lo ofrece la Fundación Gabriel Lewis Galindo, que trabaja en nueve escuelas de cuatro provincias en la dotación de equipo informático y en la capacitación continuada de directores y docentes. Se ha propuesto para el período 2002-2003 un plan para capacitar 10,000 docentes y beneficiar a 300, 000 estudiantes.

y algunas de ellas desarrollan experiencias educativas innovadoras dentro de su área de actividad, en las que la promoción humana y la participación se cuentan entre sus recursos estratégicos más importantes.⁵⁴

Las iglesias tienden a tener un lugar importante en el debate y la búsqueda de alternativas educativas. La Iglesia Católica en Panamá, por ejemplo, históricamente ha intervenido en los cambios de planes y programas de estudio, esencialmente en los aspectos de la enseñanza de la religión y los valores, y ha participado con frecuencia en comisiones que estudian y proponen cambios a la educación nacional. Existe una Asociación de Colegios Católicos que trabaja por los fines educativos y la Conferencia Episcopal, un ente que integra los obispos católicos, que generalmente aporta puntos de vista en relación con la educación y la sociedad. Igualmente, iglesias como la Episcopal, Ortodoxa Griega, Hebrea, Metodista, Evangélica, Bautista tienen una visión sobre la educación, poseen colegios y participan en acciones educativas comunitarias.

El gobierno representa un sector fundamental en la concertación educativa, pues tiene una responsabilidad sustantiva en las políticas, administración y financiamiento de la educación nacional. De un gobierno centralizador de la gestión educativa, se tiende a pensar en gobiernos que otorguen mayores facilidades a los entes subordinados y a los sectores y actores sociales para que intervengan en las decisiones conducentes a resolver los problemas educativos y a dotar de mayor eficacia el sistema. La necesidad de formular políticas que trasciendan los períodos gubernamentales, es parte también de las nuevas demandas que se le formulan al Estado moderno.

Los sectores descritos son parte del capital social que el país puede poner al servicio de la educación, especialmente de los sectores más pobres. Una vía de lograrlo es mediante una concertación nacional en beneficio de una educación con equidad y calidad. Un ejemplo para destacar en este sentido, lo constituye el Pacto Nacional por la Modernización de la Educación Panameña, firmado el 21 de enero de 1997, en el marco del Magno Congreso por la Modernización de la Educación.

Los firmantes del Pacto coincidían en que la modernización de la educación requiere ser asumida como la inversión social más importante para cambiar el futuro del país, por lo cual debería constituir una política prioritaria de Estado y sociedad, ejecutada con una visión de largo plazo, con el consenso y la participación activa y comprometida de todos los actores y sectores sociales.⁵⁵ Con este Pacto se pretendía ofrecerle viabilidad política y social a la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación y asegurar el desarrollo de la nueva Ley de educación. Sin embargo, actualmente estos compromisos se han debilitado y el Ministerio de Educación ha asumido parcialmente su responsabilidad de implementar las políticas y acciones contenidas en la Estrategia.

A mediados del año 2001, se observa el surgimiento de cuatro iniciativas destinadas al estudio y elaboración de alternativas de mejoramiento de la educación. La Comisión de Transformación de la Educación creada por el Gobierno Nacional, las Mesas de Diálogo de PREAL⁵⁶, la Comisión de Educación del Municipio de Panamá y el Foro de la Educación Panameña, de la Asamblea Legislativa, tienen como elemento común construir un espacio de diálogo y consenso acerca de los cambios que requiere la educación nacional. Esta es una señal positiva el sendero de la educación panameña. Se espera que estas iniciativas encuentren mecanismos de coordinación que permitan poner las capacidades, voluntades e interés de estos grupos e instituciones, al servicio de un proyecto de mejoramiento de la educación nacional. La concertación parece ser la mejor vía para lograr este trascendente propósito.

3.-ACCESO Y CONTINUIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO.

En el Capítulo segundo se pudo analizar el tamaño y la capacidad del sistema educativo panameño y las desiguales oportunidades que ofrece a la población, según su origen social y geográfico. En esta parte del informe se exponen los resultados del estudio de esas oportunidades educativas, no solo en cuanto al acceso, sino también en relación

⁵⁴ En un taller realizado por el Grupo de Educación del INDH, en junio de 2001, fueron presentadas unas 15 experiencias educativas innovadoras, mayoritariamente a cargo de ONGs.

⁵⁵ El Pacto Nacional por la Modernización de la Educación fue suscrito por representantes de unas 50 organizaciones, entre ellas los gremios docentes, cuatro partidos políticos, el sector empresarial y sindical, los clubes cívicos, padres y madres de familia, el gobierno, UNESCO.

⁵⁶ Estas Mesas de Diálogo están basadas en las recomendaciones de la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa, Programa de la Reforma Educativa en América Latina(PREAL). Mañana es Muy Tarde. 2000.

con las posibilidades de la población de continuar y mantenerse con éxito en el sistema, así como los factores que se asocian a este proceso.

3.1. Las Disparidades en la Alfabetización.

Según el Censo del año 2000, la población alfabetizada de 10 años y más de edad, era de 92.2%, lo cual representó un ligero incremento respecto de 1990, que fue de 88.7%. En su conjunto, la población femenina tenía menor nivel (91.8%) de alfabetización que los hombres (92.9%), diferencia que se mantiene constante a lo largo la década.

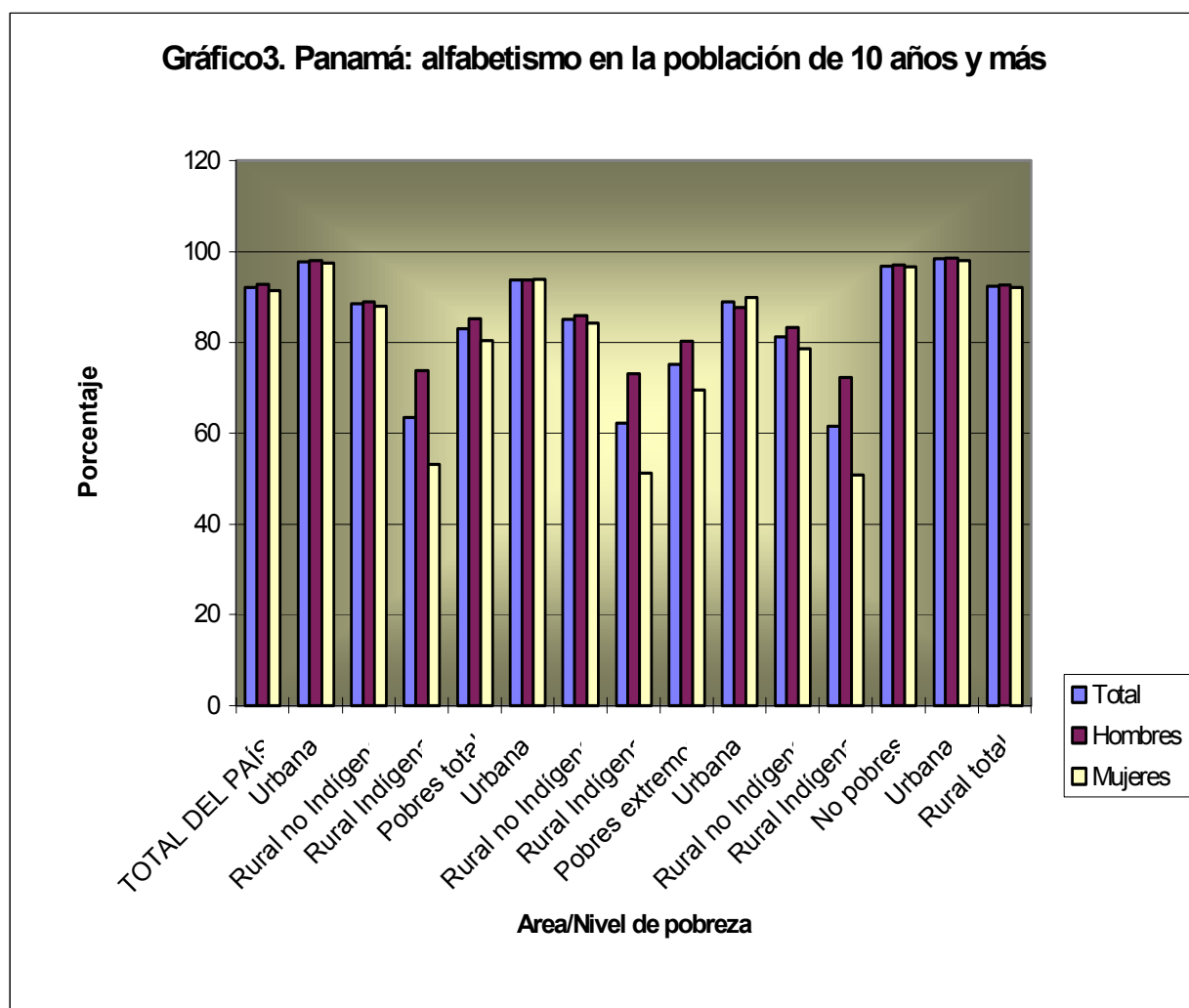
El grupo con mayor nivel de alfabetismo corresponde a las personas situadas entre los 15 y 19 años de edad (96.2%), en tanto que las personas de 25 años y más de edad, reflejaban el nivel educativo más bajo (90.3%). Así mismo, las provincias que se ubican con el mayor nivel educativo son: Panamá (97.2%), Colón (96.2%) y Coclé (93.9%). En cambio, los índices más bajos se encuentran en Darién (76.9%), Bocas del Toro (83.1%) y Veraguas (84.8%).

A nivel nacional, la población indígena sigue ocupando la posición más baja en los índices de alfabetización y dentro de ella, la que vive en la Comarca Ngöbe Buglé, en donde sólo alrededor de la mitad está alfabetizada (54.1%), mientras que en la Kuna Yala (61.5%) y la Emberá (65.5%), representa cerca de dos tercios la población instruida. En estas comarcas la diferencia en la alfabetización entre hombres y mujeres es notoria, la cual pudo llegar a reflejar hasta un 20% de disparidad.⁵⁷ En las provincias estas diferencias oscilan entre 5.2% (Bocas del Toro) y 0.9% (Veraguas).

Las tasas de alfabetización crecieron durante la década con mayor rapidez en Bocas del Toro (de 68.8% a 83.1%) y más lento en Colón (2.3%) y Panamá (2%). En el resto de las provincias este crecimiento osciló entre 9 y 5%. Esto puede quizás explicarse a partir de los déficits educativos existentes. En las áreas donde fue mayor el déficit, el progreso fue igualmente más grande; en donde se había cubierto ampliamente la demanda educativa este avance fue menor.

Según la encuesta de Niveles de Vida (ENV-1997), la población alfabetizada representaba el 92.2%. Sin embargo, en los pobres representaba el 83.0%, y en los pobres extremos apenas el 75.%. En la población rural indígena cubría solo el 61.5%, en la rural no indígena el 81.3%, en tanto que en los no pobres urbanos era de 98.3%. (Ver gráfico No3)

⁵⁷ Según el Censo de 2000, la mujeres Ngöbe Buglé alcanzaron 44.7% de alfabetización, en tanto que los hombres 64.1%.



La mujer indígena padece la menor alfabetización, tanto entre los pobres extremos (50.8%) como entre los pobres totales (51.2%). Esta situación parece reflejar la estrecha relación existente entre pobreza y alfabetismo de la población, así como entre alfabetización y población femenina indígena.

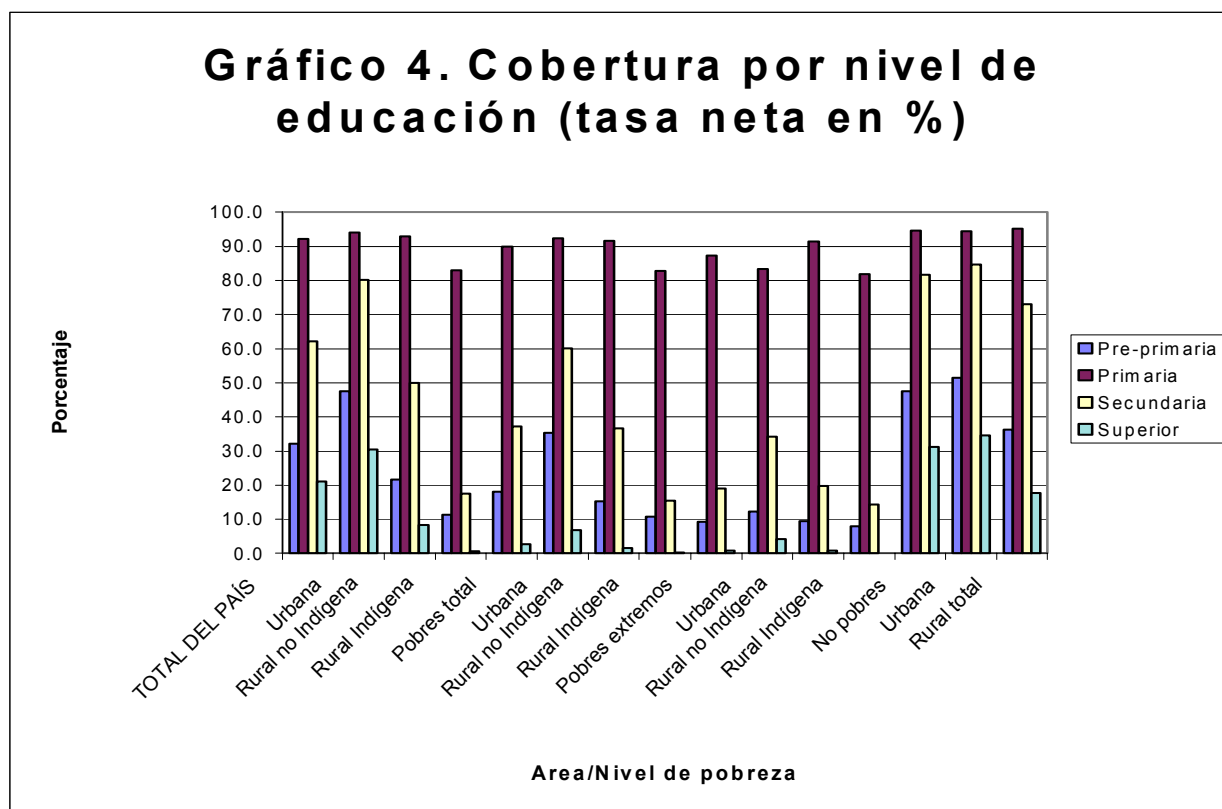
3.2. Las Desiguales Tasas de Escolarización.

Esta información permite conocer de modo apropiado el número de personas en edad de cursar un nivel educativo dado, que se encuentren efectivamente matriculadas y cursando sus estudios en ese nivel. Posibilita, en ese sentido, medir el esfuerzo realizado por el país en materia de educación, para los distintos grupos de población y conocer las disparidades que pueden registrarse en ese proceso.

Así encontramos que según la ENV-1997, la tasa bruta de escolarización en educación Preescolar (4-5 años) era para el conjunto del país de 42.0%. No obstante, la tasa neta era de solo 32.2%; para el área urbana de 47.6 %, la rural no indígena de 21.6% y para la rural indígena de 11.4%. Sin embargo, para los pobres en total, la tasa disminuyó a 18.1%, afectando a todas las categorías de pobres.

La tasa neta de escolarización en **educación Preescolar** es más crítica para los pobres extremos, en donde el índice fue de sólo 9.2%, con mayor acento en la población rural indígena que fue apenas de 7.9%. En este nivel la

población no pobre alcanzó 47.6% de escolaridad, beneficiando especialmente a los no pobres urbanos (51.5%). Este nivel que pasa a ser parte de la Educación Básica General, se encuentra insuficientemente diseminado en las áreas rurales e indígenas, y tiene poca proyección en la población pobre del país. (Ver gráfico No4).



La Educación Primaria es el nivel de mayor cobertura y alcance en la población. La tasa bruta registrada fue de 107.1%. Sin embargo, la tasa neta alcanzó 92.3 en la población de 6 a 11 años de edad. Los grupos urbanos lograron índices mayores (94.0%), mientras que los rurales pobres (91.6%) y los rurales indígenas en pobreza extrema (81.9%), mostraron los niveles más bajos de escolaridad.

El nivel secundario de educación mostró una tasa bruta de escolarización de 73.9%, llegando a ser en los no pobres urbanos de 84.7%. La tasa de escolaridad neta en este nivel, para la población de 12 a 18 años de edad, en el conjunto del país fue de 62.2%, pero en los grupos urbanos no pobres registró un índice de 84.7%. Por el contrario, en los grupos rurales pobres alcanzó solo 36.7% y en los pobres extremos el 19.0%. Este nivel tiene un mayor desarrollo en el primer ciclo, que se conoce en la Ley 34 como Premedia y es de menor alcance en el segundo ciclo, que pasa a ser Enseñanza Media. La ampliación de la cobertura y la reforma de este nivel se observa como prioritario.

La Educación Superior ha mostrado una tasa bruta nacional de 34.3%, con un significativo incremento en los grupos urbanos no pobres, que benefició en un 57.0%. La tasa neta para la población entre 18 y 25 años de edad fue de 21.1%, favoreciendo con un 34.7% a los grupos urbanos no pobres. La población pobre logró apenas una cobertura del 2.7% y los pobres extremos de 0.8%. En este grupo, la población rural indígena no tuvo ninguna participación en los beneficios de la educación superior.

La situación es un poco similar al panorama que nos ofrece la población de 6 años y más por nivel de instrucción. En ese sentido, según el Censo de 2000, los grupos con ningún grado de instrucción se concentran principalmente en las Comarcas Indígenas (Ngöbe Buglé, 41.6%), en las provincias de Bocas del Toro (18.5%) y en Darién (21.4%). En todas estas áreas, las mujeres presentan una situación desfavorable respecto de los hombres.

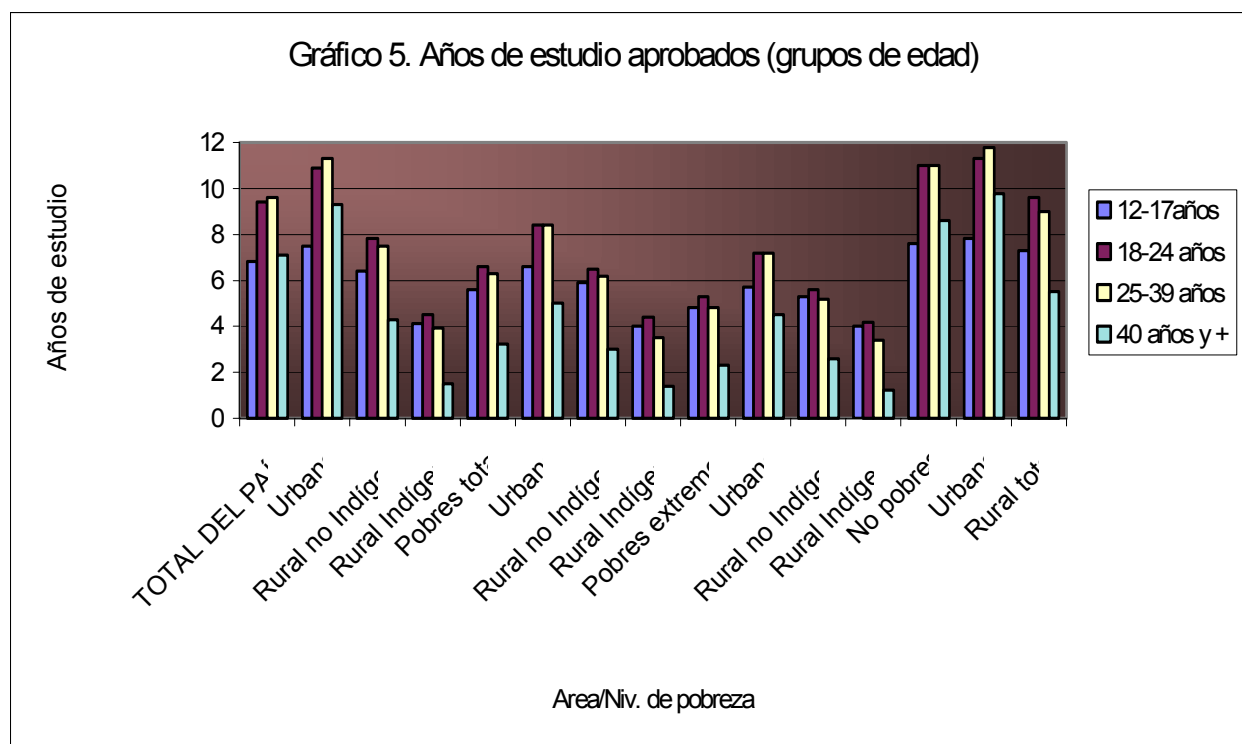
Para el mismo año, en el otro extremo y, en sentido contrario, con algún grado de universidad, se registró el 10.5%, y con estudios de postgrado, maestrías y doctorado, el 0.9% de la población. En estas categorías las provincias de Panamá (14.2%), Chiriquí (8.9%) y Colón (8.4%), presentaron los mayores índices. Las comarcas, por su parte, mostraron los más bajos, Kuna Yala (1.3%), Emberá (0.6%), y Ngöbe Buglé (0.3%). La participación de las comarcas en postgrados es nula, y de casi ninguna significación en el resto de las provincias, exceptuando Panamá (1.3%). Así resulta interesante advertir que, a medida que aumenta el nivel educativo de la población, la participación de la mujer es mayor que la de los hombres, en todas las áreas, excepto en las comarcas indígenas. Por ejemplo, mientras que el 9% de los hombres tenía algún año de universidad, en las mujeres esta proporción era del 12.0%.

El promedio de años aprobados, permite igualmente conocer la forma como se distribuye el capital educativo en el país. Según el Censo de 2000 el promedio de años de estudios aprobados por la población en su conjunto era de 7.5, es decir, un poco más de la escolaridad primaria. Las mujeres se encontraban sobre el promedio (7.6) y los hombres un poco más bajo (7.3). El cambio durante la década fue poco significativo (0.8), ya que en 1990 el promedio de años aprobados era de 6.7 grados. Las provincias de Panamá y Colón se encuentran por encima del promedio nacional (8.7 y 7.8), mientras que el resto, oscila entre 4.3 (Darién) y 7.0 grados aprobados (Chiriquí). Las comarcas tienen promedios por debajo de 3.6 grados (Kuna Yala) es decir, la mitad del promedio nacional.

Cuando se aprecia el promedio de años de estudio aprobados, según la ENV- 97, se destaca que la población de 25 a 39 años de edad tiene 9.6 grados de escolaridad. Sin embargo, los grupos pobres tienen 6.3 y los pobres extremos solo 4.8. Los grupos pobres indígenas alcanzan apenas 3.5 grados, en tanto que la población no pobre posee 11 grados aprobados.

Cuando comparamos esta situación con lo que acontece a nivel mundial, se puede observar que, mientras existen grupos en Panamá que poseen indicadores educativos similares o cercanos a los países de desarrollo humano alto, también encontramos personas con situaciones educativas tan precarias como las que presentan pueblos que están en la escala inferior de desarrollo humano bajo. (Ver gráfico No5).

Es interesante observar que la educación al igual que otros tipos de capital social y económico, se encuentra desigualmente distribuido en el país y entre los grupos humanos. Los grupos urbanos de mayor ingreso, son en



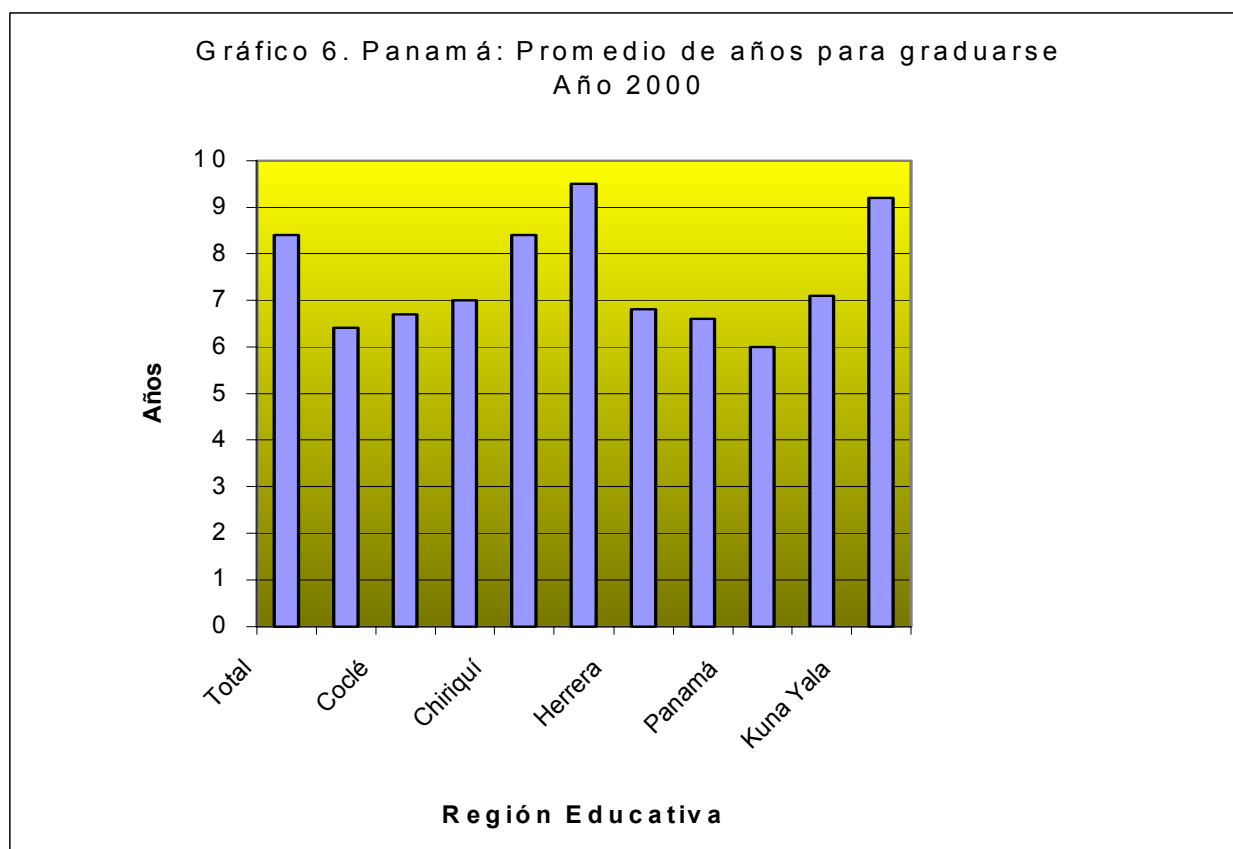
general, los que acceden a los mayores niveles de educación y presentan los índices más altos de escolaridad. En sentido contrario, a mayor ruralidad y pobreza, menor nivel de escolaridad. La acción a favor de estos grupos demanda de una estrategia y voluntad política especiales.

3.3. La Eficiencia Interna.

Una forma de conocer el rendimiento del sistema educativo, en la perspectiva de insumo/producto, la ofrece el estudio de la eficiencia interna, mediante el seguimiento de una cohorte hipotética de estudiantes, desde su ingreso al primer año, hasta su graduación del nivel, en el período correspondiente. Este estudio permite conocer el número de graduados al término de seis años, de los desertores, promovidos y repitientes.⁵⁸

Un análisis realizado en la cohorte de 1990, permitió conocer, por ejemplo, que en primaria, de cada 1000 alumnos matriculados en primer grado, se graduaban 419, sin reprobar en el año 1995. Después de tres años lectivos, el número de graduados era de 805 alumnos, que incluían alumnos repetidores. Este estudio permitió conocer también, que para obtener una persona graduada en primaria se requiere 7.4 años /alumno y la relación insumo/producto es de 1.25, lo que indica que existe un esfuerzo adicional de 25%. El coeficiente de eficiencia interna era de 0.80 y el de desperdicio de 0.20. (Ver diagrama 1).

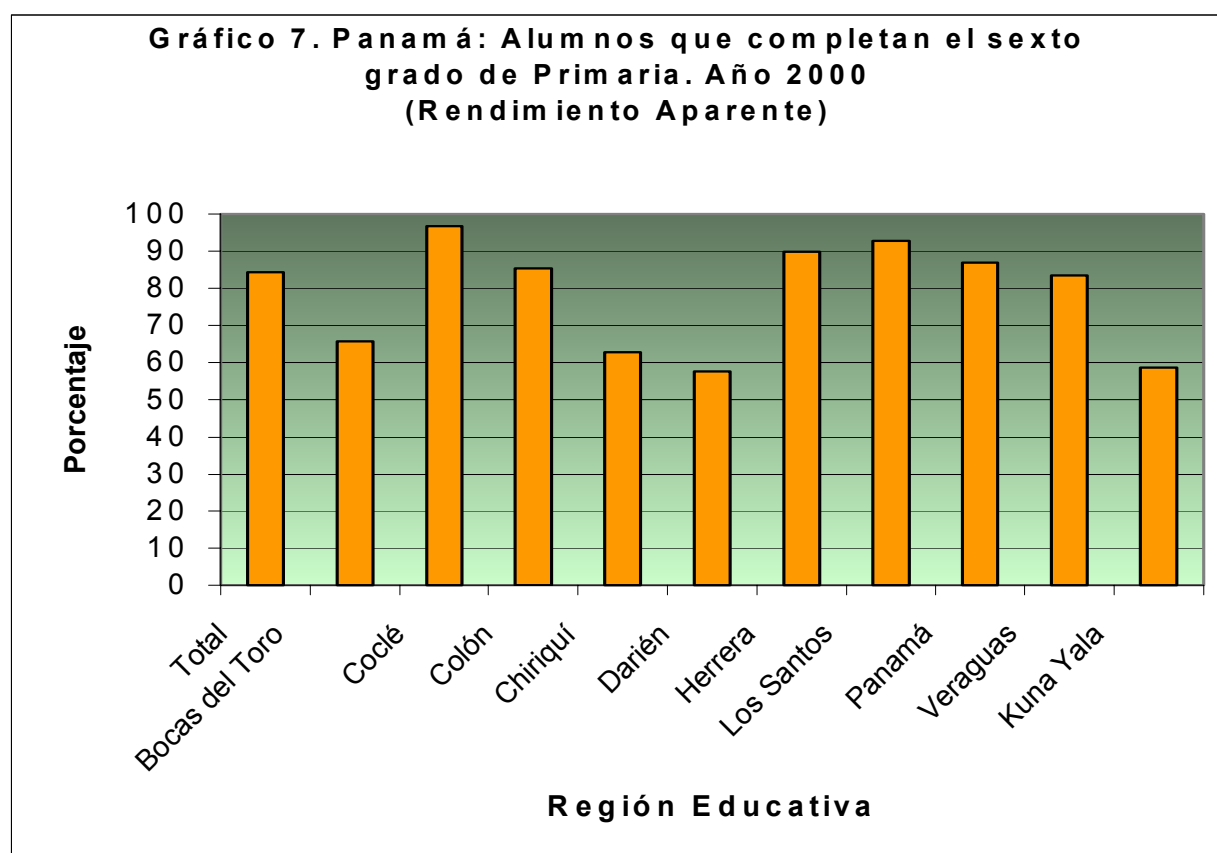
En la Educación Secundaria este análisis reveló una eficiencia menor, al mostrar que sólo se graduaban sin repetir 294 estudiantes, y al cabo de tres años, apenas 488. En este nivel, para obtener una persona graduada se requiere 9.7



años/alumnos, en lugar de los 6. La relación insumo/producto es de 1.63; el coeficiente de eficiencia de 0.61 y la tasa de desperdicio de 0.39. (Ver diagrama 2)

⁵⁸ Tomado de Bernal Juan Bosco et al. Op.Cit. Págs.46 y 47.

Otro método de análisis, menos eficaz que el anterior, es el de la eficiencia aparente. En ese caso se compara la



matrícula del primer grado con la del sexto grado, en un mismo año. Según este método, en el año 2000, el 84.4 % de los estudiantes alcanzaban el sexto grado en 6 años. Las provincias de Darién con 57.6% y Chiriquí con 62.9% son las menos eficientes, lo mismo que la Comarca Kuna Yala, con 58.7%. Por el contrario, Coclé aparece como la más eficiente con 96.9%. En el III año solo lo completan el 74.9% y el VI año el 51%. (Ver gráficos 6 y 7).

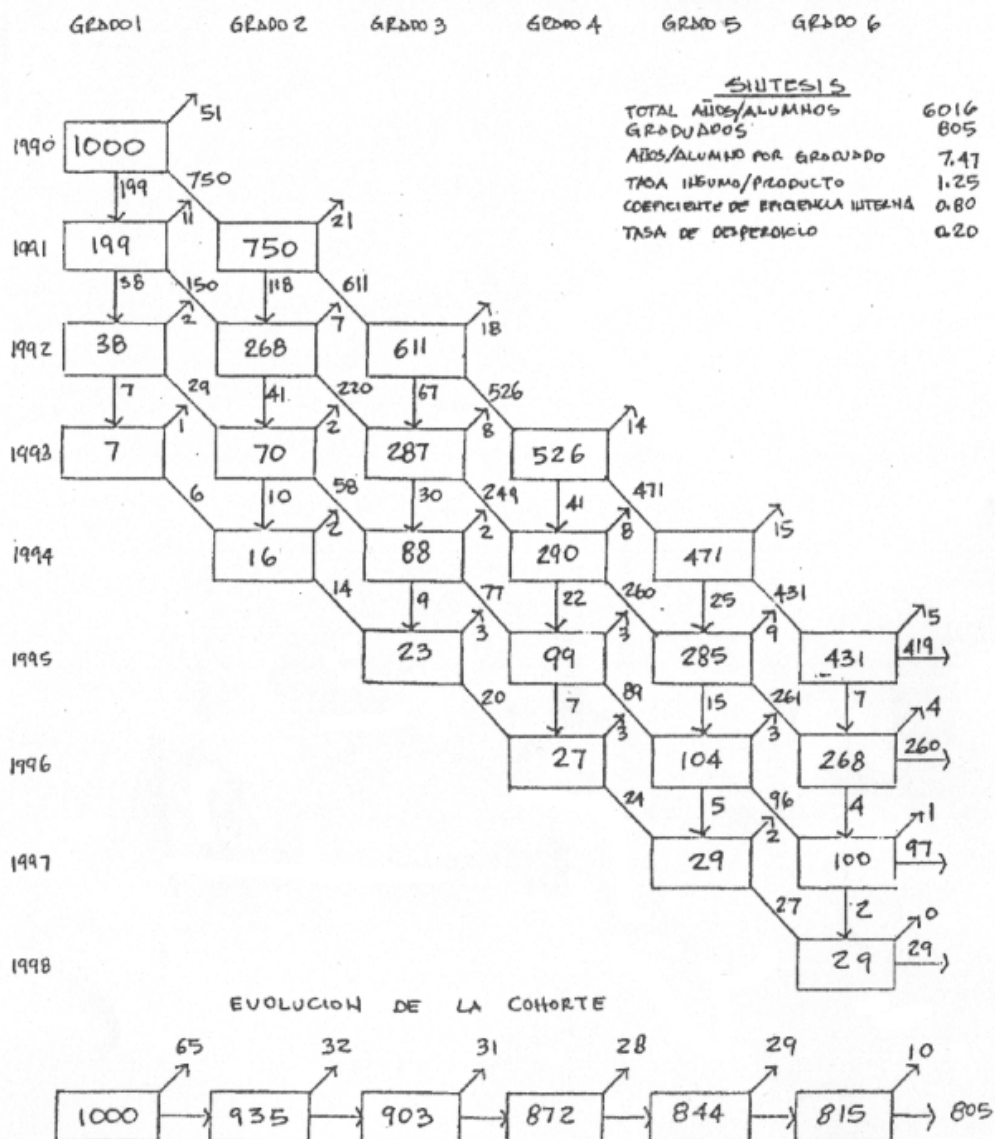
Entre los factores que permiten explicar mejor la eficiencia interna se encuentran los índices de repetición y deserción. Para la cohorte de Primaria y Secundaria (1990-1995), las tasas de repetición y deserción eran las siguientes:

Educación Primaria						
	Grado I	Grado II	Grado III	Grado IV	Grado V	Grado VI
Repetición	17.6	14.0	10.3	7.6	5.6	1.8
Deserción	5.1	2.4	1.9	2.4	2.8	0.7
Educación Secundaria						
	I	II	III	IV	V	VI
Repetición	11.6	11.6	8.2	5.4	5.3	3.6
Deserción	12.7	6.9	10.2	15.3	10.2	5.8

DIAGRAMA N°1

Eficiencia Interna de la Educación Primaria

PAÑAMA: CALCULO DE EFICIENCIA INTERNA DE LA
EDUCACION PRIMARIA OFICIAL: COHORTE 1990
(TASAS DINAMICAS)



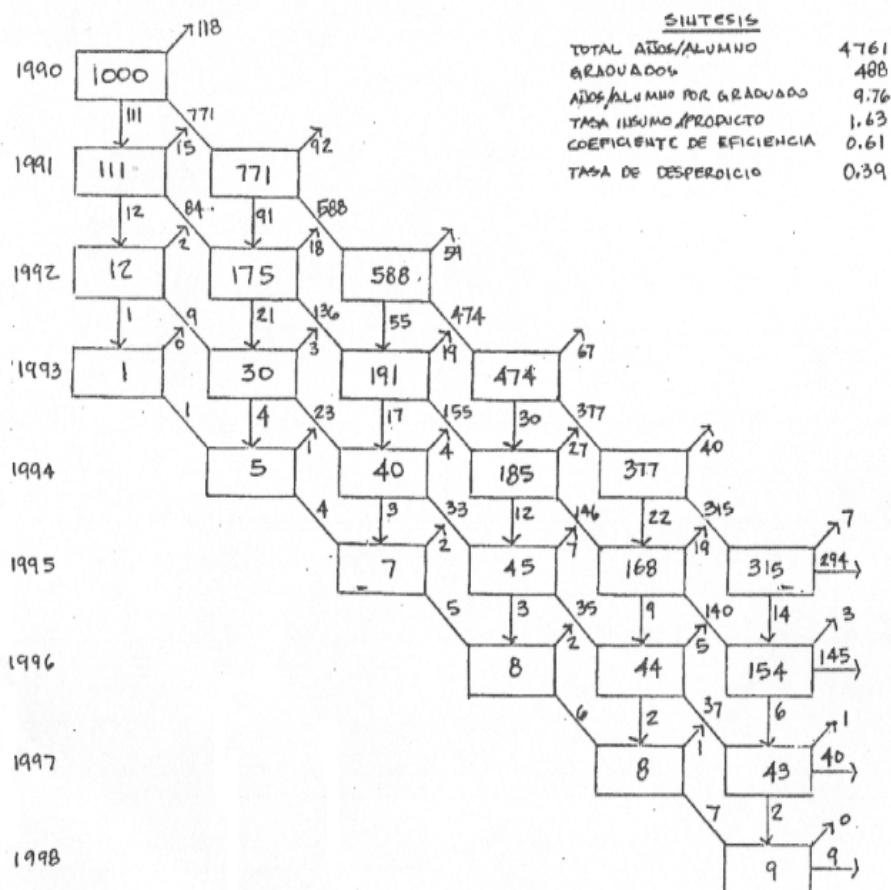
⁵⁹ Ibidem. Págs. 48-49.

DIAGRAMA N°2

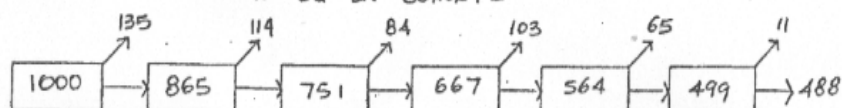
Eficiencia Interna de la Educación Secundaria

PANAMA: CALCULO DE EFICIENCIA INTERNA DE LA
EDUCACION MEDIA OFICIAL: COHORTE 1990.
(TASAS DINAMICAS)

GRADO 1 GRADO 2 GRADO 3 GRADO 4 GRADO 5 GRADO 6



EVOLUCION DE LA COHORTE



Datos más recientes del Ministerio de Educación (1999 y 2000), muestran un descenso en estas tasas en la Educación Primaria. La repetición en el primer grado cayó al 10.9 %, en el segundo al 9.8% y el sexto al 1.3%. La deserción bajó en el primer grado a 4.4% y en el sexto a 0.5%.⁶⁰

Como puede destacarse en la información más reciente, los índices de repetición en Primaria son más elevados en primer y segundo grado y tienden a disminuir en la medida en se asciende en la pirámide educativa. Una situación casi similar presenta el fenómeno de la deserción. En el caso de la secundaria existe una situación similar, pero no igual. Los índices de deserción tienden a ser más elevados que en Primaria y se produce un cambio abrupto en la secuencia, al pasar de tercero a cuarto año.

La repetición, es un problema que tiene múltiples causas.

Se asocia a problemas del contexto socioeconómico (pobreza, desintegración familiar, trabajo infantil.), pero también guarda relación con la oferta educativa y con las estrategias de enseñanza-aprendizaje. Estas estrategias generalmente favorecen a las niñas y niños que han tenido experiencias educativas previas en sus hogares o han pasado por el nivel preescolar, en donde se han estimulado pedagógicamente y desarrollado destrezas cognitivas. Por el contrario, aquellos que no han recibido estas oportunidades de educación temprana y que al mismo tiempo reciben menos apoyo en sus labores escolares en el hogar, están expuestos a repetir varias veces el primer grado y desertar. Los hijos e hijas de las familias pobres, tienen más probabilidades de vivir la experiencia de repetir que los que provienen de los hogares no pobres.

La deserción en Secundaria guarda relación con la disponibilidad de este servicio, el impacto que tiene en muchos estudiantes adaptarse la organización multidocente de este nivel (de un docente generalista en primaria a docentes por materias en secundaria), a los costos familiares y sociales de esta educación (uniformes, libros, materiales, transporte, merienda, etc.), a la necesidad de trabajar y a una oferta educativa más limitada, especialmente en el segundo ciclo.

Resulta evidente que no basta que el niño o la niña acceda a la escuela; es importante también saber cómo evoluciona a lo largo del ciclo escolar. Se puede apreciar que a medida que asciende en el sistema, mayores son los obstáculos para continuar, vistos los índices de repetición y deserción que se presentan. Estos obstáculos afectan con mayor rigor a los grupos más pobres y de las áreas más alejadas de los centros urbanos.. en donde los problemas económicos y factores ligados a la disponibilidad de servicios y del proceso de enseñanza-aprendizaje, influyen en el logro de los objetivos educativos de estos sectores.

3.4. Las Escuelas de Aula Multigrado: mucha cobertura y poca calidad.

Se refiere a centros escolares de Educación Primaria en los que un docente atiende dos o más grados simultáneamente. Se trata de escuelas pequeñas de dos o tres aulas, que funcionan generalmente en áreas rurales, en comunidades pequeñas y poco pobladas, algunas de ellas carentes de servicios básicos y del equipamiento necesario para lograr los objetivos educativos previstos.

Según el Ministerio de Educación, en el año 2000 existían 2,092 escuelas multigrado, que representaban el 75.6% del total de centros educativos de enseñanza primaria de la República. En su conjunto estas escuelas atendían 10,013 estudiantes, es decir, el 31.0% de la matrícula de este nivel.

Todas las provincias del país cuentan con escuelas de aulas multigrado. La mayor proporción se encuentra en Los Santos con 90.0% del total de las escuelas de la provincia, 88.7% en Herrera y 85.7% en Veraguas. La provincia de Panamá tiene la proporción más baja, con apenas 57.6%. Sin embargo, dentro de ella, Panamá Este alcanza el 94.4% y en el extremo opuesto se encuentra San Miguelito con 19.7%, de escuelas multigrado.

Estas escuelas no son exclusivas de Panamá. En América latina existen desde hace muchos años y son denominadas de modos diferentes: Escuelas Unitarias, Escuelas Unidocentes, entre otras. Su creación ha respondido más a la demanda social, generalmente expresadas por las personas de las propias comunidades y por dirigentes políticos o

⁶⁰ Ministerio de Educación. Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Indicadores de Eficiencia Interna Observados entre los años 1999 y 2000.

comunitarios, que a una planificación educativa que conjugue necesidades con criterios de una oferta de calidad para esos grupos de población. Esto ha ocasionado, no pocas veces, que algunas escuelas sean creadas muy cerca de otras, compitiendo por una reducida matrícula; que los centros no cuenten con las condiciones físicas y materiales para funcionar adecuadamente y que el personal docente y de supervisión no sea reclutado y preparado de conformidad con los requerimientos de este tipo de establecimientos educativos.

En ese sentido, algunos estudios coinciden en señalar que estas escuelas están afectadas por los bajos rendimientos educativos de sus estudiantes, causados, en general, por un menor tiempo dedicado a las clases y al estudio, carencias de recursos de aprendizaje, precarias condiciones de la infraestructura física, escasez de mobiliario y de servicios básicos (comedor, agua, potable, electricidad, servicios sanitarios). Muchos de sus docentes son nombrados tardíamente, presentan tasas elevadas de ausentismo, solamente permanecen entre uno y dos años en esas escuelas, y han contado con poca asesoría pedagógica, capacitación y supervisión. Una de las limitaciones que plantean estos docentes, es la dificultad de trabajar con varios grupos de estudiantes simultáneamente, pues ni la Escuela Normal ni la Universidad les preparó suficientemente con las estrategias pedagógicas y administrativas para cumplir esa misión.

En la búsqueda de respuestas a esta situación, el Ministerio de Educación impulsó desde el año 1995, el proyecto de Educación Básica, financiado por el Banco Mundial y aporte del gobierno nacional. Ese proyecto, que se inspiró en la experiencia de la Escuela Nueva de Colombia, contemplaba la dotación de bibliotecas de aula, guías de aprendizaje para los estudiantes, textos escolares en las asignaturas fundamentales (Matemática, Español Ciencias y Estudios Sociales); guías didácticas para el docente, capacitación docente y construcción de infraestructura.

Este esfuerzo aún no ha sido evaluado y, por lo tanto, no existe información sobre el efecto del Proyecto en los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo, siguen afectando negativamente sus actividades la rápida rotación del personal docente, que impide que las capacitaciones y asesorías logren los objetivos previstos y que la supervisión escolar, asuma un compromiso sistemático con estas escuelas y sus resultados.

Como puede observarse, los grupos humanos pobres, principalmente, los que viven en las áreas rurales, indígenas y de difícil acceso tienen menos oportunidades de acceso y permanencia exitosa en el sistema educativo. Estos grupos registran los índices más bajos de alfabetización; sus tasas de escolarización están por debajo del promedio nacional; son los que tienen los índices de repetición y deserción más elevados y los que asisten a escuelas de aulas multigrado, que históricamente han estado afectadas por los más bajos logros en los aprendizajes, los docentes menos motivados y la infraestructura física y equipamiento insuficientes y de menor calidad.

Una estrategia de mejoramiento de la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación de estos sectores de población, demanda el reconocimiento de las fuerzas y factores que favorecen y limitan el esfuerzo educativo en beneficio de la niñez, la juventud y personas adultas que menos oportunidades sociales y educativas han tenido. Igualmente deberán considerarse y articularse eficazmente los proyectos, recursos y experiencias innovadoras que se han venido impulsando y que existen en el país.

4. LOS CONTENIDOS Y PROCESOS DE ENSEÑANZA –APRENDIZAJE.

El significado y alcance de la educación de un país se define no solo por la cantidad de escuelas y personal docente que posea, ni por el acceso a la formación que tiene la población, sino también por la calidad de los aprendizajes que adquiere bajo la orientación del centro escolar.

4.1. Los contenidos y estrategias de aprendizaje.

Se reconoce en general que las escuelas panameñas, las que sirven a las amplias mayorías nacionales y, sobre todo a los sectores pobres e indigentes, está afectada por la débil calidad de los aprendizajes que ofrece. La Estrategia Decenal de Modernización de la Educación observa de modo general, por ejemplo, que “esta escuela ha perdido la capacidad para estimular las habilidades de pensar, generar aprendizajes de conocimientos socialmente relevantes, así como actitudes y competencias básicas para la superación continua de las personas, los nuevos puestos de trabajo y vivir en una sociedad moderna y esencialmente humana, solidaria y democrática”⁶¹

⁶¹ Op.cit. pág. 9.

Al referirse a la situación de la calidad de la educación Preescolar, Primaria, Secundaria y de Adultos, en el mismo documento se expresa que esos niveles y modalidades educativas han acumulado algunas situaciones críticas y disfuncionalidades, dentro de las cuales se encuentran “planes y programas de estudios desactualizados, una oferta educativa rígida, fragmentada y recargada; escasa relación entre la educación media y las demandas del mercado del trabajo y los requerimientos universitarios, marcada reducción de los períodos de clases, insuficiencia de recursos para los aprendizajes y de nuevas tecnologías para mejorar la calidad de la educación..”

Una de las razones que puede explicar esta situación es el carácter pasivo de las relaciones pedagógicas que se expresan en el aula de clases, como resultado de un modelo curricular centrado más en la materia o asignatura, que en la capacidad de pensar, razonar, comprender su entorno y lograr aprendizajes eficaces. En la práctica pedagógica predominan los métodos frontales, repetitivos y expositivos. El docente se convierte en proveedor de información y los estudiantes en depositarios pasivos de datos que deben repetir en el momento de ser evaluados.

Según Schiefelbein el tradicional método frontal de enseñanza- aprendizaje, predomina en los países de América Latina, en todos los niveles educativos, pero tiene mayor impacto en el nivel básico del sistema, pues intenta adecuar la complejidad y velocidad de avance a las condiciones del grupo “promedio”, lo que implica desconocer la natural heterogeneidad y especificidad que caracteriza a las y los alumnos que provienen de sectores pobres. Según este autor, la aplicación del método frontal limita la calidad de la educación por las razones siguientes: la participación del grupo es baja, los docentes deben esforzarse para mantener el silencio para que su voz sea escuchada; limita el tiempo real de los aprendizajes; y el docente se asume como la principal fuente de conocimiento, lo que puede tomarlo poco competitivo en presencia, en esta época, de otros medios que como la TV, la radio, impresos e internet, que tienen gran efectividad en los aprendizajes.; no permite la toma de decisiones por parte del alumnado (modelo autoritario); no estimula la comunicación; fomenta la memoria y el aprendizaje pasivo; limita la capacidad para trabajar en grupos y solucionar problemas que le conciernen.⁶²

Una buena parte de las escuelas orienta a sus estudiantes para que se interesen más en pasar materias, que en aprender lo fundamental para la vida. Los temas curriculares y ejemplos muchas veces son ajenos a los niños y niñas de las áreas indígenas y rurales. Muchos de los contenidos carecen de significado y pertinencia para quienes aprenden, y no se aprovechan los conocimientos previos y los aspectos de la cultura cotidiana como parte activa del proceso de aprendizaje (la familia, el barrio, la comunidad, el país)⁶³

Las necesidades básicas de aprendizaje, un concepto que aportó la Conferencia Mundial de Educación para Todos, provee un marco de referencia útil acerca de lo que se espera de la escuela en los primeros años de formación.⁶⁴

4.2. El Perfil de Ciudadano y Ciudadana que se aspira a Formar.

Durante los últimos años el país, a través del Ministerio de Educación, con el apoyo de organismos educativos, empresariales y sociales ha intentado plantear un nuevo modelo de aprendizaje que actualice la educación panameña en atención a los cambios que se aprecian en la sociedad y el mundo en las esferas psicopedagógica, económica, social, tecnológica y cultural.

Este nuevo modelo ha sido diseñado en el marco de las disposiciones establecidas por la Ley Orgánica, revisada y actualizada en 1995(Ley 34 de 1995), que establece los niveles y modalidades del sistema educativo, que han sido descritos en este documento. Uno de los niveles directamente asociados a las necesidades educativas fundamentales de los grupos más pobres, es la Educación Básica General, que comprende la población de 4 a 15 años de edad. De acuerdo con los documentos oficiales, algunos de los objetivos de este nivel son:⁶⁵

- Favorecer que las y los alumnos en edad escolar alcancen, de acuerdo con sus potencialidades, el pleno desarrollo de sus capacidades, habilidades y destrezas, y contribuyan a conservar y mejorar el medio ambiente.

⁶² Schiefelbein, Ernesto. Educación en las Américas. Calidad y Equidad en el Proceso de Globalización. Washington. OEA. 1998. Págs. 31 y 32.

⁶³ Ibidem. Págs. 32 y 33.

⁶⁴ Declaración Mundial de Educación para Todos. Jomtien, Tailandia. 1999.

⁶⁵ República de Panamá. El Nuevo Modelo Curricular. Bases Teóricas y Prácticas. Ministerio de Educación. Panamá. 1999.

- Lograr que las y los alumnos del nivel alcancen el dominio de los sistemas esenciales de comunicación oral y escrita, así como de otros lenguajes simbólicos, corporales y gestuales. Igualmente promover la aplicación del razonamiento lógico-matemático, en la vida cotidiana y las habilidades para aprender por sí mismos.
- Promover la autoformación de la personalidad en la búsqueda del equilibrio entre lo emocional y volitivo, lo moral y social, la acción cooperativa y creativa, la comprensión y participación. También internalizar y desarrollar conductas, valores principios y conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos.
- Garantizar la formación de un pensamiento crítico, reflexivo, creativo e imaginativo.
- Propiciar que las y los alumnos internalicen los valores, costumbres, tradiciones, creencias y actitudes esenciales del ser panameño. Asimismo, promover el reconocimiento de la importancia de la familia como unidad básica de la sociedad, el respeto al ser humano, el derecho a la vida y la cultura de paz.

En el marco de los objetivos descritos, se ha propuesto un perfil deseable para las y los estudiantes que egresen de la Educación Básica General. Este perfil está organizado en cuanto a lo que debe saber, saber ser, saber hacer y saber convivir los estudiantes. Los conocimientos, habilidades y destrezas que se proponen como aprendizajes fundamentales, responden, en general, a tendencias modernas de la educación y a necesidades en la formación integral que debe ser satisfechas mediante una organización y gestión curricular y pedagógica eficiente y de calidad. El reto consiste en traducir estos objetivos, saberes y conductas deseables en estrategias y acciones pedagógicas efectivas que sean del dominio y aplicación eficaz del personal docente, en cada aula de las escuelas del país. Parte de la brecha educativa existente es que pese a estas orientaciones, las escuelas actualmente, en su gran mayoría, funcionan con perfiles distintos, más ajustados al pasado que al presente o al futuro.

4.3. El proceso de enseñanza y aprendizaje en los pueblos indígenas.

La Ley Orgánica de Educación y las leyes que crean las comarcas indígenas disponen que la educación en estas áreas se debe desarrollar mediante un enfoque bilingüe e intercultural, tomando en cuenta la preservación, desarrollo y respeto de la identidad y patrimonio cultural de estos pueblos.

Sin embargo, estudios recientes sobre este fenómeno indican que no existe la educación bilingüe e intercultural, visto que los docentes, generalmente no indígenas, enseñan con base en un programa nacional, que aplican con criterio uniforme a toda la población escolar en el país, en el idioma español. Se carece de lineamientos y medidas institucionales referidas a la adecuación curricular o la adaptación de métodos y técnicas para la contextualización del programa de estudio a la realidad socio-cultural de los pueblos indígenas.⁶⁶

El choque cultural en general es muy fuerte. Por un lado, una cultura cotidiana indígena con valores, visiones, referentes y una lengua singular que portan los niños y niñas que van a la escuela por primera vez. Por el otro, una cultura escolar con patrones, contenidos, lengua y procedimientos diferentes que existe en el centro escolar. La existencia de escuelas incompletas y de aulas multigrado, la disfuncionalidad de los procesos pedagógicos en la escuela primaria, sumado a la falta de personal docente debidamente capacitado para desempeñarse en estas áreas, de recursos y materiales educativos suficientes y adecuado a esas particularidades culturales, son factores que generan, con frecuencia, desventajas educativas en la niñez indígena y problemas de repetición y deserción que le impiden el ejercicio pleno del derecho a una Educación Básica de calidad, según los establece la Constitución y la Ley.

Ante la situación descrita parece indispensable impulsar y aprovechar debidamente investigaciones etnoeducativas que sustenten las estrategias de enseñanza-aprendizaje. Es importante seleccionar y capacitar adecuadamente al personal docente que trabajará en las escuelas de estas comarcas. Deben elaborarse y ser aplicadas orientaciones sobre adecuación curricular, guías y textos con enfoque bilingüe y dotar a las escuelas de las condiciones materiales y físicas adecuadas. En este sentido, un papel importante podrá jugar las universidades, las organizaciones indígenas, así como la Unidad de Coordinación Técnica de Educación Indígena creada en el Ministerio de Educación, por lo cual su consolidación con los recursos humanos y materiales sería de gran valor.

4.4. El Nuevo Modelo Curricular

⁶⁶ Marmolejo Pedro et al. Presentación del Informe sobre Aplicación del Convenio Referido a los Asuntos Educativos de la Población Indígena de Panamá. Ministerio de Educación. Junio 2000.

En general se reconoce que de la concepción curricular que se asuma depende en gran parte la calidad del proceso de aprendizaje que se aplique: centrado en la enseñanza transmisiva o en los aprendizajes efectivos de las y los estudiantes. En este último sentido, el currículo “está constituido por las experiencias de aprendizaje que viven las personas, dentro o fuera del ámbito escolar, bajo la orientación o motivación del docente. Estas experiencias pretenden alcanzar los fines y objetivos de la educación y puede ser programada o emerger durante el desarrollo cotidiano del proceso educativo, debido a la constante interrelación escuela –comunidad.”⁶⁷ El currículo representa una pieza clave en los procesos de reforma o de transformación de la educación y un referente importante en el momento de tomar decisiones esenciales en temas sustantivos como: elaboración de textos, formación de docentes, preparación de materiales didácticos organización del centro escolar, entre otras.

A partir de las reformas a la Ley Orgánica de Educación (Ley 34 de 1995) y de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación (1997), el Ministerio de Educación elaboró un conjunto de criterios que deberían servir para orientar los procesos de enseñanza – aprendizaje en el país, bajo una nueva concepción de la educación. Entre estos criterios se encuentran los siguientes:⁶⁸

- Carácter nacional del currículo, que implica oportunidades iguales para todos los alumnos y alumnas con las necesarias adecuaciones sus particularidades geográficas, socioculturales y ambientales. Implica que no habrá descentralización sino adecuación o adaptación curricular.
- Actualización y pertinencia, que plantea la conveniencia de ofrecer contenidos relacionados con el mundo actual, el progreso económico, científico y tecnológico, así como con las necesidades y demandas de la comunidad.
- El sentido dinámico del aprendizaje, que implica prestar atención a la construcción del conocimiento y el desarrollo de procesos de pensamiento crítico, creativo e innovador.
- La centralidad en las y los alumnos y en los aprendizajes, como los factores esenciales en el proceso educativo.
- Integración de contenidos de interés nacional mediante los ejes transversales sobre salud, medio ambiente, derechos humanos, igualdad de género, población, entre otros.

La renovación de la práctica pedagógica implica dotar a la escuela y al personal docente de bases conceptuales y operacionales efectivas que les permitan cumplir con los resultados esperados en los aprendizajes del alumnado. Lograr poner al estudiante en el centro del proceso formativo, asumir la educación como un proceso a lo largo de la vida; articular el trabajo práctico al teórico, recuperar las experiencias previas del estudiante; estimular el aprender haciendo; fomentar el trabajo en equipo así como el estudio independiente; rescatar el juego como estrategia de aprendizaje, fomentar la investigación y alentar la curiosidad desde la más temprana edad de las personas; fortalecer el papel del personal docente más como facilitador de los aprendizajes, que como proveedor de información, son entre otras, algunas consideraciones que convendría integrar a una estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación en el país.⁶⁹

El nuevo programa de estudio.

Una expresión del currículo es, a no dudarlo, el programa de estudio. Su elaboración demanda un esfuerzo de especialistas de diversas disciplinas que deben consultar fuentes múltiples para asegurarles los fundamentos: filosóficos, epistemológicos, psicológicos y socio-antropológicos de los aprendizajes. En su elaboración, igualmente se siguen algunos criterios que puedan garantizar que el programa de estudio cumple con las condiciones de: articulación, actualización, pertinencia, relevancia, integralidad y flexibilidad.

Actualmente se revisan y validan los programas de estudio elaborados durante los años 1998 y 1999. Estos programas corresponden a cada una de las asignaturas en cada grado o año escolar del plan de estudio, poseen una estructura columnar que intenta armonizar tres elementos fundamentales: los objetivos de aprendizaje, los contenidos y las actividades de aprendizaje y de evaluación.⁷⁰

⁶⁷ Bolaños Guillermo y Zaida Molina Bolaños. Introducción al Currículo. UNED. San José, Costa Rica. 1989. Pág. 24.

⁶⁸ Ministerio de Educación. El Nuevo Modelo Curricular. Bases Teóricas y Prácticas. Panamá. 1999. Págs. 36-56.

⁶⁹ Ibidem. Págs. 60-61.

⁷⁰ En los programas elaborados por el Ministerio de Educación hasta septiembre de 1999, los aprendizajes conceptuales, procedimentales y actitudinales, que son dimensiones formativas importantes, eran parte de la columna

Estos programas se aplican experimentalmente en un número reducido de centros (110). Lo cual significa que la gran mayoría de las escuelas funcionan con programas de estudio de los años sesenta y ochenta.

Principios de Aprendizaje.

Los enfoques más recientes de la educación, postulan por el desarrollo de procesos que fortalezcan la capacidad de aprender, empleando múltiples métodos y medios. Del proyecto 2061 (A.A.A.S.) se pudo obtener un conjunto de principios que pueden ayudar a ilustrar este nuevo espíritu de la formación y los aprendizajes.⁷¹ Algunos de estos principios son:

- El aprender no necesariamente es un resultado de la enseñanza, pues muchos estudiantes comprenden menos de los que se piensa. Reforzar la calidad de la comprensión, más que la cantidad de información.
- Lo que las y los estudiantes aprenden recibe la influencia de sus ideas preexistentes. (Es importante reconocer que el aprendizaje efectivo de nuevos conocimientos está asociado a la visión del mundo y experiencias previas que tengan los estudiantes; lo cual puede llevar a cambiar radicalmente su forma de pensar.)
- El avance del aprendizaje va generalmente de lo concreto a lo abstracto. Las cosas tangibles, auditivas, táctiles y visibles pueden ser de gran apoyo en comprensión de conceptos abstractos. La repetición mecánica de términos abstractos, sin conexión con el entorno y aplicación, puede generar aprendizajes débiles y poco duraderos.
- Las personas aprenden a hacer solo lo que practican. Los aprendizajes de nuevos conceptos, actitudes y destrezas requieren el ejercicio en esas tareas. Aprender a pensar críticamente y argumentar lógicamente exige realizar estas acciones en diversos momentos en diferentes contextos.
- El aprendizaje requiere retroalimentación. La sola repetición de información o tareas por los estudiantes, no conduce necesariamente a lograr aprendizajes de calidad. Se logra mejores resultados con la retroalimentación de compañeros y docentes.
- Las expectativas afectan los rendimientos. La falta de confianza y motivación generalmente impiden aprendizajes efectivos en las y los alumnos. Si las personas creen que son capaces de aprender algo, generalmente lo logran, pero la falta de confianza puede llevarlas a no aprender. La inseguridad y falta de confianza con frecuencia es transmitida por los propios docentes y la familia. (Ejemplos: La matemática es difícil; sólo las personas inteligentes aprenden ciencia. Estudia algo que sea fácil pues no tienes capacidad para aprender materias complejas.)

Principios como éstos contribuyen a definir estrategias y experiencias de enseñanza-aprendizaje más activas, participativas, reflexivas, con efectos importantes en la calidad del rendimiento escolar del alumnado y en la aplicación del conocimiento adquirido a su entorno sociocultural y natural.

En esta etapa de la historia, se reconoce que el conocimiento aumenta y se renueva a velocidades nunca antes vistas. En algunos casos se habla de renovaciones en ciertas disciplinas científicas (biología, química, etc.) de tres años, en otras más instrumentales como la electricidad, las comunicaciones y la informática de menos de 18 meses. Esto exige que los planes y programas de estudios sean flexibles y estén dotados de los medios que hagan posible su continua actualización y adecuación a las necesidades y particularidades de la población y su entorno. Por ejemplo, en un campo como el de las ciencias, cuya enseñanza y aprendizaje se recomienda desde la más temprana edad, se plantea la necesidad de formar en muchos conceptos, procedimientos y actitudes consideradas de gran validez universal y nacional.

4.5. Los Ejes Transversales.

de contenidos del Programa. Las revisiones recientes de los Programas realizadas por la Dirección de Currículo del Ministerio de Educación, reducen de tres a dos las columnas, mantienen la de Contenidos y ubican los tipos y dimensiones de los aprendizajes dentro de la columna de Actividades Sugeridas de Aprendizaje y Evaluación. Los objetivos que se describían anteriormente en la primera columna, se colocan ahora fuera, en la parte superior del diagrama.

⁷¹(A.A.A.S.), American Association for the Advancement of Science. Ciencia: conocimientos para todos. Proyecto 2061. Oxford University Press. Impreso en México. 1997. Págs. 204 a 206.

Un elemento que aparece con mucha fuerza dentro de las nuevas propuestas curriculares en los países de la región, son los ejes transversales. Constituyen temas o contenidos de la época histórica actual y de la sociedad, que responden a problemas o conflictos de trascendencia que requieren ser estudiados con sentido global. Estos contenidos son integrados a las diferentes asignaturas de los programas de estudio de modo transversal u horizontal. Se trata de aprendizajes considerados importantes en la formación integral y actualizada de las personas.⁷²

La Ley Orgánica de Educación sugiere algunos ejes transversales como son: derechos humanos, educación ambiental, género, educación preventiva integral, educación en población, salud, cooperativismo y plan vial. Se espera que estos temas transversales se articulen a las experiencias de aprendizaje en las diversas asignaturas como: Español, Matemática, Estudios Sociales, Ciencias Naturales. Igualmente, que sirvan para contextualizar o adecuar el currículo a las características de las comunidades y puedan ser tomados en cuenta en las diversas actividades que organice la escuela como parte de su plan institucional. A continuación se presentan tres ejes temáticos que pueden ser abordados transversalmente: género, agua y resolución pacífica de conflictos.

Género.

La Organización de las Naciones Unidas ha demostrado ampliamente, que en ningún país del mundo, mujeres y varones reciben un trato igualitario, ni tienen las mismas oportunidades. No en vano se han realizado cuatro Conferencias mundiales sobre la Mujer (México: 1975; Copenhague: 1980; Nairobi:1985; Beijing:1995).

Aún cuando las mujeres en Panamá tienen un alto nivel de escolaridad, todavía la mayoría de ellas se inclina hacia las carreras tradicionales, donde los salarios son más bajos, y se presenta una mayor oferta de mano de obra. Esta situación provoca, entre otras, que el desempleo femenino sea el doble en relación con el masculino, y que el salario que reciben las mujeres sea 15% menor que el de los varones, aún con altos niveles de formación. Lo que crea una clara desventaja en perjuicio de ellas.

Por lo tanto, es necesario eliminar los estereotipos sexistas presentes en el currículo educativo, tanto explícito, como en el oculto. Por ejemplo, en los libros de texto la figura predominante es la masculina, no sólo en cantidad, si no por los roles protagónicos que aparece desempeñando. En términos generales, la ciencia, la historia, la cultura, hasta ahora tuvo como personaje central al varón, excluyendo a las mujeres. Esta socialización ha provocado durante siglos que las mujeres no tengan modelos de referencia diferentes al papel de madre, fuera del ámbito doméstico o de servicio a los demás. Ellas han tenido pocas oportunidades de verse como líderes, heroínas, o científicas, lo que limita su autoestima, y su proyección futura como persona.

Uno de los medios más eficaces para lograr la equidad, es la educación. Por esta razón es impostergable incluir la educación no sexista como una prioridad en todos los niveles y modalidades del sistema educativo panameño. Este esfuerzo se inició hace algún tiempo, pero todavía no se ha generalizado, ni consolidado. Para que este proceso de los resultados esperados se requiere de la toma de conciencia y decisión política en las más altas esferas estatales, que genere un esfuerzo concertado a nivel nacional.

Agua.

El agua es un elemento indispensable en la salud y la vida de la población. Es un bien social y económico de inestimable valor. Sin embargo, existe una preocupación creciente en el nivel mundial y nacional frente a los problemas que tienden a reducir las fuentes y la calidad de este importante líquido.

Efectivamente, los estudios sobre el agua abordan con precisión el problema de la depredación sistemática del ambiente natural, el consumo y desperdicio desmedido de este elemento; la acción contaminante por los efectos de desechos humanos, agroquímicos, industrias, entre otras. Esta situación torna compleja la atención de este problema e influye en la capacidad de ofrecer una mejor calidad de vida a la población.

Frente a esta situación, diversos esfuerzos son realizados por instituciones estatales y de la sociedad civil encaminadas a promover la valoración, protección y producción de las fuentes de abastecimiento de agua. No obstante, también algunos estudios revelan que la burocracia, la centralización excesiva y la falta de continuidad de

⁷² Reyzábal María y Ana I. Sanz. Los Ejes Transversales. Aprendizajes para la Vida. Editorial Escuela Española. Madrid. 1999.

los proyectos, impide logros efectivos y sostenidos en las políticas sobre el agua en el país. El problema más serio está asociado a la toma de conciencia de la población acerca del valor del agua y de su conservación y renovación para asegurar un suministro perdurable y de calidad. En este sentido la acción de la escuela tiene un papel importante que jugar mediante: la investigación, la innovación tecnológica, la sensibilización social frente al problema; el cambio de actitud y compromiso con las alternativas que se propongan; el cumplimiento de las disposiciones legales, los buenos hábitos de consumo y el desarrollo de una conciencia ambiental en la población estudiantil, las familias y el propio personal docente.

La Resolución Pacífica de Conflictos.

El desarrollo de una cultura de paz que permita que los conflictos, lejos de dirimirse por la vía de la violencia y el enfrentamiento, se resuelvan pacíficamente mediante el diálogo, la negociación y los acuerdos, es un tema de gran actualidad.

Según algunos especialistas en Panamá se fomenta una cultura de la confrontación., de violencia, demandas y contrademandas; de ausencia o poca comunicación, carencia de diálogo y negociación. Este comportamiento se manifiesta en el hogar, en la calle, el barrio, en la comunidad, la ciudad, el campo; en las relaciones laborales industriales, comerciales y de servicios; en las escuelas primarias, las secundarias y la propia universidad, así como en las organizaciones políticas, deportivas y recreativas.

Quienes adoptan esta conducta asumen que la mejor vía para abordar o absolver una disputa o diferencia es mediante una postura violenta, autoritaria, machista o agresiva. Este comportamiento, con frecuencia, lejos de debilitar la parte contraria, logra un efecto adverso. Generalmente se responde de la misma forma, contribuyendo a agravar el conflicto y a reafirmar la cultura adversativa, con efectos graves en las personas y en la sociedad.

Tradicionalmente estas diferencias se resuelven en tribunales y por la vía administrativa, que son caminos complejos y costosos. Por esta razón, desde hace algunos años se buscan y aplican en diversos países, medios alternativos para resolver pacíficamente los conflictos, como son la mediación, el arbitraje la facilitación, entre otros. La mediación pone más acento en el interés que en la posición, fomenta el diálogo, el convenio y el acuerdo; desalienta el uso de la fuerza y la imposición. La inserción de la Cultura de Paz y la resolución pacífica del conflicto en el currículo, desde la más temprana edad posible, es una decisión importante, visto el efecto positivo que tiene la educación en la socialización de los valores y las actitudes que definen el comportamiento futuro de las personas.

Los temas descritos representan asuntos de interés esencial en la sociedad actual y definen en sentido amplio parte del capital social del país. Al igual que el capital físico (tierra, edificios, maquinaria) y el capital humano (capacidad y competencia de las personas), el capital social es un elemento importante en la generación de riqueza y progreso del país. Según Fukuyama, el capital social puede definirse como “un conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre los mismos”⁷³

De este modo la confianza mutua que pueda generarse entre los miembros de una organización o comunidad, puede ser un factor decisivo en la integración y progreso de esa organización. La relación respetuosa entre personas de sexos diferentes, la armonía con el medio ambiente natural y la convivencia pacífica definen comportamientos importantes hacia el logro de un orden social más tolerante, democrático y colaborativo que favorece el desarrollo humano nacional.

El tratamiento pedagógico de los nuevos temas con sentido transversal demanda un esfuerzo de articulación e integración, que solo podrá lograrse si se planifica y organiza adecuadamente el trabajo docente en el centro escolar y en el aula. La elaboración de las unidades didácticas y los enfoques de integración y correlación del conocimientos parecen ofrecer alternativas viables y eficaces. Igualmente, la capacitación del docente y la dotación de guías sobre los ejes transversales será indispensable para asegurar su adecuada comprensión e inserción en el proceso pedagógico. De esta manera se evitaría que se constituyan en una suma de nuevos contenidos que se superponen a los definidos en las asignaturas, ocasionando confusión en los estudiantes y recargo injustificado en el trabajo del personal docente.

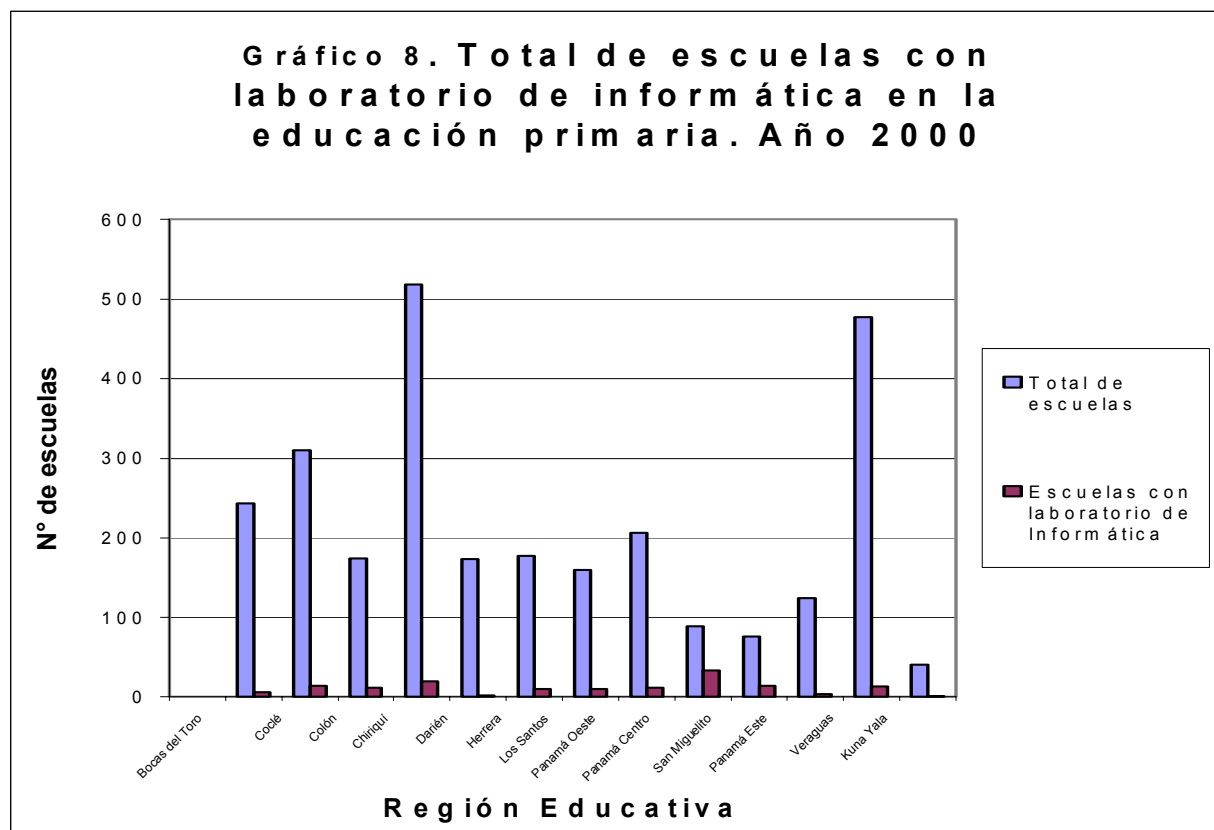
⁷³ Fukuyama, Francis. La Ruptura. La Naturaleza Humana y la Reconstrucción del Orden Social. Edit. Atlántida. Madrid., España. 1999. Págs.35 y 36.

El Ministerio de Educación por medio del Programa de Desarrollo Educativo (PRODE), ha venido trabajando desde enero de 1998 en la atención a los problemas de la calidad de la educación en la Básica y en la Media, especialmente relacionados con los contenidos y estrategias de aprendizaje. Este Programa tiene entre sus componentes principales: la transformación curricular, la atención a las poblaciones diferenciadas; la producción, adquisición de recursos de aprendizaje (textos, guías, bibliotecas, maletines científicos, etc.); el desarrollo profesional del personal docente y la evaluación educativa. Las dificultades generadas por la transición de autoridades y la debilidad en la ejecución del Programa, se presentan como obstáculos para lograr el cumplimiento de sus metas y el impacto deseado en estas áreas. Tal como se hizo notar en el capítulo segundo de este informe, los nuevos programas de estudio se encuentran en un período de revisión y validación en un número reducido de escuelas. Se espera que en el 2002 sean aplicados en todas las escuelas de Educación Básica del país.

Una transformación curricular de esta magnitud no puede improvisarse ni realizarse a la ligera. El país demandará de un esfuerzo de planificación y organización que le asegure la eficiencia y eficacia esperada. En esta tarea, algunos de los aspectos claves que deberían ser considerados son: la capacitación y motivación de los docentes que interpretarán y aplicarán los nuevos programas de estudio; los textos escolares para uso del estudiantado y las guías didácticas para el personal docente ajustados al nuevo enfoque curricular; los recursos de aprendizaje en cada asignatura; la tecnología informática, los ambientes educativos apropiados para realizar las experiencias de aprendizaje, la evaluación, el seguimiento y supervisión de los procesos educativos, así como los apoyos y servicios administrativos indispensables.

4.6. La Informática Educativa. En el mundo actual parece existir una relación muy estrecha entre tecnología, desarrollo y pobreza. La tecnología es considerada una herramienta útil para el mejoramiento de los niveles de producción, salud y bienestar de las personas. La informática una expresión del avance tecnológico, es para la educación un objeto de estudio y a la vez un medio para tener acceso al conocimiento y a los aprendizajes de calidad. Al igual de lo que ocurre en el mundo, en nuestros países esta herramienta no está al alcance de los grupos más pobres.

Aún cuando muchas escuelas en Panamá han mostrado interés en la adquisición de computadoras y en la creación de laboratorios de informática, estos medios siguen siendo mayoritariamente patrimonio de las escuelas urbanas y particulares. Estas escuelas en una proporción elevada cuentan con estos medios, aún cuando se observa que son



utilizados insuficientemente en el desarrollo de los esquemas cognitivos y en la construcción de los aprendizajes de sus alumnos.

Según datos de la Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional del Ministerio de Educación, en el año 2000 existían 149 laboratorios de informática en las 2,767 escuelas primarias del país, que representaba apenas un 5% de centros con esta tecnología. El mayor número de computadoras se concentraba en las escuelas de las regiones escolares de Panamá Centro (37%) y San Miguelito (18%), ambas del área metropolitana. Otras regiones como Darién(1%), Bocas del Toro (2%) y Panamá Este (2%) disponían de la menor proporción de este recurso (Gráfica 8).

Esta situación es reveladora de la enorme desigualdad en las oportunidades educativas que tienen los estudiantes. Las escuelas rurales, indígenas y urbano marginales no disponen en general de computadoras y menos de conexión a internet, que les permitan el acceso al conocimiento, la tecnología y a los códigos básicos de la modernidad. De mantenerse esta situación la brecha en la calidad de los aprendizajes será cada vez mayor en la población panameña, lo cual puede contribuir también a incrementar la distancia que separa a nuestro país de otras naciones con mayores avances tecnológicos y con mayor índice de desarrollo humano.

Según el Informe de Desarrollo Humano 2001, Panamá ocupa el lugar número 42 en el índice de adelanto tecnológico y pertenece a la categoría de los países seguidores dinámicos en la que se incluyen en primer plano también naciones como Uruguay, Sudáfrica y Tailandia. Esta categoría está precedida por la de los **países líderes y la de líderes potenciales**. La primera categoría es encabezada por Finlandia, Estados Unidos, Suecia y Japón. La segunda, por España Italia y República Checa. De los países de América Latina, forman parte este segundo grupo México, Argentina, Costa Rica y Chile. El cuarto grupo está formado por **los marginados** y el quinto por **los otros**, que constituye un bolsón de países que parecen no tener presencia en el campo tecnológico. Una de las variables del índice, guarda relación con anfitriones en la internet (por mil personas), en la que Panamá tiene una presencia de 1.9, Costa Rica 4.1 y Finladia 200.2. Esta situación, permite observar el lugar que ocupa nuestro país en el mundo tecnológico y la magnitud del esfuerzo que se debe realizar como sociedad para alcanzar crecientes niveles de desarrollo humano.⁷⁴

Una de las acciones claves hacia el futuro es la inversión y uso creativo de tecnología informática en educación. Las escuelas rurales, indígenas y urbano marginales no disponen en general de este recurso y sus estudiantes presentan desventajas significativas frente al resto, en el conocimiento y manejo de las tecnologías modernas. ¿Cómo crear oportunidades igualitarias en el acceso a la tecnología informática y a las comunicaciones con fines de aprendizaje?. ¿Cómo evitar la ampliación de la brecha tecnológica y en la calidad de los aprendizajes entre las áreas urbanas, indígenas y rurales?.

4.7 La Evaluación y Rendición de Cuentas de los Resultados Educativos.

Una de las políticas que se impulsa con mayor fuerza en los sistemas educativos latinoamericanos, en los últimos años, se relaciona con la evaluación de logros educativos. Esto es así, pues los países más comprometidos con el mejoramiento de la calidad de la educación, han optado por establecer estándares educativos, debidamente consensuados, así como los medios técnicos para medir los logros en los aprendizajes y la responsabilidad que en ellos tienen los actores educativos.

Países como Chile, Argentina, México, Costa Rica Colombia y Brasil cuentan desde hace algunos años con sistemas de evaluación de los resultados educativos. Igualmente, ellos han participado en evaluaciones regionales, en el marco de las iniciativas que promueve el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (UNESCO, Chile). Algunos de ellos, también han integrado el grupo de países que a nivel mundial han participado en el tercer Estudio Internacional de Matemática y Ciencias (TIMSS). Otros países de la región han incorporado la evaluación, como parte de sus proyectos de reforma educativa.

Panamá tuvo una primera aproximación, con sentido experimental, en los años 1987 y 1988. En 1995 se estableció el día de la evaluación (31 de octubre) y se realizó la primera evaluación masiva y nacional, con estudiantes de VI grado de Primaria, III y VI año de Educación Secundaria, en las asignaturas de Español y Matemática. Estas

⁷⁴ PNUD. Informe Sobre el Desarrollo Humano 2001. México. Ediciones Mundi-Prensa. 2001. Págs. 50-53.

evaluaciones con carácter muestral, se continuaron durante los años 1996, 1997 y 1998. Como otras innovaciones, este proceso se vio afectado por la falta de sostenibilidad técnica y administrativa, la insuficiencia de recursos especializados en el tema y la escasa utilización de sus resultados. Ello ha impedido que el país cuente actualmente con un sistema que le permita definir sus estándares, medir sus logros, difundir sus resultados y tomar decisiones para mejorar la educación. Es decir, impulsar una auténtica cultura de evaluación y mejoramiento continuo de la educación nacional.

La evaluación educativa.

Cuando nos referimos a la educación en un mundo de constantes cambios, debemos preguntarnos ¿Qué deben aprender nuestros los alumnos?. ¿Cómo saber si lo aprendieron?. ¿Cómo se miden esos resultados?. ¿Qué usos darle a esa información?.

Tal como lo reconoce la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa, , es imprescindible que cada país defina y decida los estándares de aprendizaje con precisión; elabore y aplique las pruebas nacionales y puedan evaluar el impacto que han tenido sus políticas educativas. Los resultados de esta evaluación representa un factor de importancia para medir también la eficacia de la escuela y el desempeño de docentes y directores del centro escolar. (PREAL, 2000:24)

Los estándares representan lo que los alumnos deben aprender en cada área del saber, en cada grado, así como las actitudes y valores que deben vivenciar. Son declaraciones claras y consistentes que permiten comunicar a padres y personas interesadas, lo que se espera que aprendan los estudiantes, de modo que ellos les ayuden en sus estudios y conozcan los niveles de aprovechamiento escolar que alcanzan.

Pero, además, la evaluación representa un valioso instrumento de rendición de cuentas a la familia y a la comunidad, sobre los logros obtenidos y acerca de las brechas existentes entre los aprendizajes previstos y los resultados realmente obtenidos, con vista a identificar las causas y proponer posibles soluciones. Permite también fortalecer la autoridad y confianza de directivos, docentes y la comunidad, al tener información sobre los procesos y resultados de la educación y poder realizar los cambios que se requieren para mejorar los aprendizajes.

Aunque algunas personas y medios de comunicación se interesan en la evaluación, por saber cuáles son las “buenas” y “peores” escuelas, la evaluación de resultados puede tener una mejor función. Puede servir por ejemplo, para: proporcionar información oportuna y confiable a la comunidad educativa sobre lo que aprenden los alumnos; evaluar innovaciones o reformas curriculares; identificar factores que influyen en el éxito de algunas escuelas y hacer reconocimientos y ponerlos de ejemplo para otros centros; identificar escuelas de bajo rendimiento para ayudarles a lograr sus objetivos; generar estudios e investigaciones sobre variables internas o asociadas al rendimiento escolar; contar con insumos para introducir en los programas de formación y capacitación de docentes; fortalecer la responsabilidad por los resultados educativos y por la rendición de cuentas a la comunidad.⁷⁵

Es importante que Panamá asuma con responsabilidad el deber de impulsar un sistema de evaluación y rendición de cuentas de logros educativos. La Ley ofrece un marco propicio para ello. Existen además, experiencias técnicas y organizativas, nacionales y extranjeras, que pueden ser útiles en el momento de tomar la decisión sobre este valioso tema.

5. EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y PARA LA VIDA

Un factor directamente asociado a la pobreza es el trabajo productivo. Se considera que los pobres en general son personas que no poseen un empleo o medio de generar ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y llevar un vida decente. La pobreza en el área rural responde a la forma de inserción campesina o indígena, en condiciones salariales afectadas por los bajos ingresos, reducida o nula calificación e inestabilidad en el vínculo laboral. La inserción precaria en el mercado de trabajo, su bajo nivel educativo y de competencia laboral, es una situación generalizada en los grupos humanos pobres. En este sentido, las posibilidades de lograr un empleo o insertarse en una actividad productiva estable dependen de las características económicas del medio pero, también, en una proporción importante, de la formación lograda.⁷⁶

⁷⁵ [Http://www.lasummit.org/sp/sp/sp-briefing-secii.html](http://www.lasummit.org/sp/sp/sp-briefing-secii.html).

⁷⁶ Cafferata, Agustín. Pobreza y Políticas Sociales. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires, Argentina. 1987.

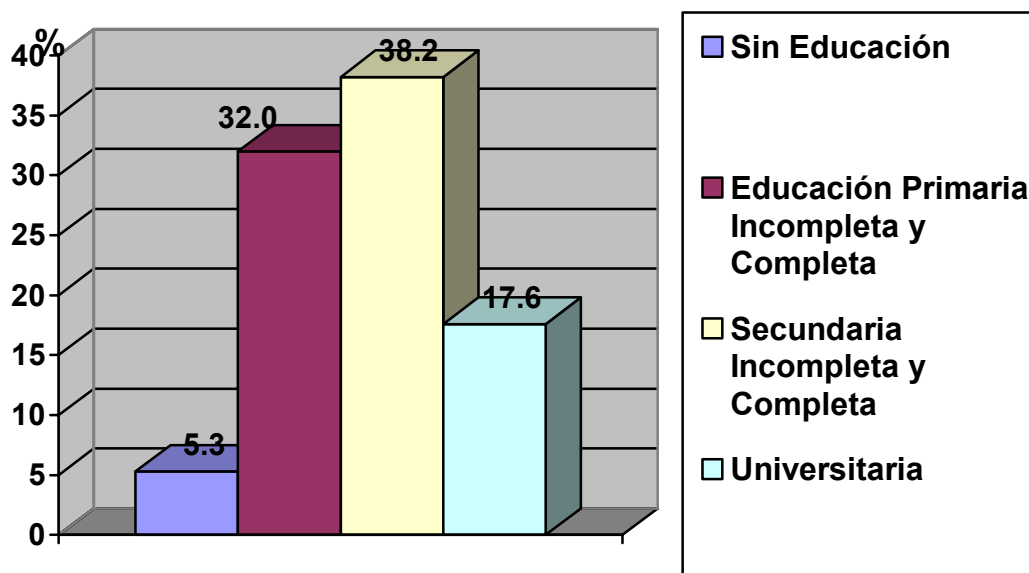
5.1. Los Niveles Educativos Definen las Oportunidades Laborales y Salariales.

Se considera que la formación, por la vía escolarizada o la capacitación en el puesto de trabajo, es una condición importante para tener acceso al mercado de trabajo y obtener una remuneración que satisfaga las necesidades de las personas y los hogares. Si bien no existe una relación exacta entre escolaridad, empleo y remuneración, si se puede afirmar que las personas con estudios post primarios se encuentran en mejor condición que otras que tienen ninguno o apenas unos grados de educación primaria.

En Panamá la población ocupada de 10 años y más representaba 1, 010,837 personas, según el Censo del 2000. De este total el 5.3% no posee ningún grado de escolaridad, el 38.2% tiene algún grado o estudios primarios completos; y los que poseen secundaria incompleta o completa constituyen el 38.2%. El resto, tiene estudios de postgrado, maestría, doctorado y otros de nivel superior no universitario. (Ver gráfica No.9)

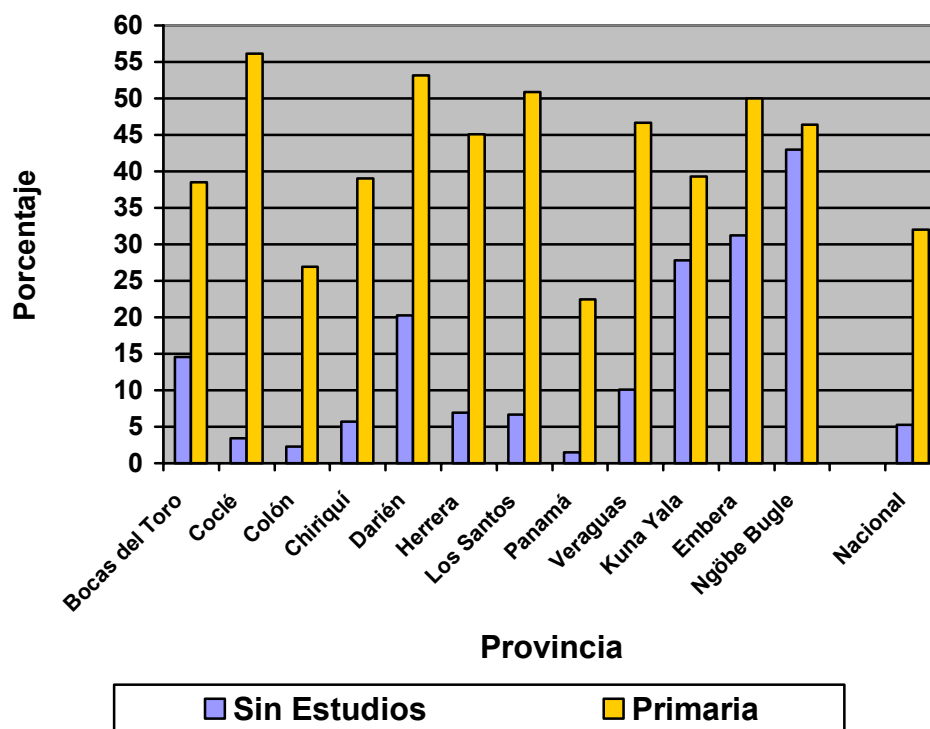
Llama la atención que el más bajo nivel educativo en las personas que trabajan se encuentra entre los hombres, exceptuando la situación de las comarcas indígenas, donde son las mujeres las que se encuentran en desventaja. Así se puede observar que el 82.5 % de la población ocupada sin grado aprobado y el 80.5% y con primaria incompleta y completa, se encuentra entre los hombres.

Gráfica 9. POBLACION OCUPADA SEGUN NIVEL EDUCATIVO, AÑO 2000



Los más bajos niveles educativos de la población ocupada se encuentran en las provincias de Darién, Bocas del Toro, Veraguas, y en las comarcas indígenas. Por ejemplo, en Darién el 73.5% de la población trabajadora está integrada por personas sin grado alguno de educación(20.3%) y con solo estudios primarios (53.2%). Las personas trabajadoras con escolaridad secundaria y universitaria representan apenas el 20.1% y el 3.7% del total. En la Comarca Ngäbe Buglé , esta población representa el 89.4%.(Ver Gráfica No.10)

Gráfica 10. POBLACION OCUPADA SIN GRADO ALGUNO O EDUCACION PRIMARIA, NACIONAL POR PROVINCIA, AÑO 2000



Las áreas con mayor nivel educativo en su población trabajadora son: Panamá, Colón y Coclé. En la provincia de Panamá, por ejemplo, las personas sin grado alguno y con escolaridad primaria representan solo el 24.0% del total la población que trabaja. En cambio las personas con estudios secundarios(43.8%) y con estudios universitarios(22.6%), constituyen las dos terceras partes de su fuerza productiva.⁷⁷

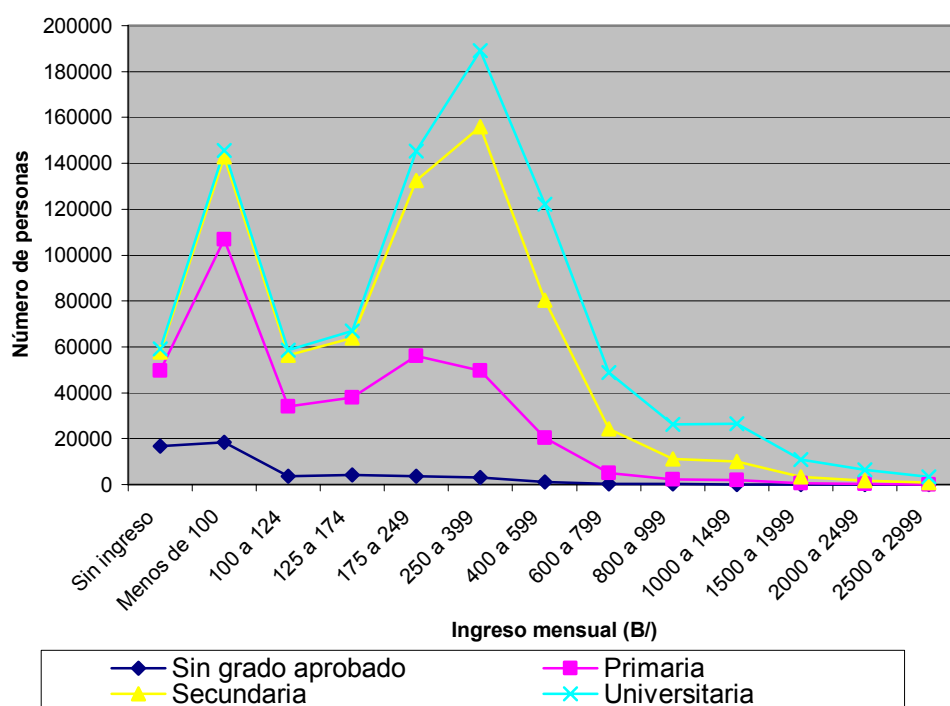
Otra vertiente de análisis la provee la población ocupada por segmento del mercado de trabajo. Según la Encuesta de Niveles de Vida del Ministerio de Economía y Finanzas (1997), las personas ocupadas con ninguna educación se sitúan mayoritariamente en el sector informal(77.1%) y en menor proporción en el sector formal(22.9%). Con educación primaria el 69.8% se encontraba en el sector informal y el resto en el formal. Esta tendencia cambia a partir de la educación secundaria. En el sector formal se ubican con esta educación un 57.8%, con formación postsecundaria, el 68.4% y con universidad el 81.3%. Todo ello es revelador de la influencia que tiene la educación en la ubicación de la fuerza laboral dentro del mercado ocupacional y las oportunidades que puede lograr en ese mercado.

La relación entre nivel educativo y salario en la población ocupada es un tema de interés en el análisis de la pobreza en el país. En ese sentido, se observa que los grupos sin ingreso y de menor ingreso corresponden a personas que carecen de escolaridad o poseen educación primaria. En sentido contrario, los niveles de mayor ingreso se concentran en personas que poseen una escolaridad secundaria o universitaria. Así se observa, por ejemplo, que las personas trabajadoras sin ingreso pertenecen mayoritariamente (82.7%) a la población que tiene ninguna (27.6%) o una escolaridad primaria (55.1%). Las que devengan menos de 124 balboas al mes, corresponden al 84.0%, integrada por quienes han realizado estudios primarios(56.4%) y secundarios(27.6%).

⁷⁷ República de Panamá. Contraloría General de la República. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Vol. II, Población. 14 de mayo de 2000. Cuadro N0.16.

Igualmente, según el Censo de 2000, aquellas personas con escolaridad primaria y secundaria representan la mayor parte de las que perciben entre 125 y 249 balboas. Con educación secundaria(49.4%) y universitaria(22.3%) se encuentra la mayor proporción de la población ocupada que percibe entre 250 y 599 balboas de ingreso al mes. Las personas sin grado que alcanzan este ingreso representan apenas el 1.1%. A medida que se asciende en la curva de ingreso, predomina la presencia de quienes han estudiado en los niveles superiores del sistema educativo. Así encontramos que en el tramo de 800 y 999 balboas, se concentran en un 57.9% personas con estudios universitarios, en un 33.9%, con estudios secundarios; un 7.6% con estudios de primaria y los que no poseen grado, sólo el 0.6%. Es decir, existe una brecha salarial muy grande por motivos educativos. Una de cada cien personas sin grado reciben este ingreso, pero en los que poseen estudios secundarios es 34 y universitarios es 58 de cada 100 personas. En ese sentido, se podría decir que un egresado de secundaria puede llegar a devengar hasta cuatro veces más que uno de primaria y dos veces menos que uno de educación superior. (Gráfica 11)

Gráfica 11. POBLACIÓN OCUPADA DE 10 AÑOS Y MÁS DE EDAD POR INGRESO MENSUAL, SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN. Año 2000



Este hecho permite destacar que a menor nivel educativo, menor ingreso y que el ingreso tiende a aumentar con el nivel de escolaridad en la población ocupada. De este modo, la oportunidad educativa de la población puede representar un factor determinante en la participación de las personas en el mercado laboral y en la percepción de un ingreso que le permita cubrir requerimientos de salud, alimentación, educación, vivienda y cultura, que guardan estrecha relación con una calidad de vida digna. Es necesario preguntarse entonces ¿Cómo pretender mejorar la condición de los grupos pobres si estos carecen de los niveles de formación indispensables para trabajar y vivir decentemente?. ¿Cómo lograr elevar los niveles de ingreso para satisfacer las necesidades fundamentales de las

familias rurales, indígenas u urbano marginales, cuando las cabezas de esos hogares no poseen los conocimientos, habilidades y actitudes que les permitan realizar eficazmente una actividad productiva, que genere ingresos de manera estable?. ¿Cómo se puede hablar de políticas empleo efectivas sin valorar suficientemente las políticas destinadas a mejorar la equidad y calidad de la educación y la formación de las personas?.

5.2. La Educación para el Trabajo es Prioritaria para el Desarrollo Humano.

Actualmente se reconoce que el desarrollo humano, con equidad y democracia, la dinamización de las potencialidades productivas de los diferentes grupos de población, la generación de alternativas de inserción en el empleo y el incremento de la competitividad, pasan necesariamente por las oportunidades a una formación de calidad de las personas.

La educación para el trabajo es un tema que resurge con el interés renovado que adquiere la educación en los años 90. A medida que las economías se transforman, se incrementa y amplía el conocimiento y produce la innovación tecnológica, los mercados de trabajo cambian y varían los requerimientos ocupacionales, así como la demanda de formación de las personas para ejercer las diferentes actividades de la estructura económica y social.

A diferencia del pasado, cuando se establecía una relación directa entre formación y tipo de empleo, hoy esa relación no es tan obvia y un oficio o tarea productiva, por sencilla que sea requiere por lo menos tres tipos de competencias: las competencias laborales genéricas, aplicables a diversos puestos de trabajo y la vida en la comunidad. Las competencias laborales específicas, o saberes y destrezas que demanda cada ocupación en particular, así como también, las actitudes y valores que les permiten a la persona asumir un comportamiento apropiado en sus puesto de trabajo y en la organización donde labora, se relacionan con el estilo y la personalidad del trabajador.

La competencia laboral es la capacidad de lograr un objetivo o resultado ocupacional en un contexto dado. Una capacidad comprobada para llevar a cabo una tarea en el ámbito operacional de ocupación respectiva. Es el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y aptitudes que el trabajador ha adquirido a lo largo de la vida, que se requieren para el desempeño de una función productiva, a partir de las expectativas de calidad esperadas por el sector productivo.⁷⁸ Además del conocimiento y las habilidades, interesa mucho la comprensión que tenga la persona de lo que hace. La comprensión del entorno laboral diferencia el trabajador de hoy del de ayer.⁷⁹ Pues está lejos el día en que el trabajador era considerado una máquina; una pieza de la cadena de montaje que actuaba automáticamente realizando una tarea repetitiva y mecánica. El trabajador no es una máquina ni puede actuar como una máquina.

En este marco la educación permanente, a lo largo de la vida, representa el hilo conductor de la formación y el enfoque que permite utilizar todos los espacios de la vida de las personas, como un escenario de aprendizaje para el trabajo, es decir: aprender en la escuela, la calle, el barrio, el espacio rural, el hogar, la empresa, el sindicato y de la propia experiencia. La formación para el trabajo, representa así también una educación para la vida. Significa educación formal, pero también no formal e informal; es autoaprendizaje, alternar formación y práctica, formación a distancia, uso de nuevas tecnologías pero también de las convencionales; perfeccionamiento y capacitación en el puesto de trabajo, certificar la capacidad, organización modular, trabajar en diversas competencias, emprender iniciativas y proyectos; trabajo por el mejoramiento de su comunidad y del entorno social y natural.⁸⁰

5.3. La Formación para el Trabajo y para la Vida, Demanda Mayor Responsabilidad del Estado y la Sociedad.

La educación para el trabajo no puede atribuirse con exclusividad a un tramo o nivel educativo en particular, pues todo el sistema desde el preescolar, debería formar para el trabajo.

En un mundo en el que el conocimiento cambia vertiginosamente, las personas se ven obligadas a aprender continuamente y actualizar sus destrezas y saberes en la medida en que cambia el conocimiento y la forma de hacer las cosas dentro de sus área de trabajo, especialidad o profesión. De allí que la educación para el trabajo sea además, una educación a lo largo de la vida de las personas.

Sin embargo, no en todos los niveles educativos la formación para el trabajo adquiere el mismo sentido ni tiene los mismos énfasis. En la primaria o básica, por ejemplo, la educación se dirige más hacia las competencias para la

⁷⁸ México. Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral.

⁷⁹ PNUD. Educación la Agenda del Siglo XXI. Op.cit.

⁸⁰ Labarca Guillermo. Formación y Empresa. OIT-CINTERFOR. Montevideo, Uruguay.1999.

empleabilidad, es decir competencias generales y desarrollo de la personalidad. La educación secundaria o media debería ofrecer la oportunidad de explorar diversas posibilidades para el trabajo desarrollando competencias generales y algunas más específicas. La formación post media está cada vez más orientada al aprendizaje de las competencias específicas para el trabajo. Estos niveles y énfasis no son excluyentes, ellos son complementarios y se refuerzan. Lo importante es establecer mecanismos que interconecten la educación formal y el trabajo.

5.4. La Formación para el Trabajo en el Sistema Educativo.

En Panamá como en una buena parte de países de la región existen por lo menos cuatro tipos de instituciones destinadas a formar competencias más específicas para el trabajo: Las instituciones de educación media en la modalidad profesional y técnica (Ejem: Colegios Artes y Oficios y Artes Mecánicas; Institutos Profesionales y Técnicos.), las instituciones de educación superior post medio (no universitarias), las universidades y los programas de formación profesional. Estos programas se realizan principalmente en el Instituto de Formación Profesional (INAFORP), que es un modelo similar al que existe en otros países de la región (SINAI, Brasil; INA, Costa Rica; SENCE, Chile; SENA, Colombia). Funciona en la dimensión no formal, fuera de la esfera académica y escolar regular, y está dotado de autonomía y financiamiento. En 1997 había capacitado a unas 24 mil personas en diversos oficios en el centro fijo, acciones móviles y formación en la empresa. Otra modalidad es la formación para el trabajo es a través de la empresa. El sector productivo asume una gran responsabilidad en la formación de los trabajadores de manera autónoma o asociado a otras instituciones del Estado o particulares.

Dentro del sistema educativo panameño, la formación para el trabajo no es una dimensión ausente. Ella, en el aspecto formal, es parte de los principios y fines, de la estructura académica y del quehacer de algunas instituciones educativas en el país. El nivel medio o segundo nivel de enseñanza, es el más directamente vinculado a la formación para el trabajo. Su orientación se expresa mediante la formación de peritos y bachilleres profesionales y técnicos, destinados al mundo laboral.

Un diagnóstico realizado en 1997, reflejó las siguientes situaciones críticas en la educación media:

- Escasa relación entre las carreras que se ofrecía y las oportunidades de empleo.
- La formación no se correspondía con las destrezas y habilidades que demandaba el puesto de trabajo.
- Poca relevancia de los programas de orientación profesional, para guiar a los estudiantes en las opciones formativas más compatibles con sus capacidades y expectativas.
- Marcado énfasis en el campo comercial, en relación con los otros sectores, como el agropecuario, que muestra disminución de la matrícula.
- Bajo desempeño del personal docente.
- Excesivo tecnicismo y poca relación entre la formación y las competencias requeridas para el empleo.
- Una oferta fragmentada y dispersa con: 10 planes de estudio comerciales, tres de agropecuaria, tres en educación para el hogar, cinco industriales, 18 planes de perito industrial (no conducen al Bachillerato), es decir, 39 especialidades.

La Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña, 1997-2006, que se sustenta en la Ley 34 de 1995, propone la transformación del nivel, en los términos siguientes:⁸¹

- Estará orientada a desarrollar competencias fundamentales diversas para acrecentar capacidades personales y la interacción social, así como destrezas académicas y técnicas que aseguren condiciones básicas para trabajar y seguir estudiando.
- Buscará romper el dualismo entre lo académico y lo técnico, entre la teoría y la práctica,.
- Ofrecerá una amplia gama de opciones educativas según intereses de los estudiantes y cambios en el mercado de trabajo y de los estudios superiores.
- Se garantizará una oferta educativa sustentada en los principios de aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a emprender.
- Se desarrollará mediante prácticas y procesos educativos innovadores, metodologías activas y dinámicas centradas en los aprendizajes mediante proyectos.
- La elaboración del nuevo currículo consultará a los docentes pero también a los empresarios gremios y trabajadores. Se integrarán acciones con el sector empresarial y laboral.
- Creación de 13 centros educativos pilotos para evaluar y validar la nueva experiencia. En esos centros se ensayarían las nuevas ofertas organizadas así: un año de núcleo común y dos diversificados en cinco áreas fundamentales para el desarrollo: un bachillerato científico y humanístico y cuatro bachilleratos en el área

⁸¹ República de Panamá. Ministerio de Educación. Estrategia Decenal. Op.cit.

profesional y técnica: gestión empresarial, finanzas y comunicación; tecnología industrial, agropecuaria ; y familia y desarrollo comunitario.

Estos principios de la Estrategia se empezaron a implementar mediante un currículo experimental del 10º grado, en un número reducido de colegios durante 1999 (13). Al mismo tiempo, se trabajó en el análisis de las alternativas de formación para 11 y 12 grados de la media. Esta experiencia tuvo resistencia de algunos docentes, pues aludían que les afectaba la carga horaria y generaba incertidumbre frente a su contratación futura. Con el cambio de gobierno se suspendió este proyecto. Todo parece indicar que actualmente se introducen nuevas ofertas, pero el país no cuenta con un modelo integral de renovación de la educación media orientada hacia el trabajo.

La educación secundaria o media es el nivel más complejo del sistema por los múltiples objetivos que debe atender: completar formación general, prepara para la universidad y preparar para el mercado del trabajo. ¿Cómo debe abordarse la transformación de este nivel para que responda mejor a los requerimientos del trabajo?. ¿Qué lecciones nos ofrecen las experiencias internacionales en este campo?

5.5. El Desarrollo del Comportamiento Emprendedor.

Una de las tendencias más importantes en la formación para el trabajo y para la vida, dice relación con la capacitación para el desarrollo del comportamiento emprendedor. Se sustenta en investigaciones realizadas en la Universidad de Harvard y en el Massachusetts Institut of Tecnology (MIT) de los Estados Unidos, que han generado la convicción de que el uso y aplicación que se haga de los conocimientos, así como la capacidad de desempeño general, dependen en última instancia del comportamiento humano. Estas investigaciones culminaron con la elaboración de un programa de capacitación centrado en tres áreas de comportamiento humano: el logro personal, la planificación y la autoconfianza y el ejercicio del poder.

Este sistema llevó a la Comisión de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNTAD) a impulsar el programa EMPRETEC, destinado a crear hábitos y conductas emprendedoras en las personas, más allá de su condición cultural, económica y social. Este programa que se desarrolla en Panamá, se propone promover la búsqueda de oportunidades e iniciativas, logrando que las personas se anticipen a las demandas, extiendan sus servicios a otras áreas y aprovechen todas las oportunidades del medio. Se forma para que sea capaz de correr riesgos, evaluar alternativas, controlar resultados y plantearse retos. También busca el logro de eficacia y calidad, con el esmero de hacer las cosas siempre mejor y más económico, asegurando la aplicación de normas de excelencia. Se estimula la persistencia y el cumplimiento, asumiendo responsabilidades, la consulta y la investigación continua.

Este enfoque contribuye a forjar una personalidad más independiente, creativa y responsable frente a los problemas y los proyectos. En sectores afectados por la pobreza, la falta de iniciativas y de esperanzas, este modelo de capacitación, podría insertarse a una estrategia integral de formación para el trabajo y para la vida, con énfasis en el desarrollo humano, que revalorice y ponga a las personas en centro de la preocupación de los gobiernos y de la sociedad en su conjunto.

Todas estas experiencias y otras no descritas, pueden ser útiles en el momento de definir la estrategia de formación para el trabajo a seguir en Panamá, teniendo especial cuidado de asegurar las oportunidades igualitarias para todas las personas, con particular acento en los más pobres. Podrían combinarse diversas alternativas: algunas más formales, otras más selectivas, otras masivas, todas en función de las necesidades del desarrollo y de las necesidades y posibilidades de las personas. Se debe poner atención en buscar la articulación entre la teoría y la práctica; entre la formación, trabajo y empleo; mediante el vínculo de las escuelas técnicas a las industrias y las empresas y el desarrollo del espíritu emprendedor y la creatividad en los estudios. Se trata de motivar a los empresarios para trabajar en este esfuerzo y a las personas para que impulsen el autoempleo, de modo que sean capaces de trabajar asociativamente o crear su propia fuente de trabajo, mediante la micro y pequeñas empresas.⁸²

6.-LA FORMACIÓN, MOTIVACIÓN Y DESEMPEÑO DEL PERSONAL DOCENTE.

El personal docente es considerado un factor determinante en la calidad de la educación y quizás el que mejor garantiza en el largo plazo la continuidad y éxito de los cambios y la nueva cultura educativa.

⁸² Díez Hochleitner, en Aprender para el Futuro. La Educación Secundaria Pivote del Sistema Educativo. Fundación Santillana. España. 1998.

Los cambios rápidos que se observan en todas las dimensiones de la vida de las personas, generan cambios también en los sistemas educativos y en el funcionamiento de la escuela. Se espera que el docente no solo acompañe estos cambios, sino que desde sus posibilidades también los encabece. Tal como lo expresa el informe Delors, “esto significa que esperamos mucho del personal docente, que se le exigirá mucho... El aporte de maestros y profesores es esencial para preparar a los jóvenes, no solo para que aborden el porvenir con confianza, sino para que ellos mismos lo edifiquen de manera resuelta y responsable”⁸³

Los niños y niñas opinan como debe ser un buen docente:

“Tiene que ser bueno, amigable y tener confianza en mí... debe escucharnos y comprendernos a todos nosotros...y no perder nunca la calma”. Rosa. 9 años. Nueva Zelanda.

“ Me enseña a portarme bien, me enseña a leer libros y cuentos y me enseña a estudiar” Abdel. 7 años. Panamá.

“Que enseñe de verdad, no sea regañona y cuando haga una pregunta la conteste” María Cristina. 11 años. Panamá.

“ Me gusta un maestro que me enseñe a pensar y a encontrar respuestas por mí mismo”. Bongani. 9 años. Zimbabwe.

“ Un buen maestro es quien nos guía por el buen camino para alcanzar nuestras metas”. Analía. 12 años. México.

Se espera que el personal docente contribuya de modo importante en la formación de actitudes positivas con respeto al estudio y la investigación; deben ayudar a despertar la curiosidad, desarrollar la autonomía, fomentar el rigor intelectual, manejar las herramientas modernas de la información y crear las condiciones necesarias para el éxito de la enseñanza formal la educación permanente. Así mismo, se espera que ellos hagan frente a fenómenos como la pobreza, el hambre, la violencia y la droga, que son problemas del entorno social, pero que en los últimos años empiezan a penetrar con fuerza en las aulas escolares.

En síntesis, se le pide al personal docente que tenga éxito allí donde las familias, las iglesias y los organismos del estado han fracasado.

Sin embargo, este personal docente no podrá responder a las expectativas que se tienen, sino se mejora su formación y capacitación, su contratación y las condiciones en que realiza su trabajo. La calidad de la educación puede verse seriamente afectada sino posee las capacidades, competencias, las oportunidades profesionales y la motivación para lograr un desempeño óptimo.

Si bien la calidad y pertinencia de la educación depende de los buenos docentes, también la situación del docente depende de la educación. Ello es así pues tal como lo reconoce la OIT-UNESCO, si la enseñanza no inspira confianza ni goza del apoyo de la comunidad, tampoco el personal docente podrá contar con ese respaldo. Cuando la sociedad subestima la función del sistema educativo y no valora suficientemente sus aportes, se desvaloriza obligatoriamente la situación de las personas responsables de ejercer la función docente. Igualmente, el respeto que se tiene por los educadores, engendra respeto por la función que desempeñan. Cuando la profesión docente está mal vista en la sociedad, este prejuicio se hace extensivo también en el sistema educativo oficial.⁸⁴

Actualmente se percibe la escasa valoración y pérdida de prestigio social del que gozaban los docentes en la comunidad. Recuperar la confianza y el prestigio dependerá no solo del esfuerzo individual que realice cada docente por superarse y ser mejor profesional, sino también de la imagen que proyecte la escuela, como un lugar atractivo para estudiantes, docentes y familias, capaz de adecuarse a los cambios de su entorno y de trabajar articuladamente con la comunidad.

6.1. Formación y Capacitación del Personal Docente.

⁸³ Delors Jaques et al. Op.cit. Págs. 161- 162.

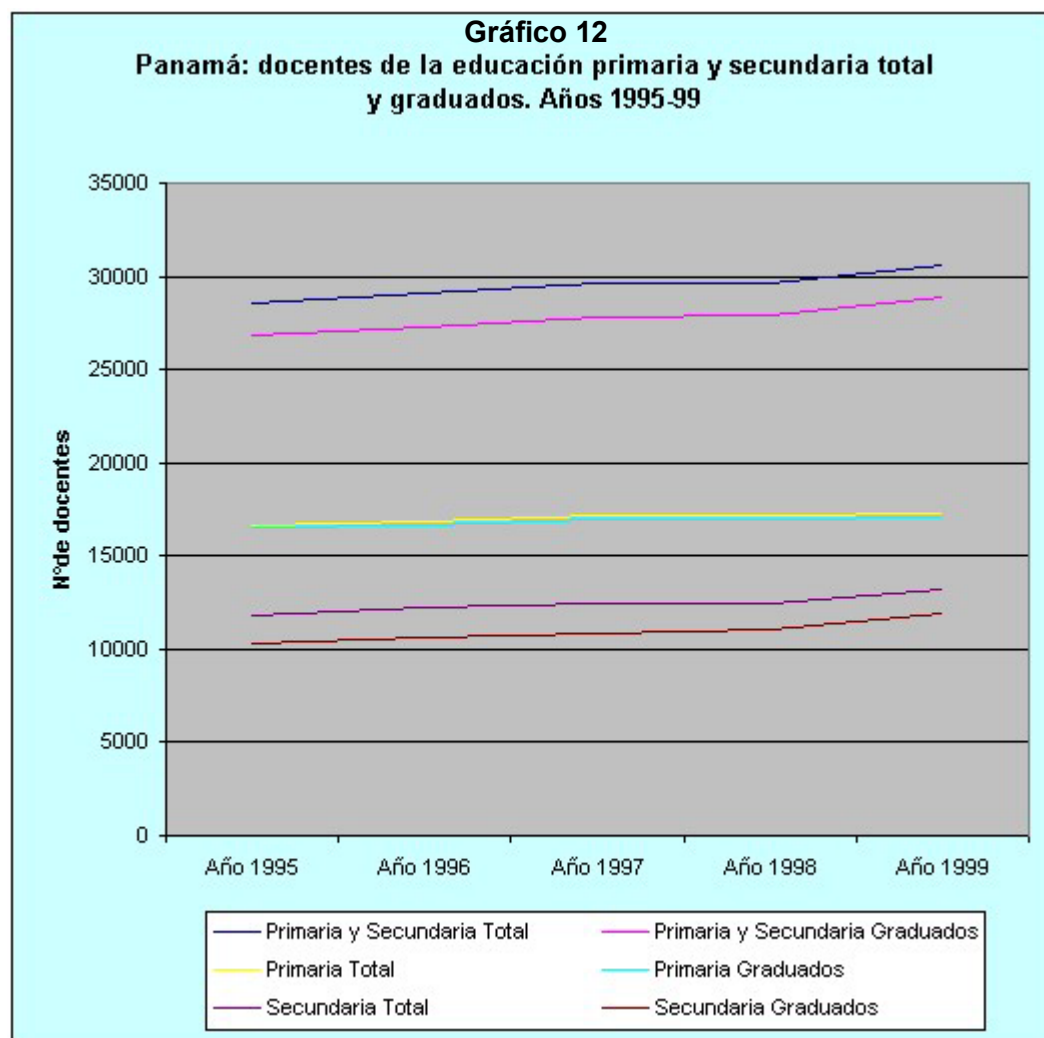
⁸⁴ OIT-UNESCO. Informe de Comité de Expertos sobre la Aplicación de la Recomendación Relativa a la Situación del Personal Docente. Quinta Reunión. Ginebra. Octubre 1988. Párrafos 13-17.

Panamá ha mostrado históricamente un interés especial en la formación y capacitación del personal docente, bajo la consideración que solo con docentes formados es posible asegurar la alfabetización y democratización de la educación en el país. En atención a este propósito se crearon tempranamente en país las disposiciones legales para la formación docente así como las escuelas normales de varones e institutoras (Ley 11 de 1904).

La evolución de la República ha marchado también asociada a los esfuerzos destinados a expandir la escolarización y a formar a los maestros y profesores necesarios en las escuelas que se creaban en las alejadas comunidades y las cabeceras de provincias del país. En este sentido, un reconocimiento especial merece el papel jugado por las escuelas normales, sobre todo la Juan Demóstenes Arosemena (Santiago, Veraguas) y la Universidad de Panamá. Durante los años 70 se formaron también educadores para áreas indígenas

Según estadísticas de la Contraloría General de la República, en Panamá existía en 1999 un total de 17,301 docentes en las escuelas de enseñanza primaria en el país. De este total, el 98.5% (17,043) era graduado y el 1.5% aparece como no graduado. El personal docente no graduado es registrado, fundamentalmente, como personas con título de enseñanza media (Gráfico 12).

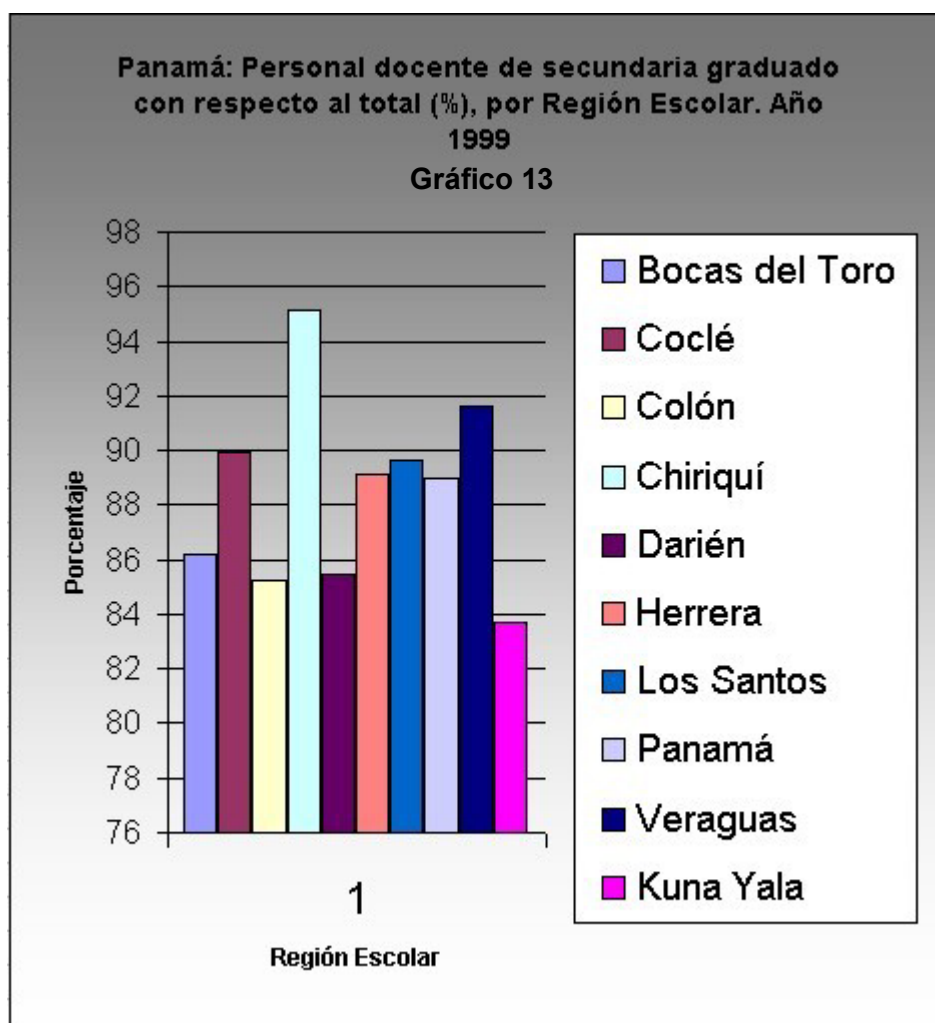
Del total de docentes graduados (17,043), el 66.2% poseía estudios de maestro de enseñanza primaria (título ofrecido por la Escuela Normal a nivel de un bachillerato de educación media); el 1.9 % con título universitario en pedagogía, el 19.3% con otro título universitario y el 12.4% formado como maestro de asignatura especial (Educación para el Hogar, Agricultura, Inglés, etc.). No existe ninguna persona en el país que ejerza como docente de primaria que no posea al menos estudios de educación media.



El mayor número de personal no graduado se concentra en las provincias de Panamá (154), Darién (31) y Chiriquí (30). Sin embargo, provincias como Coclé carece de docentes no graduados y Veraguas solo posee 1.

Desde el punto de vista del personal con título universitario, llama la atención que la mayor concentración la registra Kuna Yala con 28.9% de los docentes de la Comarca, seguida de Colón con 26.6% y Panamá con 25.7%. El resto de las provincias está por debajo del promedio nacional. Este fenómeno se puede explicar quizás por el procesos de escolarización creciente que ha tenido esta Comarca en los últimos años y la atracción que ejerce en profesionales universitarios tanto indígenas como de otras áreas del país, que no tienen más opción laboral que prestar servicios educativos en esa región.

Para el mismo año (1999) el país contaba con 13,250 profesores de enseñanza media. El 89.7 % de este personal tenía título universitario y el 10.3% no poseía título. Esta situación era ligeramente superior a la que mostraba el sistema en 1995, cuando los graduados representaban 87.4%. El mayor número de docentes graduados tenía título de profesorado (90.5%), el resto tenía otros títulos, situación que se ha mantenido constante en los últimos cinco años.



Las regiones con un mayor porcentaje de docentes de Educación Media graduados son: Chiriquí (95.1%) y Veraguas (91.6%). En sentido contrario, las que menor proporción de docentes graduados tienen son: la Comarca Kuna Yala (83.6%), Darién (85.4%), Colón (85.2%) y Bocas del Toro (86.1%). (Gráfica No 13)

Esta alta proporción de personal docente graduado en todas las provincias, probablemente se explique por la elevada oferta de servicios profesionales que se presenta cada año en los concursos para ocupar posiciones docentes en el Ministerio de Educación. Esto permite seleccionar a las personas que muestran los títulos más altos. Un ejemplo que destaca el desfase entre oferta y demanda de recursos docentes lo presenta el proceso de reclutamiento de maestros y

profesores que realiza el Ministerio de Educación cada año. En el último concurso se abrieron 1,606 posiciones para docentes de Preescolar, Primaria, Premedia y Media. En cambio el número de solicitudes recibidas por el Ministerio de Educación fue de 19,500. La mayor oferta profesional en media se observa en las áreas de Ciencias Sociales, Español, Comercio, Educación Física, Biología, en donde existe un número de graduados universitarios superior a la demanda formal del sistema. En cambio la oferta es insuficiente en especialidades como : Matemática, Física e Inglés.

La oferta de personal docente titulado, puede mostrar un panorama satisfactorio en el País. Sin embargo, conviene preguntarse: ¿Está realmente preparado este personal para realizar una labor docente de calidad? ¿La Escuela Normal y las Universidades, especialmente la Universidad de Panamá, están proveyendo las competencias pedagógicas requeridas para que los futuros docentes se desempeñen con eficacia? ¿Existen vínculos entre el Ministerio de Educación, como empleador y las instituciones universitarias como formadoras, sobre requerimientos y calidad de la formación de los docentes?

6.2. Debilidades en la Formación y Capacitación del Personal Docente:

Parece existir en una buena parte de la población panameña la percepción que la formación docente es deficiente. Que el personal docente formado presenta debilidades marcadas en cuanto los contenidos o saberes a transmitir (¿Qué enseñar?), así como en el manejo de las estrategias y técnicas didácticas (¿Cómo enseñar?) y de situaciones relacionadas con la gestión eficiente del aula, para asegurar altas expectativas de aprendizaje.

La mayor parte de los programas que se utilizan tanto en la formación docente, como en servicio (capacitación), giran en torno a concepciones tradicionales de la enseñanza y los aprendizajes, que dejan de lado asuntos críticos de la formación como el conocimiento matemático y del lenguaje, el desarrollo del pensamiento crítico y creativo, los valores, lo mismo que los métodos que aseguren aprendizajes efectivos en las y los estudiantes.

Igualmente, muchas personas consideran que el problema de la formación docente en la Básica, Media y Superior, hace relación directa con la carencia de una política nacional orientada a atender esta necesidad. Esta carencia se manifiesta en el hecho de la ausencia de voluntad política para atender este importante asunto, a la débil formación de muchos profesores universitarios y de la normal superior, a tal grado que un elevado porcentaje no posee título de postgrado, maestría o doctorado. En otros casos, porque aunque ostentan títulos de alto nivel, no manejan adecuadamente el contenido ni estrategias didáctica para la formación docente. Por otra parte, el pensum académico, de algunas carreras universitarias que se ofrecen, data de varias décadas atrás, lo cual raya en la obsolescencia, frente a los acelerados ritmos de crecimiento del conocimiento y las disciplinas en el mundo de hoy. Asociado a ello, se encuentra un currículo con proliferación de asignaturas inconexas, cuando la tendencia actual apunta en sentido contrario.

Durante muchos años los profesores de educación secundaria se han venido formando en dos momentos, con currículos distintos: primero se formaba como licenciado en una disciplina en la facultad y área de la especialidad (Matemática, biología, historia, español, comercio, etc.) y luego recibía una formación para ejercer el profesorado, con asignaturas pedagógicas y una práctica docente. Este modelo, a la luz de la opinión de expertos, privilegia el contenido y desestima la docencia, y no favorece una formación profesional integral para el adecuado desempeño docente. Nuevas tendencias en este campo, proponen trabajar con pocas asignaturas y hacia un enfoque inter y transdisciplinario del conocimiento y, consecutivamente, en dirección a un currículo integrado para la formación docente. Algunos pasos han dado las universidades en esta dirección, que conviene evaluar y retroalimentar. La revisión del modelo de formación de nuestros maestros y profesores es una tarea ineludible, como medio de superar la crisis educativa y fomentar aprendizajes de calidad.

Es necesario hacer notar que lejos están los tiempos en que para ser maestro se requerían tres años de formación sobre el sexto grado de la escuela primaria (1926) y que a partir de 1995 se establece que estos docentes deben ser formados en el nivel superior, en lugar de los tres años en la Normal, a partir del primer ciclo secundario. Sin embargo, al pasar la formación docente de las escuelas normales al nivel superior, algunas personas consideran que algo de la “magia pedagógica” se ha perdido. Que la mística, la dedicación y el arte de enseñar que adquirían los egresados de las normales, ha pasado a un segundo plano en las universidades. Que se pueden percibir, en muchos casos, mejores resultados en el desempeño docente entre los egresados de la normal que entre los formados en las universidades. Esta situación debe llevar a pensar que, si bien es indispensable elevar el nivel de formación de los educadores, no basta con aumentar los años de estudio, pues también es importante equiparlo con las actitudes, conocimientos y destrezas fundamentales para ejercer profesionalmente su misión.

Esta experiencia la han vivido también otros países. Este cambio “no parece haber atacado el problema en forma efectiva. Sucede que el conocimiento sustantivo del maestro se incrementa pero de manera ineficiente: una educación secundaria de baja calidad se transforma en una educación terciaria cara y de baja calidad, en la que además se remueve al estudiante del contacto con la práctica docente.”⁸⁵

La Capacitación del Personal en Servicio Tiene Poco Impacto en la Calidad de los Aprendizajes.

Otra esfera de preocupación radica en el personal docente que ya trabaja en las escuelas y que carece de la formación deseada para lograr crecientes niveles de desempeño profesional. La capacitación de los docentes en servicio presenta igualmente debilidades importantes. Anualmente se organizan y ejecutan múltiples acciones de capacitación para profesores y maestros en todo el territorio nacional y se invierten significativas sumas de dinero en esta operación. Sin embargo, este esfuerzo parece no reflejarse en cambios en el desempeño del docente ni en los aprendizajes de los estudiantes. El carácter genérico, no focalizado de los seminarios y talleres, la escasa relación entre lo que se ofrece en la capacitación y los problemas que enfrenta el personal docente en la tarea pedagógica; el uso de métodos frontales y enfoques tradicionales, aunado a la falta de compromisos de los beneficiarios para transferir lo aprendido al aula de clases, son factores que influyen en el poco éxito de estos programas.

Los esfuerzos que se realizan en el Programa de Educación Básica que financia el Banco Mundial, sobre Escuela Nueva Escuela Activa, ofrece un ejemplo que puede generar lecciones positivas acerca de lo que debe ser este proceso. Igualmente, desde el Programa de Desarrollo Educativo (PRODE) que auspicia el BID, se trabajó en un momento dado en la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Integral, que pone al centro escolar como escenario permanente de capacitación, ofrece un espacio de acción importante a las universidades en la capacitación y deja en manos de las regiones educativas cierta capacidad para definir necesidades y programar acciones de mejoramiento profesional de sus docentes. Esta experiencia, debidamente consolidada y evaluada, podría constituir un modelo valioso destinado a satisfacer de forma eficaz las necesidades de actualización y perfeccionamiento continuo del personal docente en servicio.

Es importante destacar que la ley Orgánica de Educación establece que la responsabilidad de coordinar, planificar y organizar lo concerniente a la formación y capacitación del docente radica en el Ministerio de Educación conjuntamente con las universidades oficiales. Parece que esta norma no ha sido atendida ni por el Ministerio ni por las universidades. Por el contrario, históricamente, salvo contadas excepciones, ha existido casi o ninguna comunicación entre los ministros de educación y los respectivos rectores, lo que ha impedido asegurar la coordinación básica indispensable para una política de formación docente.

Frente este problema, en 1998 se suscribió una Carta de Intención entre el Ministerio de Educación y las universidades oficiales y particulares del país, orientada a la articulación de voluntades y esfuerzos para definir un perfil y acciones conducentes a la formación y capacitación de los docentes que el sistema educativo demanda. El cambio de autoridades afectó la continuidad de la implementación de este acuerdo nacional que hoy merece ser rescatado, revisado y ponerlo en una nueva perspectiva de desarrollo de la educación panameña.

6.3. Motivación e Incentivos en la Profesión Docente.

Contar con educadores bien preparados, competentes y dedicados a la labor de enseñanza-aprendizaje es una aspiración de la sociedad. Un ejemplo de ello lo ofrecen los padres y madres de familia que prefieren que sus hijos tengan como maestro o profesor a una persona interesada en sus aprendizajes y capaz de ofrecerle una buena formación, es decir, un buen educador. El trabajo de un buen y un mal educador hace la diferencia en una misma escuela, en los resultados académicos de sus estudiantes.

Esta diferencia generalmente pone en evidencia la motivación y los incentivos que tiene la profesión docente. Ello depende de varios factores como son: la selección (es decir atraer a los más talentosos y calificados); evaluación, supervisión y rendición de cuentas; desarrollo profesional y de apoyo a la docencia; recompensa y reconocimiento (salario, promoción y prestigio); condiciones del lugar de trabajo (ventilación, amplitud, iluminación, materiales, mobiliario, seguridad).

⁸⁵ Navarro, Juan Carlos, Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro. La Reforma Educativa en América Latina: temas, componentes e instrumentos. En Perspectivas Sobre la Reforma Educativa. USAID, BID, HIID. 2000.

En general se percibe que existe poca motivación e incentivos en los educadores panameños en razón de los bajos ingresos, las pocas oportunidades de desarrollo profesional y el deplorable status social en el que se encuentra sumida la profesión docente. Los estudiantes universitarios de mayor capacidad intelectual e inquietudes profesionales, optan en un elevado porcentaje, por carreras profesionales de mayor prestigio, alejadas del ejercicio docente. En tanto que son, muchas veces, las personas con menor interés y disposición para el estudio y la investigación, las que optan por los estudios pedagógicos y la profesión docente.

Un estudio realizado sobre las limitaciones sociales de las y los educadores, concluye que en general estos profesionales están afectados negativamente por diversos factores como son:⁸⁶

- El 60% busca ingresos adicionales trabajando en otras escuelas, ofreciendo clases particulares, o como vendedores.
- Carencia de lugares de recreación apropiados para la persona y su familia:
- Limitada capacidad de crédito para adquirir vivienda o realizar viajes de estudio o recreación dentro o fuera del país.
- Los educadores de las áreas rurales e indígenas tienen impedimentos para capacitarse o realizar estudios universitarios, y con ello lograr un ascenso de categoría y mejor remuneración.
- Demoras en la reclasificación de las escuelas y en la publicación de los concursos a puestos directivos en el sistema.
- Incremento de los conflictos familiares, así como en los gastos de alojamiento, alimentación y transporte en los casos de docentes que trabajan en áreas alejadas de su hogar.

Si se desea contar con buenos docentes, que sirvan en todas las áreas geográficas del país, especialmente las indígenas y las pobres rurales y urbanas, se debe pensar en el desarrollo de una política de incentivos que contribuya a elevar la moral y el desempeño de los profesionales de la educación. Esta política debería contribuir a erradicar algunas debilidades del sistema como son: escasez de aspirantes bien formados y talentosos; criterios políticos de nombramiento, preparación profesional inadecuada, ausentismo docente, abandono de la profesión, aislamiento profesional, escasa recompensas para desempeño sobresaliente en áreas de mayor necesidad; poco prestigio de la profesión, ausencia de responsabilidad por los resultados educativos, escasez de ofertas para el desarrollo profesional del docente.

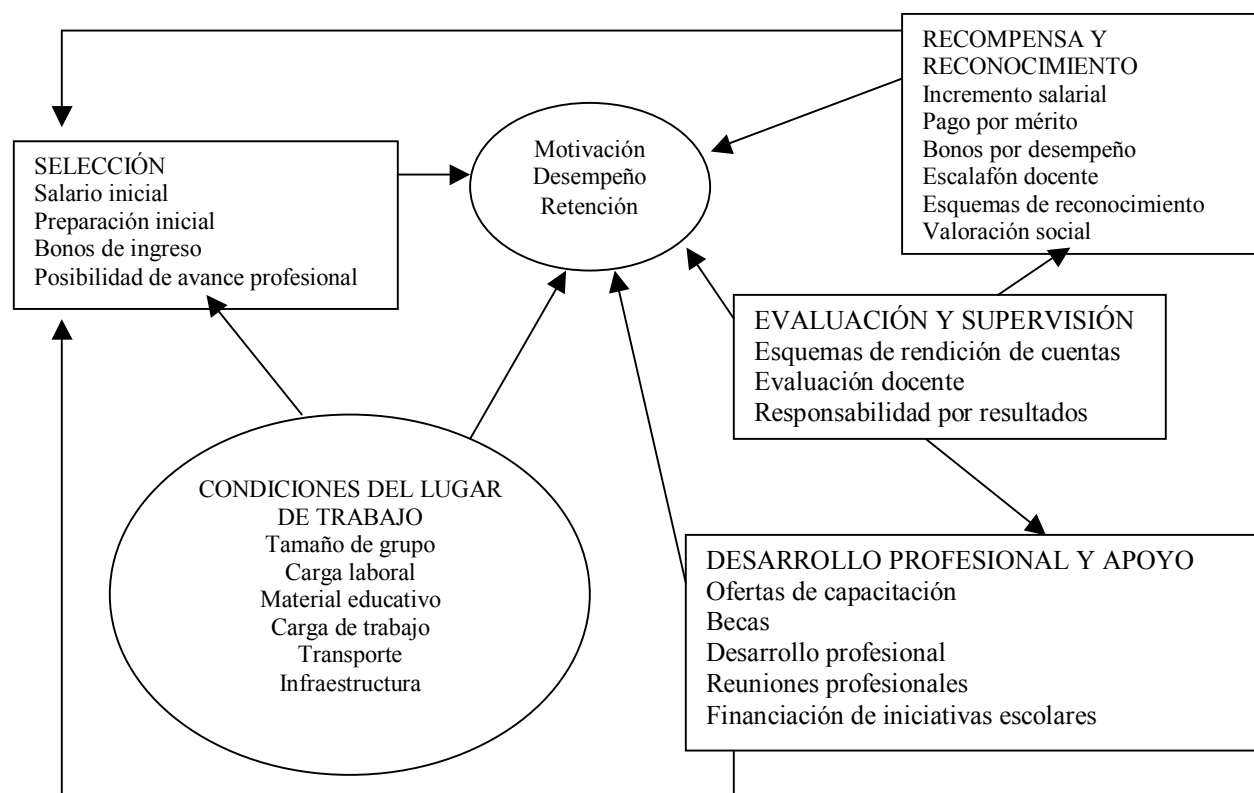
Una política de incentivos para el personal docente debería tener en cuenta estímulos monetarios y no monetarios, que pueden ser ofrecidos de modo individual o grupal. Entre los incentivos monetarios se encuentran: los incrementos salariales, la regularidad en el pago, el pago por mérito; fondos para materiales, aumento por costo de la canasta básica, fondo para emergencias; subsidio para vivienda; bonos por asistencia, bonos por rendimiento de los estudiantes; financiamiento de proyectos escolares; trabajo adicional remunerado como: supervisión, tutoría, proyectos educativos.

Entre los incentivos no monetarios se cuentan: reconocimiento nacional o regional; apoyo en materiales educativos, desarrollo profesional (capacitación en servicio, becas, educación a distancia, reuniones profesionales, pasantías.), apoyo de la comunidad, prestigio en la comunidad, relaciones armoniosas con las familias; facilidades de transporte, cercanía de la escuela, vivienda en la comunidad y facilidades de servicios básicos en la escuela (luz, agua, teléfono) tamaño y valores compartidos en la escuela; participación en la toma de decisiones; carga docente y administrativa; flexibilidad de horario, condiciones de ventilación e iluminación del centro, mobiliario, cuadernos, materiales de enseñanza y otros.⁸⁷

⁸⁶ Bernal Juan Bosco, Aida Name y Stanley Murraín. Op. Cit. Pág. 37 y 38.

⁸⁷ Uribe, Claudia. Políticas e Incentivos que Contribuyen al Mejoramiento del Desempeño y Motivación Docente. En Perspectivas Sobre la reforma Educativa. Op.cit. pág. 223-225.

Incentivos que contribuyen a mejorar la motivación y desempeño de los maestros.⁸⁸



0

6.4. Hacia una política de formación docente.

La política de formación docente debería ser parte de la política de educación del Estado. Por esta razón los lineamientos que se ofrezcan requieren ser vistos en este contexto más amplio. Algunos elementos a considerar en esta política son:

Marco legal:

En sus artículos 264 al 275 la Ley Orgánica de Educación fijó los criterios, el perfil y los procedimientos jurídicos para conformar esta política de formación docente. En la ley se le adscriben responsabilidades al Ministerio de Educación y a las universidades oficiales en la tarea de coordinar, planificar y organizar todo lo concerniente a la formación del docente panameño. El desarrollo de estas normas y su eficaz aplicación permitiría avances significativos en este campo.

Perfil del educador:

En su artículo 270 se trazan los rasgos generales del perfil del docente panameño, que se aspira formar, entre los cuales se cuentan: la formación de un educador capaz de preservar y enriquecer su salud física, mental y social; comprometido con los valores cívicos, éticos, morales, sociales, políticos, económicos, religiosos y culturales, dentro de un espíritu nacionalista, amplia visión del universos, con sentimientos de justicia social, de solidaridad humana, vocación docente, actitud crítica, creativa y científica en el ejercicio de la profesión. A este perfil se pueden agregar capacidad para comprender al estudiante, para investigar, organizar y conducir el proceso enseñanza aprendizaje de manera efectiva; actitud creativa para introducir innovaciones pedagógicas en la escuela y el aula. La Ley igualmente prevé que el docente debe poseer un grado mínimo de formación a nivel de educación postmedia.

⁸⁸Fuente: Fombrum et al. Strategic Human Resource Manegment. Wiley. New York. 1984.

En el artículo 275 establece que el Ministerio de Educación garantizará que el personal docente y administrativo que ejerza funciones en las comunidades indígenas tenga una formación bilingüe, con dominio del español y de la lengua indígena de la región .

Carrera docente:

Este instrumento aparece creado en la Ley Orgánica pero aún no se ha desarrollado mediante la ley correspondiente. La Carrera Docente debe garantizar el acceso, permanencia, perfeccionamiento y egreso de las y los educadores. Contempla también el derecho y el deber que tienen los educadores a ser debidamente evaluados en atención a su eficiencia profesional, supervisión académica docente e investigación educativa.

Perfeccionamiento Docente:

Convendría estudiar la viabilidad de crear un instituto o programa del Estado responsable de la calidad de la educación en Panamá, que se ocupe, entre otros asuntos, de la formación en servicio del personal docente, particularmente de aquellos que trabajan en áreas indígenas, rurales o alejadas, que mediante nuevas tecnologías y enfoques de educación presencial y a distancia, contribuya a la profesionalización del docente del sistema educativo panameño. Esta institución debería tener suficiente autonomía para que pueda innovar y desarrollar eficientemente sus actividades y contar con el apoyo del gobierno, de las universidades y de organismos de la sociedad civil interesados en el tema.

Uso Creativo de las Nuevas Tecnologías y Recursos de Aprendizaje:

La labor educativa y en especial la formación inicial y continua del personal docente, debe apoyarse y nutrirse de las herramientas tecnológicas que están al alcance y pueden servir a la educación en nuestros tiempos. La persona que decide ser educadora tiene el deber de conocer diversas alternativas tecnológicas y los medios didácticos más eficaces que le faciliten el logro de aprendizajes de calidad en sus alumnos. Igualmente, es esencial para la capacitación permanente del docente en servicio, que trabaje en áreas de difícil acceso. Esto es importante para todas las escuelas, esencialmente de aquellas ubicadas en comunidades de mayor atraso tecnológico.

En síntesis, una política de formación docente implica un proceso continuo de evaluación y reflexión acerca de las mejores prácticas educativas, de las que se deriven lecciones sobre las experiencias que le garanticen a la sociedad docentes bien formados, capacitados y profundamente comprometidos con la profesión, la educación y el desarrollo nacional.

7.- DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA EDUCATIVO

La descentralización es un proceso que ha generado gran interés en los gobiernos y sociedades de la región latinoamericana en los últimos años. La descentralización también ha ocupado un lugar destacado en el debate sobre la reforma de los sistemas educativos. Los argumentos que favorecen esta opción van desde los efectos que tiene en la equidad y calidad de la educación, hasta los que sustentan su importancia por las consecuencias financieras y políticas que tiene su aplicación.

La descentralización está asociada a la forma de gobierno y al proceso de ejercer el poder. La historia de nuestros países muestra un legado centralizador de la época de la colonia, aún cuando las expresiones del poder local, como los cabildos y luego los municipios, ejercieron una influencia importante en la participación de la población en espacios territoriales más pequeños que desempeñaban funciones económicas, políticas, militares, educativas, judiciales y sanitarias.⁸⁹ El valor de los cabildos fue importante también en el proceso de independencia del dominio español.

1- Antecedentes y Ventajas de la Descentralización.

En diferentes momentos del devenir histórico, se ha planteado en el país la conveniencia de reducir la influencia política, económica y social del gobierno central e incrementar la participación local en los asuntos que le conciernen. La Constitución Política de 1972 destacó el valor de la participación de la comunidad, estableció el corregimiento y dentro de éste a la Junta Comunal como célula política administrativa, reforzó los municipios y las provincias como entes coordinadores de la función del gobierno local.

⁸⁹ Leis, Raúl. Abrir Canales de Participación: Descentralización y Poder Local. CEASPA-UNICEF-CONADEL. Panamá. 2000. Pág. 24.

Durante la última década del Siglo XX, con el auge del modelo neoliberal, se promueve la reducción del papel del Estado central “todopoderoso”, se propone la búsqueda de la eficiencia y se fomenta la participación de las iniciativas locales, tanto gubernamentales como de la sociedad civil. Se promueve la descentralización de actividades y servicios públicos, se transfieren empresas estatales al sector privado, se vuelve la mirada hacia los organismos comunitarios y se valora el carácter emprendedor y creativo de las pequeñas organizaciones; con lo cual se otorga mérito a la frase de la obra de Schumancer, “Lo pequeño es hermoso”.

Según Vries existen múltiples argumentos a favor de la descentralización, que igualmente pueden ser válidos, en algunas circunstancias para defender la centralización y “recentralización”.⁹⁰ Según este autor la descentralización no es simplemente un fenómeno que tenga virtudes inherentes, pero implica, un fenómeno en el cual las percepciones están asociadas con la protección de la posición de poder individual, con la resistencia al cambio de los acuerdos existentes, y con la necesidad percibida de hacer las cosas de forma diferente que antes” (Vries:2000).

Entre los argumentos a favor de la descentralización expone los siguientes:

- La provisión local permite el uso de la voluntad, entusiasmo y conocimiento local.
- La diversidad local permite más fácilmente la experimentación e innovación.
- La descentralización mejora la capacidad de gestión.
- Con la descentralización se puede generar una administración más flexible, innovadora y creativa.
- Es mayor la representación de los grupos locales en el proceso de las políticas y fortalece la participación ciudadana. La participación en el nivel local para la provisión de los servicios públicos puede hacerlos más baratos y efectivos, esto es la base de empoderamiento de las comunidades locales.
- Un enfoque flexible, participativo y centrado en los problemas para el fortalecimiento de los valores públicos, solo puede ser realizado dentro de un gobierno local pequeño y cohesionado.

Estos argumentos, destacan sobre todo, el valor de la descentralización desde la perspectiva de la eficiencia, la homogeneidad, la participación y la eficacia. Lo cierto es que en América Latina, lo mismo que en otras regiones del mundo se han impulsado en los últimos años un número plural de experiencias de descentralización en diferentes sectores del desarrollo (salud, educación, economía, etc.), tanto en países con régimen de gobierno federal como unitario. En todos estos países la descentralización es considerada como un medio y no como un fin en sí mismo. Es un medio para lograr los objetivos propuestos y con frecuencia toman en consideración los efectos políticos, sociales, financieros y administrativos de esta medida. La descentralización entraña igualmente, nuevas relaciones de poder. Poder que pierde una instancia central o estadual, provincial o departamental, y poderes que se transfieren a otros actores a nivel municipal, institucional o regional.

7.1. Descentralización de la educación.

Los argumentos que se expresan a favor o en contra de la descentralización política y económica, guardan estrecha relación con las ventajas y desventajas que se le acreditan a la descentralización con fines educativos. Así, por ejemplo, se señala que la descentralización educativa facilita la atención oportuna y eficaz de los problemas y aspiraciones educativas de las comunidades; fortalece la democracia participativa y la participación en la toma de decisiones educativas; contribuye a aumentar la eficiencia en la gestión administrativa del sistema educativo; favorece el incremento de los recursos educativos y promueve el mejoramiento de la calidad de la educación.

Gremios, docentes y políticos, que a ella se oponen destacan que la descentralización puede contribuir a consolidar la desigualdad en virtud de las disparidades educativas y socio económicas existentes entre las regiones y los distritos, que significaría que las áreas más ricas ofrecerían mejor educación que las pobres. También se argumenta, que la injerencia política puede ser mayor en el nivel local en presencia de esquemas descentralizados, que un régimen centralizador de las políticas y decisiones educativas importantes (nombramiento de docentes, recursos educativos, etc.). Y no escapan quienes han asociado la descentralización a la privatización, al compararla con algunas experiencias latinoamericanas, que le asignan un papel importante a los municipios, comunidades y asociaciones de padres y madres de familia en la toma de decisiones y financiamiento de la educación (Chile, Nicaragua, El Salvador, etc.).

⁹⁰ Vries Michiel. The Rise and fall of Decentralización: A Comparative Analyse of Arguments and Practices in European Countries. En European Journal of Political Research 38: 193-224. 2000.

La descentralización es un modelo organizativo opuesto a la centralización. La centralización es una situación en la cual la instancia superior de la organización concentra las decisiones, los recursos y el poder. En este caso, los organismos periféricos o subordinados, como las direcciones regionales de educación, asumen funciones y tareas de carácter operativo y de apoyo, (supervisión, evaluación, control, coordinación) pero no intervienen en decisiones sobre los aspectos fundamentales del sistema (presupuesto, nombramientos del personal docente, creación y construcción de escuelas, entre otras.) que están reservadas a la instancia central del Ministerio de Educación.

Entre la centralización y la descentralización se ubica el proceso de desconcentración, mediante el cual el nivel central delega funciones y tareas a una instancia menor, manteniendo el poder. En el caso de Panamá, esta situación se observa cuando se delega en las direcciones regionales de educación procesos de reclutamiento de personal docente y directivo o funciones de reparaciones escolares, que antes estaban en manos de las oficinas centrales, pero siguen estas instancias ejerciendo el poder sobre estos importantes asuntos (nombramientos, traslados, mantenimiento de infraestructura, etc.)

Los procesos descritos no aparecen en forma pura y nítida en la educación, pues depende de cada país, sistema educativo y régimen de gobierno. Igualmente, dado que no siempre se descentralizan todas las decisiones y recursos del sistema educativo, el nivel central sigue ejerciendo el poder en algunas esferas que se ha reservado en el proceso de decisiones. De este modo, es frecuente encontrar en un mismo sistema educativo, la coexistencia de estos tres modelos organizativos: descentralizado, centralizado y desconcentrado.

7.2. Experiencias de Descentralización Educativa.

El Informe ‘Mañana es Muy Tarde’ expresa, al referirse a este tema que “El modelo tradicional de gestión educativa es más una parte del problema que un instrumento de solución del mismo. ..hasta la fecha la mayor parte de la gestión ha estado en manos de los gobiernos, que la han ejercido en forma predominantemente centralista, burocrática y politizada.. La mayor parte de los ministerios de educación deciden sobre la construcción y equipamiento de las escuelas, la contratación y políticas de personal, la dotación de libros, los planes académicos y las evaluaciones, entre otros aspectos tanto académicos como administrativos. Las opiniones y requerimientos de personas que dirigen y administran localmente las escuelas y, en particular, los padres de familia, rara vez son tomadas en cuenta. Los ministerios tienden a ser instituciones de crecimiento amorfo y sobrecargado de funciones, cuyos presupuestos y volúmenes de personal relativamente altos...” (PREAL:2000)

Las diversas experiencias de descentralización de la educación en América Latina muestran las diferentes opciones que han tomado en los países, para revertir esa crítica situación. Así, se encuentran experiencias en ámbitos o tipos distintos de descentralización como son: la curricular, la administrativa, formación del personal docente, financiero. Desde el punto de vista de los niveles de la descentralización esta puede operar en los estados federados (México, Brasil), provincias, (Argentina y Chile) departamentos, (Colombia, Venezuela) municipio (Chile) o en la misma institución escolar (El Salvador, Nicaragua).

Es posible encontrar también escuelas bajo la administración del Ministerio de Educación, organismos subordinados al Ministerio de Educación pero con decisiones; sistema educativo con instituciones autónomas; sistema con instituciones privadas y con instituciones de otros organismos y autonomía escolar. Así mismo encontramos Ministerios sin escuelas; es decir, que no tienen una relación directa con el centro escolar, pues ellas están bajo la administración de la provincia (Argentina) o el municipio (Chile). Veamos algunos ejemplos que nos ofrecen el Banco Mundial y el BID: ⁹¹

- En Argentina la descentralización permite que la provincia tome decisiones sobre nombramientos, inversiones y mantenimiento.
- En Brasil, la experiencia de Mina Gerais, muestra que los nombramientos están a cargo de ese estado, pero las inversiones y el mantenimiento se ubica en cada centro escolar. En Sao Pablo, el estado se ocupa de los nombramientos del personal docente, en tanto que las inversiones y el mantenimiento quedan bajo la responsabilidad de cada distrito escolar.
- En Chile los nombramientos son de carácter nacional, pero las inversiones y el mantenimiento es municipal.

⁹¹ Banco Mundial. Prioridades y Estrategias para la Educación. Washington. 1996.
 BID. ¿Cómo Organizar con Éxito los Servicios Sociales?. Washington. 1996.

- El Salvador ha impulsado la experiencia de las Asociaciones Comunitarias de Educación (ACE), que asumen en el nivel de comunidad el nombramiento de docentes, las inversiones y mantenimiento de la escuela.
- En México los nombramientos son nacionales, pero cada estado toma decisiones en materia de inversiones y mantenimiento de sus escuelas.

Países de otras regiones muestran algunos ejemplos diferentes, como los de Nueva Zelandia e Inglaterra, que han realizado la descentralización en el nivel de escuela y es en este espacio donde se realizan los nombramientos, las inversiones y el mantenimiento escolar. En Suiza, en cambio, todas esas funciones residen en el nivel de cantón.

Lo descrito permite observar que la descentralización es un proceso complejo, heterogéneo y diverso, que funciona de acuerdo con las condiciones de cada país y las políticas de desarrollo nacional y educativo, en un contexto de cambios económicos, políticos, culturales y científicos de gran velocidad e intensidad.

7.3. La Descentralización Educativa en Panamá.

La descentralización educativa es un asunto que ha estado presente en la mesa del debate desde principios de la República. En efecto, la Constitución Política de 1904 (Art. 133) otorgaba a la ley la facultad de descentralizar el ramo (educativo) y crearle rentas especiales. Sin embargo, tal como lo reconoce Céspedes, pese al interés expresado por educadores de prestigio como Octavio Méndez Pereira y Jepta B. Duncan, así como de los sucesivos mandatarios y autoridades del ramo, hecho que aparece consignado en las Memorias; nunca se elaboró un proyecto de Ley que fuera considerado y aprobado por la Asamblea para atender este importante tema (Céspedes, 1985: 141).

Durante los años 70, en el marco de la Reforma Educativa, se retomó el interés por la descentralización como parte de un proceso de transformación integral del sistema educativo. En este marco se inició la experiencia de las unidades descentralizadas de educación, siguiendo en parte la política de regionalización para el desarrollo planteada por el Ministerio de Planificación y Política Económica. La Unidad Descentralizada de Herrera y Los Santos fue un ejemplo de esta experiencia, la cual ha sido documentada en proyectos y diversas tesis de grado. Los procesos y resultados obtenidos en su implementación, deberían ser parte de una evaluación crítica del modelo de organización.

En este mismo período se impulsó la nuclearización educativa, un modelo organizativo que se propuso fomentar la participación de los actores sociales y educativos, en áreas rurales. Permitía integrar pequeñas escuelas incompletas y de aulas multigrado, antes aisladas y desprovistas de asesoría, a una red que tenía como eje central una escuela más grande y completa, generalmente con un ciclo básico, con la finalidad de lograr complementariedad de servicios educativos, supervisión y dirección del proceso de enseñanza-aprendizaje. Al igual que otros proyectos, estos intentos de descentralización carecieron de normas legales precisas y de la correspondiente voluntad política para asegurar su continuidad en el tiempo. La nuclearización desapareció con la derogación de la Reforma Educativa (1979).

Recientemente la Ley 34 de 1995, que reforma la Ley Orgánica 47 de 1946, en su artículo 9-A, expresa claramente que “El sistema educativo se desarrolla sobre la base de la descentralización, como estrategia administrativa y proceso de ampliación y modificación de las formas de participación de los diversos agentes en los diversos niveles de gestión del sistema y se fundamenta en los siguientes criterios: realidad geográfica y política, necesidades sociales, económicas y culturales; autonomía,...”. Igualmente, la Ley establece que en cada Distrito Municipal existirá una Junta Municipal de Educación, que cooperará con la autoridades educativas en las acciones que contribuyan a impulsar la cultura y la educación en el distrito. Agrega, además, que ellas velarán por el buen uso del 20% de los fondos municipales destinados a la educación oficial de primer nivel de enseñanza, y el 5 % de los fondos destinados a la educación física.

Después de algunas polémicas y paros de labores docentes promovidos por dirigentes gremiales, la Asamblea Legislativa aprobó la ley 28 de 1997, propuesta por el Ministerio de Educación que establece la descentralización del sistema mediante la creación de las Juntas Educativas Regionales y las Juntas Educativas Escolares. Esta Ley establece que estas juntas son instituciones dependientes administrativa y financieramente del Ministerio de Educación, pero con plena autonomía funcional. Estos organismos están integrados por representantes del Órgano Ejecutivo, los gremios docentes, padres y madres de familia y representantes de la sociedad civil. Las funciones atribuidas a las Juntas Educativas Regionales giran en torno al reclutamiento para nombramiento y traslado de docentes, directores y supervisores educativos de la región (el nombramiento queda a cargo del Ejecutivo), servir de organismo consultivo de la Dirección Regional de Educación en asuntos relacionados con la educación; velar por la

calidad de la educación, colaborar en la preparación y evaluación del plan de desarrollo educativo regional, proponer programas para mejorar la nutrición y salud de los educandos; entre otras.

La Ley también establece que se pueden crear juntas educativas regionales integradas por una o más regiones de acuerdo con las características que ellas presenten y tendrán su sede en la Dirección Regional.⁹² Una vez aprobada la Ley, el Ministerio de Educación inició su implementación con el proceso de elección y capacitación de los miembros de las Juntas, el acondicionamiento de sus sedes y la organización del proceso de personal. Sin embargo, la aplicación de esta Ley creó muchas controversias. Algunos dirigentes de gremios docentes y políticos le criticaban la improvisación en su ejecución, la falta de capacitación de sus miembros, la escasez de recursos y equipos para cumplir sus funciones y, sobre todo, el marcado énfasis que se le asignó a la función de reclutamiento y selección de personal, en contraste con otras igualmente importantes. También apuntaron a descalificar la participación de los padres y madres de familia.

Con el cambio de gobierno en septiembre de 1999, las nuevas autoridades educativas cuestionaron este sistema, plantearon cambios en la implementación de la Ley, redujeron el número de Juntas de 10 a 5, removieron a una parte de sus miembros y se replantearon las sedes. En la Comisión de Educación, Cultura y Deportes (Asamblea legislativa) existe un proyecto de Ley ampliamente consultado, mediante el cual se propone introducir reformas a la Ley 28, atendiendo algunas lecciones derivadas de la experiencia.

En conclusión, el debate de la descentralización es tan antiguo como reciente, pues depende de las condiciones políticas y socioeconómicas que lleven a revisar los esquemas organizativos existentes, así como de las tendencias que se observan en otras regiones y países. En Europa, por ejemplo, los países más avanzados en descentralización buscan actualmente moderar y equilibrar estos procesos; mientras que los más centralistas como España y Francia promueven con interés la descentralización. Esto lleva pensar que no existen procesos de organización definitivos: ni un centralismo total ni una descentralización pura, y que por vías diferentes se puede llegar a un objetivo común: mejorar la calidad de los aprendizajes.⁹³

Por ser la descentralización un instrumento de redistribución del poder, genera muchas tensiones en la sociedad. Los grupos o actores que tenían poder de influir en las decisiones pugnan por mantenerlo, mientras que otros grupos se interesan en adquirirlo, aún a costa de la inexperiencia y la capacidad para ejercerlo eficientemente. Por ello, algunas experiencias de descentralización, surgieron en el seno de gobiernos de fuerza (Chile, 1974; Argentina; 1978). Ello no significa que un régimen democrático, mediante la concertación y los consensos, no pueda alcanzarse esta aspiración.

El fin primordial de cualquier modelo organizativo que se adopte debe ser mejorar la equidad, la calidad y la eficiencia del sistema educativo. El centralismo ha sido parte inherente la República durante toda su existencia. En su momento se justificaba frente a la naciente conformación del Estado Nacional; sin embargo, en estos momentos históricos parece ser más un impedimento al desarrollo de la educación que un medio que lo facilite.

Una política de descentralización no se decide mediante una ley o un decreto, ni puede improvisarse, y menos intentar medir su eficacia en el corto plazo. Demanda un esfuerzo de largo plazo, de producir el cambio social que supere en los actores sociales, la resistencia a la innovación, el temor a lo desconocido, y produzca transformaciones en la estructura y funcionamiento general del Estado. Implica, igualmente, tareas de planificación, asesoría continua, organización, participación y, sobre todo, de preparación de los cuadros técnicos y administrativos que asumirán responsabilidades en este proceso. La evaluación, retroalimentación y rendición de cuentas a la comunidad, debería ser parte inseparable de una experiencia de esta naturaleza.

Aún cuando la vía de la descentralización en Panamá debe ser las regiones educativas, su centro de gravitación debería ser la escuela. Convendría que el esfuerzo descentralizador se orientara a lograr instituciones educativas eficaces, mejor organizadas, más autónomas en las decisiones pedagógicas y administrativas, creativas e innovadoras. Esta autonomía relativa permitiría que el personal directivo y docente del centro, cuenten con la

⁹² República de Panamá. Ley 28 de 1 de agosto de 1997.

⁹³ Pérez, Jesús Ignacio et al. Descentralización y Evaluación de los Sistemas Educativos Europeos. En Pereyra Miguel et al. (Comp.) Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos. Ediciones Pomares-Corredor S.A. Barcelona. 1996.

competencia para formular, en el marco de la política nacional, su propio proyecto institucional y desarrollar las acciones administrativas, técnico pedagógicas y comunitarias , relacionadas con este proyecto.

La descentralización no es una vara mágica que produce por si misma calidad en los aprendizajes, pero puede crear condiciones que potencien y faciliten las decisiones orientadas hacia ese fin. En este caso es importante evitar que en la región educativa se recentralice el proceso y se asfixie nuevamente la capacidad de iniciativa de las escuelas. Por ello, las Juntas Educativas Regionales no deberían ser autónomas, la autonomía funcional debe adscribirse a la Dirección Regional, de la cual forma parte la Junta como organismo de consulta y participación. Se propende así avanzar hacia un sistema educativo nacional y descentralizado.

En este sistema descentralizado el papel de los municipios tiene gran importancia, por constituir un espacio socio histórico, político y administrativo con un gobierno local autónomo. La relación descentralización educativa y el reforzamiento de la autonomía municipal deberían ir de la mano. Un municipio que interprete adecuadamente su misión, apreciará el valor de la educación en el desarrollo local y apoyará solidariamente con los recursos financieros, humanos y materiales el mejoramiento de la equidad y calidad de los aprendizajes en las escuelas de su jurisdicción . Esto implica poner en perspectiva el compromiso que la Ley les establece para asignar una porción de su presupuesto destinado a contribuir a la educación básica y la educación física. La viabilidad de este propósito se facilita en el momento actual, gracias también a la existencia de la Coordinación Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONADEL), integrado por los municipios (AMUPA), el Congreso General Kuna, la Asamblea de la Sociedad Civil, ONGs y otros; que ha logrado crear el Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local.

En este marco, las condiciones financieras serán de vital importancia, pues si las regiones y las escuelas, lo mismo que los municipios (donde cerca del 60 % de ellos son subvencionados por el gobierno central) carecen de los recursos para desarrollar sus actividades, la descentralización será letra muerta, y tendrá un efecto perverso en las expectativas y actitudes de los actores sociales y educativos. De ese modo, los canales de transferencia de recursos del centro hacia la periferia, así como los mecanismos para utilizar y fiscalizar esos recursos en las unidades descentralizadas; y el aporte de organismos empresariales y de la sociedad civil, representa una tarea importante en una estrategia de descentralización educativa.

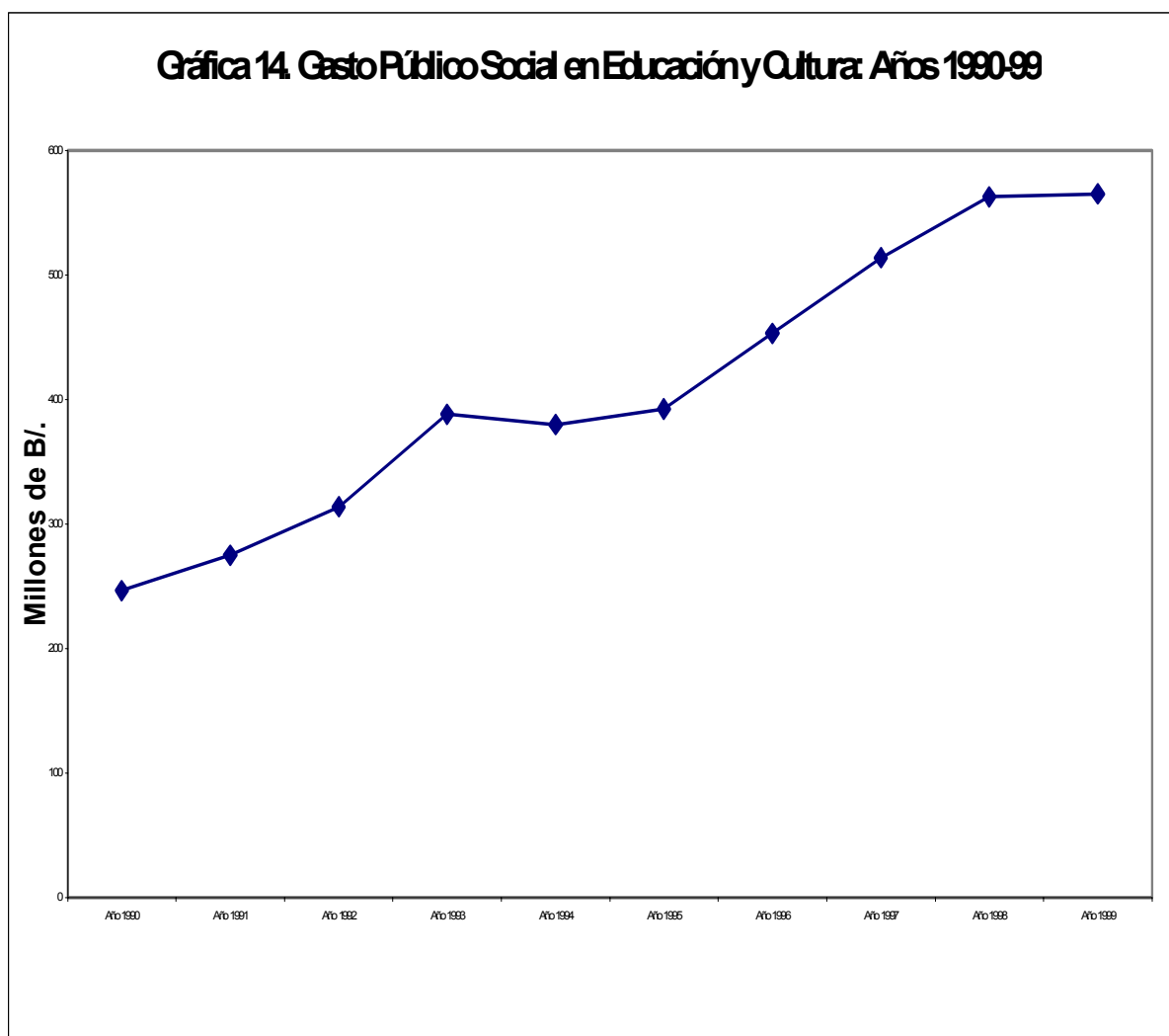
Conviene preguntarse entonces ¿puede ser la descentralización una respuesta a las necesidades educativas comunidades rurales e indígenas pobres?. Podríamos responder que sí. Para ello se recomienda tomar las decisiones técnico administrativas correctas de acuerdo a lo descrito. Es decir, reducir las trabas burocráticas que impidan a esas escuelas tener buenos docentes, bien motivados, nombrados y remunerados a tiempo; contar con los materiales y el mobiliario suficiente y de calidad, poseer los espacios físicos y servicios básicos indispensables; disponer de los textos y recursos didácticos básicos para los aprendizajes, una asesoría pedagógica de calidad, un proyecto de educativo de centro, una evaluación institucional oportuna y la participación de la comunidad.

Esto demandará activar juiciosamente una serie de mecanismos previstos por la Ley como son: los circuitos escolares, los centros de colaboración y las asambleas pedagógicas , que poseen una gran potencialidad en la organización de los servicios educativos, en la supervisión y asesoría pedagógica y en las evaluaciones y reflexiones sobre la marcha de la educación en diferentes zonas geográficas del país. La atención focalizada a las escuelas de estas áreas debe ser parte de una política destinada a mejorar las condiciones de desarrollo humano de su población. **Ello significa poner las herramientas más fuertes, en los sectores más débiles.**

8. EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN EDUCATIVA

8.1. Una Inversión Creciente en Educación.

Un factor que define la capacidad y el nivel del esfuerzo realizado por un país, en materia de educación, lo constituye, a no dudarlo, el financiamiento. En principio, los países que más invierten en educación, son los que han logrado, consecuentemente, mayor cobertura, calidad y eficiencia del sistema educativo y, al mismo tiempo, elevados niveles de desarrollo humano. El financiamiento de la educación es una de las responsabilidades principales que la Constitución y la Ley le asignan al Estado.



Históricamente, Panamá ha mostrado un nivel aceptable de financiamiento de la educación. Entre 1990 y 1999 los recursos destinados a la educación y la cultura, se duplicaron, al pasar de 246.4 a 565.0 millones de balboas. Igualmente, durante este mismo período aumentó el aporte del PIB a la educación, de un 4.6 % a un 5.6% en 1999, y mantuvo a lo largo del período una participación promedio de 5.2%. El aporte del gobierno central a la educación se logró en promedio en un 10.6%, constituyendo 1999 el año de mayor contribución(12.4%) y 1992 el de menor contribución durante esa década(8.2). (Ver gráfica No.14)

Esta situación ubica a Panamá entre los países del istmo centroamericano que más invierte en Educación, después de Costa Rica. Según CEPAL/CELADE, 1997, el promedio del PIB asignado a la educación en 1994-1995 en los países de región era de 3.4. A la cabeza se encontraban Costa Rica (5.4%) y Panamá(4.9%). Los países que menos aportaban son El Salvador (1.6%) y Guatemala (1.6%). En cuanto a la contribución per-cápita, el promedio regional era apenas de 38.7(US\$). Sin embargo, Panamá con 113.9 superaba a todos los países del área, incluyendo a Costa Rica (100.9). Es interesante observar, en relación con el gasto en educación pública por habitante, que éste ha mostrado una tendencia sostenida de crecimiento. De B/102.7 que se aportó en 1990, alcanzó B/213.4 en el 2000, con un promedio durante la década de B/155.3⁹⁴

Durante la década de los 90 se pudo apreciar un interés creciente por aumentar el presupuesto del sector educativo, tanto en el rubro de funcionamiento como en el de inversiones. Este incremento relativo fue mayor en inversiones. El

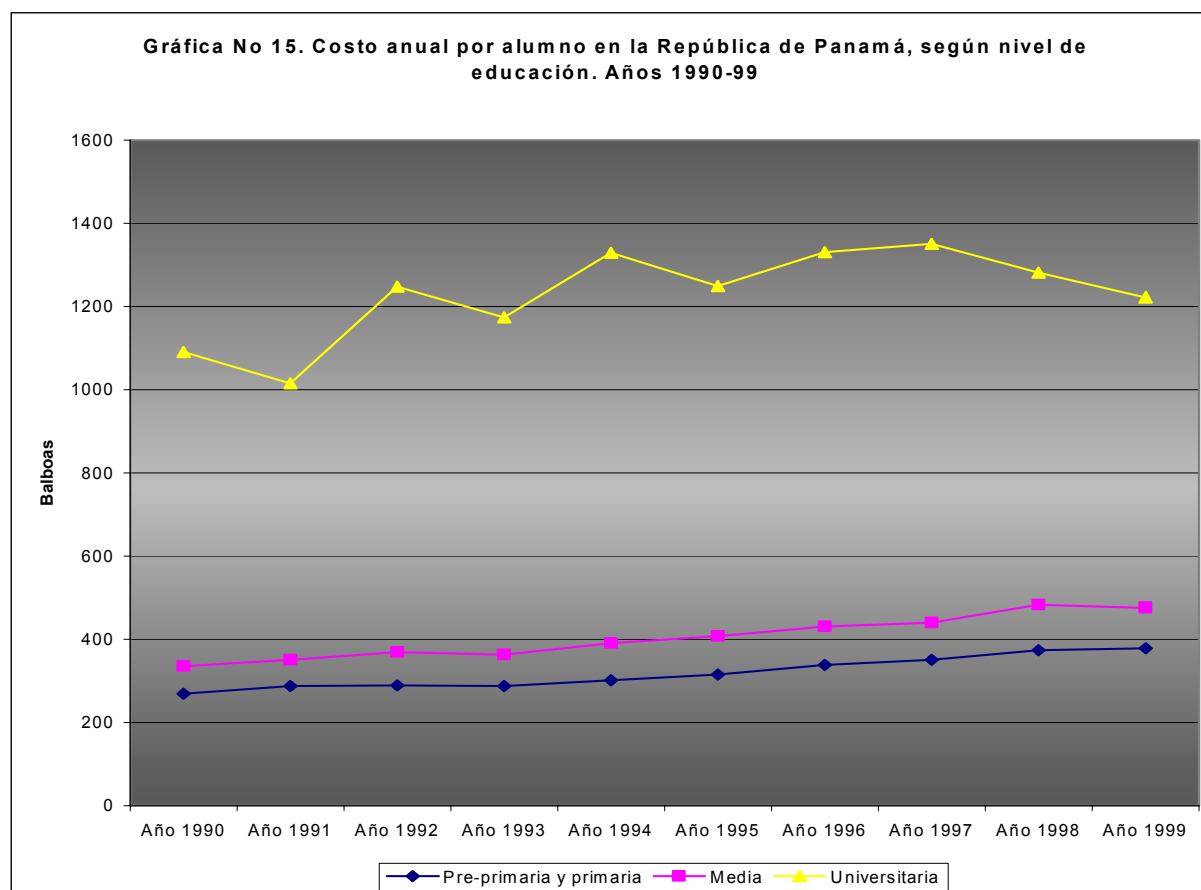
⁹⁴ Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales. Gasto Público por Sectores. Mayo de 2001.

presupuesto de inversiones pasó de 8.5 millones en 1990, a 80.5 en 1999, lo cual significó que de 3.4% ascendió a 14.2%, respecto del presupuesto global del sector.

La distribución de los recursos financieros según nivel educativo, se realiza de modo heterogéneo. Según datos de la Contraloría General de la República, en 1997 el 39 % de los recursos del presupuesto educativo, fue destinado al Nivel Pre-primario y Primario del Sistema Educativo; el 28% al nivel Medio y el 33% al Superior. Esta distribución poco tiene que ver con la matrícula de estos niveles, pues en el primer nivel se concentraba el 59% de los estudiantes del sistema, en el segundo, el 29% y en la superior universitaria, el 12 %.(Ver gráfica No 15).

Otro indicador del financiamiento educativo guarda relación con el costo anual por alumno. Este costo es variable según nivel pero ha mostrado una tendencia a incrementarse a lo largo de la pasada década. El costo per cápita en pre primaria y primaria pasó de 269.7 en 1990 a 378.4 en 1999. En Media varió de

336.a 476.9; y en la superior universitaria se elevó de 1,091.0 a 1,222.5. Aquí es interesante hacer notar la



variabilidad que ha tenido la asignación de recursos a la educación superior, especialmente a partir del año 1992.

Los costos unitarios también difieren del tipo de estudios(técnicos o académicos) o del tipo de carreras universitarias. Se pueden reconocer incrementos importantes en carreras que requieren de mayores inversiones en laboratorios, equipos y herramientas respecto de otras cuya inversión es menor o en aquellas que poseen una relación estudiante / profesor significativamente baja, respecto de otras que tienen una mayor proporción. Según datos de 1995, se puede observar que el costo anual por estudiante en la carrera de Administración de Empresas de la Universidad de Panamá, por ejemplo, era de B/473.00, mientras que en Odontología era de B/5,932 y en Ciencias Naturales, de B/7,609.00. esto puede explicar también el gran número de universidades particulares con ofertas académicas que requieren poca inversión en la infraestructura tecnológica o científica.

Este crecimiento de recursos parece no reflejarse en un incremento en la eficacia y calidad de los servicios y los aprendizajes de los alumnos. Si bien la repetición y la deserción escolar muestran una tendencia disminuir, esta situación no necesariamente refleja mejores aprendizajes y prácticas pedagógicas. Puede estar manifestando un cambio en el criterio de evaluación y de asignación de las calificaciones por parte de los docentes o una mayor asistencia de los estudiantes. ¿Qué parte de los recursos asignados revierten directamente en mejorar los procesos pedagógicos?. ¿Cuánto de esos recursos no llegan a impactar los aprendizajes de los alumnos?. En este sentido, la relación entre costos educativos y calidad de los aprendizajes es un tema que convendría estudiar con mayor profundidad en el futuro.

8.2. La Baja Eficiencia Interna Genera Sobre Costos Educativos.

Un medio de conocer la eficiencia del gasto educativo, puede lograrse mediante el análisis de la relación entre repetidores y el costo unitario por estudiante. De este modo, se puede observar que de acuerdo con cifras del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación, en la Educación Primaria oficial se registraron en el año 2000, unos 24,880 repitientes y un costo por estudiante de B/378.42. En Secundaria 9,514 estudiantes se registraron como repetidores y un costo per cápita de B/476.91. En ambos niveles se estima el sobre costo educativo por repetición en B/13,952,410.34. Aún cuando se ha observado durante la pasada década una tendencia a disminuir la repetición en términos relativos, su monto en cifras absolutas varía poco y los costos unitarios se incrementan cada año, lo cual significa para el sistema educativo la asignación suplementaria de fondos que bien podrían servir para mejorar la equidad, calidad y pertinencia de la educación de los grupos pobres.

Se podría sustentar que la repetición es una tradición del sistema y que algo aprenden los estudiantes repetidores. Sin embargo, la repetición es un proceso que debe estudiarse con cuidado: ¿Quiénes repiten?, ¿por qué?, ¿en qué grados fundamentalmente se concentra la repetición?, ¿en cuáles zonas geográficas?, ¿qué otras alternativas tienen los alumnos de bajo rendimiento escolar?. Si las escuelas no se hicieron ni para fracasar y ni para expulsar a sus alumnos; si ellas se crearon para enseñar, transmitir la cultura y promover los aprendizajes de todos ¿por qué existen repitientes en esta magnitud sobre todo en las zonas pobres?.

8.3. La Débil Gestión Afecta la Ejecución de los Proyectos Educativos.

Según la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, en el año 2000 el Ministerio de Educación mantenía en ejecución seis proyectos de inversión importantes, por un monto de B/70,700.4 millones. Estos proyectos están orientados especialmente a construcciones y mantenimiento escolar(B/26,555.5), equipamiento de escuelas(B/7,346.1); mejoramiento de la calidad de la educación-PRODE (B/13,528.0); nutrición escolar (B/13,200.0); mejoramiento de la Educación Básica- Banco Mundial (B/10,070.8); e igualdad de oportunidades (B/322.5).

Estos fondos extraordinarios fueron ejecutados, en promedio, en un 72.9%. Es decir, más de una cuarta parte de los recursos disponibles no llegaron a los destinatarios en el período previsto. La ejecución menor se observó en construcciones escolares (32.1%), un área crítica del sistema, relacionada con los ambientes apropiados para los aprendizajes. El mayor porcentaje fue alcanzado en nutrición escolar(99.1), probablemente por los antecedentes de eficiencia que tenía este proyecto.

Otro caso ilustrativo lo ofrecen los proyectos educativos para población indígena. Según la Unidad de Coordinación Técnica para los Programas Especiales en las Áreas Indígenas, del Ministerio de Educación, por lo menos seis proyectos con financiamiento internacional para promover la alfabetización y la educación bilingüe –intercultural se impulsaron a partir de fines de los años 80. Organismos como el BID, UNESCO, UNICEF y la Unión Europea, y países como el Canadá aportaron recursos financieros y colaboración técnica para contribuir al mejoramiento de la educación en los pueblos indígenas y apoyar el desarrollo de la enseñanza con un enfoque más centrado en la lengua y la cultura de estos grupos de población. Sin embargo, estos proyectos se vieron afectados por la poca eficiencia y falta de continuidad de sus operaciones, lo cual impidió el logro de los resultados esperados y el impacto en las condiciones educativas de la población.

El Proyecto MINEDUC-, para la alfabetización y capacitación en las áreas marginales, correspondiente a la población Ngäbe y Kuna , por ejemplo, con la crisis política del 89 fue suspendido y al reanudarse se hizo bajo un esquema distinto, que descuidó el uso del método bilingüe, para ser reemplazado por el Español. El de la UNESCO – Ministerio de Educación , para mujeres de la Comarca Emberá, no se concluyó “por los constantes cambios administrativos surgidos en la Oficina de Coordinación con la UNESCO, en el Ministerio de Educación”. El

Proyecto de Alfabetización y Post-Alfabetización Bilingüe Ngäbe del Oriente Chiricano, tuvo logros importantes, pero la falta de supervisión y seguimiento afectaron su impacto. (Marmolejo et al. ,2000).

Como se puede apreciar, el país ha contado en los últimos años, con recursos suplementarios para el mejoramiento de la equidad y la calidad de la educación en beneficio de los grupos marginales del campo y de la ciudad. La dificultad mayor consiste en que una buena parte de estos recursos no logra el impacto esperado en la educación de las personas, por la poca capacidad de gestión y la falta de continuidad en las acciones comprometidas, lo cual puede revelar la insuficiente voluntad política por cumplir con estos proyectos, independientemente del Gobierno o grupo de personas que los hayan incubado o promovido.

Otra línea de análisis que conviene explorar, es la del sobre costo de funcionamiento de la educación, cuando los grupos son menores a la norma nacional. Tal como se puede observar, la relación estudiante docente en las estadísticas educativas del país, indican que el número de alumnos por docente en la República en 1997, por ejemplo era de 25 en Educación Primaria y de 18 en Media. Sin embargo, provincias como Los Santos (19), Herrera y Veraguas (21), estaban por debajo del promedio nacional en la Primaria, lo mismo que en la Media.

Un análisis más detallado permitiría identificar dentro de las provincias escuelas con grupos entre 12 y 18 estudiantes por maestros o profesores. Esta situación, que puede ser justificada en los casos de comunidades rurales pequeñas, con escuelas de aulas multigrado, requeriría de una atención más exhaustiva en otros casos donde existe mayor población, escuelas grandes y la asistencia escolar es mayor. Los llamados alumnos de “cartón” o invisibles, es una nota que caracteriza estos casos, ante insuficientes controles por parte de la dirección y supervisión del proceso de matrícula y asistencia escolar.

Nuevamente, la débil gestión de los recursos, más que la falta de ellos parece ser uno de los factores que impide que los servicios educativos lleguen a quienes debe llegar con la calidad y la eficiencia necesaria.

8.4. Los Aportes del Sector Productivo Tienen Poco Impacto en los Resultados Educativos.

Históricamente se ha reconocido la importancia que tiene el aporte del sector privado a la educación. Este reconocimiento es mayor en los momentos actuales en que se percibe que el sistema educativo no responde adecuadamente a los requerimientos productivos y que la calidad de la educación muestra debilidades importantes.

Un estudio realizado recientemente por PREAL y la Unión de Centros Educativos Particulares, mediante la aplicación de encuesta a una muestra de cien empresas que operan en los diversos sectores económicos del país, mostró algunos resultados interesantes:

- Las empresas privadas apoyan de modo diverso la educación: becas, asistencia técnica, aportes financieros, construcción de infraestructura escolar, alfabetización, capacitación laboral, capacitación de docentes, suministro de textos y útiles escolares, suministro de alimentos , capacitación a padres de familia, entre otros.
- La mitad de estos apoyos se ofrece de modo permanente y la otra ocasionalmente.
- La mayor parte de esta colaboración es recibida en las provincias de Chiriquí, Colón y Panamá. Sólo el 16.8% de estos beneficios llegan a las áreas rurales. .

Estos aportes responden en general a solicitudes específicas y pocos son los que se configuran alrededor de proyectos bien estructurados que definan resultados esperados y que tengan un valor agregado para la escuela y educación en general. Por ello, se percibe poco impacto en los procesos y resultados educativos mediante esta cooperación. Se requiere entonces incentivar esta valiosa colaboración, e insertarla dentro de una estrategia de acción que ofrezca resultados más duraderos y efectivos en el sistema.

En conclusión, el financiamiento de la educación en el país es clave para el desarrollo nacional El financiamiento educativo es una herramienta fundamental para dirigir apropiadamente el curso que debe tener un sistema educativo más igualitario y de mayor calidad. En ese sentido, dos aspectos deben ser manejados con igual prioridad: el monto y la eficiencia en la inversión. Los montos de los recursos financieros han crecido en términos absolutos y relativos, a tal punto que el gasto público en educación en Panamá se encuentra sobre la media regional. El problema fundamental se asocia a la falta de eficiencia en la distribución, gestión y evaluación de estos recursos financieros.

Esto indica que el esfuerzo por realizar en los próximos años debería centrarse en fortalecer las investigaciones y estudios que aporten conocimiento sobre las necesidades de inversión en educación, según corregimiento, distrito,

comarca y región educativa, como base para identificar y definir prioridades. Igualmente, elaborar planes que permitan definir con precisión las metas de atención y el uso que tendrán los recursos según necesidades y prioridades establecidas. Así mismo, revisar los procedimientos de asignación de recursos, creando mecanismos más flexibles, descentralizados y con mayor participación de las comunidades locales, con las medidas de rendición de cuentas a la sociedad en general. De especial valor será también fortalecer la transparencia y la fluidez en los actos públicos y licitaciones relacionadas con la adquisición de bienes y servicios relacionados con la buena marcha de la educación y la atención a las áreas marginales del país.

Una línea de reflexión y de trabajo debería orientarse a incrementar y organizar adecuadamente el financiamiento privado de la educación. Existe un aporte desde los centros educativos particulares y las empresas. El reto sería aumentar esta participación en áreas prioritarias como la educación preescolar, la educación básica y la alfabetización en favor de grupos pobres, creando estímulos a empresas, personas naturales y organizaciones interesadas en contribuir con el desarrollo de la educación.

9. CONCLUSIONES.

La educación panameña ha recorrido un camino difícil y a veces contradictorio. Esta ha contribuido a difundir la alfabetización y la escolarización en una buena parte de la sociedad pero ha tenido que padecer los efectos de fuerzas que le impiden renovarse y llegar a todos los grupos de población con equidad y calidad, y tener una mayor presencia en el desarrollo nacional en el marco de la constelación de cambios que vive el mundo de hoy. Pudiendo haber sido un factor esencial de movilidad social para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo humano, su oferta desigual y, sobretudo, la poca relevancia social de sus contenidos, le han impedido cumplir con su misión en este momento histórico del país. Aún cuando se trata de un proceso integral, la educación panameña muestra en relación con la pobreza y la desigualdad, un conjunto de oportunidades que son un capital difícil de atesorar, pero también muestra grandes brechas que expresan diferencias e inequidades que reflejan la condición de una sociedad dispar y excluyente, con dos sistemas educativos o un sistema con dos velocidades para una misma sociedad.

Las oportunidades se observan mediante un conjunto de factores que actúan como fortalezas del sistema educativo. Una sociedad consciente en general, de que la educación es como una herramienta de desarrollo personal y nacional; un sistema con amplia y diversa base jurídica, recientemente actualizada que apunta a su renovación y democratización; una red extensa de escuelas primarias que ofrecen una cobertura casi universal de la educación primaria; una oferta educativa de preescolar y de secundaria en un amplio número de áreas; un decreciente analfabetismo, una participación ascendente de las mujeres en la educación; un incremento en el número de instituciones y de oferta de carreras de educación superior; un elevado número de profesionales formados en diversas áreas de especialidad; una abundante disponibilidad de personal docente titulado en la mayor parte de las especialidades del sistema; unas estrategias e innovaciones de cambio educativo que se han formulado y pactado; un crecimiento progresivo del aporte financiero del Estado a la educación, en términos absolutos y relativos; una contribución del sector privado mediante servicios educativos y asignaciones monetarias y no monetarias; un monto considerable de recursos obtenidos por la vía de la cooperación internacional; un entorno nacional e internacional favorable a los cambios educativos.

Las brechas representan la distancia entre lo esperado y lo alcanzado, entre lo básico deseado y la realidad. En este sentido, la brecha principal constituye la desigual distribución de oportunidades educativas entre los diversos grupos de población, lo cual refuerza la pobreza y la inequidad social; los grupos pobres tienen menos escolaridad y menos acceso al mercado laboral y a un salario adecuado para llevar una vida digna; la escolaridad en los grupos no pobres llega a ser el doble de los grupos pobres; las escuelas que sirven a las grandes mayorías nacionales y a los pobres son menos eficaces que las que sirven a los hogares no pobres: el sistema educativo marcha a dos velocidades con resultados diferentes, y produce desventajas en los más pobres. Existe la nueva Ley con las orientaciones para la transformación educativa, pero no se ha implementado totalmente; la mayor parte de las escuelas funcionan con normas de los años cincuenta, sesenta y ochenta; el sistema cuenta con recursos importantes que no son bien aprovechados, ante la ineficiencia en el gasto y las inversiones; al docente se le ha incrementado su nivel académico, pero se le ha mantenido o reducido sus competencias profesionales específicas para enseñar y lograr aprendizajes eficaces. Existe un centralismo absorbente y rígido que refuerza el nivel superior del sistema, pero que debilita la creatividad, iniciativas y participación de las regiones educativas y los centros escolares. El país ha contado con propuestas de cambio educativo imaginativas y pactadas socialmente, pero los nuevos gobiernos descontinúan su aplicación y cambian abruptamente las políticas educativas. El sistema ha crecido y se ha hecho más complejo, pero carece de mecanismos de investigación, planificación y evaluación que regulen su desarrollo. Se cuenta con

iniciativas de cambio educativo impulsadas por diversos grupos, pero se carece de una estrategia y voluntad para trabajar en función de un proyecto educativo común de toda la sociedad.

Las oportunidades y brechas ofrecen referentes para una reflexión sobre el pasado y el presente de la educación panameña, que permita construir la educación que se desea hacia el futuro. Conviene advertir que si este paso se posterga, el sistema educativo no colapsará, pues las escuelas podrán seguir funcionando como lo han hecho hasta el presente; solo que las nuevas generaciones y la propia sociedad padecerán la falta de una oportuna y sabia decisión en la formación de su población, considerado el recurso más importante de la nación. Como bien dijo sabio latinoamericano, nunca es tarde para hacer educación de calidad. Sin embargo, cuanto antes se inicie este proceso, más esperanza se ofrecerá al porvenir de la sociedad, niñez y la juventud panameñas.

10. SUGERENCIAS

En el marco de las oportunidades, problemas y brechas descritas, se presentan a continuación algunas sugerencias que pueden ser útiles dentro de las políticas que el Estado debiera impulsar en materia de educación, para reducir los índices de pobreza y riesgo social que presenta la sociedad panameña.

- 1- Focalizar la atención en los grupos pobres, mediante los estudios, planes y proyectos que permitan asegurar educación básica de calidad para todos, otorgando elevada prioridad a los sectores excluidos o rezagados de las oportunidades educativas.
- 2- Atender con prioridad el problema del analfabetismo de los grupos más pobres, principalmente en las áreas indígenas y elevar el nivel educativo de la mujer en esos contextos.
- 3- Implementar en las escuelas indígenas la educación bilingüe –intercultural, con docentes debidamente formados y motivados, textos, guías y materiales educativos para cumplir este objetivo.
- 4- Fomentar la educación para el trabajo y para la vida en todos los espacios y experiencias formativas que puedan realizarse, desde los programas de alfabetización y postalfabetización, propiciando los diversos medios y modalidades de enseñanza –aprendizaje. La aplicación del enfoque de comportamiento emprendedor será indispensable en este caso.
- 5- Asegurar que los niños de las áreas rurales, indígenas y urbano marginales, cuenten en su escuela con una merienda y almuerzo diario, con los nutrientes indispensables para una salud integral.
- 6- Introducir la transformación curricular en la Educación Básica y la Media, de modo planificado y diversificado, con sentido de gradualidad, asegurando las condiciones organizativas, materiales y la preparación de docentes protagonistas de estos cambios.
- 7- Incrementar la atención de la niñez de las áreas rurales e indígenas, menor de 5 años, mediante la expansión de los servicios de educación inicial y preescolar, como parte de las políticas nacionales de reducción de la pobreza, logrando la participación de la iniciativa privada.
- 8- Reclutar docentes bien calificados, experimentados y motivados para que trabajen en escuelas de comunidades rurales, indígenas y urbano marginales, ofreciéndoles los incentivos materiales y no materiales que aseguren su presencia y permanencia en esas áreas.
- 9- Fortalecer las escuelas de aulas multigrado con los docentes bien capacitados, los textos, materiales y guías indispensables, y un sistema permanente de asesoría pedagógica y curricular que asegure calidad en los aprendizajes.
- 10- Articular Escuelas de Aulas multigrado a un Centro de Educación Básica General que posea oferta de premedia, de modo que se asegure la escolaridad básica y obligatoria establecida por la Constitución y la Ley.
- 11- Mejorar el personal docente de la Básica y la Media, por medio de una política educativa que estimule la calidad en la formación mediante alianzas entre las universidades y el Ministerio de Educación, los incentivos profesionales y criterios de reclutamiento que permitan atraer y seleccionar a las personas más talentosas y motivadas con esta profesión.
- 12- Fortalecer la capacidad de gestión, creatividad y participación de las escuelas para atender necesidades educativas de sus estudiantes, mediante una efectiva descentralización, que permita transferir a las regiones y centros escolares recursos, información y poder de decisión.
- 13- Promover estudios más específicos sobre las características educativas que presentan los grupos más pobres (situación, expectativas, servicios, recursos, entre otros), cuyos resultados permitan sustentar las políticas y decisiones sobre el mejoramiento de la equidad, la pertinencia y la calidad de la educación de estos grupos de población.
- 14- Crear y poner en marcha un sistema de evaluación y rendición de cuentas que facilite la generación de información sobre los logros académicos y administrativos del sistema, tomar las decisiones más adecuadas y mantener informada a la comunidad educativa sobre los procesos y resultados educativos. Mejorar la eficiencia en el gasto y la inversión educativa, revisando las normas, criterios y mecanismos que contribuyen a burocratizar

la gestión, aumentar los costos del sistema y subutilizar recursos valiosos que pueden mejorar las condiciones educativas y la calidad de vida de la población pobre.

- 15- Impulsar el establecimiento de un sistema de planificación estratégica, en el nivel central, regional e institucional-local, que utilice las herramientas científicas para elaborar estudios, planes y proyectos, prospecciones, proyecciones, escenarios, simulaciones, de modo que las políticas y decisiones que influyan en el futuro de la educación en el corto, mediano y largo plazo, estén sustentadas adecuadamente.
- 16- Lograr un pacto político y social que permita la continuidad de los proyectos y políticas educativas más allá de los períodos de los gobiernos y de los ministros de educación.