

# **CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN CONACED**

## **PRIMER INFORME AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

**Un documento para la acción en el  
sistema educativo panameño**

Panamá, 2006

## **DEDICATORIA**

*Dedicamos este Informe a la memoria del ingeniero Vicente Pascual (Q.E.P.D), miembro de este organismo, fiel creyente del papel liberador de la educación como instrumento de transformación social, quien se distinguió por su gran dedicación e interés por lograr uno de sus anhelos permanentes: Una educación de calidad con equidad para todas y todos los panameños.*

# INDICE

	<u>Páginas</u>
DEDICATORIA	
PRESENTACIÓN	
ÍNDICE	
RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES PRIORITARIAS	i
<b>I. VISION DE LA EDUCACIÓN PANAMEÑA.</b>	<b>2</b>
<b>II. LOGROS Y PROBLEMAS CRÍTICOS.</b>	<b>4</b>
A. Logros	3
1. Expansión cuantitativa de la educación.	4
2. Cobertura del sistema educativo.	5
3. Nivel de escolaridad.	7
4. Tasa de alfabetización.	8
5. Presupuesto destinado a la educación.	9
B. Problemas Críticos	15
1. En cuanto a la calidad de la educación.	15
a. Baja calidad en los aprendizajes de los estudiantes.	15
b. Formación profesional y cultural de los docentes.	21
Falta de un programa de actualización del personal docente y administrativo.	
c. Calendario académico con escaso tiempo dedicado al aprendizaje.	27
d. Políticas curriculares con contenidos recargados, no actualizados y con poca pertinencia frente a la realidad nacional.	30
e. Utilización de un inadecuado modelo pedagógico centrado en la transmisión y memorización de información.	33
f. Poco acceso a libros de texto básicos, incipiente tecnología y otros recursos didácticos que propicien aprendizajes significativos.	34
g. Ineficiente sistema de supervisión y ausencia de rendición de cuentas.	37

	h.	Falta de estándares de calidad y de un sistema integral de evaluación del sistema educativo.	40
2.		En cuanto a la equidad e igualdad de oportunidades educativas.	42
	a.	Insuficiente atención a las escuelas y a los estudiantes que viven en distritos de pobreza crítica.	42
	b.	Deficiente atención a la educación bilingüe intercultural-indígena.	46
	c.	Limitadas oportunidades de acceso y permanencia de niños y jóvenes a la educación preescolar, premedia y media.	48
3.		En cuanto a la gestión administrativa y financiera.	52
	a.	Ausencia de políticas educativas de Estado, que aseguren la continuidad de los programas, proyectos y acciones a largo plazo.	53
	b.	Excesiva centralización, procedimientos burocráticos y baja eficacia y eficiencia administrativa.	53
	c.	Limitada incorporación de las técnicas de planeamiento estratégico a nivel nacional, regional y de centro educativo.	54
	d.	Inadecuada planificación y distribución del presupuesto del Ministerio de Educación.	55
4.		Infraestructura física, tecnológica y equipamiento básico.	57
	a.	Situación de la infraestructura escolar.	57
	b.	Falta de un programa de construcción de escuelas con características arquitectónicas modernas, seguras y apropiadas para facilitar la enseñanza y el aprendizaje.	59
5.		Otros problemas.	60
	a.	Poco desarrollo del arte y la cultura en el proceso de aprendizaje.	60
	b.	Ausencia de planes de estudio y programas de enseñanza vinculados a la educación en valores ciudadanos para la Formación integral de los estudiantes.	60

<b>III. DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN.</b>	63
A. Lograr la equidad e igualdad de oportunidades educativas.	64
B. Mejorar la calidad de los procesos educativos y el nivel de aprendizaje De los estudiantes.	66
C. Mejorar la gestión administrativa y financiera.	68
<b>IV. HACIA UN NUEVO MODELO EDUCATIVO.</b>	72
<b>V. CONCLUSIONES.</b>	76
BIBLIOGRAFÍA.	
ANEXOS.	

# PRESENTACIÓN

*El Consejo Nacional de Educación se creó por medio del Decreto Ejecutivo N° 1030 del 30 de diciembre de 2004 de la Presidencia de la República, con el propósito fundamental de “analizar, orientar, proponer y conocer sobre los avances de las políticas de Estado, dirigidas a mejorar la calidad en todos los niveles del sistema educativo, en articulación con los objetivos del desarrollo nacional”.*

*En atención a las atribuciones que el mencionado decreto asigna al Consejo, éste acordó abocarse a un estudio minucioso de los planes, la organización, las prácticas administrativas y pedagógicas y, en general, del funcionamiento del sistema educativo panameño incluyendo el Plan Estratégico 2005 - 2009. También acordó no elaborar ningún nuevo diagnóstico del tema educativo y, por lo tanto, no repetir lo que ya se ha hecho y, en su lugar, decidió revisar los diagnósticos, estudios, informes, documentos, estadísticas, recomendaciones y, en general, todas las publicaciones, de los últimos años, sobre el tema.*

*Asimismo, el Consejo invitó a sus reuniones a un gran número de funcionarios a cargo de las distintas direcciones que integran el Ministerio de Educación, con el fin de que expusieran sus experiencias y recomendaciones. Igualmente, expuso ante el Consejo sus apreciaciones sobre la educación panameña un numeroso grupo de personas representantes de instituciones, gremios docentes, organismos y asociaciones tanto nacionales como del exterior, cuyos nombres y afiliación se indican en el Anexo N° 2. Distinguidas personalidades nacionales e internacionales ofrecieron aportes valiosos, críticas e innovaciones educativas, así como nuevos enfoques y experiencias exitosas de otros países que enriquecieron el marco referencial de los miembros del CONACED.*

*Todo lo anterior, permitió conocer, en forma amplia, el funcionamiento del sistema educativo nacional, tener un panorama general del estado de la educación en Panamá e informarse de las principales tendencias que se dan en otros países de la región en el ámbito de la educación. Ello*

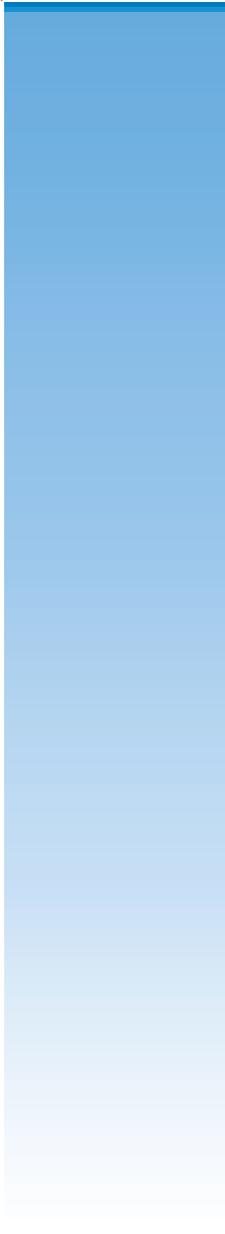
*ha permitido formular las recomendaciones, contenidas en este Informe, al señor Presidente de la República.*

*Bajo esa orientación, este primer Informe trata de resumir la opinión y las recomendaciones de los miembros del Consejo, sobre algunos aspectos relacionados con la educación nacional. Existen otros temas sobre la educación panameña que no son tratados en este informe y que el Consejo se propone hacer en el futuro. El Consejo señala que no es otro diagnóstico sobre la educación panameña, sino que aspira a que sea un **documento para la acción** y que sirva para una efectiva implementación de las recomendaciones que se incluyen en este informe. La meta es el mejoramiento de la educación panameña, a corto y mediano plazo, así como ampliar las oportunidades de acceso a una educación de calidad para todos los que viven en el país, con el objetivo estratégico de aumentar el valor de nuestro capital humano. Esto nos permitirá competir en el mundo actual y del futuro, mejorar la calidad de vida de todos y todas, así como disfrutar del conocimiento y la cultura universal.*

*El Consejo desea dejar muy clara su convicción, que pareciera compartir con la gran mayoría de los panameños, de que uno de los problemas más graves que enfrenta el país para insertarse en el mundo actual y poder crecer social y económicamente, con justicia, equidad y libertad, es su relativa pobreza en capital humano. Panamá tiene que realizar un esfuerzo serio, sostenido y bien planificado, con el objetivo de mejorar cualitativa y cuantitativamente su capital humano para estar en condiciones de competir y lograr un desarrollo integral del país.*

*Para ello, es necesaria e impostergable una inversión financiera significativa y sostenida en la educación, que debe estar acompañada de un proceso integral de cambios sustantivos que contribuya a la transformación del sistema educativo, en función de las nuevas demandas y requerimientos de la era del conocimiento y de los sistemas de información y comunicación.*

*Deseamos agradecer a la Fundación Biblioteca Nacional Ernesto J. Castillero, su colaboración para que el Consejo Nacional de Educación, utilizara sus instalaciones en el desarrollo de todas sus actividades.*



# **I. VISION DE LA EDUCACION PANAMEÑA**

## I. VISION DE LA EDUCACIÓN PANAMEÑA

Una vez estudiadas, en detalle, las características fundamentales del sistema educativo panameño y recibido el beneficio de las ideas que, sobre la evolución de la educación, le transmitió un conjunto de destacados educadores y personalidades nacionales, el Consejo consideró necesario definir una visión futura de la educación en función del país que aspiramos construir entre todos los panameños.

Esta visión prospectiva de la educación ofrece orientación y dirección a los programas, proyectos y acciones que deben desarrollarse para el mejoramiento del sistema educativo nacional. Apoyado en lo anterior, el Consejo propone la siguiente visión para la educación panameña:

### EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

“En el año 2015, Panamá contará con un sistema educativo democrático, integral, pertinente, equitativo y de calidad mundial.

**El estudiante** encontrará las oportunidades para desarrollar sus potencialidades, capacidades, talentos, así como su espíritu crítico, creativo y emprendedor, con dominio de más de un idioma, en un

entorno equitativo que reconoce la importancia de la diversidad cultural con énfasis en la formación en valores, actitudes y el carácter.

**El docente** tendrá una preparación profesional y académica sólida y actualizada y utilizará estrategias metodológicas dinámicas y participativas, contará con un programa de capacitación permanente, con incentivos y una remuneración apropiada.

**Los centros educativos** contarán con el apoyo de la sociedad y tendrán infraestructuras físicas adecuadas, con libros de textos básicos, tecnologías y otros recursos didácticos que faciliten **el proceso de enseñanza y aprendizaje**.

Cada escuela contará con un plan operativo anual elaborado con la participación de la **comunidad educativa** y un sistema de evaluación científico y permanente compatible con estándares internacionales de calidad.

Así, Panamá incursionará, con éxito, en una economía global muy competitiva y gozará de un alto grado de desarrollo humano sostenible que mejorará la calidad de vida de todos los sectores de la población”.

Consideramos que una educación de calidad para todos los sectores de la población contribuirá a preparar a las futuras generaciones para insertarse adecuadamente en la vida familiar, profesional y social; incrementará la productividad y competitividad del país, procurará la cohesión e integración social y fomentará el desarrollo científico, social y cultural de la Nación.



## **II. LOGROS Y PROBLEMAS CRÍTICOS**

## II. LOGROS Y PROBLEMAS CRÍTICOS

### A. Logros

#### 1. Expansión cuantitativa de la educación

Panamá ha logrado un avance significativo en la expansión cuantitativa de la matrícula escolar. En el año 1995, la matrícula fue de 619,607 estudiantes; en el año 2000 de 675,441; y en el año 2005 ascendió a 770,212 estudiantes, distribuidos en los diferentes niveles del sistema educativo. Hoy, el país cuenta con una amplia red de servicios educativos que se extiende a todas las provincias, distritos y comarcas y que atiende a 83,836 estudiantes en preescolar (de 4 a 5 años), 430,152 en primaria (de 6 a 11 años), 155,471 en premedia (de 12 a 14 años) y 100,753 en el nivel de educación media (de 15 a 17 años)<sup>1</sup>. La educación

pública atendió en el año 2005 una matrícula de 671,491 alumnos(as), que representa el 87% del total de estudiantes, y la educación particular recibió una matrícula de 98,721 alumnos(as) que representa el 13% del total. En el nivel de educación superior universitaria, tanto pública como particular, la matrícula en el 2005 fue de 120.000 estudiantes, aproximadamente. El 80% de la matrícula es atendida por las universidades oficiales y el 20% restante por universidades particulares.

La expansión de la matrícula sólo se refiere a las oportunidades de acceso de los alumnos a la educación cuando lo que se requiere es asegurar el acceso, permanencia y culminación de los estudios, meta que no se cumple ya que de cada 1000 alumnos que ingresan al primer grado, se gradúa de VI grado un 61.1%, sin repetir ningún grado, y de la educación media se gradúan de VI año el 34.7%, sin repetir ningún año.

<sup>1</sup> *Ministerio de Educación: Departamento de Estadística.*

**CUADRO Nº 1**  
**EXPANSIÓN CUANTITATIVA DE LA MATRÍCULA EN LA**  
**EDUCACIÓN BÁSICA GENERAL Y LA EDUCACIÓN MEDIA**

NIVEL	AÑO 2000	AÑO 2005	EXPANSIÓN	% DE EXPANSIÓN CUANTITATIVA 2000- 05
<b>Básica General</b>				
Pre-Escolar	52,377	83,836	31,459	60.0
Primaria	393,030	430,152	37,122	9.4
Pre-Media	141,195	155,471	14,276	10.1
<b>Educación Media</b>	88,839	100,753	11,914	13.8
<b>TOTAL:</b>	<b>675,441</b>	<b>770,212</b>	<b>94,771</b>	<b>14.0</b>

**Fuente:** Departamento de Estadística del Ministerio de Educación.

## 2. Cobertura del sistema educativo

El nivel de educación con mayor cobertura en el año 2005 fue el de la educación primaria (6 a 11 años), que ha logrado universalizarse prácticamente en un 100%, según cifras del Ministerio de Educación; es decir, que Panamá, parece haber cumplido con antelación uno de los objetivos del milenio. Sin

embargo, a pesar de que es muy positivo que el 100% de los niños de 6 a 11 años haya tenido acceso a la educación primaria, lo que preocupa es que no todos logran completar los seis años de estudios, debido a los problemas de deserción y, por otro lado, la cobertura del nivel de la educación preescolar (4 y 5 años) es sólo de **55.3%**, el de la educación premedia (12 a 14 años) es de **64.5%** y el de la educación media (15 a 17 años) es de **44.0%**.

**CUADRO N° 2  
COBERTURA NETA DEL SISTEMA EDUCATIVO - 2005**

NIVELES	%	ESTUDIANTES POTENCIALES	ESTUDIANTES POR ESCOLARIZAR
<b>Educación Básica General</b>			
Pre-Escolar	55.3	135,244	60,454
Primaria	100.00	387,473	-----
Pre-Media	64.5	183,099	65,000
<b>MEDIA</b>	<b>44.0</b>	<b>181,844</b>	<b>101,832</b>

**Fuente:** Departamento de Estadística del Ministerio de Educación.

En Panamá, la educación básica general (de 4 a 14 años) es obligatoria y el Estado debe proveerla gratuitamente, por lo que todavía se necesita realizar un gran esfuerzo para cumplir con este mandato. La educación universitaria, por su parte, tiene una tasa bruta de escolarización de 31%; es decir, que un tercio de la población entre 18 y 24 años está incorporada a la educación superior universitaria, lo cual representa una de las tasas más altas en Latinoamérica, cuyo promedio es de 19%<sup>2</sup>.

El número de estudiantes potenciales entre 4 y 14 años (educación básica general) es de unos 705,816, los cuales deberían tener la oportunidad de ser escolarizados gratuitamente. Los datos oficiales indican que la escolaridad de este grupo es de unos

626,603 o el 88.8%. Los estudiantes que faltan por escolarizar, por lo tanto, serían unos 79,213 ó el 11.2% de la población entre 4 y 14 años.

La mayoría de los no escolarizados viven en las comarcas indígenas, áreas rurales y marginales, por lo que, para su incorporación a la escuela se requiere de un esfuerzo especial y sostenido.

Es necesario mencionar que en todos los niveles escolares se incluyen estudiantes con edades superiores a los límites del nivel. Este es el caso de los estudiantes de primaria donde el potencial de estudiantes es de 387,473 y, sin embargo, los estudiantes

<sup>2</sup> Fernández Lamarra, Norberto. *Sistema de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación y Desarrollo Universitario*. IESALC, UNESCO. 2003.

matriculados en este nivel fueron 430,152. Esto ocurre porque hay estudiantes matriculados en un nivel educativo, cuyas edades superan el rango de la edad oficial para ese nivel educativo. Según el Boletín Estadísticas Educativas 2004, del Ministerio de Educación, en el nivel primario existe un 34.5% de alumnos sobre la edad y 29% de alumnos bajo la edad. En el nivel de premedia y media existía un 51.4% de estudiantes sobre la edad y un 4.4% de alumnos bajo la edad.

### 3. Nivel de escolaridad

En el año 2000, el promedio de escolaridad del país era de 7,5 años, con importantes diferencias por provincias, como puede apreciarse en el cuadro N° 3.

**CUADRO N° 3  
PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD NACIONAL Y POR PROVINCIAS**

PROVINCIAS Y COMARCAS	AÑOS DE ESCOLARIDAD PROMEDIO 2000	
	HOMBRES	MUJERES
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>7.5</b>	<b>7.3</b>
<b>URBANA</b>	<b>10.0</b>	<b>10.3</b>
<b>RURAL</b>	<b>6.1</b>	<b>6.3</b>
Bocas del Toro	6.6	6.5
Coclé	7.4	7.9
Colón	9.2	9.7
Chiriquí	7.9	8.8
Darién	5.2	4.8
Herrera	7.0	7.8
Los Santos	7.2	8.4
Panamá	9.8	10.2
Veraguas	6.9	7.6
Comarca Kuna Yala	5.9	3.7
Comarca Emberá	4.4	3.4
Comarca Ngobe Buglé	3.3	2.3

**Fuente:** Contraloría General- Dirección de Estadística y Censo. Censo de Población y Vivienda, 2000.

Es importante señalar las diferencias existentes en los años de escolaridad entre las áreas urbana y rural y, muy especialmente, la baja escolaridad de las comarcas indígenas y algunas provincias. Interesante también es la diferencia que existe entre la escolaridad de las mujeres y los hombres, en especial en las comarcas indígenas.

Los años promedio de escolaridad se refieren al promedio de años cursados y aprobados por la población de 15 años y más.

Nueve años (once si se incluye el nivel preescolar) de escolaridad o más indican que la población, en promedio, cuenta con la educación obligatoria. Conforme el número de años supera esta cifra, se podrá decir que el nivel educativo se va elevando, así como las capacidades de la población para enfrentar los retos del desarrollo del país.

Según el Censo de Población y Vivienda del año 2000, la población económicamente activa de Panamá era de 1,161,612, de un total de 2,948,023 habitantes. En ese año, el 5.3% no tenía ningún grado aprobado; el 11% tenía estudios primarios incompletos: el 21% contaba con educación primaria completa; el 19% con algunos años de educación media: el 19.2% con educación media completa; y el 7.1% con algún año de educación universitaria; y el 11.3% con título universitario.

#### **4. Tasa de alfabetización**

La tasa de alfabetización es de 92.4%; es decir, que el analfabetismo, alcanza en todo el país una tasa promedio de 7.6%. Sin embargo, la población indígena, tiene una tasa de analfabetismo de un 38%.

**CUADRO N° 4  
TASA DE ALFABETIZACIÓN POR PROVINCIA Y COMARCA  
EN LA POBLACIÓN DE 10 AÑOS Y MÁS DE EDAD**

PROVINCIAS Y COMARCAS	POBLACIÓN TOTAL	ALFABETA	ANALFABETA	PORCENTAJE DE ANALFABETISMO
<b>TOTALES</b>	<b>2,206,868</b>	<b>2,037,902</b>	<b>168,140</b>	<b>7.6</b>
Bocas del Toro	61,863	51,421	10,442	16.9
Coclé	153,641	144,287	9,335	6.1
Colón	155,418	149,515	5,808	3.7
Chiriquí	287,832	265,745	22,030	7.7
Darién	28,040	21,556	6,454	23.0
Herrera	82,604	74,015	8,587	10.4
Los Santos	69,708	62,214	7,491	10.7
Panamá	1,108,542	1,077,111	30,828	2.8
Veraguas	161,238	136,723	24,515	15.2
Comarca Kuna Yala	22,936	14,098	8,821	38.5
Comarca Emberá	5,325	3,487	1,838	34.5
Comarca Ngâbe Buglé	69,721	37,730	31,991	45.9

**Fuente:** Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda, 2000

Un estudio superficial de las cifras del cuadro N° 4 indica que la tasa de analfabetismo en Panamá es baja si se compara con otros países de la región. Ha sido difícil conseguir datos estadísticos sobre el analfabetismo funcional en Panamá, pero observando los años de escolaridad del cuadro N° 3 y la cantidad de alumnos que no terminan sus estudios de primaria, premedia y media por motivos de fracasos y deserción, se puede deducir que el número de analfabetas y analfabetos funcionales, es significativo.

Si se excluyen las comarcas indígenas del cuadro N° 4, el

porcentaje de analfabetismo disminuye a un nivel de aproximadamente 5.9%.

### 5. Presupuesto destinado a la educación:

El presupuesto que el Estado destinó al sector educativo en el año 2006, fue de B/. 809,482,200.00, que representa aproximadamente el 5.8% del Producto Interno Bruto (PIB) y cerca del 13% del presupuesto nacional. El presupuesto del sector se distribuye de la siguiente forma:

**CUADRO N ° 5**  
**PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCATIVO, SEGUN ENTIDAD**  
 Año 2005 y 2006  
 (En balboas)

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Ministerio de Educación	387,920,839	504,226,800
Universidad de Panamá	108,241,440	129,417,200
Universidad Tecnológica	27,423,666	34,856,800
Universidad Especializada de las Américas	3,205,134	6,442,600
Universidad Nacional Autónoma de Chiriquí	11,396,543	16,149,300
Instituto Nacional de Cultura	6,890,564	8,997,200
Instituto Nacional de Deportes	8,985,452	9,416,600
Instituto Panameño de Habilitación Especial	12,728,814	16,120,500
Instituto para la Formación de los Recursos Humanos	41,906,057	60,083,700
<b>TOTAL</b>	<b>627,076,304</b>	<b>809,482,200</b>

**Fuente:** Dirección de Presupuesto de la Nación

El presupuesto del Ministerio de Educación para el 2006 alcanza la cifra sin precedente de B/. 504,226,800, distribuidos, de acuerdo con el cuadro N° 6, en 386 millones (76.5%) para funcionamiento, 84 millones (16.7%) para inversiones y 34 millones (6.8%) al seguro educativo, las más altas cifras registradas en la historia del país. El presupuesto del Ministerio de Educación para el 2006 equivale aproximadamente a 3.6% del Producto Interno Bruto (PIB) y cerca del 8% del presupuesto nacional.

Durante los últimos 15 años, el gasto del sector educativo de Panamá promedió el 5% del Producto Interno Bruto (PIB), el 12% del presupuesto nacional y más de 25% del gasto social público. En este sentido, Panamá es uno de los países que más gastan en educación en América Latina en relación, con su Producto Interno Bruto (PIB). El gasto por estudiante, en la relación con el Producto Interno Bruto (PIB) es también uno de los más altos de la región, 17.4%, mientras que el promedio latinoamericano es de 15.3%, con excepción de Costa Rica que es de 20%.

**CUADRO N ° 6**  
**PRESUPUESTO DE GASTOS**  
**DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN POR SECTOR. Año 2006**

SECTOR	FUNCIONAMIENTO
Dirección y Coordinación Central	36,985,950
Educación Básica General	180,643,351
Educación Media	130,871,678
Educación de Adultos	15,024,077
Educación Post-Media	706,944
Transferencia Corrientes	21,336,600
	<b>INVERSIÓN</b>
Mantenimiento de Centros Educativos	1,233,900
Construcción y Rehabilitación de Escuelas	23,737,100
Equipamiento de Centros Educativos	8,482,000
Desarrollo Educativo	5,000,000
Nutrición Escolar	12,573,000
Educación Básica II	11,755,200
Fortalecimiento de Tecnología Educativa	21,684,000
	<b>SEGURO EDUCATIVO</b>
FECE Y OTROS	34,193.00
<b>TOTAL</b>	<b>504,226,800</b>

**Fuente:** Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional del Ministerio de Educación.

No hay duda de que los presupuestos del sector de educación y especialmente los del Ministerio de Educación, han aumentado significativamente año tras año, con algunas excepciones, tal como se aprecia en el cuadro N ° 7.

**CUADRO N° 7**  
**PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**  
**AÑOS 1990-2006**  
 (En millones de balboas)

AÑO	TOTAL	FUNCIONAMIENTO	INVERSIONES	SEGURO EDUCATIVO
1990	185	169	6	10
1991	216	189	15	12
1992	238	206	18	14
1993	262	213	34	15
1994	250	214	19	16
1995	249	215	13	21
1996	282	245	15	23
1997	315	250	42	23
1998	352	280	46	26
1999	360	279	52	30
2000	360	286	43	31
2001	403	315	55	34
2002	436	336	61	34
2003	401	336	33	32
2004	398	336	30	31
2005	432	351	49	32
2006	504	386	84	34

**Fuente:** Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional del Ministerio de Educación.

El Consejo coincide con la percepción y la información lo demuestra, que si bien la asignación presupuestaria a la educación aumenta todos los años y constituye una parte importante del presupuesto anual del Estado, los resultados obtenidos no revierten en una educación de alta calidad para toda la población.

Los indicadores cuantitativos relacionados con la educación parecen aceptables, aunque no suficientes, sobre todo, por las diferencias que existen entre los ciudadanos de acuerdo con su condición socioeconómica y localización geográfica.

Relacionar el gasto en educación con el Producto Interno Bruto (PIB) o el presupuesto nacional no parece ser siempre lo más adecuado. Pareciera más importante conocer el gasto absoluto por estudiante en cada nivel de enseñanza. Por ejemplo, se ha calculado que Panamá gasta unos 450 balboas por alumno de primaria por año mientras que Costa Rica y Chile gastan casi tres veces más por alumno y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) el gasto se eleva a unos

B/.4,800.00 balboas<sup>4</sup>. El gasto por cada estudiante de secundaria, en el año 2003, fue de B/.619 balboas y el gasto por estudiante universitario se calculó en B/.1,343 balboas por año. Panamá ha hecho y hace un gran esfuerzo para financiar adecuadamente la educación, en relación con su riqueza, pero comparada la inversión en términos absolutos que se hace por estudiante en Panamá con otros países, es obvio que el financiamiento actual no es suficiente, si se desea mejorar la calidad a niveles competitivos.

**CUADRO N ° 8**  
**GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE.**  
**AÑO 2003**

NIVEL	GASTO TOTAL (B/000)	ESTUDIANTES	GASTO POR ESTUDIANTE (B/)
Primaria	196,365	433,414	453
Secundaria	141,556	228,820	619
Superior	139,914	104,198	1,343

**Fuente:** Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional del Ministerio de Educación.

<sup>4</sup> PREAL. *Cantidad sin calidad*. 2006.

Un aspecto muy importante del presupuesto del Ministerio de Educación es el Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE), que se constituye con el 27% de la recaudación fiscal en concepto del seguro educativo. Este fondo está destinado a los centros educativos oficiales del primer y segundo nivel para sufragar sus gastos de operación, tales como: adquisición de equipos para los laboratorios, mobiliario escolar, tecnología educativa, materiales didácticos y reparaciones menores de los edificios escolares. Además, destina recursos económicos para fortalecer los programas de nutrición escolar y financiamiento de actividades recreativas y culturales. Igualmente, asigna recursos

para la capacitación de los docentes de las trece regiones educativas y para la administración y supervisión de éstos.

Además de los fondos del presupuesto asignado al Ministerio de Educación, se cuenta, entre otros, con el aporte de diferentes organismos de asistencia técnica internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el Proyecto de Desarrollo Educativo; el Banco Mundial para el Proyecto de Educación Básica; la Agencia Española de Cooperación para el programa Bilingüe Intercultural Indígena y el Fondo Taiwán - Panamá, para el equipamiento tecnológico de los institutos profesionales y técnicos.

## **B. PROBLEMAS CRÍTICOS**

### **1. En cuanto a la calidad de la educación**

#### **a. Baja calidad en los aprendizajes de los estudiantes.**

La baja calidad en los aprendizajes es un problema que trasciende las fronteras nacionales y se constituye en un problema regional que genera gran preocupación. En este sentido, el estudio del Programa de Promoción de las Reformas Educativas en América Latina y el Caribe (PREAL) de 2006 es contundente. No solo es un problema de calidad, sino de enfoque de la educación. Se ha dado gran importancia a la cantidad, descuidando el verdadero impacto que una educación de calidad debe tener en los egresados. Una educación de calidad es aquella que desarrolla, en los individuos, las habilidades y capacidades para una inserción social y productiva en el desarrollo del país. Por ende, no solo importa tener a todos los niños y niñas matriculados en el sistema ( y que todos se gradúen), también es prioritario que egresen con conocimientos, producto de aprendizajes significativos y que cuenten con las habilidades que se espera de ellos. La educación que reciban debe desarrollar, en los egresados, las habilidades para desempeñarse como ciudadanos responsables, trabajadores y honestos. Es decir, la inversión en educación debe tener un impacto cualitativo en la sociedad.

Para lograr este objetivo, el sistema educativo, en todos los niveles, debe ofrecer a la población estudiantil las condiciones pedagógicas propicias para que adquiera aprendizajes conceptuales, de procedimientos y actitudes significativos que le permitan lograr un perfil de egreso fundamentado en el Saber, Saber ser, Saber hacer, Saber convivir y Saber emprender, con principios y valores contenidos en las dimensiones física, emocional, intelectual, psicosocial y espiritual, a fin de que se desarrolle integralmente con identidad nacional, con vivencia democrática, que fortalezca el desarrollo, el progreso social y la calidad de vida sana y conciencia ecológica.

Específicamente, el proceso de aprendizaje debe caracterizarse por ser dinámico, creativo e interactivo; en el entorno escolar, como también fuera de él, estudiantes de todas las edades deben realizar actividades científicas y tecnológicas relacionadas con la generación y aplicación del conocimiento en las diferentes áreas del saber, para comprender la interrelación entre ciencia, tecnología y sociedad y se deben utilizar intensiva y masivamente las tecnologías de la información y la comunicación al servicio de los aprendizajes. Además, se debe adecuar la infraestructura física y tecnológica a los procesos pedagógicos, con el fin de promover su aprendizaje, aplicación y desarrollo en todos los niveles del proceso educativo; y actualizar los contenidos programáticos para que los aprendizajes sean significativos. Todo esto indica que asegurar la calidad del proceso educativo es un proceso complejo y multidimensional.

En las últimas décadas, se ha priorizado la evaluación de la calidad de los aprendizajes como un indicativo de la calidad del proceso educativo. Más de 100 países han creado mecanismos y procesos para asegurar la calidad en el tema educativo. La calidad de los aprendizajes de los estudiantes sólo se puede medir objetivamente por medio de pruebas periódicas estandarizadas. Por eso, muchos países han diseñado mecanismos nacionales para evaluar periódicamente la calidad de la educación y, además, participan en evaluaciones internacionales para conocer cómo están en relación, con otros países.

### La situación en Panamá

El análisis del tema educativo en el país indica que, a pesar de las desigualdades que esconden las cifras promedios, se han alcanzado algunos avances significativos, especialmente en la expansión de la matrícula de la educación primaria. Sin embargo, la educación que se ofrece a los niños y jóvenes deja mucho que desear y es de bajo nivel académico. Aún no se cuenta con un sistema institucionalizado y permanente para evaluar la calidad de los aprendizajes.

Últimamente, se han realizado acciones que sugieren que, a corto y mediano plazo, el país podrá conocer periódicamente, avances y limitaciones en cuanto a la calidad de los aprendizajes en las asignaturas fundamentales. En este sentido, el Ministerio de Educación ha creado el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA), que recientemente, mediante la primera evaluación a unos 29,000 estudiantes de tercero, sexto, noveno y duodécimo grados, en 525 centros

escolares de las 13 regiones educativas del país, reveló lo severo del problema de la calidad de los aprendizajes. Hay deficiencias en las cuatro (4) materias básicas tal como se evidencia en las gráficas siguientes. (Ver Gráficas N° 2, 3, 4, y 5). Además, hay serios problemas de lecto-escritura y comprensión del lenguaje, lo que dificulta el aprendizaje de otras asignaturas. Esta primera evaluación, más allá de las percepciones, señala que hay un problema serio en cuanto al tema de la calidad de los aprendizajes en el país. Es obvio que una sola prueba no es suficiente y lo que se necesita es que ella sea realizada periódicamente para monitorear cómo evoluciona la calidad del sistema. Además, es imprescindible que Panamá participe en pruebas internacionales.

Las pruebas de admisión para el nivel de educación superior dan una idea de la calidad de los aprendizajes. En este sentido, pruebas recientemente aplicadas por la Universidad Tecnológica de Panamá y la Universidad de Panamá parecen indicar deficiencias que son el resultado de una baja calidad en los aprendizajes de disciplinas básicas.

La Universidad de Panamá informó que en el año 2006, el 62.5% de los estudiantes reprobó la prueba de conocimientos generales. Cabe destacar que comparativamente al año 2005 este porcentaje aumenta. Por otro lado, en las pruebas de aptitudes académicas (PAA) en la Universidad Tecnológica de Panamá, los estudiantes obtuvieron una puntuación promedio de 957 (de 1,600 máximo), lo cual está debajo del promedio teórico esperado, de 1,000 puntos.

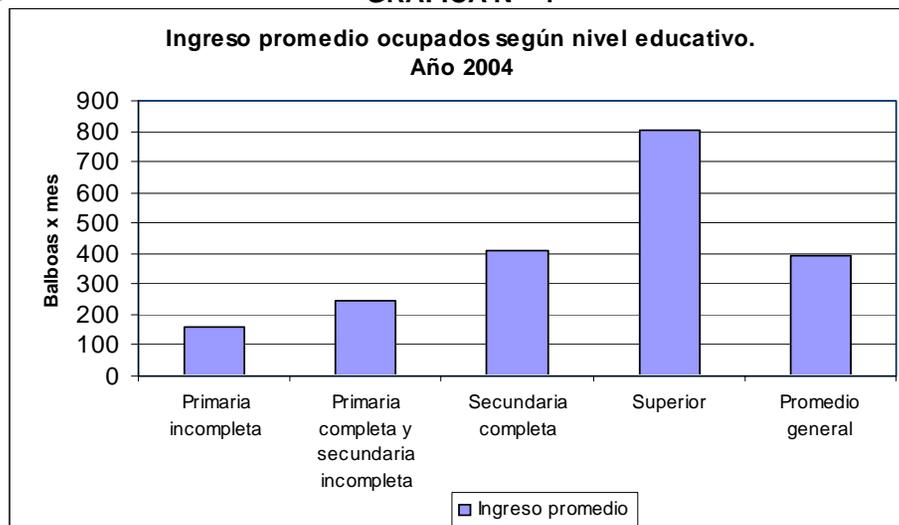
Otro dato sugestivo de la baja calidad en los aprendizajes se encuentra en el **Informe Nacional de Desarrollo Humano**

**(INDH) Panamá 2004<sup>5</sup>.** En este sentido, evaluaciones realizadas por empleadores a jóvenes que egresan del sistema educativo panameño, revelan en forma contundente, deficiencias que limitan el acceso de esos jóvenes a oportunidades de empleos de calidad. Estas deficiencias, no solo se circunscriben a conocimientos, sino también a actitudes/aptitudes consideradas hoy día fundamentales en la inserción exitosa en el mundo productivo y social.

Estos datos son muy importantes, pues la educación ha sido históricamente un factor de movilidad social: a mayor escolaridad, las posibilidades de acceder a empleos de mejores

ingresos es mayor, con lo cual, se alcanzan mejores condiciones de vida digna. De ahí el impacto social que se desprende de ella. Tal como se puede apreciar en la gráfica N° 1 elaborada a partir de la Encuesta de Hogares 2004, la población ocupada de 15 años y más, con nivel universitario (corresponde a un 24% de los ocupados) tiene un ingreso promedio estimado en B/. 801.00 balboas mensuales, mientras que aquéllos con nivel de educación incompleto de primaria (corresponde a un 10% de los ocupados), reciben un ingreso promedio de B/. 160.00 balboas mensuales. Esto demuestra el gran impacto que la educación tiene en cuanto a la movilidad social se refiere.

**GRÁFICA N° 1**



**Fuente:** Encuesta de Hogares 2004. Contraloría

<sup>5</sup> PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Panamá 2004.

La cantidad de egresados de la educación media y superior de las escuelas públicas y particulares ha sido apreciable en Panamá. En los últimos tres años (2003 - 2005) ha alcanzado la cifra de 63,495 estudiantes al nivel de educación media y 56,802 al nivel de educación superior universitaria. Este incremento en el número de graduados, constituye un valioso activo del país, que ha contribuido al progreso y desarrollo nacional.

Sin embargo, cuando la educación no responde al desarrollo del país, los sistemas no se adecuan a las exigencias del mundo contemporáneo, y no se imparte una educación de calidad; se presentan desfases que pueden comprometer de una manera perversa el potencial de movilidad social que representa la educación en cualquier sociedad.

En Panamá, según el informe del progreso educativo “El Reto es Avanzar”, PREAL 2002, hay obstáculos por superar para lograr calidad en el sistema educativo. Entre los principales obstáculos están la ausencia de estándares educacionales ampliamente consensuados, lo que no permite evaluar la calidad del aprendizaje en los diferentes niveles y asignaturas. La mayoría de los niños pobres no tienen acceso a libros de texto y materiales didácticos y tres cuartas partes de las escuelas primarias oficiales son multigrados y atienden a un cuarto de la población escolar de ese nivel.

Se necesita garantizar que la educación impartida sea de calidad, no solo para procurar un mejor retorno de la inversión que el Estado asigna a la educación, sino para garantizar a las próximas generaciones un futuro esperanzador y con oportunidades para todas y todos.

A manera de resumen, no se puede ignorar que como país, nos encontramos frente a una encrucijada determinante para el desarrollo humano sostenible de las futuras generaciones. Al mismo tiempo que se trabaja para superar las desigualdades de acceso a oportunidades educativas, tenemos que concentrar esfuerzos en lograr no solo acceso per se, sino acceso a una educación de calidad que permita superar las grandes desigualdades y limitaciones que un número plural de panameños y panameñas afrontan hoy día.

El mejoramiento de la calidad en el sistema educativo es urgente, prioritario y estratégico. Panamá atraviesa por una coyuntura histórica sin precedentes. Pero para que esas potencialidades y oportunidades redunden en beneficio de panameños y panameñas, es necesario un compromiso sostenido por **la calidad de la educación.**

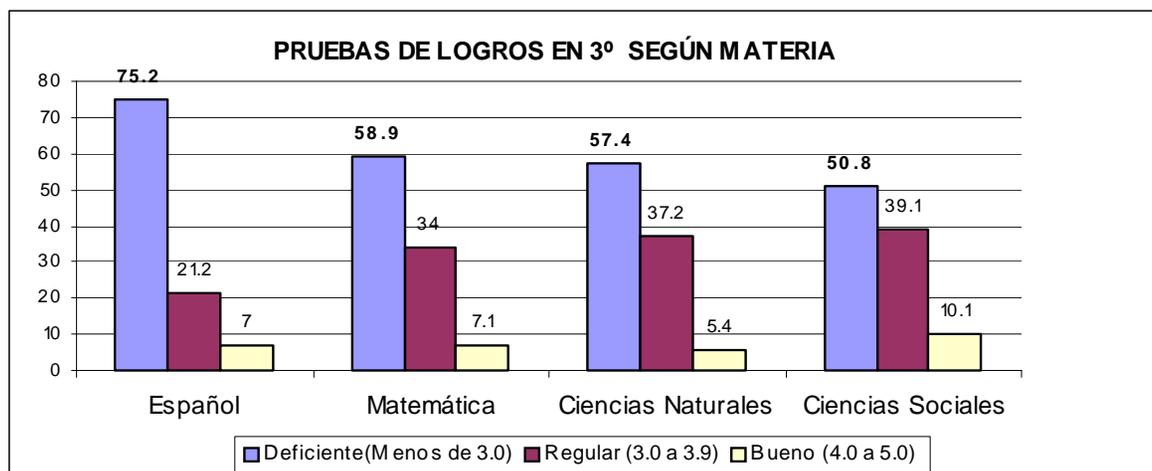
La sociedad tiene una deuda moral con las próximas generaciones. No se han logrado los cambios necesarios, las actitudes y los acuerdos reales para garantizar que para miles de jóvenes panameños la educación sea un factor significativo de movilidad social y mejoramiento de la calidad de vida.

**RECOMENDACIONES:**

- a). Implementar una política pública **de evaluación de la calidad de los aprendizajes, obligatoria para todas las escuelas y niveles del sistema educativo**. Dicha evaluación debe ser coordinada desde un ente externo al Ministerio de Educación. Esto no solo es una buena práctica en muchos países, sino que es una condición **“sine qua non”** para garantizar un proceso objetivo, transparente y eficiente.
- b). Sentar las bases y mecanismos para una cultura de rendición de cuentas a la sociedad panameña sobre los resultados de la inversión educativa.

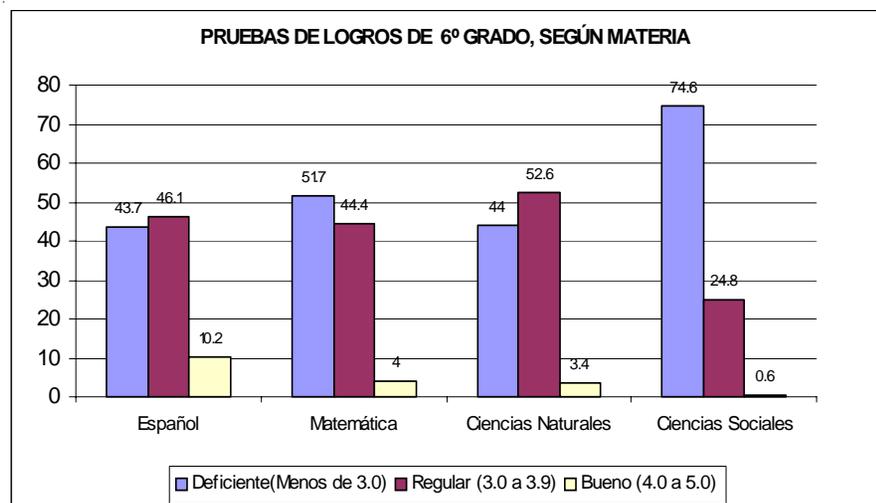
- c). Crear incentivos que confieran reconocimiento social por buenas prácticas a escuelas que realicen experiencias innovadoras que redunden en el mejoramiento de la calidad del aprendizaje de sus estudiantes. Ningún cambio es posible si los actores no perciben valor agregado en el cambio. De ahí que habrá que considerar diferentes paquetes de incentivos que estimulen una nueva actitud en docentes y administrativos, y se generen las motivaciones personales para hacer los cambios necesarios y garantizar una educación con calidad.

**GRÁFICA N° 2  
RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DE LOGROS  
SEGÚN MATERIA  
3°**



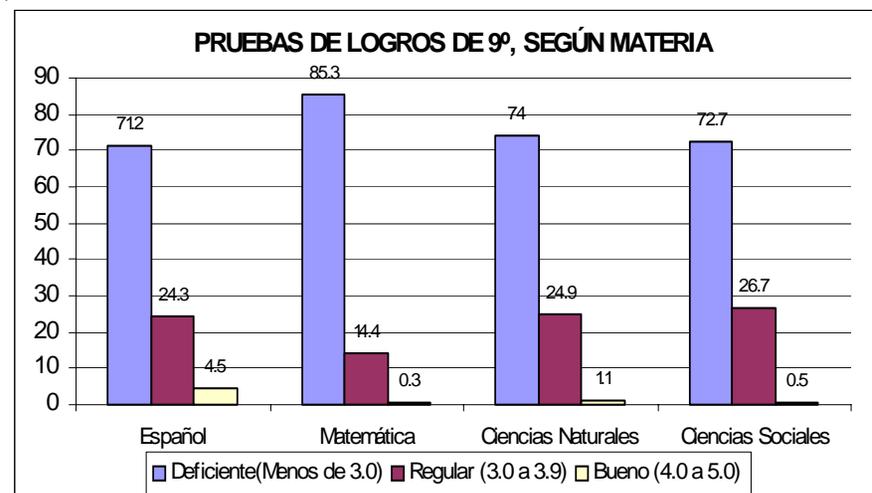
**Fuente:** Dirección Nacional de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación. 2006

**GRÁFICA N° 3  
RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DE LOGROS  
SEGÚN MATERIA  
6°**



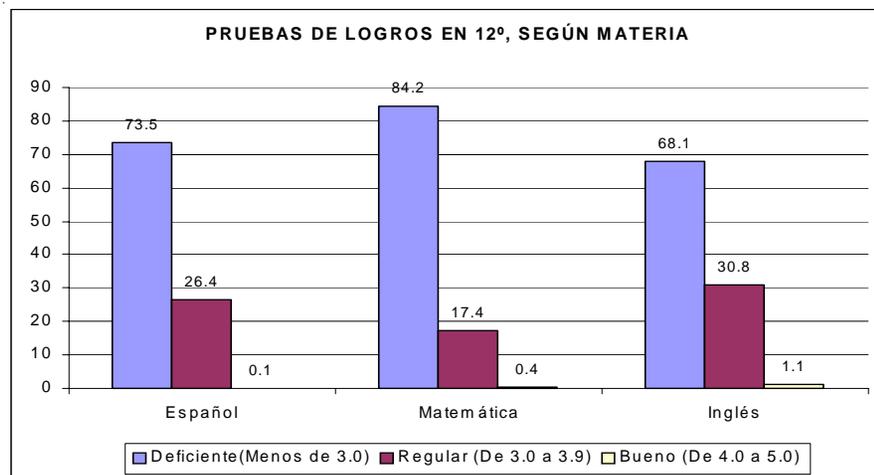
**Fuente:** Dirección Nacional de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación. 2006

**GRÁFICA N° 4  
RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DE LOGROS  
SEGÚN MATERIA  
9°**



**Fuente:** Dirección Nacional de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación. 2006.

**GRÁFICA N ° 5  
RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DE LOGROS  
SEGÚN MATERIA  
12°**



*Fuente: Dirección Nacional de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación. 2006.*

**b. Formación Profesional y Cultural de los docentes. Falta de un programa de actualización del personal docente y administrativo.**

Uno de los problemas críticos que aqueja a la educación panameña radica en la falta de actualización y adecuación de los programas de estudio en las carreras docentes, a las exigencias provocadas por los frecuentes cambios que se producen en lapsos muy cortos, tanto en contenidos programáticos como en requerimientos metodológicos nuevos. Ante el predominio de la educación virtual,

el maestro seguirá siendo la figura clave en el vastísimo escenario de la educación, concebida como sistema, destinada a la formación integral de niños, adolescentes y adultos, y en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Todos los recursos técnicos disponibles hoy y en el futuro próximo serán valiosos elementos dentro del proceso educativo, aunque solo estarán limitados a proveernos información, mas no formación.

Las deficiencias de nuestro sistema educativo se originan en múltiples factores, la falta de formulación de un plan de desarrollo nacional y, en función de este plan, la formulación de una política educativa orientada a coadyuvar en su éxito; la limitada formación profesional y cultural del docente, una gestión administrativa deficiente; y falta de estándares de calidad y de sistemas de medición. Sin embargo, un contrapeso representado por la persona del maestro sería el único paliativo para superar el efecto negativo de los factores mencionados, aunque sea temporalmente, hasta tanto logremos coordinar y armonizar los factores esenciales que contribuirían a lograr el objetivo común.

Un buen maestro puede significar la diferencia; por lo tanto, es necesario puntualizar las fallas de que adolece el actor principal del proceso educativo, dentro del ámbito de la educación formal.

**BAJO NIVEL CULTURAL:** La gran mayoría de los docentes activos provienen de entornos socioeconómicos en los cuales el marco cultural es muy estrecho, pues tanto en las zonas urbanas, como en los lugares apartados de la geografía nacional, las manifestaciones del arte y la cultura general son precarias.

En atención a lo anterior, nuestros jóvenes crecen y se desarrollan mayoritariamente en el ámbito de manifestaciones “culturales” híbridas, ante la ausencia de una identidad cultural sólida, donde el elemento extranjerizante negativo prevalece sobre lo autóctono. Esta misma “cultura” es la que, en términos generales, influye en quienes incursionarán, en el futuro, en el ámbito de la docencia, sin dejar de reconocer las excepciones, que siempre existirán, pero que, por razones numéricas, no pueden ejercer el contrapeso adecuado para balancear la corriente mayoritaria, que es la que imprime el sello distintivo en una sociedad.

El docente de hoy debe estar en capacidad de conectar a sus educandos con diferentes culturas, pues constituye la única manera de desenvolverse en un mundo globalizado, no importa si se desempeña en una ciudad o en una aldea. Los habitantes de las aldeas dejarán de serlo en algún momento de sus vidas y si en ellas permanecen, deberán prepararse para tener acceso a todas las manifestaciones del conocimiento y de la cultura. La educación tiene como propósito fundamental proveer a la niñez, a la adolescencia y a la población adulta las herramientas necesarias para ampliar sus horizontes centrales y mejorar su calidad de vida.

**FORMACIÓN ACADÉMICA:** En nuestro país, la formación de maestros y profesores, está bajo la responsabilidad de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, en Santiago de Veraguas., y de la Universidad de Panamá, con diferentes enfoques y orientación y casi sin ninguna articulación.

La Escuela Normal de Santiago fue elevada a la categoría de centro de educación superior no universitaria o postmedia en el año 1999, para ofrecer un bachillerato pedagógico con una duración de tres años y después una especialización pedagógica de un año de duración para otorgar el título de Maestro del Primer Nivel de Enseñanza a Nivel Superior. La programación y su contenido no responden a las exigencias de nuestro tiempo.

La Universidad de Panamá ofrece la formación de profesores de educación media, para lo cual exige el título de licenciado. La preparación pedagógica tiene una duración de año y medio y se otorga el título de Profesor de Segunda Enseñanza con especialización en diferentes asignaturas. Los planes de estudio y programas académicos, son teóricos y desvinculados de los problemas que el futuro profesor debe enfrentar en su práctica profesional. El enfoque que predomina es eminentemente “didacticista” de corte tradicional, en vez de concebir la educación como un “proceso social” en el marco de una pedagogía dinámica y creativa, íntimamente relacionada con la estructura económica, política y social del país.

En la formación del docente que egresa de la Facultad de Educación, se incluye una práctica pedagógica de un mes de duración, a pesar de que desde 1957 el Consultor Ismael Rodríguez Bou en el Estudio sobre el Sistema Educativo de la República de Panamá para el Plan de Desarrollo Educativo, recomendó realizar una práctica docente de un año de duración.<sup>6</sup>

Los docentes, en general, carecen de las herramientas básicas para aplicar pruebas diagnósticas elementales que les permitan detectar deficiencias que puedan afectar el aprendizaje de algunos de sus educandos.

Los docentes que se desempeñan en escuelas multigrado, donde acude el 26.3% de nuestros niños, no son preparados, ni actualizados permanentemente en las técnicas especiales que se deben aplicar para el manejo eficiente de esta modalidad. Este hecho afecta significativamente el resultado del proceso de enseñanza y aprendizaje.

**ACTUALIZACIÓN:** No existe un sistema institucionalizado de actualización docente, lo que acarrea el consiguiente estancamiento en la renovación de los saberes que, a su vez, afecta directamente a los estudiantes.

Las acciones de capacitación que se realizan no están concebidas para la actualización permanente, porque sólo se llevan a cabo en un período corto antes del inicio de año. Los temas no son pertinentes y no responden a las necesidades y aspiraciones de los docentes. Algunos educadores acuden a los seminarios más por el interés de la puntuación que otorga el Ministerio de Educación para los ascensos de categoría, que por el mejoramiento de su desempeño profesional. Se requiere organizar

un Sistema Permanente de Actualización con un nuevo enfoque integral que incida en el mejoramiento cualitativo de la educación.

**LECTURA:** Muy pocos docentes **tienen** el hábito de la buena lectura, fuente insustituible de cultura y conocimientos, por lo tanto, no están en condiciones de inculcar ese hábito en los estudiantes.

**PROPÓSITOS Y METAS:** El maestro es el modelo que los niños y adolescentes imitan; por lo tanto, debe ser una persona culta, conocedora de la asignatura que enseña, tener valores, cuidadoso en la manera de expresarse, de controlar sus emociones, en una palabra, en todo aquello que puede ser visto, oído o percibido por cualquiera de sus educandos.

El maestro debe tener un nivel cultural general que le permita desenvolverse en un medio que supere el promedio actual del país, pues de lo que él proyecte en sus educandos dependerá, en gran parte, el nivel cultural general de la población, que queremos lograr. En adición a todo lo anterior, debe dominar a la perfección el manejo de todos los recursos metodológicos y didácticos disponibles, que hagan más fácil, pero más efectiva su labor.

En función de todo ello, las escuelas superiores para la formación de docentes, así como las universidades que ofrecen carreras

---

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ BOU, Ismael. *Estudio sobre el Sistema Educativo de la República de Panamá. (Informe para el Plan de Desarrollo Educativo) Panamá, 1957.*

relacionadas con la docencia, deben mantener niveles óptimos en las asignaturas que integran el currículo y un nivel de actualización permanente que le permita a los docentes del país acudir a programas de actualización y adquisición de las nuevas tecnologías que surgen constantemente.

Un destino digno como país requiere políticas de desarrollo basadas en una cultura nacional, imposible de construir sin valores, pues, a su vez, no habrá valores si no hay docentes que sean capaces de vivirlos y transmitirlos.

El educador de hoy debe ser capaz de llevar a la práctica el contexto diseñado para una realidad que cambia día a día, como consecuencia de una interdependencia surgida de la eliminación de fronteras económicas y de tecnologías de la comunicación que, al tiempo que acercan conocimientos, influyen en el estilo de vida, ejercen considerable presión sobre los sistemas educativos y erosionan su especificidad cultural.

El docente debe habilitarse en el campo de la tecnología para tener acceso a las impresionantes posibilidades que abre el mundo de las comunicaciones, e iniciarse en el dominio de los idiomas para participar de esa internacionalización en los planos económico, científico, cultural y político, sin perder la identidad cultural, en el más amplio sentido de la palabra.

Por otra parte, es fundamental que el maestro esté consciente de las diferencias que existen en la manera de aprender de los seres

humanos; por lo tanto, no sólo debe conocer este hecho, sino saber, en cada caso, cómo transitar por diferentes caminos para lograr ese fin, conduciendo sabia y pacientemente a sus educandos, a las fuentes del aprendizaje para que éstos “aprendan a aprender” y “aprender a emprender”.

Para razonablemente asegurar el éxito de un sistema de enseñanza, éste debe estructurarse sobre una base que guarde el equilibrio entre los cuatro pilares de la educación que han sido propuestos por la UNESCO desde hace más de dos décadas y que Panamá ha ratificado en foros internacionales:

**Aprender a Conocer:** La especialización no debe excluir la cultura general. Supone, en primer término, aprender a aprender ejercitando la atención, la memoria y el pensamiento. La enseñanza básica tiene éxito si aporta el impulso y las bases que permitan seguir aprendiendo durante toda la vida.

**Aprender a hacer:** Está vinculado a la formación profesional. El futuro de la economía de este siglo en que prácticamente se ha sustituido el trabajo humano por máquinas, está supeditado a su capacidad de transformar el progreso de los conocimientos, innovaciones generadoras de nuevos empleos y empresas. Los aprendizajes deben evolucionar y no pueden considerarse mera transmisión de prácticas más o menos rutinarias. Se debe incrementar los niveles de calificación por medio de las competencias específicas, combinar la calificación propiamente dicha, el comportamiento social, la aptitud para trabajar en equipo, la capacidad de iniciativa y de asumir riesgos, sumado al empeño personal del trabajador.

**Aprender a vivir juntos:** Aprender a vivir con los demás. Concebir una educación que permita evitar los conflictos o solucionarlos de manera pacífica, fomentando el conocimiento de los demás, y de sus culturas. Ante tanta competencia despiadada, establecer un contexto de igualdad formulando objetivos y proyectos comunes. Fomentar la actitud empática en las escuelas. Se torna necesario en la educación escolar reservar tiempo para proyectos cooperativos y participación en actividades sociales.

**Aprender a ser:** La educación debe contribuir al desarrollo integral de cada persona: cuerpo y mente, inteligencia, sensibilidad, sentido estético, responsabilidad individual, espiritualidad; dotarla de un pensamiento autónomo y crítico y de elaboración de un juicio propio. También debe conferir, la libertad de pensamiento

necesaria en todo ser humano, de juicio, de sentimiento y propender a la imaginación y a la creatividad.

Las estadísticas del Ministerio de Educación revelan una inconsistencia entre nivel de preparación del docente y los resultados obtenidos, tanto en el aspecto formativo como en el informativo. Reflejo de ello es la realidad social de un porcentaje significativo de nuestros estudiantes que se aproxima más al resultado del desencuentro existente entre la sociedad y la escuela, entre una política educativa enunciada, pero no puesta en práctica, y entre el esfuerzo fragmentado de una escuela desarticulada por falta de una coordinación eficiente entre los gestores administrativos y los requerimientos docentes.

A continuación, el cuadro estadístico que ilustra lo anteriormente expresado:

**CUADRO N ° 9  
DOCENTES POR NIVEL SEGÚN FORMACIÓN  
AÑO 2005**

NIVEL	N ° DE DOCENTES	%
<b>PREESCOLAR</b>	<b>4,227</b>	
Maestros	378	8.9
Profesores de Preescolar	1,172	27.7
Licenciados /as En Preescolar	857	20.3
Otro Título Universitario	434	10.3
<b>NIVEL PRIMARIO</b>	<b>17,751</b>	
Maestros	8,672	48.9
Licenciados /as En Educación	3,263	18.4
Profesores de Educación	4,078	23.0
Otro Título Universitario	1,554	8.8
<b>NIVEL DE PREMEDIA</b>	<b>9,522</b>	
Título Universitario en la Cátedra que dicta	7,856	82.5
Título Universitario distinto a la cátedra que dicta	1,165	12.2
<b>NIVEL DE MEDIA</b>	<b>6,870</b>	
Título Universitario en la cátedra que dicta	5,744	83.6
Título Universitario distinto a la cátedra que dicta	834	12.1

**Fuente:** Departamento de Estadística del Ministerio de Educación

El cuadro anterior nos indica que el grado académico del docente, por sí solo, no tiene una incidencia significativa en el proceso educativo. Si así fuera, los resultados serían distintos y el estado de nuestra sociedad así lo corroboraría.

Un maestro inspirado, con una vocación a prueba de cualquier adversidad, debidamente preparado académica y profesionalmente, en permanente contacto con el medio y con el mundo, actualizando sus conocimientos y apoyando sus destrezas, con lo más innovador en las herramientas educativas y debidamente remunerado, podría significar la diferencia.

El maestro poco o nada puede hacer, si se encuentra huérfano de políticas educativas que deba seguir, si no cuenta con el auxilio de las autoridades que, en orden jerárquico, deben velar por el cumplimiento de esa política y sin los elementos básicos que se requieran para la ejecución de un programa formativo integral de nuestros estudiantes.

El maestro debe ser un líder, puede enseñar sin ser necesariamente un erudito pero jamás podrá educar si carece de valores.

El docente debe lograr que la enseñanza sea pertinente, eficiente y eficaz en el contexto socio cultural en el que actúa, es decir, significativa.

## **RECOMENDACIONES:**

- a) Extender la formación académica y profesional que ofrece la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, por lo menos

a tres años de educación postmedia para brindar una mejor formación a los docentes de educación básica.

- b) Incorporar al currículo de la Escuela Normal Superior y universidades que ofrecen carreras relacionadas con la docencia, el idioma inglés e informática.
- c) Incorporar al plan de estudio una práctica docente de mayor duración, debidamente supervisada, a cuyo efecto las universidades deberán tener asignado, en coordinación con el Ministerio de Educación, algunas escuelas de educación básica general y media como escuelas anexas para llevar a cabo las prácticas docentes y experimentar innovaciones educativas de diversa índole, metodologías, contenido curricular, educación virtual, proyección a las comunidades. La práctica docente deberá ser debidamente evaluada con estándares de calidad de los aprendizajes y evaluación de los resultados.
- d) Sustituir la actual capacitación docente por un Sistema Nacional Permanente de Actualización para maestros y profesores, que se implemente en forma descentralizada en cada región educativa, con cursos y seminarios debidamente evaluados, bajo la dirección de profesores de prestigio y experiencia profesional.
- e) Establecer estándares tanto para contenidos programáticos, como para evaluación de desempeño de docentes, tomando como referente los ya establecidos en algunos países latinoamericanos.

## **GESTION ADMINISTRATIVA:**

- a). Modernizar los procesos para la selección, traslados, nombramientos y remuneración oportuna para el

- personal docente, a base de méritos, de modo que todos los docentes estén en sus puestos al inicio del año.
- b). Priorizar el nombramiento de directores y subdirectores, para que el primer día de clases esté presente la persona que debe solucionar los problemas de organización que se presenten.
  - c). Constatar que los supervisores / as asignados a las regiones educativas se aseguren de que las instalaciones físicas, como el equipamiento y personal docente, estén preparados el primer día de clases.
  - d). Contar con los supervisores o coordinadores administrativos que, en cada región educativa deberá velar por todos los aspectos relacionados con la administración escolar, entre otros, instalaciones en condiciones de operar, equipamiento (sillas adecuadas, pizarras, escritorios, útiles y material de laboratorio, salones de informática debidamente equipados).
  - e). Revestir de poder al director de una escuela o colegio para que sea el administrador de la institución educativa; y que ejerza las funciones de: planificar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar las actividades, proyectos y programas de la gestión institucional.  
Por eso, debe cumplir con funciones pedagógicas, administrativas, legales, socioculturales, y funciones político-económicas.
  - f). Mantener contacto permanente entre el director y los docentes, los padres de familia y la comunidad

educativa para realizar una gestión institucional participativa.

### **c. Calendario académico con escaso tiempo para el aprendizaje.**

Uno de los factores que incide en el bajo rendimiento de los alumnos es el tiempo relativamente corto del año académico, dedicado al aprendizaje.

El calendario académico aprobado por el Ministerio de Educación establece 180 días de clases al año, pero casi nunca se cumplen, porque surgen otras actividades no previstas, que generan pérdidas de clases, como las fiestas, paros y huelgas que merman el derecho que tienen los estudiantes de recibir las clases necesarias para asegurar su preparación y formación cultural.

En adición, grupos de estudiantes dejan de recibir enseñanza por ausencia del docente debido a enfermedad, duelo, accidentes, embarazos, jubilaciones y otras causas que no han sido previstas.

Pareciera no existir un adecuado seguimiento y control de los días efectivos de clases de parte de los directores de colegios y supervisores regionales y nacionales.

Costa Rica y Guatemala dedican 1,000 horas de clases efectivas al año (cuarenta semanas con 25 horas semanales); países altamente desarrollados dedican una cantidad mayor. Por ejemplo en Francia 1,073 horas, Suiza 1,072 y Estados Unidos 1,003. Panamá dedica teóricamente 900 horas aproximadamente al año.

**CUADRO N ° 10**  
**DOCENCIA EN PRIMARIA 2001-2002**

PAIS	SEMANAS	DIAS	HORAS
ARGENTINA	38	180	810
BRASIL	40	200	800
CHILE	40	192	864
COREA	37	220	811
COSTA RICA	40	200	1,000
EGIPTO	36	187	748
ESPAÑA	37	176	880
MEXICO	42	200	800
TAILANDIA	40	181	760
PANAMA	38	180	900

**Fuente:** Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

En el cuadro N ° 10 se pueden apreciar algunos calendarios de escuelas primarias de algunos países, según datos de PREAL.

De acuerdo con los datos del cuadro anterior, teóricamente Panamá, no está en desventaja si se le compara con algunos países de la región, pero está por debajo de los países altamente desarrollados.

Entre los factores que determinan la calidad de los aprendizajes de los alumnos, podemos mencionar el conocimiento y experiencia

del docente, el uso de textos básicos, el equipamiento de laboratorios y talleres, las condiciones de vida y salario del educador y el tiempo dedicado a la enseñanza y al aprendizaje.

El calendario escolar no tiene que ser uniforme para todas las escuelas, ya que se podría elaborar uno especial para aquellas áreas rurales que lo necesitan debido al trabajo estacional de la familia.

**RECOMENDACIONES:**

- a) Exigir, el cumplimiento del calendario escolar por medio de los directores de centro y del Sistema Nacional de Supervisión.
- b) Reponer las horas de clases perdidas en las escuelas o colegios que, por cualquier motivo no previsto en el calendario escolar, suspenda clases.
- c) Implementar la jornada extendida de clases que podrá ser de 7:30 a.m. a 2:30 p.m., iniciándose en el 90% de las escuelas que trabajan con jornada única que permanecen cerradas en las tardes.
- d) Elaborar calendarios académicos especiales para aquellas áreas que lo necesitan por el trabajo estacional de las familias.
- e) Nombrar un cuerpo de maestros (as) y profesores (as) sustitutos (as) que puedan reemplazar a los docentes temporalmente cuando ocurran situaciones no previstas como enfermedades, muertes de parientes, accidentes, jubilaciones imprevistas y otras. Los docentes sustitutos podrán ejercer desde el día de su designación hasta el regreso del titular, lo cual no debe exceder un semestre.

**d. Políticas curriculares con contenidos recargados, no actualizados y con poca pertinencia frente a la realidad nacional.**

El currículo constituye un componente clave del proceso educativo, porque atiende los aspectos cualitativos de la formación de los estudiantes, y, a la vez, constituye una herramienta fundamental para el logro de los objetivos educacionales, aunque con frecuencia, los docentes lo convierten en un fin en sí.

En nuestro país, ha habido varios intentos de reformas curriculares en las últimas décadas, que generalmente han coincidido con los cambios de administración política. Así, por ejemplo, la Reforma Educativa de los años 70, que proponía cambios en la estructura y en el currículo, derogada en 1979, trajo como resultado el retorno a los planes y programas de estudio de 1961 y, en algunos casos, a los del año 1956.

En 1995 se aprueba la Ley 34 del 6 de julio, que modifica la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, que sirvió de base para implementar la Estrategia Decenal para la Modernización de la Educación Panameña.

Con el cambio de gobierno en septiembre de 1999, se realiza el Diálogo para la Transformación Integral de la Educación. Se hace una revisión y ajuste de los planes y programas de estudio del período anterior y se aplican en 100 centros pilotos para comprobar su viabilidad. En el año 2003, se extiende la educación básica general a todas las escuelas del país. El año 2004 es el año de

consolidación de la educación básica general y se inicia el proyecto de transformación curricular de la educación media.

En el 2004 se elabora el Plan Estratégico del Ministerio de Educación 2005-2009, con cuatro áreas estratégicas: calidad, equidad, eficiencia y compromiso social con la educación. Actualmente, se está ejecutando, con veinticuatro proyectos prioritarios.

#### **Educación Básica General:**

Mediante la Ley 34 de julio de 1995, se aprobó una nueva estructura del sistema educativo, que comprende tres niveles de enseñanza, a saber: el primer nivel de enseñanza o educación básica general, el segundo nivel de enseñanza o educación media y el tercer nivel de educación superior.

La educación básica general tiene carácter gratuito y obligatorio y comprende tres etapas: la educación preescolar, de dos años de duración, para atender a los niños de 4 a 5 años; la educación primaria, con seis años de duración, para los niños de 6 a 11 años, y la educación premedia, de tres años de duración para los niños de 12 a 14 años.

La educación básica general no debe interpretarse como la suma de los seis años de educación primaria con tres años del antiguo primer ciclo de educación secundaria. Se trata de una estructura nueva, como un todo orgánico y flexible, de 9 años de duración, sin incluir la educación preescolar, que constituye la formación educativa imprescindible que debe tener todo panameño y

panameña, sin distinción de ninguna índole, para lograr la cohesión e integración social del país. Su objetivo fundamental es ofrecer una formación integral de los niños y jóvenes para que puedan continuar sus estudios de educación media y ofrecer, a la vez, un amplio período de exploración y orientación vocacional de acuerdo con sus intereses y capacidades.

En la implementación de la educación básica general, no se ha logrado la debida articulación entre las etapas que la integran. Algunos centros educativos que atienden la educación preescolar, primaria y premedia, cuentan con un director diferente para cada uno de ellas, lo que ha traído conflictos administrativos y pedagógicos. Estas prácticas desvirtúan el concepto, la razón de ser y los objetivos de la educación básica.

La educación básica requiere una organización curricular y una atención pedagógica diferente, porque debe ajustarse a las características psico-sociales de niños y niñas de primaria y jóvenes en la etapa de la pubertad.

En general, la estructura organizativa de los programas es adecuada e incluye objetivos, contenidos, actividades y evaluaciones. Plantea un discurso constructivista, pero, en la práctica, prevalece todavía el enfoque conductista de la clase expositiva y memorizante.

En el currículo se incluyen cuatro (4) ejes transversales con temas de gran pertinencia (derechos humanos, educación en valores, género y medio ambiente), pero se deja al criterio de cada docente

su implementación. Algunos los desarrollan si les queda tiempo disponible y otros, lo hacen por convicción de su importancia

### **Educación Media:**

La educación media afronta, como la educación básica, problemas de calidad, de equidad e ineficiencia administrativa. Además, carece de orientación clara, de contenidos y poca relación con el entorno, con las universidades, con los sectores productivos y con el mundo laboral.

La educación media atiende a los jóvenes de 15, 16 y 17 años, con una duración de tres años, y se propone ofrecer una sólida preparación para proseguir estudios universitarios de acuerdo con sus capacidades e intereses y prepararlos para su futura inserción en el mercado laboral. Hasta la fecha, ninguno de los dos objetivos se cumple en forma adecuada.

La educación media ofrece dos áreas: la educación media académica, y la educación media profesional y técnica. En la educación media académica, se ofrecen siete (7) bachilleratos en letras y ciencias. Últimamente, se han agregado algunas asignaturas a los planes de estudio para ofrecer el bachillerato en letras con énfasis en idiomas, medios de comunicación, turismo e informática. El bachillerato en ciencias se ofrece con énfasis en saneamiento ambiental, turismo ecológico e informática, entre otros.

En la educación media profesional y técnica, se ofrece cuatro (4) bachilleratos en las modalidades: industrial, agropecuario,

comercio y en educación para el hogar, en cuarenta (40) énfasis con diferentes planes de estudio que han surgido por presión de los padres de familia, de las comunidades y de los políticos, por lo que, en su mayoría, no están basados en un estudio de la demanda y no responden a las prioridades del desarrollo del país ni a las aspiraciones de los estudiantes.

El bachillerato industrial se imparte con catorce (14) énfasis, entre los cuales se encuentran auto mecánica, electricidad, forja, soldadura y otras. Los segundos ciclos industriales con dos y tres años de duración, ofrecen el título de peritos.

En general, la matrícula en los institutos profesionales y técnicos, está disminuyendo de forma significativa. Los docentes necesitan una capacitación permanente y los talleres no están debidamente equipados.

Aunque el Estado invierte 143 millones de balboas en la educación media; la situación actual es crítica porque existe, entre otros factores, una multiciplidad de bachilleratos sin planeamiento, la carencia de regulación, de supervisión adecuada y de insumos básicos para su funcionamiento.

El Ministerio de Educación, ha incluido en el Plan Estratégico 2005-2009 el proyecto de Transformación Curricular de la Educación Media para elaborar una propuesta que, debe ser sometida, a una amplia consulta entre todos los sectores del país.

La educación media y la universitaria son los dos niveles del sistema educativo que mayor contribución brindan, a la productividad y al desarrollo integral del país.

### RECOMENDACIONES:

- a) Revisar, en forma periódica y científica, los planes y programas de estudio para actualizar los contenidos curriculares en todos los niveles del sistema educativo en función de los avances científicos, tecnológicos y humanísticos y de acuerdo con los planes de desarrollo del país.
- b) Fortalecer la enseñanza de las asignaturas básicas como español, matemática, ciencias naturales, ciencias sociales, inglés y el uso de las nuevas tecnologías.
- c) Fomentar la educación de las artes, música, pintura, folclore y otras actividades artísticas y culturales.
- d) Disminuir de manera significativa la excesiva oferta de bachilleratos en la educación media y establecer procedimientos adecuados para su creación, de modo que responda a las prioridades del desarrollo del país.

#### **e. Utilización de un inadecuado modelo pedagógico centrado en la transmisión y memorización de información.**

El modelo pedagógico que se utiliza en todos los niveles del sistema educativo, está centrado en el docente, y se descuida el

sujeto de la educación, el alumno. El aprendizaje es un proceso pedagógico vertical, fundamentado en una metodología impositiva que se caracteriza por la transmisión del conocimiento per sé, por la ausencia de valores y la falta de tecnología. Este modelo hace del estudiante un ente receptivo, no fomenta su creatividad y el proceso natural del aprendizaje que construye y desarrolla sus facultades.

La docencia en las instituciones educativas, que privilegia la transmisión y la memorización de la enseñanza generalmente desactualizada y desvinculada de la realidad nacional, no puede dar respuestas a los nuevos requerimientos del mundo de hoy.

El ritmo acelerado con que evoluciona el conocimiento, así como las transformaciones en el mundo del trabajo, generadas por la tecnología, exigen cambios radicales en las estrategias metodológicas tradicionales. Se requiere formar panameños y panameñas con espíritu crítico, creativo y emprendedor, con capacidad investigativa para resolver problemas y buscar alternativas de solución, con habilidad de trabajar en grupos, dominio de varios idiomas y de la informática, sin descuidar la formación de valores éticos, patrióticos y sociales.

Las estrategias metodológicas modernas que se aplican actualmente en varios países, han dado un nuevo enfoque al “aprender” y al “enseñar” y conceptúan que el aprendizaje es un **proceso mental, personal e intransferible**, que ocurre cuando el estudiante participa activamente, en la construcción de su propio

aprendizaje. Este enfoque constructivista sostiene que el estudiante aprende durante las actividades en clases si es estimulado a investigar, a leer, a comprender, a analizar, a aplicar y a experimentar, para desarrollar todas sus capacidades cognitivas y otras potencialidades de su personalidad.

El maestro o profesor deja su papel de transmisor para convertirse en un guía o facilitador de las actividades de aprendizaje que realizan los alumnos, aporta bibliografía y materiales didácticos, corrige y ofrece orientación para evaluar al estudiante.

Atender este reto implica realizar cambios en las actitudes y prácticas educativas, profundamente arraigadas en las actividades del personal docente, pero se hace urgente incorporar un modelo acorde con las tendencias de la pedagogía moderna si se busca lograr los objetivos planteados.

#### RECOMENDACIONES:

- a) Capacitar a los profesores tanto en la disciplina que enseñan, como en estrategias metodológicas para lograr aprendizajes significativos.
- b) Promover investigaciones, proyectos e innovaciones en las clases, para romper las prácticas tradicionales.
- c) Utilizar métodos que forman, en los estudiantes, las actitudes para que su proceso formativo sea un asunto de toda la vida; es decir, la capacidad para el autoaprendizaje y la educación permanente.

- d) Actualizar el contenido que enseña el docente para que sea pertinente; es decir, establecer una vinculación con los problemas de la realidad nacional e internacional.
- e) Incorporar procedimientos informáticos en el proceso de enseñanza y aprendizaje.
- f) Vincular, en forma estrecha, la docencia y el mundo del trabajo, ya que permite utilizar modelos que alternan períodos de estudios con períodos vinculados al trabajo, pasantías o sea la articulación de la teoría con la práctica.
- g) Fomentar en la docencia la interdisciplinariedad del conocimiento y en el estudio de problemas vinculados con la vida diaria y el entorno social.

#### **f. Poco acceso a libros de texto básicos, incipiente incorporación de la tecnología y otros recursos didácticos que propicien aprendizajes significativos.**

Está claramente comprobado que la falta de textos y material apropiado para el estudio incide negativamente en el aprendizaje. Esto es así porque los textos escolares son uno de los insumos de mayor incidencia en el proceso educativo exitoso. Además, el libro es una herramienta básica para crear el hábito de lectura, exigencia fundamental para el reciclaje ocupacional y para el desarrollo de la cultura personal y colectiva.

El texto escolar es dramáticamente importante en el caso de estudiantes cuyos progenitores tienen limitaciones formativas, especialmente, cuando la educación de las madres no alcanza a

seis años de formación primaria, pues estos estudiantes no pueden recibir ayuda y orientación en casa por parte de sus padres.

Además, los libros tienen un papel fundamental para esclarecer dudas y conceptos tras la explicación del educador. Se ha probado que los estudiantes que tienen acceso a este insumo para el aprendizaje obtienen mejores resultados en su aprovechamiento escolar.

Se reconoce que los docentes que tienen que enseñar a estudiantes que no cuentan con los textos y materiales apropiados enfrentan un serio problema. Hay escuelas en donde los docentes deben usar gran parte de su tiempo escribiendo en el tablero los contenidos de las lecciones, lo que hace del proceso educativo una actividad ineficiente.

La falta de textos entre los estudiantes pobres es un ejemplo fehaciente de la desigualdad en las oportunidades educativas. En el país todavía hay muchos niños y niñas que no tienen acceso a libros de texto y materiales educativos.

La causa principal de la falta de textos y materiales es la dificultad económica de los familiares de los estudiantes para obtenerlos.

El grado de pobreza con respecto a los insumos es tal que en una reciente visita a las escuelas pobres de la costa de Colón y las áreas indígenas los niños, cuando se les preguntaba qué

deseaban del Ministerio de Educación, solo solicitaban **cuadernos y lápices!!**

La Ley 47 Orgánica de Educación de 1946, señala la obligatoriedad de proveer, sin costo, textos, útiles y materiales a los estudiantes de la educación primaria.

Se estima que un estudiante de la educación básica general requiere de aproximadamente ocho (8) textos en cada año a un costo aproximado de 3.50 balboas por texto, o sea unos 28 balboas.

La matrícula total de primaria en el año 2004 fue aproximadamente de unos 400 mil estudiantes, de los cuales unos 100.000 alumnos (25%) asisten a escuelas multigrado.

Si el objetivo prioritario en cualquier reforma del proceso educativo es mejorar la calidad del aprendizaje, es necesario que todos los estudiantes cuenten con los libros de texto básicos y otros recursos didácticos.

El que todos los estudiantes cuenten con los textos y otros insumos necesarios para el aprendizaje es fundamental para garantizar la equidad, la pertinencia y la calidad de la educación. Por lo tanto, se debe insistir que **Invertir en libros de texto** es una manera de mejorar la calidad de los aprendizajes y disminuir las desigualdades de oportunidades de nuestra sociedad.

En el 2006, el programa MEDUCA-PRODE distribuyó libros y guías por un valor de 3.8 millones de balboas. El mismo programa también distribuyó unas 100,000 mochilas (que contenían lápices, cuadernos, regla, lápices de colores, cartapacios, hojas blancas, capote para la lluvia, uniforme y zapatos), a un costo de cerca de un millón de balboas.

La distribución de textos e insumos requeridos para un aprendizaje de calidad debe ser un programa permanente y obligatorio del Estado y no un proyecto coyuntural que eventualmente puede desaparecer.

En todos los niveles educativos existe una incipiente incorporación de la tecnología y otros recursos didácticos que propician el aprendizaje significativo. Es de vital importancia que en los centros educativos las tecnologías de la información y la comunicación apoyen el proceso de aprendizaje. Para lograrlo, es necesario adecuar la infraestructura física y tecnológica, como también dotar a las escuelas de otros recursos didácticos que propicien el aprendizaje.

Una iniciativa muy importante con relación a la incorporación de tecnologías y recursos didácticos que propicien el aprendizaje es, sin duda, el programa “**Conéctate al Conocimiento**”, el cual es una iniciativa que se debe seguir apoyando y ampliando. Este programa está llamado a desempeñar un papel muy significativo en el mejoramiento de la calidad del sistema educativo panameño.

#### RECOMENDACIONES:

- a) Crear la Comisión Nacional de Libros de Texto para que organice en el país la compra, distribución, entrega a los estudiantes y recuperación de los libros de texto.
- b) Esta comisión deberá estudiar y decidir sobre la selección de los textos y materiales que se entregarán a los estudiantes.
- c) Garantizar el acceso a los libros de texto a todos los estudiantes de la educación básica general, especialmente en el caso de los escolares con severas limitaciones socioeconómicas.
- d) Implementar una reglamentación adecuada que asegure que los estudiantes reciban los textos y otros insumos a tiempo y que el proceso de compra y distribución sea eficiente y al menor costo posible.
- e) Crear un programa especial de textos escolares para las escuelas multigrado, con la finalidad de orientar la labor del docente, teniendo en cuenta que los educadores deben trabajar con distintos grados simultáneamente, por lo que se deben usar textos y guías didácticas adecuadas a tales condiciones.
- f) Estimular una cultura de responsabilidad para que los estudiantes cuiden los libros, de manera que puedan usarlos posteriormente otros estudiantes. Se debe diseñar un mecanismo de estímulo para que los padres o acudientes regresen los libros usados para su entrega a otros estudiantes en los años siguientes.

- g) Establecer un mecanismo, transparente, eficiente, económico y poco complicado para entregar los libros de texto a todos los estudiantes.
- h) Entregar a los docentes las guías interpretativas de los textos escogidos.

### **g. Ineficiente sistema de supervisión y ausencia de rendición de cuentas**

Los objetivos de la supervisión, orientados a mejorar el proceso de enseñanza aprendizaje, la constatación de que se cumple con los currículos aprobados, tanto en calidad como en cantidad, y a otras actividades administrativas y de auditoría educativa, asesoramiento, evaluación e información no parecen cumplirse adecuadamente.

Existe la percepción de que la función supervisora, que debe incluir la supervisión académica y administrativa de los docentes, no se realiza de forma efectiva y por lo tanto, no existe la cultura de rendición de cuentas.

Entre las principales causas de la ineficiencia del sistema educativo se incluye la ausencia de una supervisión eficiente de los centros educativos. Hay evidencias de que, en general, no se cumple cabalmente con los planes de estudio, debido a que no existen controles administrativos ni pedagógicos por parte de la supervisión tanto local como regional, y raramente se comprueba si el proceso educativo se realiza normalmente, es decir, si el docente, entre otras cosas, está en su puesto de

trabajo y realiza adecuadamente la labor académica y administrativa para la cual fue contratado.

Para muchos expertos en temas de educación, la ausencia de una supervisión eficiente, independiente y capaz, es una de las causas principales de la ineficiencia del sistema educativo.

Hay muchas razones que pueden explicar las deficiencias del sistema de supervisión y de la no rendición de cuentas, entre ellas, con seguridad, habría que incluir las siguientes:

- Los supervisores llegan a sus posiciones, generalmente, mediante concursos basados en los años de trabajo y puntos acumulados por asistencia a seminarios, más que por su formación académica y administrativa.
- No ha sido posible descentralizar la supervisión en la estructura burocrática del Ministerio.
- Muchos supervisores tienen otros trabajos, lo que le impide realizar sus labores de supervisión en localidades que no sea la propia.
- No hay suficientes supervisores
- A los supervisores no se les brinda el apoyo logístico para realizar su trabajo.

La supervisión educativa está reglamentada por la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación con las modificaciones introducidas por la Ley 34 de 6 de julio de 1995. El Capítulo VIII

desarrolla la supervisión educativa en los artículos del 349 al 350. A su vez, el Decreto 100 de 1946 desarrolla temas concernientes a la supervisión.

La supervisión está organizada en los ámbitos nacional y regional. Los supervisores nacionales tienen ámbito nacional y están ubicados en las áreas curriculares que el Ministerio de Educación tiene: educación básica general, educación media académica y educación media profesional y técnica.

El nivel local de supervisión está constituido por el director del centro educativo, quien es el primer supervisor, y los coordinadores de asignaturas ( éstos son docentes de premedia y media, a quienes por el Decreto 121 se les hace una descarga horaria para que cumplan con las tareas que dicha norma reglamenta).

Los supervisores son nombrados por concurso público nacional, de acuerdo con requisitos establecidos en el Decreto 203 del 27 de septiembre de 1996, y las adiciones establecidas en el Resuelto 1383 del 21 de octubre de 2005.

El Decreto 100 de 14 de febrero de 1957, señala las funciones de la supervisión y establece “dedicar por lo menos el 60% de los días hábiles a visitas de supervisión en las escuelas. El resto del tiempo debe dedicarse a la preparación de informes, pruebas diagnósticas y otras actividades complementarias de supervisión”.

Para un mejor desarrollo de la labor de supervisión se designa un coordinador de supervisores, aunque se cuenta con subdirectores

técnico-docentes, con el fin de distribuir adecuadamente las zonas de supervisión, y así poder atender las regiones educativas y centros educativos. Esto ayuda a que los directores de colegios y docentes tengan un supervisor designado y sepan a quién recurrir en casos de situaciones que se presenten o consultas por realizar.

Los supervisores de preescolar atienden a los docentes de este nivel, aunque dan atención a la educación no formal y otras modalidades que el sistema educativo ha implementado.

Las direcciones de educación media cuentan con supervisores de educación media académica y educación media, profesional y técnica, los cuales son especialistas por asignaturas de acuerdo con el plan de estudio.

En la actualidad, hay 25 supervisores nombrados en la sede central del Ministerio, encargados de la supervisión: de educación básica general 4; media académica 9; media profesional y técnica 5; jóvenes y adultos 2 y educación particular 4. Las regiones cuentan con 118 supervisores distribuidos así: 6 en San Miguelito; 4 en Panamá Centro; 19 en Chiriquí; 4 en Panamá Oeste; 1 en Panamá Este; 15 en Veraguas; 4 en Kuna Yala ; 5 en Darién; 8 en Bocas del Toro ; 13 en Coclé ; 15 en Colón; 13 en Herrera y 11 en Los Santos.

En 1997 había 19 supervisores nombrados en la sede central. En las regiones, el cuerpo de supervisores lo formaban 156 personas. En resumen, mientras que en 1997 ejercían 175 supervisores, en el 2005 sólo estaban nombrados 143. Por otro lado, en 1997 el

gran total de docentes en el sistema era de 18,840, mientras que en el año 2005 fue de 32,271. Es interesante, anotar que, a pesar de que el número de docentes casi se ha duplicado en los últimos diez años, el número de supervisores ha disminuido. Además, en un claro ejemplo de centralismo, el número de supervisores regionales ha disminuido durante este período, mientras que ha aumentado su número en la sede central.

De acuerdo con estas cifras, es obvio que ha habido un retroceso en la actividad de supervisión, pues la relación entre el número de supervisores y el número de docentes (y centros educativos) se ha deteriorado significativamente en los últimos años.

### RECOMENDACIONES:

La supervisión educativa, debe ser la columna vertebral del sistema educativo, por lo tanto, se recomienda:

- a) Crear un **Sistema Nacional de Supervisión** con normas legales puntuales, con recursos humanos, autonomía y condiciones apropiadas para poder ejercer con independencia y efectividad sus funciones técnico-docentes y administrativas.
- b) Tener una clara decisión política para llevar a cabo los cambios con valentía y visión, pues tradicionalmente hay resistencia a las reformas que promueven una mayor competencia de los docentes y que exigen una mayor responsabilidad en su desempeño.

### Los supervisores:

- a) Deben ser de dedicación exclusiva, es decir, no deben tener ningún otro trabajo o ejercer otra función.
- b) Deben poseer un nivel académico mínimo de maestría en la especialidad.
- c) Deben tener un salario apropiado con la posición, su dedicación y responsabilidades.
- d) Deben formar un cuerpo de élite entre los funcionarios del Ministerio de Educación.
- e) Para su ingreso, se deben considerar, además de sus ejecutorias académicas y experiencias, otras características tales como:
  - a. Competencias técnico-pedagógicas.
  - b. Capacidad de realimentar positivamente la orientación.
  - c. Creatividad.
  - d. Empatía y liderazgo.
  - e. Desempeño ético y capacidad para asesorar y evaluar procesos y productos de aprendizaje.

### Se debe, además:

- a) Reforzar el cuerpo de supervisores especialistas en los niveles regionales y nacionales.
- b) Asignar los recursos necesarios para una supervisión eficiente.
- c) Diseñar un sistema de evaluación del desempeño de todos los supervisores.

- d) Definir, claramente, los ámbitos de la supervisión en las áreas académicas y administrativas
- e) Diseñar e implementar un sistema de actualización permanente para todos los supervisores.
- f) Nombrar el número de supervisores de acuerdo con el aumento de los docentes, estudiantes y centros escolares.

#### **h. Falta de estándares de calidad y de un sistema Integral de evaluación del sistema educativo.**

La falta de incorporación de normas o estándares que garanticen la calidad de los aprendizajes que ofrece el sistema educativo panameño, es una de las mayores deficiencias que afrontan los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes.

Es urgente mejorar la evaluación del proceso de aprendizaje que se desarrolla en las aulas de clase y de los logros del sistema educativo, con el fin de identificar, los esenciales mínimos necesarios o estándares de conocimientos que debe tener los estudiantes.

Para obtener cambios cualitativos importantes, en nuestro sistema educativo, debe disponerse de estándares cuanto antes, pues son elementos orientadores para identificar la excelencia en el desempeño de los estudiantes y docentes y permiten establecer comparaciones con otros países de la región. En este sentido, la comunidad educativa en general, debe conocer el alcance de los estándares y valorar su trascendencia en el mejoramiento de la calidad de la educación, para el desarrollo del país.

Todo indica que se está viviendo una crisis de calidad en el sistema educativo y la responsabilidad es de toda la sociedad, pero, la crisis también significa una oportunidad para superar las deficiencias identificadas y elaborar planes para mejorar el nivel de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.

El Ministerio de Educación debe establecer estándares de calidad para cada asignatura, grado y nivel de enseñanza, que sirvan de parámetros de comparación y que permita conocer lo que saben los alumnos panameños en comparación con los de otros países.

Otro problema importante es la falta de un Sistema de Evaluación Integral que incluya a todos los actores: estudiantes, docentes, directores, supervisores, directores regionales y directores nacionales del Ministerio de Educación, así como incluir, tanto la evaluación de los planes de estudio y programas, como la de los centros educativos.

La evaluación integral del sistema educativo panameño, es una línea de trabajo prioritaria, pues de no hacerlo, seguiremos padeciendo con un sistema escolar tradicional, desfasado y de muy baja calidad, que no define las competencias y conocimientos mínimos necesarios que deben obtener los alumnos.

#### **RECOMENDACIONES:**

- a) Crear el Sistema Nacional de Evaluación Integral de la educación que incluya a todos los alumnos, docentes,

directores, supervisores, directores regionales y directores nacionales del Ministerio de Educación.

- b) Diseñar estándares con base en los contenidos programáticos del currículo para su implementación en el sistema educativo.
- c) Capacitar a los docentes en función de los nuevos estándares que responderán al nuevo perfil que, como facilitador de los aprendizajes, exige el mundo de hoy.
- d) Continuar con el sistema nacional de pruebas para medir los logros de aprendizajes en el aula de clases.
- e) Informar a toda la comunidad educativa sobre los resultados de las evaluaciones realizadas a la luz de los conocimientos que deben aprender y los valores que se manifiesten en los estudiantes.
- f) Participar en pruebas regionales e internacionales, con el fin de hacer análisis comparativo con otros países de la región.

**2. En cuanto a la equidad e igualdad de oportunidades educativas.**

**a. Insuficiente atención a las escuelas y a los estudiantes que viven en distritos de pobreza crítica.**

La población rural y la población indígena son las más afectadas por la situación de pobreza del país. Cerca de dos tercios de los residentes en áreas de economía rural viven por debajo de la línea de pobreza y en las áreas indígenas la pobreza asciende al 95%.

Según el Censo Nacional del 2000, de 244,841 indígenas de más de cuatro años de edad, 88,170 no tienen grados de escolaridad aprobados, de los cuales la mayoría, 50,083, son mujeres. Asisten a clases unos 40,667 hombres y sólo 34,748 mujeres. De los que asisten, solo 4,708 a preescolar; menos de la mitad, 113 mil, tenían educación primaria; 33,536

secundaria; 1,237 vocacional; 2,368 educación superior universitaria, 2,819 universitaria.

Los años de escolaridad promedio, en el año 2000, de la población de más de 15 años son de 2.8 años, en la comarca Ngöbe Buglé; 3.5 años en la Emberá, y 3.5, en Kuna Yala, con relación a 9.8 de la provincia de Panamá y de 5.9 del promedio rural. Los indígenas tienen cuatro años menos de escolaridad que los no indígenas, pero la brecha disminuye en los niños y las niñas indígenas de entre 12 y 17 años, y la diferencia con los niños y las niñas no indígenas es de dos años. El promedio de escolaridad de los hombres es de cinco años y de las mujeres de menos de cuatro años.

El analfabetismo en el año 2000 fue de 45.9% en la Comarca Ngöbe Buglé; 38.5% en la Kuna Yala; 34.5% en la Emberá Wounaan; mientras que en Panamá fue de 2.8% y en Colón 3.7%. (cuadros No 4 y 11).

**CUADRO N ° 11**  
**ALFABETIZACIÓN POR SEXO, NIVEL DE POBREZA Y ÁREA GEOGRÁFICA 2003\***

	TOTAL	POBREZA EXTREMA	TODOS LOS POBRES	NO POBRES	ÁREAS URBANAS	ÁREAS RURAL NO INDÍGENA	ÁREA INDÍGENA
Total	93	73	83	97	98	89	61
Hombres	94	79	86	97	98	89	76
Mujeres	92	66	80	97	98	89	46

Porcentaje de personas de más de 15 años que pueden escribir y leer.

**Fuente:** Estudio de Pobreza del Banco Mundial. 2003.

El acceso a la educación media es bastante bajo entre los indígenas y los más pobres. Solamente el 26% de las comunidades tiene colegio o escuela de nivel medio. Básicamente, las comunidades urbanas son las más beneficiadas con estos establecimientos educativos. Pocas comunidades rurales e indígenas cuentan con colegios de secundaria y en las de difícil acceso éstos no existen.

El porcentaje de docentes (maestros) con educación superior fue de apenas 27.7% en la Comarca Emberá y 21.8% en la Ngöbe Buglé durante el año 2000, comparado con el 75.6% en la provincia de Panamá; 70% en la de Los Santos; y 48.8% en las zonas rurales.

Un ejemplo de la falta de equidad en el sistema educativo es el hecho de que los niños y jóvenes del campo y los indígenas, quienes en conjunto representan la mitad de la población en edad escolar, reciben solo el 35% del total de los subsidios de la educación. La forma como se destinan los recursos favorece a las zonas urbanas en desmedro de las zonas rurales e indígenas<sup>7</sup>.

Ante esta situación, al sistema educativo le urgen cambios profundos. Se debe dar con urgencia un proceso de búsqueda de alternativas a la crisis de un sistema educativo, que debe tener capacidad para responder con la calidad y la evolución necesarias a sus actuales y futuros educandos, y que carece de capacidad inclusiva para lograr sumar segmentos de la población que quedan

<sup>7</sup> *Vakis, Renos, Lindert, y Kathy. 2000, Banco Mundial, Estudio sobre la Pobreza*

al margen de la instrucción, o que reciben una educación de baja calidad.

El IFARHU ha creado becas para los corregimientos más pobres; sin embargo, de acuerdo con el cuadro N° 12, estas becas son relativamente muy pocas en relación con el total que es otorgado

por esa institución. Si bien se deben mantener las becas que se dan por la excelencia académica y aún aumentarlas, sería importante evaluar el renglón de otras becas y ver la forma de aumentar la cantidad y el monto de las adjudicadas a los corregimientos más pobres y a las áreas indígenas con la transparencia necesaria para que lleguen a los que la necesitan.

**CUADRO N° 12  
BECAS OTORGADAS POR EL IFARHU AÑO 2004**

<b>PROGRAMA</b>	<b>NÚMERO</b>	<b>CANTIDAD (B/000)</b>	<b>% DINERO</b>
Corregimientos más pobres	5,724	1,799	9
Primeros puestos de honor	17,164	9,066	47
Otras becas	18,137	8,548	44
Total	41,025	19,413	100

**Fuente:** Datos Administrativos -IFARHU.

## RECOMENDACIONES

a) Impulsar la descentralización política administrativa del Estado panameño en el marco de una estrategia contra la pobreza y estimular a las comunidades para lograr su participación en la gestión pedagógica y administrativa de los centros escolares.

- b) Universalizar la educación preescolar en áreas de pobreza crítica.
- c) Disminuir el porcentaje de analfabetismo en la República de Panamá, a fin de ejecutar lo establecido en los compromisos del milenio y los acuerdos del Convenio Andrés Bello.

- \* Erradicar el analfabetismo en un 100% de la población general y un 50% de los sectores indígenas.
  - \* Capacitar a 30 mil voluntarios para que alfabeticen a 168,140 analfabetas absolutos.
  - \* Movilizar a todos los estamentos de la sociedad panameña, para que participen en una gran campaña que contribuya a la disminución del analfabetismo en el año 2007.
  - \* Crear sensibilidad y conciencia solidaria con las comunidades y sus poblaciones pobres y de pobreza extrema.
  - \* Incorporar a la campaña a diversas organizaciones mediante sinergias y convenios estratégicos de cooperación con el Patronato del Servicio Social Nacional, (PSSN) para trabajar en áreas y lugares geográficos específicos.
  - \* Gestionar donaciones, tanto nacionales como internacionales, para el fortalecimiento de las acciones del Patronato.
  - \* Involucrar a los medios de comunicación para la cobertura del proyecto y acentuar la visibilización y participación ciudadana.
  - \* Crear incentivos para los voluntarios, tanto del Ministerio de Educación como del sector institucional.
  - \* Lograr que la empresa privada valore el trabajo de los jóvenes que han participado de la jornada de alfabetización, en su política de empleo.
- d) Priorizar la inversión social en las áreas rurales e indígenas.
- e) Convertir las escuelas multigrados en escuelas completas.
- f) Impulsar el mejoramiento integral de las condiciones económicas y sociales de la población que vive en áreas de pobreza.
- g) Implementar un plan de construcción y reconstrucción de planteles y centros educativos acorde con las exigencias pedagógicas y tecnológicas modernas.
- h) Intensificar la capacitación de los docentes que atienden los centros educativos de estas regiones.
- i) Implementar sistemas no tradicionales y metodologías educativas que permitan que la escuela vaya hacia el estudiante de aquellas comunidades de difícil acceso y la movilización hacia ella, representa peligros potenciales para la vida del estudiante.
- j) Adoptar un currículo adecuado a las necesidades e intereses de la niñez, dentro de su contexto y comunidad inmediata, para que el aprendizaje adquiera sentido y significación y forme el sentido de la responsabilidad, valorización y participación. Es aconsejable reformular la metodología de enseñanza primaria, introduciendo elementos innovadores que permitan el desarrollo del razonamiento crítico y la motivación del estudiante.
- k) Entregar libros de texto y mochilas con útiles escolares (cuadernos, lápices, bolígrafos, capotes.) a todos los estudiantes de educación básica general.
- l) Mantener y ampliar los programas de nutrición escolar, de becas y subsidios a familias pobres, condicionado a la asistencia de los estudiantes a las escuelas.
- m) Otorgar los dineros que el FECE aporta a la comunidad educativa, tomando en cuenta el nivel socio económico del

área, la modalidad del centro educativo y la matrícula. Se debe privilegiar con una cantidad mayor a aquellas áreas o regiones más pobres e indígenas.

- n) Aumentar significativamente el número de becas y de dinero que el IFARHU otorga a los corregimientos más pobres, sin disminuir las becas y el dinero que se adjudica por razón de la excelencia académica.

#### **b. Deficiente atención a la educación bilingüe intercultural-indígena.**

La educación bilingüe requiere de una efectiva y verdadera atención del Ministerio de Educación, debido a las diferencias inaceptables que afectan a la población indígena.

Según datos oficiales contenidos en el Informe de Progreso Educativo en Panamá – 2002, publicado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), las tasas de repetición y deserción escolar de los niños y niñas indígenas superan ampliamente la tasa nacional. En buena medida, como indica dicho informe, esto se debe al hecho de que en las comunidades indígenas las clases siempre se ofrecen en español y sólo la mitad de los niños indígenas habla este idioma.

Este problema deriva de la deficiente aplicación de una estrategia educativa específicamente orientada hacia los grupos indígenas, lo que se traduce en el empleo de elementos curriculares y metodológicos inapropiados para la formación de los niños y niñas indígenas, incluida la utilización de contenidos y textos escolares

ajenos al perfil socio-cultural de los estudiantes; así como en la falta de educadores bilingües que sepan expresarse y entiendan las lenguas indígenas del país.

En este sentido, puede decirse que los niños y niñas indígenas reciben una educación que ignora que éstos proceden de un contexto cultural diferenciado y, por lo tanto, no valora los saberes que aporta su propia cultura.

En atención a este problema, las modificaciones hechas en 1995 a la Ley Orgánica de Educación (por medio de la Ley 34 de 6 julio) reconocen, por primera vez, el derecho de los pueblos indígenas de Panamá a un sistema educativo congruente con sus culturas. Así, la ley estableció que “la educación para las comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de éstas de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural” (Art. 4-B) y que esta educación “se desarrollará conforme a las características, objetivos y metodología de la educación bilingüe Intercultural” (Art. 4-C).

A pesar de la aprobación de la Ley 34 hace ya más de 10 años, es muy poco lo que se ha podido avanzar en la implementación de la educación bilingüe intercultural (EBI), puesto que hasta ahora la dirigencia de los grupos indígenas y el Ministerio de Educación no han estado preparados institucionalmente para afrontar el proceso de reformas que implica el desarrollo de la EBI, y el Estado panameño no ha asignado el nivel de prioridad política y presupuestaria necesarios para una transformación educativa de esta envergadura.

Uno de los serios problemas de la educación en Panamá es la inexistencia de una educación bilingüe en las primeras etapas de la enseñanza, en especial durante la etapa pre escolar y los primeros años de primaria. Éste es un grave problema si se considera que cerca del 10% de la población es indígena. En el Ministerio de Educación se ha creado la Unidad de Educación Indígena (UEI), pero es poco lo que se ha podido hacer, con excepción de un programa financiado por la Agencia Española de Cooperación.

Todo este proceso de adaptación curricular, de programas de estudio y de los materiales educativos, así como la capacitación de los docentes, requiere de una planificación y dotación presupuestaria adecuada, así como de una planificación operativa anual detallada y consensuada con los diferentes grupos indígenas.

El proceso de implantación de la educación bilingüe indígena supone la adaptación del currículo educativo nacional, los programas de estudio y los recursos didácticos para cada una de las culturas indígenas, incorporando la visión y los valores de cada una, así como su propio idioma. Este proceso de adaptación requiere de la conformación, la capacitación y el funcionamiento a tiempo completo de equipos técnicos de profesionales (uno por cada grupo indígena), que incluyan funcionarios del Ministerio de Educación, docentes indígenas y expertos de las diferentes culturas designados por sus propias autoridades tradicionales. Con ello, se cumpliría con del artículo 275 de la ley 34 de 1995, que textualmente señala:

*“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”.*

La población indígena es la que concentra la mayor tasa de analfabetismo en el país. Es, por lo tanto, de máxima importancia para los pueblos indígenas, que se haga realidad la gran campaña de alfabetización de adultos anunciada por el Presidente de la República y también el compromiso adquirido en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca 2005. Esta alfabetización debe realizarse conforme a la metodología de la educación bilingüe indígena.

Un gran paso adelante ha sido el lanzamiento oficial del Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, como política de Estado, realizado por el Presidente de la República el 12 de agosto de 2005, y que este Plan establezca las líneas estratégicas nacionales en esta materia e incluya un anteproyecto de ley mediante el cual se protegen y oficializan los idiomas indígenas de Panamá y se establecen las bases lingüísticas de la educación bilingüe intercultural (EBI).

## RECOMENDACIONES

- a) Fortalecer la institucionalización de la Unidad Indígena del Ministerio de Educación (adscrita a la Dirección General de Educación), responsable de implementar la educación

bilingüe indígena, dotándola de mayor presupuesto, capacidad técnica y prioridad política.

- b) Adoptar, de forma inmediata, las medidas necesarias para que se nombre o destine en los territorios indígenas a educadores indígenas o, al menos, que dominen la lengua materna de los niños y niñas indígenas. De forma muy urgente, esto debe implementarse en la educación preescolar y en los primeros grados de la enseñanza básica.
- c) Invertir en la formación de maestros y maestras indígenas, para lo que deberían establecerse mecanismos efectivos y el financiamiento adecuado que garantice la accesibilidad de becas para estudiar en la Escuela Normal de Santiago.
- d) Apoyar decididamente el programa de la educación bilingüe indígena iniciado por los Congresos Generales de Kuna Yala y que cuenta con el apoyo financiero del Gobierno español para el período 2006 – 2009, el cual ha logrado avances muy significativos en su implementación.
- e) Convertir las escuelas existentes en escuelas bilingües en las áreas donde esto sea necesario.

**c. Limitadas oportunidades de acceso y permanencia de niños y jóvenes a la educación preescolar, pre media y media.**

La educación preescolar constituye la base sobre la cual se construyen, entre otras, las habilidades lingüísticas y matemáticas

que facilita la retención y permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar.

Cuanto antes el niño y la niña inicien su experiencia escolar, mejores posibilidades tienen de mantenerse en el sistema educativo, puesto que el mayor número de fracasos ocurre en el primer grado.

Hay una correlación positiva y directa entre el fracaso escolar y la deserción escolar. La repetición, debido a los fracasos, es un precursor de la deserción y, por ende, del retraso escolar. Las estadísticas panameñas indican que la repetición de un grado aumenta la probabilidad de deserción en un 40 a 50% y que la repetición por segunda vez aumenta la deserción en un 90%.

La repetición tiene un impacto negativo para que los estudiantes finalicen los distintos niveles educativos en el plazo establecido. Se estima que el promedio de años para finalizar la primaria es de 6.9.

El fracaso y la repetición, además de incidir negativamente en los estudiantes, implican un costo importante para el Estado. Se ha calculado que en Panamá los fracasos combinados de la primaria, premedia y media oficial tuvieron durante los años 2000 al 2004 un costo de aproximadamente 85 millones de balboas.

Los fracasos en el primer grado son directamente proporcionales a la ausencia de una experiencia preescolar. Por lo tanto, para reducir el fracaso en el primer grado, y muy probablemente en los siguientes grados es indispensable aumentar la cobertura del nivel preescolar.

El asistir a la educación preescolar posiblemente también tiene que ver con la llamada “tasa de supervivencia al 5 grado”. Esta tasa se utiliza para medir la retención de los estudiantes en el nivel primario. Se estima que un estudiante que no llega al quinto grado tendrá dificultades en lograr un nivel de alfabetización permanente. El completar el quinto grado es por ello un indicador de la calidad del sistema educativo. Por el contrario, no llegar a aprobarlo, puede considerarse como un fracaso del sistema educativo.

En Panamá la tasa de deserción del nivel primario está aumentando (mientras que en el año 2000 fue de 1.6%, en el año 2004 subió al 2.7 %) y, por lo tanto, la tasa de supervivencia al 5

grado está disminuyendo ( 92.5% en el año 2000 y 88.3% en el 2004). Si bien la causa extrínseca principal de estos malos resultados pareciera ser la situación económica familiar (pobreza), la principal causa intrínseca al sistema educativo es la repetición que, a su vez, se deriva, probablemente, de la ausencia de cobertura preescolar.

El cuadro N° 13 resume lo indicado en el párrafo anterior. Mientras que Panamá aparece con una cobertura de primaria de 100%, su porcentaje de permanencia al quinto grado es inferior a la mayoría de los países encuestados.

**CUADRO N ° 13**  
**COBERTURA DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y TASA DE SUPERVIVENCIA**  
**HASTA EL 5 GRADO**  
**AÑO 2004**

<b>PAÍS</b>	<b>% DE MATRÍCULA DE PRIMARIA</b>	<b>% DE PERMANENCIA AL 5 GRADO</b>
Panamá	100	88
Argentina	-----	93
Chile	86	100
Costa Rica	90	92
México	99	90
Uruguay	90	89
Venezuela	91	84

**Fuente:** Gabinete Social de Panamá.

Estas consideraciones y otras experiencias han hecho que la CEPAL haya indicado que “un aumento de la cobertura de la matrícula pre-escolar, mejora el rendimiento de los niños en los primeros años de primaria y reduce la repetición, uno de los factores que más inciden en el abandono de la escuela”.

En Panamá, se ha demostrado repetida y contundentemente que el aumento de la cobertura preescolar en un 15.6% se traduce en una reducción de 22% en la tasa de repeticiones en el primer grado.

Por todo lo anterior, es obvio que los niños que no tienen la oportunidad de cursar una educación preescolar previo a su ingreso a la primaria, están en una situación de desventaja y desigualdad que debe ser eliminada.

La cobertura de la educación preescolar en el 2005 se calcula en 55.3%. En el 2006 se cuenta con un presupuesto que debiera aumentar la cobertura hasta aproximadamente el 62%. Sin embargo, se estima que en el área urbana la tasa de escolarización preescolar es el doble que la de áreas rurales, y en las áreas indígenas solo del 10 al 15% de los niños y niñas asisten al preescolar. También existe una diferencia significativa en la tasa de escolaridad preescolar entre los no pobres, los pobres y los niños de pobreza extrema.

Es interesante anotar que mientras los niños y niñas de 5 años de edad están cubiertos en un 85% los de 4 años sólo están cubiertos en un 34%. Se estima que el total de niños en preescolar en el año 2006 será de unos 85 mil que estarán inscritos en 2,200 escuelas, de un total de 3,200 escuelas primarias que hay en el

país. Se estima que hay unos 135 mil niños en la edad de 4 y 5 años, por lo que habrá un 38% de niños y niñas, de 4 y 5 años, sin cobertura preescolar, o sea, unos 52 mil estudiantes.

El porcentaje de cobertura preescolar por provincias y comarcas es desigual. La principal razón parece ser la dispersión de los habitantes y la reglamentación actual que exige un mínimo de 15 estudiantes para poder crear un aula preescolar y nombrar al docente respectivo.

Lo anterior señala claramente la desigualdad del sistema, puesto que vivir en áreas alejadas y ser pobre impide a muchos niños participar en la educación preescolar, lo que resulta en una incidencia de fracasos en la primaria, aumento de la repetición de grados y finalmente su exclusión del proceso educativo.

Un sistema educativo con un nivel preescolar **que cubra a todos** los niños y niñas de 4 y 5 años sería de gran beneficio para el futuro de la educación panameña y para el éxito escolar de las nuevas generaciones, además disminuiría la desigualdad y mejoraría la igualdad de oportunidades.

Como alternativa a la falta de cobertura de la educación formal para los niños de 4 a 5 años, el Ministerio de Educación, con el financiamiento de organismos internacionales, ha creado algunos programas alternativos para los niños de esa edad. Estos programas son los Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACEI), de los cuales en la actualidad hay unos 900, que atienden a unos 18,265 niños y niñas de 4 y 5 años.

Existen también los grupos de Educación Inicial en el Hogar (Madre a Madre), de los que hay unos 200 grupos que atienden a unos 4 mil estudiantes y en los cuales participan aproximadamente 6 mil adultos. Estos grupos, generalmente, operan en regiones apartadas como las comarcas indígenas.

Otros programas, dirigidos por la Dirección de Educación Inicial, son el de "Toma Mi Mano" y los conocidos Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF), administrados por el Ministerio de Desarrollo Social, para niños y niñas de diferentes edades. Finalmente y de reciente creación son los Centros de Educación Inicial Comunitario, cuyo objetivo parece ser similar al de los CEFACEI.

Los expertos, aunque califican positivamente los resultados obtenidos con estos programas alternativos, en ningún momento afirman que pueden sustituir la educación preescolar. Tampoco pareciera que fuera posible cubrir con ellos a los más de 50 mil niños que no tendrán una oferta preescolar.

Por el hecho de que se han creado intereses no educativos alrededor de estos programas alternativos, se hace difícil la sustitución de éstos por programas de educación preescolar formal que cuentan con profesores especializados y son de mayor calidad académica.

En los documentos del Ministerio de Educación, incluido su presupuesto, hay cierto grado de confusión en relación con el significado de la educación inicial, pues pareciera usarse como sinónimo al término de educación preescolar.

En relación con la premedia es urgente ampliar significativamente su cobertura, que actualmente solo llega hasta aproximadamente el 64% del grupo etario de este nivel, ya que la premedia es parte de la educación básica general obligatoria.

## RECOMENDACIONES

- a) Universalizar la educación preescolar.
- b) Procurar, la sustitución paulatina de los programas alternativos e implementar la educación preescolar formal.
- c) Ampliar al 100% la cobertura de la educación premedia para hacer realidad la obligatoriedad de la educación básica.
- d) Establecer centros integrados de educación básica y media con internados en las áreas rurales, indígenas y de difícil acceso en donde no existen oportunidades educativas de este nivel, con el propósito, no sólo de ampliar la cobertura, sino también de mejorar la calidad de vida de la población.
- e) Adecuar el currículo nacional a las características, necesidades y potencialidades de las áreas rurales y urbano-marginales, para asegurarles calidad y pertinencia en los aprendizajes de la niñez y juventud de estas áreas.
- f) Ampliar la cobertura de la Red de Oportunidades que se desarrolla en veinticinco (25) corregimientos de pobreza crítica, con el fin de mejorar la calidad de vida de esa población, con la colaboración de otros sectores como Salud, Educación, IFARHU, Ministerio de Desarrollo Social y otros.

### 3. En cuanto a la gestión administrativa y financiera

Gestión se refiere a la organización y administración de recursos para alcanzar los objetivos de una política educacional determinada. Panamá realiza una inversión creciente en educación desde hace años. Para el año 2006, el presupuesto del Ministerio de Educación es de 504 millones balboas. Al sistema se le ha dotado de importantes recursos físicos (escuelas, tecnología, libros) y humanos (docentes, administrativos, directivos). Sin embargo, esa inversión no ha sido suficiente para garantizar una mejora de la calidad, una mayor equidad y una mayor eficiencia de la educación. Hay todavía profundas desigualdades en cuanto al tipo y calidad de educación que reciben los panameños y panameñas. Distintos estudios apuntan al bajo nivel de escolaridad de personas en pobreza, a la falta de acceso de los más vulnerables al nivel preescolar, que se considera como uno de los más importantes niveladores de oportunidades y, en general, existe una percepción de que la calidad de los aprendizajes no es satisfactoria.

No cabe duda que el modelo de gestión actual no resuelve los grandes desafíos que hoy día agobian a nuestro sistema educativo, por ende urge “poner la casa en orden”. No es posible atender las nuevas exigencias de la educación con un modelo de gestión que incentiva la mediocridad y cercena la innovación, la eficiencia y la calidad.

El análisis del sistema educativo panameño indica que la gestión deficiente responde a distintos aspectos, entre éstos:

1. Excesiva centralización.
2. Procedimientos burocráticos.
3. Baja eficiencia y eficacia institucional. Ejemplo, el costo de repitencia de primaria, de premedia y de media que ascendió en el 2004, a unos 17,000.000 balboas.
4. Limitada incorporación de planeamiento estratégico y falta de habilidades gerenciales en el personal del sistema.
5. Falta de una estructura organizativa moderna y funcional en el Ministerio de Educación.
6. Cultura institucional que limita la adopción de los cambios e innovaciones requeridos por el sistema educativo.
7. Bajo nivel de informatización de procesos y registros administrativos desactualizados y desagregados. No se puede gestionar con eficiencia sobre una realidad que no se conoce.
8. Inadecuada distribución del presupuesto del Ministerio.
9. El sistema no premia y estimula conductas pro desarrollo. Por ejemplo, en la capacitación docente se valora la asistencia per se, no el aprovechamiento y el profesionalismo y se cercena la creatividad con los alumnos.
10. No se cuenta con un sistema de monitoreo y rendición de cuentas de los servicios que se brindan.
11. Multiplicidad de instrumentos legales, expedidos en leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc., que algunas veces son contradictorios entre sí y otras veces anacrónicos.

**a. Ausencia de políticas educativas de Estado, que aseguren la continuidad de los programas, proyectos y acciones a largo plazo.**

Esta situación obstaculiza la continuidad en el desarrollo de las acciones planificadas a largo plazo, lo cual redundará en ineficiencia y dificultad en resolver apropiadamente los problemas de la educación. Sólo un ejemplo, que no tiene mayor importancia: el Ministerio de Educación se ha identificado con diferentes nombres en cada uno de los periodos presidenciales de los últimos años.

## RECOMENDACIÓN

Formular políticas educativas de Estado, que estén alejadas de influencias político - partidistas, para lo cual sería conveniente convocar a los partidos políticos y otros organismos y grupos representativos de la sociedad para diseñar y aprobar una política educativa de Estado para los próximos años.

**b. Excesiva centralización, procedimientos burocráticos y baja eficacia y eficiencia administrativa**

En términos de descentralización, el sistema educativo nacional se encuentra atrás de otros países de la región.

Esta situación ocurre, a pesar de que el sistema educativo panameño, se desarrolla sobre la base de la descentralización,

como estrategia administrativa, aprobada por la Ley 50 de noviembre de 2004 sobre este tema.

El sistema educativo, a pesar de su subdivisión en 13 regiones educativas a lo largo del país, se encuentra centralizado y burocratizado, ya que sólo se ha logrado, una desconcentración administrativa parcial. Esta situación hace que el poder se concentre en las autoridades centrales, limitando la creatividad, la eficiencia, la operatividad y la responsabilidad que acompaña a la toma de decisiones en el resto de los niveles institucionales.

La implementación del proceso de centralización requiere clarificar los objetivos que se persiguen: una mayor participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones, la agilización de los procedimientos académicos y administrativos y la adecuación curricular a las distintas condiciones socioeconómicas de las diferentes regiones.

Para cumplir con los objetivos de la descentralización, se requiere definir las funciones de los diferentes niveles: nacional, regional y del centro escolar, de manera que se establezca una estructura técnico-curricular a nivel nacional, para formular las políticas, prioridades y esenciales mínimos de los programas, con el fin de lograr la cohesión del sistema educativo. A las regiones y centros educativos, les corresponderá operacionalizar dichas políticas en términos de programas, proyectos y actividades.

La relación costo-beneficio de la inversión en educación, demuestra que existe un bajo nivel de eficacia y eficiencia administrativa, no hay una correlación positiva entre inversión y resultados obtenidos en términos de cobertura, calidad y equidad. El Ministerio de Educación tiene la responsabilidad social de asegurar el logro de los objetivos y gestionar y conducir el cambio en la estructura y cultura institucional. Se trata de una nueva institucionalidad, la descentralización, donde no sólo hay que adecuar lo administrativo y estructural, sino también el componente cultural de los actores claves en el proceso de cambio y reforma.

## RECOMENDACIONES

- a) Modernizar los procesos a lo interno del Ministerio de Educación, a través de nuevas tecnologías. La Secretaría de Innovación Gubernamental puede desempeñar un papel clave en este proceso. El objetivo fundamental es reducir la burocracia y agilizar procesos.
- b) Implementar un Plan de Descentralización con énfasis en el fortalecimiento de las capacidades de los centros educativos. El objetivo es el de acercar las decisiones, responsabilidades y administración al nivel local, generando así mayor participación de los actores en la solución de problemas locales.
- c) Redefinir las funciones y responsabilidades del nivel central, regional y de centros educativos.

- d) Capacitar al recurso humano en función de nuevas exigencias y destrezas en áreas críticas como: planeamiento estratégico, evaluación técnico profesional, currículum y otros, aprovechando las becas que, para este fin, otorgan instituciones como SENACYT e IFHARHU.

### **c. Limitada incorporación de las técnicas de planeamiento estratégico a nivel nacional, regional y de centro educativo.**

El Ministerio de Educación ha iniciado la incorporación de técnicas de planeamiento estratégico a nivel nacional, que debe incluir tanto el nivel regional como de centro educativo, con la participación de la comunidad educativa.

En este sentido, se ha elaborado el Plan Estratégico 2005-2009, distribuido en cuatro áreas estratégicas: calidad y modernidad de los aprendizajes, equidad e igualdad de oportunidades, compromiso social y efectividad de la gestión administrativa. Además, se ha elaborado la operacionalización de dicho plan para el 2006.

Los resultados de este esfuerzo aún no se ven proyectados a nivel regional y de centro educativo, no se han organizado las comunidades educativas en todo el país y falta capacitar al personal en nuevos enfoques y estrategias sobre este tema.

**RECOMENDACIONES**

- a) Diseñar e implementar un sistema de planificación nacional, regional y local, fundamentado en el diagnóstico situacional, para darle respuesta adecuada a la problemática educativa con la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa.
- b) Fortalecer las unidades de planificación a nivel nacional, regional y local con las capacidades y los recursos humanos, físicos, y tecnológicos.

**d. Inadecuada planificación y distribución del presupuesto del Ministerio de Educación.**

La Ley 34 de 1995 se puede considerar como el instrumento legal que establece el aumento del presupuesto para la educación de acuerdo con las expectativas de la matrícula y costo por estudiante. Como las legislaciones que obligan a dar a algunas instituciones un porcentaje fijo del presupuesto o del PIB, esta política no incentiva el uso de los recursos eficientemente. Este es el caso del presupuesto para el Ministerio de Educación que se formula, generalmente, como se ha venido haciendo históricamente y no, como un instrumento de política financiera con objetivos claros de lo que se quiere obtener. En otras palabras, el presupuesto no se planifica o se formula sobre la base de objetivos estratégicos.

El presupuesto debe hacer una clara distinción entre los gastos recurrentes y no recurrentes; debe estar orientado para que se puedan fijar resultados a corto y mediano plazo.

El Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE), como se ha indicado con anterioridad, debe ser un instrumento válido para mejorar los resultados del presupuesto siempre que las decisiones se hagan eficientemente.

El mayor renglón de gasto del Ministerio es el de salarios, que representa alrededor de dos tercios del presupuesto total, siendo el único que se incrementa anualmente por la nueva contratación de docentes y los aumentos programados de salarios por sobresueldo y ascensos de categoría. El gasto en materiales y servicios, que incluye los libros de texto y material didáctico representa un porcentaje muy pequeño del presupuesto y ha ido disminuyendo hasta el año pasado.

Es interesante anotar que un 25% de los trabajadores del Ministerio de Educación están empleados en funciones no relacionadas directamente con la enseñanza, es decir no son maestros o profesores activos. Es así como en el año 2004 estaban empleados unos 32 mil docentes pero trabajaban bajo el Ministerio unas 44 mil personas, en otras palabras había unas 12 mil personas en posiciones administrativas o posiciones relacionadas.

**RECOMENDACIONES:**

- a) Planificar y desarrollar un programa de inversiones oportuno, de calidad, equitativo, transparente y participativo, destinado a toda la comunidad educativa.
- b) Fortalecer los sistemas de información administrativa y de

ejecución, para mejorar la evaluación y rendición de cuentas en todos los niveles del sistema educativo.

- c) Gestionar proyectos de cooperación nacional e internacional preferentemente no reembolsables para incrementar el recurso financiero que permita atender mejor las demandas educativas.

#### **4. Infraestructura física, tecnológica y equipamiento básico.**

##### **a. Situación de la infraestructura física escolar.**

La infraestructura escolar del país a nivel primario puede calificarse como buena en cuanto a la cantidad de aulas disponibles, a pesar de las muchas comunidades de difícil acceso que existen en la República de Panamá.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Educación, solo un 0.4% de las aulas disponibles se utilizan en doble turno, de manera que la gran mayoría queda ociosa durante el resto del día. (Cuadro N° 14).

Esta situación no debe entenderse en todos los casos como una falta de aprovechamiento de la infraestructura existente, pues el 36% del total de aulas disponibles a nivel preescolar, el 27% del total a nivel de primaria y el 43% a nivel de pre-media y media se encuentran en la provincia de Panamá, incluidas las aulas en zonas rurales de la provincia, en tanto que el resto se encuentra disperso en otros sectores de la República, incluidas las comarcas indígenas, donde la dispersión es enorme y la cantidad de estudiantes que acude a las escuelas es escasa.

Si a ello le adicionamos el factor de las escuelas multigrado, estamos ante una situación en la que el posible aprovechamiento de aulas en doble jornada, es de por sí muy limitado.

**CUADRO N ° 14**  
**UTILIZACIÓN DE LAS AULAS**  
**DE CLASE EN LA PRIMARIA, SEGÚN JORNADA ESCOLAR, 2004**

	TOTAL	SOLO EN LAS MAÑANAS	SOLO EN LAS TARDES	DOBLE JORNADA	SIN INFORMACIÓN
Nº de aulas	14,973	14,837	29	55	52
Urbanas		4,335			1
Rurales		8,476	29		7
Indígenas		2,026		55	44

**Fuente:** Departamento de Estadística del Ministerio de Educación.

En cuanto a las condiciones físicas de las aulas disponibles cabe señalar que del total de 23,475 aulas en el país, una buena parte de ellas se encuentran en regular o mal estado (cuadro N ° 15). Así, a nivel preescolar, sólo el 56% de las aulas se encuentra en buenas condiciones; a nivel de primaria, el 65% y a nivel de pre-media y media el 69%.

A nivel de pre-media y media, pareciera que existe un déficit de aulas, al punto que un 10% del total utilizado corresponde a aulas prestadas o **alquiladas**.

Desde hace algunos años, se dio inicio a un programa conocido como Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE), cuyos fondos se destinan, principalmente, al mantenimiento y pequeñas reformas a la infraestructura escolar. Durante el año

2005, el fondo contó con la suma de veintidós (22) millones de balboas, de los cuales el 75% está destinado al propósito antes mencionado, y el 25% es utilizado para el bienestar estudiantil, que incluye transporte, alimentación, uniformes y otros gastos relacionados.

El procedimiento para la autorización de estos gastos es muy engorroso, por lo que, a pesar de las necesidades, se ha utilizado en forma muy limitada. Para el año 2006, se han introducido modificaciones para un manejo más eficiente de estos fondos, por lo que se espera un resultado más efectivo.

Si los fondos del FECE se administraran con eficiencia podrían, ser obviados muchos de los problemas de mantenimiento que tienen los centros escolares.

## RECOMENDACIONES

- a) Agilizar y hacer más efectivo los fondos del FECE.
  - b) Coordinar el mantenimiento y uso de los recursos con los directores, la comunidad educativa y los padres de familia.
  - c) Capacitar adecuadamente a las personas que deben administrar el FECE.
- b. Falta de un programa de construcción de escuelas con características arquitectónicas modernas, seguras y apropiadas para facilitar la enseñanza y el aprendizaje**

El centro escolar debe ser un espacio de socialización y de convivencia, un entorno amigable y participativo que favorezca la autoestima de cada alumno y cada alumna. Estas características deben formar parte de los requerimientos para que la población estudiantil construya aprendizajes significativos.

Las escuelas oficiales de educación básica general y educación media, como también muchos centros escolares particulares, están limitados en cuanto a los requerimientos básicos en lo que respecta a condiciones físicas, recursos tecnológicos y mobiliario que faciliten el proceso de aprendizaje.

## RECOMENDACIONES:

- a) Elaborar y desarrollar programas de construcción de escuelas en función de la demanda estudiantil, con características arquitectónicas modernas, seguras y apropiadas para facilitar los procesos de enseñanza - aprendizaje.
- b) Dotar el centro escolar del recurso tecnológico y el equipamiento básico para fortalecer la educación humanística, científica y tecnológica.

**CUADRO N ° 15  
CONDICIONES FÍSICAS DE LAS AULAS DE  
EDUCACIÓN BÁSICA GENERAL Y EDUCACIÓN MEDIA, POR PROVINCIA**

PROVINCIA	PREESCOLAR				PRIMARIA					PREMEDIA Y MEDIA				
	TOTAL	BUENAS CONDICIONES	REGULAR	MALAS CONDICIONES	TOTAL	BUENAS CONDICIONES	REGULAR	MALAS CONDICIONES	NO UTILIZADAS	TOTAL	BUENAS CONDICIONES	REGULAR	MALAS CONDICIONES	AULAS CEDIDAS
TOTAL	2,889	1,639	691	559	15,198	9,951	3,517	923	807	5,388	3,755	1,459	174	571
Bocas del Toro	148	59	69	20	1,198	650	316	210	22	268	138	43	5	82
Coclé	285	155	97	33	1,575	1,068	375	64	68	373	199	138	9	27
Colón	162	88	13	61	1,038	737	187	72	42	509	284	176	19	30
Chiriquí	550	248	80	222	2,890	1,804	655	233	198	925	634	203	22	66
Darién	98	41	41	16	596	284	206	77	29	143	73	48	9	13
Herrera	156	62	50	44	791	500	220	15	56	281	212	47	1	21
Los Santos	107	57	26	24	677	389	188	28	72	251	106	121	14	10
Panamá	1,045	764	191	90	4,126	3,088	777	118	143	2,544	1,699	570	69	206
Veraguas	281	148	111	22	2,023	1,321	490	49	163	595	410	103	1	81
Kuna Yala	57	17	13	27	284	110	103	57	14	64	----	10	19	35

**Fuente:** Departamento de Estadística del Ministerio de Educación, año 2005.

## 5. Otros problemas

### a. Poco desarrollo del arte y la cultura en el proceso de aprendizaje

La educación de calidad requiere que el proceso de aprendizaje fomente el conocimiento y producción de las diversas expresiones artísticas y culturales, para que la población estudiantil se interese por el legado artístico, cultural y universal y el de nuestros antepasados, lo cual contribuirá a que los estudiantes y las estudiantes enriquezcan sus conocimientos sobre diversas manifestaciones culturales, y, a la vez, fortalezcan sus tradiciones e identidad como parte de una nación.

El desarrollo de actividades artísticas y culturales debe propiciar una relación de armonía con el ambiente e impulsar una cultura para el desarrollo sostenible orientada a la adquisición de valores y al desarrollo de actitudes positivas. También deben estar vinculadas con la familia, el entorno sociocultural y natural, la región, la nación, las etnias, el respeto por la dignidad y la vida humana, los derechos humanos, la vivencia democrática y la diversidad cultural.

Las actividades educativas que promueven el conocimiento y producción en el ámbito artístico-cultural universal estimulan el desarrollo integral del ser humano y reafirman la identidad de los pueblos.

## RECOMENDACIONES:

a) Apoyar, decididamente, los programas y actividades artísticas culturales, como el teatro estudiantil panameño, coros, estudiantinas, conjuntos folklóricos y otras actividades ligadas a la cultura y el arte.

### b. Ausencia de planes de estudio y programas de enseñanza vinculados a la educación en valores ciudadanos para la formación integral de los estudiantes

Se observa, con preocupación, que en el sistema educativo panameño es muy poco o casi nada lo que se ha realizado en el ámbito de la educación en valores ciudadanos y virtudes. En los planes de estudio y programas de enseñanza, es notable la ausencia del desarrollo del carácter y la educación ética en la formación de nuestros estudiantes, y más grave aún, en la formación de los profesores que tendrán la responsabilidad en la formación ciudadana de nuestras niñas, niños y jóvenes. Es decir, podemos concluir en que el tema de la educación en valores éticos, patrióticos y sociales es el más olvidado en el currículo de la educación panameña.

La educación en valores requiere un enfoque centrado tanto en el proceso de enseñanza y aprendizaje que se realiza en el aula como

en la creación de espacios curriculares, generadores de valores, para realizar actividades artísticas- culturales, deportivas, sociales y otras.

Los valores deben centrarse también en la identidad nacional, entendida como la conjunción de diversos componentes culturales presentes en la sociedad que permiten afirmar la formación propia de ser y convivir, no sólo de saber o aprender, sino que permita el diálogo entre nosotros y con el mundo. Por ello los valores deben apoyar la formación de personas democráticas, solidarias, críticas, justas, tolerantes y honestas.

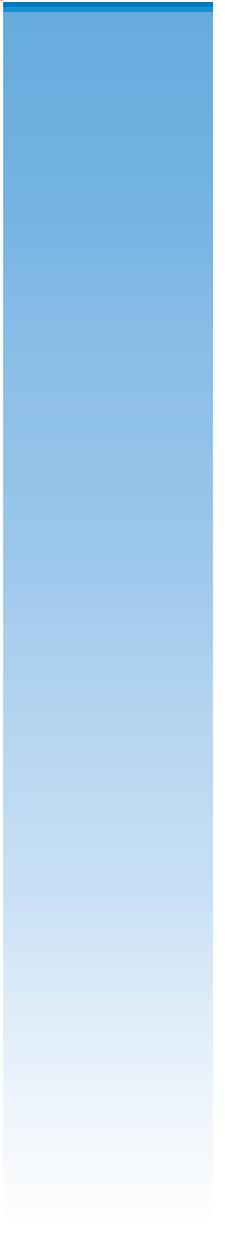
#### **RECOMENDACIONES:**

- a) Incorporar la educación en valores en los planes de estudio, como un componente básico o asignatura, desde la educación preescolar, hasta la educación media.

Para que la educación en valores sea una realidad, se necesita que el sistema educativo la asuma como un compromiso que se hará posible por medio de cada centro educativo; por medio de una adecuada formación de los educadores, quienes tienen una responsabilidad en su promoción y logros, la cooperación de los padres y madres de familia, medios de comunicación social y de todos los sectores de la sociedad.

Entre las estrategias de trabajo se recomienda:

- a) Incluir la educación en valores como una asignatura en los planes y programas de estudio y, a la vez, crear espacios curriculares para organizar otras actividades generadoras de valores.
- b) Elaborar el perfil, características y funciones para la formación del profesorado en educación en valores.
- c) Proponer un programa para maestros y profesores con un nuevo enfoque para la formación de valores.



### **III. DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN**

### III. DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN

La educación constituye un factor estratégico para el desarrollo económico, político, social, científico y cultural de los países. El mundo se aboca a grandes transformaciones, de las cuales se derivan nuevos desafíos que la educación debe enfrentar.

Entre estas transformaciones, en lo económico, está la apertura de mercados, generada por una economía globalizada y cada vez más competitiva; en lo social, la profundización de la pobreza y la marginalidad y en lo político, la transición hacia un sistema de vida democrático con libertad y justicia social. Además, el acelerado avance científico, tecnológico y cultural, aunado al nuevo papel que desempeñan el conocimiento y los sistemas de información, constituyen fenómenos que obligan al Estado y al sistema educativo a repensarse integralmente, y propician una revisión a fondo de su misión, políticas, objetivos, estructura y funcionamiento.

El sistema educativo panameño, a través de los años, ha logrado algunos avances significativos, principalmente cuantitativos, pero subsisten situaciones críticas y grandes contrastes que afectan el adecuado desarrollo educativo del país: una gran cantidad de niños, jóvenes y adultos que no han tenido oportunidades para ingresar a la escuela o completar sus estudios; una matrícula casi universalizada en la educación primaria, pero con 2,165 escuelas multigrado y un alto nivel del analfabetismo funcional.

Los centros de educación preescolar están ubicados principalmente en las ciudades y cabeceras de provincias, mientras que en las áreas urbanas marginadas, rurales e indígenas son escasos. La calidad de los aprendizajes de los estudiantes es muy desigual en los diferentes colegios y no corresponde a los requerimientos del país

#### La educación panameña enfrenta tres grandes desafíos:

- Equidad e igualdad de oportunidades educativas.
- Calidad de los procesos educativos y nivel de aprendizaje de los estudiantes.
- Organización y funcionamiento eficaz y eficiente de la gestión educativa.

#### A. Primer desafío: Lograr la equidad e igualdad de oportunidades educativas

El primer desafío que debe atender la educación panameña es la falta de equidad, de oportunidades de acceso y de permanencia en el sistema educativo, primordialmente, de sectores de la población que viven en áreas marginadas, lo que se traducirá para ellos en el futuro en falta de empleo, poca o nula movilidad social y precarias condiciones de vida.

Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2005<sup>8</sup>, Panamá está catalogado como un país de “desarrollo humano alto”, ocupando el lugar número 56, lo que nos hace comparable a los países altamente desarrollados. Sin embargo, nuestro país tiene profundas desigualdades regionales y existen sectores importantes de la población que viven en condiciones críticas similares a las de los países con desarrollo humano bajo. A pesar de tener algunos indicadores cuantitativos favorables, existen grandes inequidades sociales que se reflejan en el sistema educativo<sup>9</sup>.

Según la última encuesta sobre niveles de vida del Ministerio de Economía y Finanzas de 2003<sup>10</sup>, el 36.8% de la población (aproximadamente 1,128,400 habitantes) vive en condiciones de pobreza y el 16.6% (alrededor de 508,700 personas) están en condiciones de indigencia o pobreza extrema, lo que significa que sus ingresos no les permiten satisfacer las necesidades mínimas de alimentación y subsistencia. Esto significa que un poco más de medio millón de panameños tiene privaciones fundamentales que hacen que sus vidas sean una dura lucha por la supervivencia. La pobreza, además, tiene grandes efectos en

la familia, que es la unidad básica de la sociedad, y afecta principalmente a las mujeres y a los niños y a las niñas.

Existe el dilema de determinar si la pobreza es causal de la baja educación o viceversa, o sea, que la baja educación crea pobreza, es el círculo vicioso de la pobreza. La correlación entre pobreza y falta de educación es evidente: a mayor pobreza, el índice de escolaridad es menor y más alto el analfabetismo. En comparación con los grupos no pobres, los pobres tienen entre siete y nueve años menos de escolaridad. Los niños y las niñas que crecen en entornos socio-económicamente desfavorables padecen altos niveles de desnutrición, reciben poca atención médica, asisten a escuelas con condiciones materiales deterioradas y niveles de calidad bajos, que los llevan al fracaso y a la deserción escolar. Esta situación los hace propensos a sucumbir ante el flagelo de la delincuencia, por lo que las estrategias para mitigar la pobreza deben tener carácter multisectorial y permanente.

Mientras existan grandes sectores de la población en condiciones de pobreza, difícilmente el país podrá lograr el desarrollo humano y sostenible al cual aspira y no se podrá consolidar un sistema

<sup>8</sup> Para medir el índice de desarrollo humano, el PNUD utiliza tres indicadores básicos: Nivel de vida, acceso u oportunidades educativas y esperanza de vida

<sup>9</sup> PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá, 2002.

democrático, duradero y seguro. Un estilo de desarrollo que genere una distorsión social, al crear a la vez riqueza y pobreza, no puede ser ni humano ni sostenible. Esta situación resulta inaceptable, pero tampoco debe ser considerada como una fatalidad permanente. Panamá, a pesar de tener una estructura desigual de ingresos, cuenta con recursos suficientes para superar esta situación alarmante de pobreza, reto que constituye un imperativo, ético, económico, político y social.

Tampoco podrá el país enfrentar con éxito el primer desafío de lograr mayor equidad e igualdad de oportunidades educativas, si como paso previo el Estado no implementa políticas de desarrollo y planes concretos en el área educativa que permitan y auspicien el acceso de las clases marginadas a la educación formal, vehículo insustituible para la disminución progresiva de la pobreza que agobia a importantes sectores de la población.

Persisten problemas de falta de equidad e igualdad de oportunidades educativas. En la educación preescolar, es baja la cantidad de niños y niñas que tienen acceso a esta etapa de la educación básica general y más aún en las áreas rurales y en las zonas indígenas. Igual situación se da en la premedia de la educación básica general y en la educación media.

Una educación para todos y todas, destinando los mayores esfuerzos y recursos a favor de los más vulnerables, es una educación con equidad.

## **B. Segundo Desafío: Mejorar la calidad de los procesos educativos y el nivel de aprendizaje de los estudiantes**

La baja calidad de los aprendizajes de los alumnos, que se traduce en un bajo nivel de conocimientos, quedó en evidencia en los resultados obtenidos en la prueba de logros de aprendizaje realizada por el Ministerio de Educación en septiembre del año 2005. Ellas muestran que la mayor cantidad de fracasos se concentró en las asignaturas de español, matemática, ciencias naturales y ciencias sociales, es decir, las asignaturas básicas.

Igualmente, se evidencia la baja calidad de los aprendizajes por el alto porcentaje de estudiantes egresados de la educación media que no logran aprobar los exámenes de admisión que aplican la Universidad Tecnológica y la Universidad de Panamá, a quienes aspiran ingresar a los estudios universitarios.

Existe una falta de coordinación entre los aprendizajes de los alumnos y los requerimientos establecidos en los planes de estudio y el contenido de los programas vigentes. Algunos sólo llegan a desarrollar parcialmente el programa, sin que se dé ninguna consecuencia administrativa, debido a la deficiente supervisión del cumplimiento programático de maestros y profesores y a la no rendición de cuenta.

Los enfoques de planeamiento educativo han hecho énfasis en los aspectos cuantitativos como el crecimiento y cobertura del sistema, construcciones escolares y formación de docentes y ha descuidado la calidad académica.

A finales de los años 70 y comienzo de los 80, se inició en América Latina un proceso de reflexión e investigación en el cual, los temas de la calidad y equidad de la educación, se asumieron como aspectos de alta prioridad. En los años 90 el tema de la calidad de la educación se reafirmó en la agenda educativa latinoamericana.

Por el papel central que tiene hoy la calidad académica, se requiere profundizar el concepto de la calidad de la educación; es decir, definir, en forma consensuada, lo que se debe enseñar o aprender en cada país o región.

El concepto de calidad educativa es complejo y multidimensional, ya que resulta difícil contar con una definición aceptada en forma universal. Algunos países la conceptualizan haciendo énfasis en la eficiencia, y otros en la eficacia o productividad.

El doctor Norberto Fernández, experto internacional argentino, señala que el concepto de calidad varía según los actores vinculados con la educación: para los académicos, se refiere a los saberes; para los empleadores, a las competencias; para los estudiantes, a la empleabilidad; para la sociedad, a ciudadanos responsables y competentes; para el Estado, según la concepción que asuma, puede variar de aspectos vinculados con el desarrollo

social y humano a la eficiencia, a los costos y a los requerimientos de calidad humana.

La educación de calidad proporciona a la población estudiantil conocimientos, capacidades, destrezas, actitudes y valores necesarios para una formación integral que le permitirá un mejor desempeño en su vida adulta.

La Organización para el Desarrollo y la Cooperación (OCDE)<sup>10</sup> define la educación de calidad como aquella que asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equiparles para la vida adulta.

J. Mortimore señala: “La escuela de calidad es la que promueve el progreso de sus estudiantes en una amplia gama de logros intelectuales, sociales, morales y emocionales, teniendo en cuenta su nivel socioeconómico, su medio familiar y su aprendizaje previo. Un sistema escolar eficaz es el que maximiza la capacidad de las escuelas para alcanzar esos resultados.”<sup>11</sup>

Para mejorar la calidad de la educación en Panamá, se requiere, en primer lugar, definir, en forma consensuada, el perfil del egresado de la educación básica, educación media y educación universitaria para incorporar competencias, conocimientos,

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ, Norberto. *Sistema de evaluación y acreditación de la calidad y desarrollo universitario*. IESALC, UNESCO. 2004.

<sup>11</sup> *Idem.*

actitudes, valores, dominio de idiomas (primordialmente el inglés), e informática, las ciencias y la tecnología y la capacidad para resolver problemas, tomar decisiones y trabajar en equipo, sobre la base del diálogo, la negociación y la búsqueda de consensos. Se hace necesario, pues, definir el concepto de calidad que adoptará el país, determinando los componentes, criterios, indicadores, enfoques metodológicos de evaluación y las estrategias por seguir para su mejoramiento.

En el mejoramiento de la calidad inciden factores exógenos y endógenos, por lo que es preferible desglosar sus componentes básicos para poder actuar sobre ellos. Entre los componentes básicos endógenos, se pueden mencionar: la falta de un sistema permanente de capacitación, actualización y evaluación del desempeño del personal docente; contenidos curriculares desactualizados y sin pertinencia social; limitada incorporación de la tecnología a la gestión académica y administrativa; poca investigación e innovación y falta de un sistema nacional de evaluación y acreditación de la calidad.

En general, el concepto de calidad se aborda en dos formas diferentes: una de ellos procura definirlo en forma conceptual y la otra se centra en la operacionalización de la calidad y se refiere más al nivel de logros alcanzados en el aprendizaje.

El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, con sede en Santiago de Chile, señala seis áreas de variables incidentes que son: la política social, la familia del estudiante, la escuela, el alumno, el currículo y el profesor.

Estas variables se han organizado en las siguientes categorías: a nivel de insumos, a nivel de procesos y a nivel de productos con sus respectivos indicadores.

### **C. Tercer desafío: Mejorar la gestión administrativa y financiera.**

El tercer desafío, que enfrenta el sistema educativo, es el mejoramiento de la gestión administrativa que se caracteriza por una excesiva centralización, procedimientos burocratizados y baja eficacia y eficiencia administrativo.

Enfrentar los desafíos que la educación panameña debe atender requiere ser considerado de alta prioridad, dentro de las políticas públicas formuladas por el Estado, de manera que se asegure, un desarrollo sostenible y mejores condiciones de vida para la población en general.

Mejorar la gestión administrativa y financiera, para que se desarrolle de manera eficiente, eficaz y equitativamente, es un desafío en el mejoramiento de la calidad del sistema educativo panameño.

Es necesario que el recurso humano posea las competencias pertinentes para lograr que el proceso educativo responda a las demandas del siglo XXI. Urge también realizar periódicamente evaluaciones institucionales y de desempeño del personal, para realizar los ajustes requeridos en todos los aspectos de inversión y administración de los recursos destinados a la educación.

La administración del sistema educativo, ha sido uno de los grandes retos de todos los gobiernos que han tenido la responsabilidad de dirigir los destinos del país, sobre todo por el hecho de que, el presupuesto asignado a la educación, no logra satisfacer las necesidades del sistema educativo.

Esta situación ha traído como consecuencia una total desarticulación entre los tres niveles del sistema: nacional, regional y local, entendiéndose éste último como el punto focal de la educación panameña, es decir el centro educativo.

Ante los retos que impone una globalización en marcha, se hace necesario que el sistema educativo panameño, se adapte al mundo en forma amplia y exitosa, es decir, que el producto que emane de él, esté acorde con los requerimientos del país y con los niveles de competitividad de un mundo en constante cambio.

Para el logro de los objetivos deseados, se impone un cambio en la manera en que el sistema opera, se requiere una gestión administrativa moderna centrada en los objetivos descritos y basada en información objetiva, suficiente y válida y confiable para toma de decisiones adecuadas, no clientelares, ni políticas.

El Ministerio de Educación tiene la responsabilidad social de asegurar el logro de los objetivos, además de gestionar y conducir el cambio en la estructura y cultura institucional. Se trata de una nueva institucionalidad donde no sólo hay que adecuar lo administrativo y estructural, sino también el componente cultural de los actores claves en el proceso de cambio y reforma.

Una gestión moderna debe orientarse hacia la modernización del sistema y el establecimiento de una nueva cultura organizacional. Requiere de capacidades en la gente y de una actitud y clima favorable a los cambios, de compromiso con todos los sectores de la sociedad, por el debido respeto que el tema educativo merece como forjador de una sociedad digna y con oportunidades por igual a futuras generaciones.

Mejorar la gestión administrativa y financiera, implica los siguientes objetivos:

1. Compromiso REAL político y social para transformar la educación en un TEMA DE ESTADO y lograr su transformación. Los procesos de cambio institucional llevan implícito un cambio cultural importante. Lograr cambios culturales requieren de continuidad e impactan en el mediano y a largo plazo.
2. Plan de acción operativo a corto, mediano y largo plazo, para la reforma del Ministerio de Educación, que permita el seguimiento y evaluación de avances; debe ser legítimo y consensuado.
3. Liderazgo transformador. No es posible ningún cambio endógeno a nivel de instituciones sin que existan dentro del sistema un número suficiente de líderes y emprendedores que perciban y compartan una visión de cambio.





## **IV. HACIA UN NUEVO MODELO EDUCATIVO PANAMEÑO**

#### **IV. HACIA UN NUEVO MODELO EDUCATIVO PANAMEÑO**

La sociedad panameña ha realizado grandes esfuerzos, ha destinado importantes recursos financieros a la educación y el aporte de ésta al progreso del país a lo largo del siglo XX es evidente. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes para alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo económico, científico, social y cultural del país, lo que hace indispensable la adopción de un modelo educativo que permita alcanzar dichos objetivos.

El momento histórico actual no se asemeja a ninguna otra época. Estamos viviendo un cambio de paradigma cultural y presenciando la decadencia de la época moderna industrial y el surgimiento de la era post- industrial, denominada también la era del conocimiento.

Entre las tendencias que caracterizan el paradigma cultural que orienta el pensamiento y el actuar de las personas hoy día, podemos mencionar el cambio rápido y permanente, el acelerado avance científico, tecnológico, humanístico y la universalización de los fenómenos económicos, políticos y sociales dentro de la globalización.

La era post industrial se caracteriza por el valor que aporta el conocimiento al desarrollo sostenible del país, por la creatividad, la investigación y la innovación y el predominio de los sistemas

de información y comunicación. Durante los últimos 30 años, han surgido nuevas concepciones filosóficas, más conocimientos y teorías, nuevas relaciones productivas y nuevas formas de pensar que están cambiando las tradicionales formas de pensar y actuar en el mundo de hoy.

La era del conocimiento ha generado importantes cambios en la organización social y procesos industriales, en la estructura del empleo y en la educación. En relación con esta última, se está haciendo una revisión crítica del quehacer educativo, de sus dimensiones, de los enfoques para enseñar y aprender y de su gestión institucional.

En este marco de cambios profundos, la sociedad panameña está marcada por el subdesarrollo, y a pesar de haber sido un país catalogado como de alto desarrollo humano (PNUD, 2005), es uno de los más desiguales en el continente, y, especialmente en las áreas rurales indígenas y en los barrios marginales de las ciudades en donde campea la pobreza.

Ante esta crítica situación, las preguntas que de inmediato surgen son:

¿Responde la educación que estamos ofreciendo a los niños, jóvenes y adultos panameños, a las nuevas exigencias de la época contemporánea?

¿Cómo aporta la educación al desarrollo humano y a la equidad social?

¿Cómo debemos preparar a las nuevas generaciones para que en el futuro participen plenamente en el desarrollo nacional?

Tünnermann señala que “la crisis de la educación puede variar de un país a otro, pero, en su dinámica interna, es la misma: desajuste entre lo que ofrece el sistema educativo y las nuevas exigencias y requerimientos de la sociedad”.<sup>12</sup>

Las demandas y necesidades de la era del conocimiento y de los sistemas de información y del desarrollo humano han planteado la urgencia de cambiar el modelo educativo actual, basado en la clase expositiva del profesor que propicia en el alumno la pasividad y la memorización por un nuevo modelo educativo, moderno, con altos niveles de calidad, equitativo, eficiente y participativo.

El modelo educativo vigente está agotado, desfasado del contexto social, no corresponde a un país en proceso de modernización y no está a la altura de las necesidades que plantea el siglo XXI.

El nuevo modelo educativo debe atender en la práctica las siguientes exigencias de la sociedad actual:

- El fortalecimiento de los valores de la identidad y cultura nacional dentro de la globalización;

- El fomento del progreso científico, tecnológico y la innovación;
- La formación del capital social del país;
- El desarrollo de competencias y conocimientos que permitan al educando insertarse en el mundo del trabajo y contribuir a aumentar la productividad;
- El fortalecimiento de la convivencia pacífica y democrática y los derechos humanos, mayor conciencia sobre la protección del medio ambiente y la contribución del desarrollo humano sostenible para reducir la pobreza y la exclusión social

El modelo educativo, desde el punto de vista pedagógico, debe centrarse en el aprendizaje, en la persona que aprende, para desarrollar sus potencialidades, capacidades cognitivas, sus talentos especiales, así como la formación de actitudes y valores morales y cívicos que son intrínsecos a la formación integral de la personalidad de los estudiantes.

El eje protagónico se traslada de la enseñanza al aprendizaje, del profesor al alumno para que éste participe activamente en la construcción de su propio aprendizaje. El profesor asume el papel

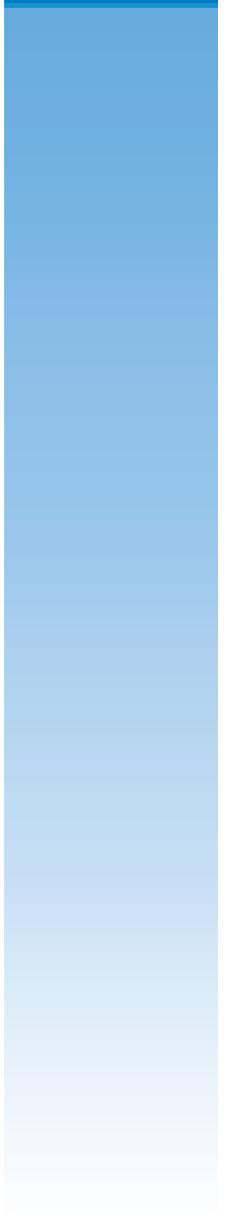
<sup>12</sup> TÛNNERMANN, Carlos. *Estudios sobre la teoría de la universidad. Managua 2003.*

de guía, facilitador y organizador de actividades de aprendizajes significativos, con el propósito de formar personas críticas, reflexivas y creativas.

Debe ser, además, amplio e inclusivo, que acepte la diversidad e incorpore a los grupos vulnerables, a las personas con necesidades especiales y a las poblaciones que viven en áreas de pobreza crítica.

Además debe lograr una gestión educativa eficaz que asegure la calidad, la equidad, así como la eficiencia operativa de sus procesos y rinda cuentas a la sociedad de los resultados obtenidos.

Igualmente, el sistema educativo debe estar abierto a la concertación social de manera que logre establecer alianzas estratégicas con sectores empresariales, padres de familias, organizaciones profesionales y la sociedad civil organizada, para que la educación no sólo sea responsabilidad del Estado, sino un compromiso decidido de toda la sociedad.



## **V. CONCLUSIONES**

## V. CONCLUSIONES

La visión de conjunto de los logros y problemas críticos presentados y los desafíos que debe enfrentar la educación panameña en el futuro, nos lleva a reconocer que el sistema educativo panameño ha tenido un importante crecimiento y una expansión cuantitativa, pero con bajos niveles de calidad y grandes desigualdades que lo hacen un sistema sin equidad y con poca eficacia y eficiencia en la gestión administrativa.

Sus resultados no son los esperados, especialmente para los niños y jóvenes que provienen de hogares pobres y no constituyen motivos para sentir satisfacción. El sistema educativo se ha quedado varias décadas atrás y no responde a los requerimientos de un país en pleno proceso de transformación y modernización.

Las prácticas educativas en las escuelas son, en general, rutinarias y memorizantes, no desarrolla la capacidad de los alumnos de “aprender a aprender” en forma independiente y no forman las nuevas competencias, conocimientos, actitudes y valores requeridos en el mundo contemporáneo. No se estimula la formación de personas críticas, creativas y emprendedoras. Es justo reconocer que algunos docentes y colegios, introducen innovaciones que rompen el *statu quo* vigente, pero estos esfuerzos son aún muy escasos.

Se trata de una crisis de calidad, de equidad y de igualdad de oportunidades que cada vez se agudiza más. Su funcionamiento se ha limitado a la transmisión de conocimientos per se, por

medio de actividades académicas tradicionales, atendidas por docentes, directivos y administradores que, generalmente, no responden a las exigencias de las corrientes pedagógicas, científicas y tecnológicas de nuestro tiempo. Por lo tanto, urge transformar la educación desde sus cimientos, integralmente para que contribuya en forma decisiva al desarrollo humano de la sociedad panameña.

La educación en Panamá no está a la altura de los tiempos modernos. En estas condiciones, Panamá no podrá desarrollarse con la fuerza necesaria y se perderá la oportunidad histórica para convertirse en una sociedad moderna, democrática, productiva y con adecuados niveles de vida para toda la población.

Las causas del desajuste en la educación son múltiples y complejas. La inercia del sistema educativo, la falta de políticas educativas estatales y el poco compromiso de la sociedad en general, han sido frenos para la innovación y el desarrollo educativo.

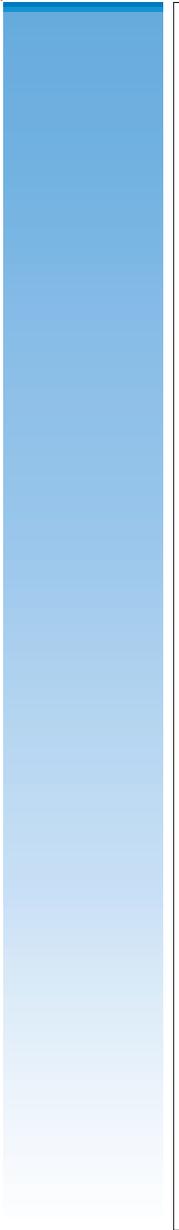
La educación contribuye a construir el capital humano, que es la mayor riqueza de la cual depende el futuro del país. Si el funcionamiento del sistema educativo es pobre, ¿qué aspiración podrán tener los niños, jóvenes y padres de familia panameños?. Si no se realizan cambios sustanciales en la educación, ¿qué futuro le espera al país?

En conclusión, la tarea de ajustar la educación a las exigencias de la época es impostergable. Se requiere llevar adelante un proyecto educativo nacional de carácter integral que se desarrolle

gradualmente a largo plazo y que cuente con la participación y compromiso de toda la sociedad.

Ésta es una de las tareas más urgentes y de grandes proyecciones que debe realizarse para el futuro del país. La transformación del

sistema educativo no puede demorar más. No hacer nada en este momento histórico significa retroceder. Una educación de calidad, con igualdad de oportunidades, es indispensable para lograr las transformaciones económicas, científicas, políticas y culturales que necesita la sociedad panameña.



**RESUMEN EJECUTIVO Y  
RECOMENDACIONES  
PRIORITARIAS**

## RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES PRIORITARIAS

La educación panameña es, sin lugar a dudas, un tema que nos ocupa y nos preocupa a todos los panameños y panameñas.

En la educación, la calidad no está reñida con la cantidad, sin embargo, no es aceptable bajo ningún concepto cantidad sin calidad. Debido a esta situación la calidad de la educación y específicamente la calidad de los aprendizajes se ha convertido en un desafío de la educación panameña que se debe enfrentar y resolver.

El Consejo estudió minuciosamente el sistema educativo, incluyendo los principales informes, documentos y publicaciones de los últimos 15 años. También se enriqueció con aportes de numerosos expertos, nacionales y extranjeros, y miembros del sector educativo público y privado, que aportaron sus experiencias. Además comparó el estado de nuestra educación con la de otros países. Este primer informe aspira a ser un documento para la acción, con el fin de lograr una educación de calidad para todos los panameños.

Tras cien años de vida independiente, Panamá llega al siglo XXI habiendo alcanzado logros cuantitativos y significativos en educar a sus ciudadanos. Veamos algunos de estos logros.

### Logros

Hoy contamos con una amplia red de servicios educativos que se extiende en toda la geografía del país con instalaciones educativas en todas las provincias, distritos y comarcas. El Ministerio de Educación cuenta con 3,700 centros educativos con un total de 23,400 aulas. En el año 2005, la matrícula era de 770,000 estudiantes, de los cuales, 671,000 (87%) eran atendidos por la educación pública y 98,700 (13%) por la privada.

El sistema educativo, evidencia importantes logros, siendo el más significativo la expansión cuantitativa de la matrícula escolar. Las cifras oficiales de cobertura, indican que Panamá, parece haber cumplido con antelación, uno de los objetivos del milenio al lograr que el 100% de los niños de 6 a 11 años tengan acceso a la educación primaria. Por otra parte, existen todavía importantes deficiencias en la cobertura de la etapa preescolar así como en la educación premedia y media.

El 31% de los panameños, entre 18 y 24 años, recibe estudios universitarios, es una tasa alta comparada con América Latina, cuyo promedio es de 19%. En el año 2005 asistían a las universidades 120,000 estudiantes, 80%, a las estatales y 20% a las privadas.

En el año 2000, la población total del país era de 2,948,000 habitantes. La población económicamente activa era de 1,161,600,

de la cual 21% terminó la primaria, 19% la secundaria y 11% la universidad.

Panamá es uno de los países de América Latina que más invierte en educación en relación a su producto interno bruto (PIB). El presupuesto asignado por el Estado al sector educativo, en 2006, fue **B/. 809,482,200**. Esto es 5.8% del PIB y 13% del presupuesto nacional. El Ministerio de Educación recibió una cifra sin precedentes de B/.504,226,800.

Panamá invierte por alumno de primaria B/450 balboas anuales, Costa Rica y Chile gastan el triple y en los países de Europa Occidental esta inversión alcanza los B/4,800.00 balboas. Panamá dedica B/. 619 balboas anuales por alumno de secundaria y B/.1,343 por estudiante universitario.

Se han logrado importantes avances cuantitativos, pero a desmedro de la calidad y la equidad de la educación. Mejorar su calidad y la equidad es urgente, prioritario y estratégico.

## **Problemas críticos:**

### **Baja calidad en los aprendizajes de los estudiantes**

Evaluar lo aprendido indica la calidad de la educación. El problema de la calidad es complejo y multidimensional. No existe definición de calidad universalmente aceptada.

Para los académicos, calidad significa saberes; para los empleadores, competencias; para los estudiantes, empleabilidad

y para la sociedad, la formación de ciudadanos responsables y competentes.

Existen múltiples factores endógenos y exógenos que inciden en la calidad académica y, por ello, en algunos países prefieren desglosar sus componentes para poder incidir sobre ellos.

Más de 100 países han creado mecanismos para asegurar la calidad educativa, con pruebas periódicas estandarizadas. Muchos países participan en evaluaciones internacionales. Panamá no compite en estas evaluaciones.

La primera evaluación hecha en el país a 29,000 estudiantes, en 525 centros escolares, arrojó graves deficiencias en matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y español.

Otro indicador de la baja calidad de los aprendizajes son los preocupantes resultados de las pruebas de admisión a las universidades.

### **Currículo recargado, no actualizado y con poca pertinencia**

El currículo es clave al proceso educativo. Un importante aspecto relacionado con la baja calidad de los aprendizajes está relacionado con el currículo cuyos contenidos resultan recargados, no actualizados y con poca pertinencia con la realidad nacional. Para mejorar esta situación el sistema deberá ofrecer las condiciones pedagógicas adecuadas para que se adquieran aprendizajes significativos, en especial en las materias básicas, en inglés, en las tecnologías y en valores ciudadanos. También

será necesario actualizar los contenidos curriculares en función de los avances científicos, tecnológicos y humanísticos.

### **Limitada formación y falta de actualización del docente**

Los educadores son parte fundamental para lograr una educación de calidad, por lo que preocupa la limitada formación y, en especial, la falta de actualización de estos para un mejor desempeño profesional.

Es imprescindible reforzar la formación cultural y profesional de los docentes en todos los niveles del sistema educativo. Será recomendable extender los años de estudio en la formación de los maestros de la Escuela Normal de Santiago y mejorar los estudios universitarios con la incorporación de una práctica docente más prolongada y debidamente supervisada.

### **Falta de estándares de calidad y evaluación del sistema educativo**

El sistema educativo no ha diseñado estándares de contenidos curriculares y no tiene una política de evaluación de los aprendizajes permanente, lo que no permite comparar los logros del aprendizaje de nuestros alumnos con los de otros países de la región.

### **Poco acceso a libros de texto, incipiente tecnología y otros recursos didácticos**

El proceso de aprendizaje está relacionado también con la utilización de un conjunto de equipos, libros de texto, tecnologías

material didáctico que, conjuntamente con otros aspectos promueven la calidad de la educación. Entre los materiales más importantes se encuentran los libros de texto, los cuales deberían ser distribuidos gratuitamente a todos los estudiantes de la educación básica general.

### **Ineficiente sistema de supervisión y ausencia de rendición de cuentas**

El actual sistema de supervisión no pareciera que estuviese haciendo una labor significativa en el mejoramiento de la calidad, por lo que se necesita reinventarlo con el fin de orientar el desempeño del docente, realizar una auditoría educativa y contribuir a mejorar el ambiente en el que se desarrolla el proceso de enseñanza y aprendizaje.

### **Escaso tiempo dedicado al aprendizaje**

Como el tiempo que se dedica al aprendizaje tiene una gran importancia sobre la calidad, se ha propuesto alargar la jornada de clases, cumplir estrictamente el calendario académico y tener un grupo de docentes sustitutos para cubrir las ausencias temporales debido a situaciones imprevistas.

### **En cuanto a la equidad e igualdad de oportunidades educativas.**

La falta de equidad y desigualdad de oportunidades se evidencia en el bajo acceso de los alumnos en las comunidades indígenas,

en la alta tasa de analfabetismo y en la deserción en estas áreas marginadas del campo y la ciudad.

Para disminuir las desigualdades y mejorar las oportunidades de acceso es indispensable universalizar la educación preescolar. También es indispensable la incorporación de maestros bilingües (español y lengua nativa) en aquellas regiones donde sea necesario hacerlo, pues, de lo contrario se continuará con los fracasos escolares y la deserción.

Al inicio del siglo XXI es un imperativo ético y social iniciar una campaña nacional de alfabetización con el fin de erradicar el analfabetismo en todo el país.

## **En cuanto a la gestión administrativa y financiera.**

La inversión creciente en educación, no ha garantizado mejoras en la eficiencia de la gestión administrativa y financiera de la educación. Entre las causas de esta situación se mencionan la excesiva centralización, los procedimientos burocráticos, la baja eficiencia y eficacia institucional, falta de planeamiento estratégico, limitada habilidades gerenciales, marcada cultura institucional que limita la adopción de los cambios e innovaciones y bajo nivel de informatización de procesos. Es imprescindible una mayor inversión en educación, sostenible a largo plazo pero, con cambios profundos en el sistema educativo incluido la rendición de cuentas de todos sus componentes.

La educación panameña constituye un factor estratégico para el desarrollo económico, político, social, científico y cultural del país y enfrenta tres grandes desafíos que son: el logro de la equidad e igualdad de oportunidades educativas, el mejoramiento de la calidad de los procesos educativos que incluye el nivel de aprendizaje de los estudiantes y el mejoramiento de la gestión administrativa y financiera.

Para enfrentar con éxito los desafíos del futuro, el país debe asumir como prioridad la modernización y transformación de la educación panameña. Una educación con baja calidad y grandes desigualdades, limita las posibilidades del país: impide reducir la pobreza crítica con la celeridad que se requiere, limita la capacidad de los jóvenes para aprovechar las oportunidades que genera el desarrollo, se constituye en un obstáculo para crear un orden social más justo e integrado y es una dificultad para configurar un sistema de convivencia democrática.

El modelo educativo vigente está agotado, desfasado del contexto social, no corresponde a un país en proceso de modernización y no está a la altura de las necesidades que plantea el siglo XXI.

El nuevo modelo educativo, que debería incluir una nueva Ley Orgánica de Educación, debe atender las exigencias de la sociedad actual, tales como el fortalecimiento de los valores de la identidad y la cultura nacional, el fomento del progreso científico, tecnológico y la innovación, el fortalecimiento de la convivencia pacífica y democrática y los derechos humanos y la contribución

del desarrollo humano sostenible para reducir la pobreza y la exclusión social.

Tal como lo establece la visión de este informe: “El sistema educativo panameño debe ser amplio, democrático, pertinente, inclusivo y de calidad mundial. Así Panamá incursionará con éxito en una economía global muy competitiva y gozará de un alto grado de desarrollo sostenible, que mejorará la calidad de vida de todos los sectores de la población”.

El compromiso de adecuar la educación a las exigencias de la época es impostergable y representa una de las tareas más urgentes y de grandes proyecciones que debe realizarse para el futuro del país. La transformación del sistema educativo no se debe postergar. No hacer nada en este momento histórico, significa retroceder. Una educación de calidad, con igualdad de oportunidades, para todos los panameños, es indispensable para lograr las transformaciones económicas, científicas, políticas y sociales que necesita la sociedad panameña.

## RECOMENDACIONES PRIORITARIAS

A continuación se presenta las recomendaciones que el Consejo Nacional de Educación, estima más importantes y de mayor prioridad. Estas recomendaciones están justificadas y ampliadas en cada uno de los temas en que se ha dividido este primer informe y su implementación redundará en beneficios significativos para el sistema educativo nacional.

- Universalizar la educación preescolar (niños y niñas de 4 y 5 años) e incrementar la cobertura de la educación premedia.
- Revisar, en forma periódica y científica los planes y programas de estudio, para actualizar los contenidos curriculares, en todos los niveles del sistema educativo, en función de los avances científicos, tecnológicos y humanísticos y de acuerdo con los planes de desarrollo del país.
- Disminuir la excesiva oferta de bachilleratos en la educación media y establecer procedimientos adecuados para su creación, de modo que respondan a las prioridades de desarrollo del país, y a las oportunidades reales de inserción laboral, sin menoscabar la formación integral de los estudiantes.
- Extender la formación académica y profesional que ofrece la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, por lo menos a tres años de educación post media, para brindar una mejor formación a los docentes de educación básica general.
- Sustituir la actual capacitación docente por un Sistema Permanente de Actualización para maestros y profesores, debidamente evaluados, bajo la dirección de profesores de prestigio y experiencia profesional.
- Organizar un programa permanente de distribución de textos gratuitos, para todos los estudiantes de la educación

básica, otorgando prioridad a los alumnos que viven en condiciones de pobreza y marginalidad.

- Incluir la educación en valores ciudadanos como una asignatura en los planes de estudio y programas académicos y, a la vez, crear espacios curriculares, para realizar otras actividades generadoras de valores.
- Organizar un Sistema Nacional de Supervisión con personal, debidamente capacitado y con condiciones adecuadas para poder cumplir sus funciones técnico-docentes y administrativas, con independencia y efectividad.
- Implementar una política permanente de evaluación de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes, basado en el diseño de estándares de contenidos curriculares, obligatoria para todas las escuelas y niveles del sistema educativo, y que sea coordinada por un ente independiente e idóneo que garantice un proceso transparente y objetivo.
- Establecer un Centro de Investigación e Innovación Educativa para promover y realizar estudios científicos de los problemas de la educación que fundamenten las decisiones y alternativas de solución y se fomente la incorporación de innovaciones en los diferentes ámbitos de la educación. Coordinar con la SENACYT y el IFARHU la formación de investigadores, al más alto nivel en centros

académicos de excelencia, para formar líderes en el campo de la educación.

- Crear un Instituto Nacional de Evaluación Educativa como un organismo especializado e independiente del Ministerio de Educación, con el objetivo fundamental de mejorar la calidad de la educación básica y media. Debe estar basado en criterios y estándares compatibles con los utilizados a nivel internacional y con mecanismos de divulgación de los resultados y rendición de cuentas.
- Organizar la carrera docente tomando en consideración, no sólo la experiencia y antigüedad de servicio, sino también la actualización de los docentes y la evaluación de su desempeño profesional, acompañada de una política de estímulos e incentivos.
- Ampliar la cobertura de la Red Nacional de Tecnología de la Información y Comunicación, (TIC) como instrumento para utilizar estrategias metodológica, modernas, para que los estudiantes sean partícipes activos en la construcción de su propio aprendizaje. (Conéctate al Conocimiento).
- Fomentar en las comarcas indígenas la educación bilingüe intercultural e incorporar educadores bilingües (español y lengua nativa) en las áreas indígenas en los niveles de educación preescolar y primaria.

- Aumentar significativamente el número de becas que el IFARHU otorga a los estudiantes que residen en corregimientos de pobreza crítica, para facilitar su acceso a las escuelas, sin disminuir las becas que se adjudican por razón de la excelencia académica.
- Organizar, en cada región educativa, un cuerpo de maestros y maestras y profesores y profesoras sustitutos y sustitutas que puedan reemplazar a los docentes temporalmente cuando ocurran ausencias no previstas, como enfermedad, accidente, duelo, renuncia, jubilación, licencias, etc.
- Implementar una Campaña Nacional de Alfabetización como un imperativo ético y social, con el objetivo de erradicar el analfabetismo, en toda la población, dándole prioridad a las comarcas indígenas en las que el problema alcanza mayor gravedad.
- Establecer políticas educativas de Estado, que trasciendan los cambios de gobierno dentro de un Plan Nacional de Desarrollo del país.
- Reestructurar el Ministerio de Educación, con asistencia técnica de personal especializado, para fortalecer la capacidad técnica y administrativa y poder contar con una gestión eficaz y eficiente, que haga viable los cambios fundamentales que requiere el sistema educativo.
- Reorientar e implementar una política de descentralización efectiva, para poder lograr una mayor participación de la comunidad educativa, agilizar los procedimientos administrativos para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa y docente.
- Agilizar y hacer más efectiva la gestión del Fondo de Calidad y Equidad (FECE) capacitando a los funcionarios encargados de su administración y coordinar el uso de los recursos con la comunidad educativa.
- Concertar, con todas las partes interesadas, una moderna Ley Orgánica de Educación, que oriente y regule el funcionamiento del sistema educativo, e incorpore las tendencias modernas de la educación, y responda a las exigencias y requerimientos del presente y los desafíos del futuro.
- Establecer un nuevo modelo de construcciones escolares, con características arquitectónicas que estimule y facilite el proceso de enseñanza y aprendizaje y continuar con el reemplazo de las “escuelas rancho”, que aún existen, por escuelas dignas y apropiadas.
- Ante la crisis de calidad, equidad y eficiencia de la educación, resulta imprescindible realizar una mayor inversión financiera en educación, sostenible, a largo plazo.

gradualmente a largo plazo y que cuente con la participación y compromiso de toda la sociedad.

Ésta es una de las tareas más urgentes y de grandes proyecciones que debe realizarse para el futuro del país. La transformación del

sistema educativo no puede demorar más. No hacer nada en este momento histórico significa retroceder. Una educación de calidad, con igualdad de oportunidades, es indispensable para lograr las transformaciones económicas, científicas, políticas y culturales que necesita la sociedad panameña.



# **ANEXOS**

**Anexo Nº 1**  
**MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN**

**CULIOLIS BAYARD, ANDRÉS**

Catedrático Titular de Pedagogía en la Universidad de Panamá.  
Miembro del Consejo Nacional del Libro y la Lectura.  
Miembro de la Comisión Nacional de Educación de la Conferencia Episcopal Panameña.

**FLETCHER, ALMA M. DE**

Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción.

**FRANCESCHI, PAULINA**

Coordinadora del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá.

**HECKADON MORENO, STANLEY**

Director de Comunicaciones y Programas públicos (Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales) Panamá.

**KUZNIECKY, YAUDA**

Miembro de la Junta Directiva de La Prensa.  
Miembro de la Junta Directiva de la Biblioteca Nacional.  
Catedrático Universitario.

**LEIS R., RAÚL**

Secretario General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).  
Presidente del Centro de Estudios y Acción Social Panameña - CEASPA.

**MIRÓ G., CARMEN A.**

Presidenta del Comité Directivo del Centro de Estudios Latinoamericano (CELA) "Justo Arosemena".  
Investigadora Asociada del CELA.

**SÁNCHEZ, CEFERINO**

Presidente del Consejo Nacional de Educación.  
Rector de la Universidad de Panamá. 1981 - 1986.  
Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) 1995-1999.

**SINCLAIR, OLGA**

Licenciada en Artes Plásticas.

**EQUIPO TÉCNICO**

**ÁNGELA ARRUE**

Asesora Pedagógica.

**AIXA DÍAZ GRANADOS DE QUINTERO**

Secretaria Técnica.

**ISIS X. NÚÑEZ**

Directora Nacional de Currículo y Tecnología Educativa.

**GLORIELA DE ORO**

Jefa de la Unidad de Atención al Docente.

**NÉSTOR AGUIRRE**

Jefe del Departamento de Estadística.

**OSIRIS GUERRA.**

Dirección Nacional de Planeamiento Educativo.

**LAURA DE LÓPEZ**

Directora Nacional de Currículo y Tecnología Educativa.

**YESENIA ALGANDONA**

Secretaria.

**JUANA GIRÓN DE PÉREZ**

Secretaria.

**RUBÉN DARÍO SERRACÍN**

Corrección de estilo.

**AIXA YAMILET GARRIDO**

Diseñadora Gráfica.

**VLADIMIR FRANCO**

Jefe del Centro de Impresión Educativa.

**Anexo Nº 2  
INVITADOS**

**ALMANZA, MARIO**

Asociación de Maestros Independientes Auténticos.

**ARDITO BARLETTA, NICOLÁS**

Frente Empresarial de Panamá.

**AROSEMENA, JORGE**

Director Ejecutivo de la Ciudad del Saber.

**ARREGUI, PATRICIA**

Especialista en Evaluación Educativa (PREAL) (Perú).

**AUDÍA, JOSÉ**

Secretaría General del Ministerio de Educación.

**BARD, ROD**

Miembro del Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (COSPAE).

**BERNAL, JUAN BOSCO**

Ministro de Educación. (2004 - 2005).

**BRUNNER, JOAQUÍN**

Consultor Internacional en Educación (Chile).

**CAÑIZALES, MIGUEL ANGEL**

Ministro de Educación.

**CARDOZE, MARTHA DE**

Directora del Proyecto English for Life.

**CART, ERIDA**

Departamento de Inglés.  
Universidad de Panamá.

**CASTILLO, DIMAS**

Director Nacional de Planeamiento Educativo, Ministerio de Educación,

**CASTRELLÓN, NIVIA ROSSANA**

Coordinadora de PREAL (Panamá).

**CASTRO, FEDERICO**

Director Nacional de Educación Media Profesional y Técnica.  
Ministerio de Educación.

**CEBALLOS, ABEL**

Supervisor Dirección Nacional de Educación Media Académica.

**CHIU, ALVARO**

Representante de la Asociación de Profesores de la República de Panamá.

**COSSIO, DIONISIA**

Secretaria de Asuntos Internacionales.  
Frente Reformista de Educadores Panameños.

**DE LEÓN, MODESTO**

Departamento de Inglés.  
Universidad de Panamá.

**DOUGLAS, ROGELIO**

Jefe de Unidad de Idiomas.  
Ministerio de Educación.

**ESCOBAR, JULIO**

Secretario Nacional de SENACYT.

**FERNÁNDEZ, DAGOBERTO**

Director Nacional de Ingeniería y Arquitectura.  
Ministerio de Educación. (2004 - 2005).

**FRANCO, NINOSKA**

Departamento del Inglés.  
Universidad Tecnológica.

**GARCÍA DE PAREDES, LISSY**

Coordinadora de Inglés de ELS Language Centers.

**GARCÍA, MILAGROS**

Unidad de Idiomas.  
Ministerio de Educación.

**GASTEAZORO, MARIANO**

Dirección Nacional de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación.

**HALMAN, IRVING**

Miembro del Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (COSPAE).

**HELLER, MARÍA**

Consultora Técnica de SENACYT.

**HUERTAS, CAROLINA**

Departamento de Bienestar Social, Ministerio de Educación.

**LEE, VICTORIA**

Profesora de Inglés de la Universidad del Istmo.

**LUQUE, COLOMBA**

Departamento de Inglés.  
Universidad de Panamá.

**MORENO, ROLANDO**

Asociación de Maestros Independientes Auténticos.

**MOSQUERA, OLIVIA**

Analista del Fondo de Capacitación Gremial Docente.

**MOTTA, ROBERTO**

Frente Empresarial de Panamá.

**MUÑOZ, VIRGINIA**

Unidad de Idiomas.  
Ministerio de Educación.

**NÚÑEZ, ISIS X.**

Directora Nacional de Currículo y Tecnología Educativa.  
Ministerio de Educación.

**PAREDES, GUSTAVO**

Subdirector Nacional de Currículo y Tecnología Educativa.  
Ministerio de Educación.

**PINTO, EDDY**

Secretario General.  
Asociación de Maestros Independientes Auténticos.

**PLANELLS, JUAN**

Director Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación  
para el Desarrollo Humano.

**QUELQUEJEU, MARIO**

Presidente del Consejo del Sector Privado para la Asistencia  
Educativa (COSPAAE).

**RÍOS, ELISA**

Directora Nacional de Evaluación Educativa.  
Ministerio de Educación.

**RÍOS, VIELKA**

Directora General de Educación Ministerio de Educación.  
(2004 - 2005).

**RODRÍGUEZ, FELIPE**

Frente Empresarial de Panamá.

**RUÍZ, JORGE E.**

Director Nacional de Finanzas.  
Ministerio de Educación.

**SÁNCHEZ, LUZMILA DE**

Consultora en Evaluación Educativa (PRODE).  
Ministerio de Educación.

**SÁNCHEZ, LUZMILA**

Secretaria General Frente Reformista de Educadores Panameños.

**SMITH, GUILLERMO**

Director Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos.

**SUÁREZ, SONIA DE**

Secretaria General Ministerio de Educación.

**SUGGS, LINDSEY**

Coordinadora del Programa Cultura de La Legalidad.

**TEJEIRA, ROY**

Director del Centro de Inglés UDELAS.

**TELLO, VICTORIA**

Directora Nacional de Educación Inicial.  
Ministerio de Educación.

**TUD, MARÍA DE JESÚS**

Representante del Ejecutivo en la Comisión Coordinadora.  
Ministerio de Educación.

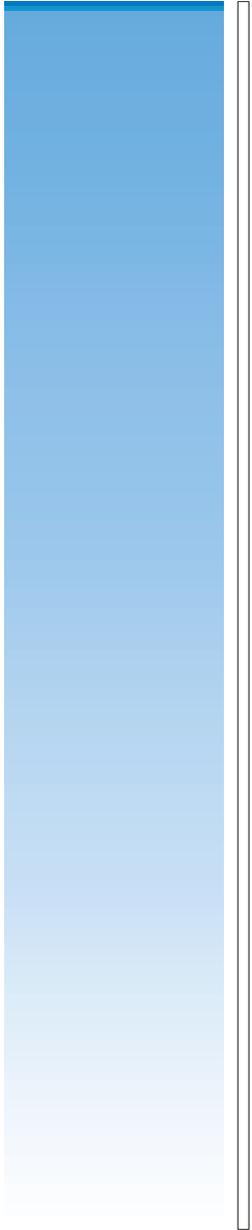
**VALLARINO, EDUARDO**

Frente Empresarial de Panamá.

**WENZEL, HAWAR**

Miembro del Consejo del Sector Privado para la Asistencia  
Educativa (COSPAE).





# **BIBLIOGRAFÍA**

## BIBLIOGRAFÍA

**AIBAN, Wagua**

Los Kunas entre dos sistemas educativos. 2005.

**ARRIEN, Juan Bautista et al.**

Calidad de la educación en el Istmo Centroamericano. Oficina UNESCO para Centroamérica y Panamá.

**BERNAL, Juan Bosco**

La Educación Panameña: el tránsito hacia la modernización. 1999.  
Hacia una nueva modernización de la educación. 2005.

**CARDOZE, Marta L.**

Conéctate hoy. 2005.

**CASTILLO, Dimas y SMITH, Guillermo**

Programa Observatorio de las Reformas de Educación en Centroamérica: Situación de Panamá. 2002.

**CÉSPEDES, Francisco**

La Educación en Panamá. Panorama histórica y antología.

**DELORS, Jacques**

Informe de UNESCO: La educación encierra un tesoro. 1996.

**DE CASTILLO U., Miguel**

Tendencias de la educación básica y media en América Central. 2004.

**DRUYTTEO, Ana**

Pueblos indígenas y desarrollo sostenible. Banco Mundial, Washington. 1997.

**FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto**

Los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad y el desarrollo profesional. UNESCO. 2004.

**GURRIARÁN, José María**

Escuelas eficaces. Consultor del Ministerio de Educación de Panamá. 1998.

**GURRIARÁN, José María**

Escuelas eficaces. Consultor del Ministerio de Educación de Panamá. 1998.

**KILSKBERG, Bernardo** Pobreza: el drama cotidiano. Editorial Norma. Argentina. 1995.

**LACHMAN, Rubén** Situación y perspectiva de la economía panameña. 2005.

**LUCARELLI, Elisa**

Teoría y práctica como innovación en la docencia, investigación y actualización pedagógica.

**MENOTTI, Carlos**

La Educación Preescolar en Panamá. 2005.

**PICÓN, César y GOLCHER, Ileana**

Innovaciones para transformar la educación panameña. UNESCO. 1998.

Los nuevos desafíos de la educación panameña. Oficina UNESCO Panamá. 1996.

**PICÓN, César; AROSEMENA, Jorge; BRITTON, Rosa María; et al.**

Concertando el futuro de la educación panameña. Oficina UNESCO. Panamá. 1993.

**QUINTERO, Blas**

Sobre la educación y las poblaciones indígenas Ngöbe Buglé comunicación personal. Panamá. 2001.

**RODRÍGUEZ BOU, Ismael**

Informe sobre la situación de la educación panameña. 1957.

**RUDOLF, Gloria**

La gente pobre de Panamá. EUPAN. Panamá. 2000.

**TEDESCO, Juan Carlos**

Profesionalización y Capacitación Docente.

**TOM WIENS, Carlos y LINDEST, Kathy**

Agricultura y pobreza rural. Banco Mundial - Panamá. Estudio sobre la pobreza. Vol. II. Anexo No. 5

**TUNNEMAN, Carlos**

Informe de la teoría de la universidad. 1998.

**YARZÁBAL, Luis**

Evaluar para transformar. UNESCO. 1999.

**ASAMBLEA NACIONAL DE LEGISLACIÓN (Comisión de Educación)**

Foro para la Calidad, Equidad y Eficiencia de la educación. 2002.  
Ley 34, 6 de Junio de 1995.

**ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.**

Frente al neoliberalismo empobrecido.  
Acciones movilizadoras del educador. 2005. Semana de acción mundial de la educación.

**ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE EJECUTIVOS DE EMPRESA (APEDE)**

CADE 2001. Educación: factor prioritario del desarrollo. 2005.

**BANCO MUNDIAL PANAMÁ**

Estudios sobre pobreza. Banco Mundial, Washington. 2000.

**CENTRO DE DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN. CEDEP**

Sistema de educación alternativa. El Salvador. 2005.

**CEPAL/UNESCO**

Invertir mejor para invertir más. Financiación y gestión debe en América Latina y el Caribe. 2005.

**COMISIÓN NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN CHILENA FRENTE AL SIGLO XXI.**

Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI. 1998.

**CONGRESO GENERAL KUNA**

Bases de lectoescritura Kuna. 2004.

**CONSEJO DE EDUCACIÓN DE ADULTOS DE AMÉRICA LATINA - CEAAL Y CREFAL.**

Propuestas de Paulo Freire para una renovación educativa. México. 2005.

**CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN DE PERÚ.**

Hacia un Proyecto Educativo Nacional. 2005.

**CONSEJO NACIONAL DE RECTORES DE COSTA RICA.**

Estado de la Educación Costarricense. 2005.

**CONSEJO DE RECTORES DE PANAMÁ. UNESCO.**

Los retos que debe confrontar la Universidad de hoy. 2001.

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .**

Censos del 2000. CGR Panamá 2001.  
Informe Nacional sobre la Educación Superior en Panamá.

**FRENTE REFORMISTA DE EDUCADORES PANAMEÑOS (FREP)**

Opinión del Frente Reformista en relación con los problemas prioritarios de la educación nacional presentado al Colegio Nacional de Abogados.

**FONDO DE POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS - PNUD.**

Informe Nacional de Desarrollo Humano. 2002 - 2004.

**INTRACORP**

Aspectos generales de la educación en Panamá. 2003.

**MAGISTERIO PANAMEÑO UNIDO**

Foro de los Gremios Magisteriales y los candidatos presidenciales.  
Propuesta Magisterial sobre la educación en Panamá.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE COLOMBIA (OFICINA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS)**

El desarrollo de la educación en el siglo XXI. Informe Nacional de la Educación en Colombia.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN - PNUD**

Diálogo para la transformación integral de la educación panameña.

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.**

Distribución del ingreso en Panamá. MEF. Panamá. 2000.  
Encuesta de modos de vida. Dirección de Políticas Sociales.  
Panamá. 1997.

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Decreto No. 1030 de 31 de Diciembre de 2004.

**PROGRAMA DE REFORMAS DE AMÉRICA LATINA - PREAL**

Estándares y evaluación de aprendizajes. Avances y retos en América Latina y Panamá. 2005.

El reto es avanzar. 2002.

Cantidad sin calidad. 2005.

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO.**

Plan Nacional de Educación de México: Acciones hoy para el mejoramiento del futuro 2001 - 2006.

**SISTEMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD (SIMED).  
PROYECTO CONJUNTO MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE  
COSTA RICA - UNESCO Y PAÍSES BAJOS.**

Informe técnico de la reunión subregional de Proyecto para el mejoramiento de la calidad de la educación.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

Estrategia Decenal para la modernización de la educación.

Plan estratégico 2005-2009

Plan operativo del Plan Estratégico 2006.

Indicadores cuantitativos del sistema educativo panameño. 2005.

Educación para toda la vida. Acciones de Impacto. 2004.

Planes de Estudio y Programas de la Educación Básica (1° - 9° grado).

Proyecto o implementación de la educación bilingüe intercultural en los términos Kuna de Panamá. 2005.

Síntesis de recomendaciones de los últimos quince años.

Antecedentes. Panamá, 2006.