

CAPÍTULO IV

La Educación como vía para la realización del potencial humano

I. Introducción

Por Desarrollo Humano Sostenible puede entenderse un "proceso conducente a la ampliación de las opciones de las que disponen las personas". En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, pero a todos los niveles de desarrollo, las tres opciones esenciales para las personas son: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Si no se dispone de esas opciones esenciales, muchas otras oportunidades permanecen inaccesibles." ⁽¹⁾

A. La educación: camino para la realización del potencial humano

Para la educación, el concepto tiene implicaciones de gran valor y alcance. Ésta contribuye al desarrollo humano en todas sus expresiones y es condición indispensable para participar en la construcción colectiva de una vida más próspera y feliz para todas las personas. Es la educación precisamente la encargada de potenciar las disposiciones propias de cada cual aprovechando, a su favor, y también a favor de la sociedad, la diversidad de los dones heredados.⁽²⁾

Durante los últimos años, se ha tejido un amplio consenso internacional acerca de la importancia que tiene la educación para el desarrollo humano. Se reconoce que la educación contribuye al desarrollo de las potencialidades de las personas y que forma al ser humano para realizar una actividad productiva; para participar activa y conscientemente en el mejoramiento de su entorno familiar, comunitario y social; para convivir en armonía con otras personas; y para incrementar la propensión a una vida sana, reduciendo la mortalidad y aumentando la esperanza y la calidad de vida. Así mismo, se plantea que la educación es un factor que influye en la reducción de la pobreza y la exclusión social, así como en la construcción de sociedades más democráticas, tolerantes, estables y pacíficas.⁽³⁾

Se observa una relación directa entre el nivel y calidad

de la educación, y el proyecto de vida de las personas. La población con un mínimo de doce años de escolaridad tiene mayor probabilidad de acceder a una actividad productiva y a un salario digno, así como menores posibilidades de ser pobre. De este modo, mujeres y hombres estarán en mejores condiciones de comprender los mensajes de salud, vivir en ambientes adecuados, comprender sus derechos y deberes, y participar conscientemente en el desarrollo de su comunidad y del país. Aún cuando esta relación entre educación y desarrollo humano no es mecánica ni mágica, es importante reconocer el papel potenciador que tiene el factor educación, más que cualquier otro, en el empleo, el ingreso, el progreso, el bienestar común y la libertad ciudadana.

La educación básica universal es una condición necesaria para la plena realización de las personas y un pasaporte a otros niveles y modalidades de formación que contribuyen al aprendizaje de la cultura, la ciencia, la tecnología, y a la preservación de la salud, el medio ambiente y la nutrición.

Todas las investigaciones sobre la infancia nos indican que los primeros años del ser humano constituyen una etapa de grandes cambios, los cuales ejercen una influencia decisiva y duradera en la vida adulta porque es en este período cuando se crean las bases del desarrollo de las capacidades de pensar, hablar, aprender, razonar, comunicarse y convivir con otras personas. En esta etapa se definen también los fundamentos de los valores y las actitudes que definirán la personalidad de las personas en el futuro⁽⁴⁾. En este sentido, las decisiones y opciones que, en materia de educación, salud y nutrición, se tomen en favor de la niñez, serán decisivas para sus vidas y para el porvenir del país. Cuando hay grupos de niños y niñas, que por razones económicas y sociales, no reciben oportunamente estos estímulos y condiciones, se atenta no sólo contra su calidad de vida, sino también contra el progreso del país en general.

Los países con mayores niveles de desarrollo humano son los que poseen también altos niveles de educación y

han atendido de modo universal la educación básica de su población (de 8 a 11 años de escolaridad). En sentido inverso, los países y grupos más pobres son los que generalmente registran los mayores índices de analfabetismo y baja escolaridad. La educación básica es la piedra angular para el desarrollo de habilidades cognitivas y aptitudes en ciencias y matemáticas, lo cual conlleva a desarrollar en los individuos una masa crítica de conocimientos especializados que les permitirá ser parte de la era de las redes y del conocimiento.

Desde una perspectiva cuantitativa, se puede constatar que los cinco países que encabezan las naciones de más alto desarrollo humano –Canadá, Noruega, Estados Unidos, Australia e Islandia–, tienen una tasa de alfabetización igual o superior al 99.0% y una tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) que oscila entre 100 % (Canadá) y 89% (Islandia). Por su lado, los países que ocupan los últimos lugares de desarrollo humano bajo –como son Etiopía, Burkina Faso, Níger y Sierra Leona–, tienen tasas de alfabetización que fluctúan entre el 36.3% y el 14%, mientras que la tasa bruta de matriculación varía entre el 26% y el 15%.

B. La educación como medio efectivo para reducir la pobreza, aumentar los niveles de bienestar individual y colectivo, y mejorar el índice de Desarrollo Humano

La pobreza es un fenómeno íntimamente vinculado al desarrollo humano. Si este último significa el desarrollo de las capacidades plenas de las personas, la pobreza representa la privación de estas oportunidades –no sólo de los bienes y medios que contribuyen a un mayor bienestar material–, sino la denegación de la oportunidad de una vida decente, duradera y tolerable. Ello quiere decir que la pobreza cercena el futuro de las personas y representa, en general, una situación que impide ejercer la ciudadanía plena, con sus deberes y derechos, con lo cual limita el ejercicio de la soberanía, la paz y la democracia, al tiempo que fortalece los anti-valores del conformismo, de la desesperanza y de la dependencia.

La pobreza está afectada por la falta de acceso al mundo de la lectura y la comunicación, e impide lograr el conocimiento y la tecnología que son fuentes de trabajo, producción, progreso económico y mejoramiento de la calidad de vida. La insuficiente educación ocasionada por las condiciones de pobreza es, por consiguiente,

causal de exclusión social y de una débil capacidad laboral. Esta situación le sustrae al país y a su población una enorme cuota del capital social indispensable para producir, competir, y vivir con dignidad y esperanza.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (año 1996), la pobreza se perpetúa cuando "las personas humildes, con poca educación y escasa capacidad para generar ingresos, llegan a ser padres y madres jóvenes, y no pueden asegurarles un buen desarrollo a sus hijos e hijas. Las secuelas más evidentes en la nueva generación son las dificultades para aprender, el fracaso escolar y una menguada capacidad para generar ingresos. A la miseria suelen sumarse otras desventuras, como las enfermedades, las adicciones y la criminalidad."

Por su parte, Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía, reconoce que las oportunidades educativas y la calidad de vida de la niñez tienen importancia, no sólo como un derecho que les asiste, sino también para la vida futura de la sociedad por las siguientes razones: psicológicas y éticas, al preparar a las personas para las responsabilidades sociales futuras; económicas, pues contribuyen a la formación de seres útiles y económicamente productivos; sociales, al aportar en la preparación para la convivencia armoniosa con otras personas; y políticas, porque contribuyen a forjar la participación ciudadana democrática ⁽⁵⁾.

Según el enfoque de desarrollo centrado en el crecimiento económico, la educación es un medio para aumentar la productividad, la competitividad y la rentabilidad de la inversión económica. La génesis de este enfoque tuvo lugar en la década de los sesenta, cuando se produjo un crecimiento económico sin precedentes en los países industrializados y se buscó trasladar el modelo a las naciones pobres y subdesarrolladas⁽⁶⁾. Siguiendo este enfoque, la educación fue considerada el factor que podía explicar la diferencia en el ritmo de la economía de los países. Diversos estudios han demostrado la relación entre educación y crecimiento económico; así encontramos los análisis de oferta y demanda de mano de obra calificada, las investigaciones sobre la rentabilidad económica de la educación, y los análisis costo-beneficio en educación, todos buscando correlaciones entre la formación y los resultados de la economía.

La posterior agudización de las diferencias entre los países de centro y de la periferia, así como entre los

niveles de oportunidades dentro de los propios países, hicieron notar que no era suficiente el crecimiento económico y el incremento del ingreso para asegurar el desarrollo de las personas. Esta constatación emerge de una realidad que muestra que los países en desarrollo, aún en presencia de recursos naturales y de tasas sostenidas de crecimiento económico, enfrentaban serios problemas de desigualdad, pobreza, deterioro ambiental, nutrición, disparidad entre sexos y ausencia de libertades democráticas. La equidad como igualdad de capacidades de las personas para funcionar en la sociedad, es decir, para ser y hacer, y para escoger el estilo de vida que más valoran, se ha visto seriamente amenazada en América Latina y en Panamá ⁽⁷⁾.

C. La educación abre las puertas al nuevo conocimiento y al mejor aprovechamiento de las tecnologías

El Informe Mundial de Desarrollo Humano 2001 del PNUD, cuyo lema fue "Poner el Adelanto Tecnológico al Servicio del Desarrollo Humano", nos permite tomar clara conciencia de la relación estrecha que existe entre tecnología, desarrollo humano y crecimiento económico. Las innovaciones tecnológicas elevan la capacidad humana, repercuten en el crecimiento económico porque aumentan la productividad entre otros, y crean nuevas actividades, industrias y empleos. Por otro lado, las innovaciones tecnológicas son una expresión de la potencialidad humana, de modo que, mientras más elevados sean los niveles de educación, mayor será la contribución a la creación y difusión de la tecnología.

La educación abre las puertas al nuevo conocimiento y al mejor aprovechamiento de las tecnologías, entendiéndose que una masa crítica de conocimientos especializados es indispensable para poder adaptar y adoptar tecnologías creadas en otros países. Presentada como un instrumento para el desarrollo, la tecnología es útil en estrategias de combate a la pobreza, en tanto crea nuevas y mejores cosechas, mejores medicamentos, comunicaciones y oportunidades económicas⁽⁸⁾. De entre las tecnologías, la informática —una expresión del avance tecnológico y piedra angular de la "era de las redes"— es, para la educación, tanto un objeto de estudio como un medio para tener acceso al conocimiento y a los aprendizajes de calidad. "Si alguna forma de desarrollo se está potenciando en el Siglo XXI, es la adquisición de conocimientos y la construcción de las capacidades tecnológicas" (IDH 2001).

Como ocurre en la gran mayoría de los países del mundo, esta herramienta no está siempre al alcance de los grupos humanos más pobres. Según el Informe de Desarrollo Humano 2001, Panamá ocupa el lugar número 42 en el Índice de Adelanto Tecnológico (IAT) y pertenece a la categoría de los países "seguidores dinámicos" (países que hacen uso dinámico de nueva tecnología, poseen conocimientos especializados superiores a los de países marginados y en donde la difusión de viejas tecnologías es lenta y deficiente), categoría en la que se incluyen también naciones como Uruguay, Sudáfrica y Tailandia.

Esta tercera categoría está precedida por la de los "países líderes" y la de "países líderes potenciales". Encabezan la primera categoría Finlandia, Estados Unidos, Suecia y Japón, mientras que la segunda la encabezan España, Italia y la República Checa. De los países de América Latina, forman parte, del segundo grupo México, Argentina, Costa Rica y Chile. El cuarto grupo está formado por los marginados y el quinto por un bolsón de países que parecen no tener presencia en el campo tecnológico. Una de las variables del índice IAT, la difusión y uso de tecnologías viejas como el teléfono, guarda relación con el número de anfitriones en la Internet (por mil personas), en la que Panamá tiene una presencia de 1.9, Costa Rica de 4.1 y Finlandia de 200.2.

La situación descrita anteriormente nos permite observar el lugar que ocupa nuestro país en el mundo tecnológico y la magnitud del esfuerzo que debemos realizar como sociedad para alcanzar crecientes niveles de desarrollo humano. ¿Cuáles son, entonces, las principales lecciones que para Panamá se derivan de la lectura del IDH 2001 del PNUD?

- Los países con un bajo IAT registran menos años de escolaridad, en promedio, que aquéllos con alto IAT.
- El mayor logro en avance tecnológico se da en función de la pertinencia y calidad de la educación, más que en el promedio de años de escolaridad.
- Una masa crítica de conocimientos especializados es indispensable para poder adaptar y adoptar tecnologías creadas en otros países.
- Las políticas en ciencia y tecnología deben orientarse hacia el desarrollo de una actitud científica, que debe

instalarse desde el inicio del proceso educativo, porque la ciencia y la tecnología son parte integral de la cultura de hoy.

CH. La educación contribuye a la formación para el trabajo productivo, a lograr aprendizajes a lo largo de la vida, y a despertar el espíritu emprendedor y empresarial de las personas

El cambio más importante que surge de las nuevas demandas de la educación es que ella deberá incorporar en forma sistemática la tarea de formación de la personalidad de los educandos. El desempeño productivo y emprendedor requiere del desarrollo de una serie de capacidades que no se forman, ni espontáneamente, ni a través de la mera adquisición de informaciones o conocimientos; por ello, la educación forma no sólo el núcleo básico del desarrollo cognitivo, sino también el núcleo básico de la personalidad.

La educación para el trabajo es prioritaria para el desarrollo humano. Un factor directamente asociado a la pobreza es el trabajo productivo, porque se considera que los pobres en general son personas que no poseen un empleo o medio de generar ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida decente. Tanto la inserción precaria en el mercado de trabajo, como su bajo nivel educativo y de competencia laboral, son situaciones generalizadas entre los grupos humanos pobres. En este sentido, las posibilidades de lograr un empleo o de insertarse en una actividad productiva estable dependen de las características económicas del medio pero, también, en una proporción importante, de la formación lograda⁽⁹⁾. De allí que la educación para el trabajo sea, además, una educación que transcurrirá a todo lo largo de la vida de las personas, tornándose en el hilo conductor de la formación, que le permite al individuo utilizar todos los espacios de su vida como un escenario de aprendizaje para el trabajo: se puede aprender en la escuela, la calle, el barrio, el espacio rural, el hogar, la empresa, el sindicato y de la propia experiencia.

En este sentido más amplio, la formación para el trabajo representa también una educación para la vida, que significa educación formal, pero también educación no formal e informal. Hablamos aquí de muchas cosas: de

auto-aprendizaje, de alternar formación y práctica, de la formación a distancia, de usar nuevas tecnologías y también las tecnologías convencionales, de perfeccionarse y capacitarse en el puesto de trabajo, de certificar la capacidad, de organizaciones modulares, de trabajar en diversas competencias, de emprender iniciativas y proyectos, y de trabajar por el mejoramiento de su comunidad y del entorno social y natural⁽¹⁰⁾.

Una de las tendencias más importantes en la formación para el trabajo y para la vida dice relación con la capacitación para el desarrollo del comportamiento emprendedor. Este tipo de capacitación se sustenta en investigaciones realizadas en la Universidad de Harvard y en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) de los Estados Unidos, que han generado la convicción de que el uso y aplicación que se haga de los conocimientos, así como la capacidad de desempeño general, dependen en última instancia del comportamiento humano. Estas investigaciones culminaron con la elaboración de un programa de capacitación centrado en tres áreas del comportamiento humano: el logro personal, la planificación y la auto-confianza, y el ejercicio del poder, tras lo cual la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) impulsó el programa EMPRETEC, destinado a crear hábitos y conductas emprendedoras en las personas, más allá de su condición cultural, económica y social. El enfoque de EMPRETEC contribuye a forjar una personalidad más independiente, creativa y responsable frente a los problemas y los proyectos.

D. La educación es indispensable para forjar y difundir la cultura y los valores de la equidad, la paz, y la necesidad de preservar el medio ambiente

La educación transmite porque quiere conservar, y quiere conservar porque valora positivamente ciertos conocimientos, ciertos comportamientos, ciertas habilidades y ciertos ideales⁽¹¹⁾.

Un elemento que aparece con mucha fuerza dentro de las nuevas propuestas curriculares en los países de la región son los ejes transversales -temas o contenidos de la época histórica y de la sociedad actual-, que responden a problemas o conflictos de trascendencia que requieren ser estudiados con sentido global, visto

que se trata de aprendizajes considerados importantes en la formación integral y actualizada de las personas⁽¹²⁾. Algunos ejes transversales son: los derechos humanos, la educación ambiental, la perspectiva de género, la educación preventiva integral, la educación en población, la salud, el cooperativismo, el plan vital y educar para la ciudadanía. Se espera que estos temas transversales se articulen a las experiencias de aprendizaje en diversas asignaturas, incluyendo Español, Matemática, Estudios Sociales y Ciencias Naturales, así como en las diversas actividades que organice la escuela como parte de su programa institucional.

A continuación se presentan tres ejes temáticos que pueden ser abordados transversalmente a través de los programas educativos que se ofrecen en nuestro país:

1. Género

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha demostrado ampliamente que, en ningún país del mundo, las mujeres y los varones reciben un trato igualitario, ni tienen las mismas oportunidades. No en vano la ONU ha realizado cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer (México, en 1975; Copenhague, en 1980; Nairobi, en 1985; y Beijing, en 1995). Es necesario, por consiguiente, eliminar los estereotipos sexistas -tanto explícitos como ocultos- que están presentes en el currículo educativo como uno de los medios más eficaces para lograr la equidad en la educación. Un ejemplo son los libros de texto en donde la figura predominante es la masculina, no sólo en cantidad, sino también por los roles protagónicos que aparece desempeñando. Las mujeres han tenido, en general, pocas oportunidades de verse como líderes, heroínas, o científicas, lo cual limita el potencial de desarrollo de su autoestima y su proyección futura como persona.

2. Agua

El agua es un elemento indispensable en la salud y la vida de la población, un bien social y económico de inestimable valor. Existe, sin embargo, una preocupación creciente en el país y el mundo frente a los problemas que tienden a reducir las fuentes y la calidad de este importante líquido, porque los estudios sobre el agua abordan con precisión la multiplicidad y complejidad de los problemas asociados con la

degradación sistemática del ambiente natural, el consumo, el desperdicio, y también la acción contaminante de los desechos humanos, agroquímicos e industriales, entre otros. En este contexto, encontramos que la escuela tiene un papel importante que jugar mediante el auspicio de la investigación, la innovación tecnológica, y la sensibilización social frente al problema entre la población estudiantil, las familias y el propio personal docente. Todo ello puede hacerlo a través de la promoción de los beneficios de un cambio de actitud y de un compromiso con las alternativas que se propongan, y elogiando el valor asociado al cumplimiento de las disposiciones legales, los buenos hábitos de consumo y el desarrollo de una conciencia ambiental.

3. La resolución pacífica de las controversias

Un tema de gran actualidad es el desarrollo de una cultura de paz que permita que los conflictos, lejos de dirimirse por la vía de la violencia y el enfrentamiento, se resuelvan pacíficamente mediante el diálogo, la negociación y los acuerdos. Desde hace algunos años se aplican, en diversos países, medios alternativos para resolver pacíficamente los conflictos, incluyendo la mediación, el arbitraje y la facilitación, entre otros. La mediación pone más acento en el interés que en la posición: fomenta el diálogo, el convenio y el acuerdo, y desalienta el uso de la fuerza y la imposición. La inserción de la cultura de paz y la resolución pacífica de las controversias en el currículo, desde la más temprana edad posible, es una decisión educativa importante, visto el efecto que tiene la educación en la socialización de los valores y en las actitudes que definen el comportamiento futuro de las personas.

Los temas descritos son de interés esencial en la sociedad actual y definen en sentido amplio parte del capital social de un país, definido por Fukuyama como "un conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre los mismos⁽¹³⁾". Al igual que el capital físico (tierra, edificios, maquinaria) y el capital humano (capacidad y competencia de las personas), el capital social es un elemento importante en la generación de riqueza y progreso del país, pues de la confianza mutua que pueda generarse entre los miembros de una comunidad pueden surgir su integración y progreso. La relación respetuosa entre personas de sexos diferentes, la armonía con el medio

ambiente natural, y la convivencia pacífica definen comportamientos positivos e importantes hacia el logro de un orden social más tolerante, democrático y colaborativo, que favorezca el desarrollo humano nacional.

4. Educar para la ciudadanía

Educación para la ciudadanía implica propiciar un proceso de internalización de los valores, costumbres, tradiciones, creencias y actitudes del ser panameño, los cuales contribuyen a forjar una identidad nacional. Fortaleciendo el cultivo de la identidad nacional se fortalecen la comunicación y la convivencia social armoniosa y democrática que nos llevará a desarrollar en todos y todas un sentido auténtico de orgullo nacional y una visión halagüeña del futuro que podamos juntos construir y compartir.

En síntesis, el reto que se le plantea a la educación panameña consiste en traducir estos objetivos, saberes, y conductas deseables, en estrategias y acciones pedagógicas efectivas que puedan ser del dominio y aplicación eficaz del personal docente, en cada aula de cada escuela del país. Parte de la brecha educativa existente nace del hecho de que, pese a estas orientaciones, la gran mayoría de las escuelas panameñas actualmente funcionan con perfiles ajustados, más al pasado, que al presente o al futuro.

II. Logros

Habiendo revisado los objetivos de la educación, revisamos en la siguiente relación principales avances y logros en la educación panameña en las últimas décadas.

A. El compromiso histórico con la educación

La historia de la educación panameña cuenta con algunos hitos de espíritu transformador que intentaron propiciar las condiciones para lograr la adecuación de las estructuras y de los servicios educativos a las necesidades e imperativos de la población pobre y marginada. Algunos de esos hitos se describen a continuación:

La Reforma Educativa. Se conoce con este nombre al movimiento educativo que se generó en el marco de las

políticas impulsadas por el régimen que accedió al poder mediante el golpe militar de 1968. Este movimiento propuso cambios en todas las esferas y niveles del sistema educativo, logrando transformar acerca del 50% de las escuelas del país en el período comprendido entre 1972 y su derogatoria en 1979, tras manifestaciones de grupos de educadores, políticos y empresarios que se oponían a su aplicación.

Entre los principales cambios promovidos por la Reforma Educativa en relación con los sectores rurales e indígenas, así como con la formación para el trabajo, se pueden señalar los siguientes⁽⁴⁴⁾: la creación de los ciclos básicos de producción; la aplicación del principio estudio-trabajo en los centros escolares, en todos los niveles del sistema; la comunidad como fuente del currículo; la formación de docentes y la elaboración de textos para áreas indígenas; la creación de los bachilleratos científicos con instrumentación tecnológica; los centros de orientación infantil y familiar (COIF); la campaña de alfabetización de 1975; y la creación de centros nocturnos de Educación Laboral para jóvenes y adultos.

La Modernización de la Educación Panameña. Sustentado en la nueva Ley 34, entre 1995 y 1999, el Ministerio de Educación promovió el proyecto conocido como la "Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña (1997-2006), definiendo cambios que apuntaban al desarrollo de las políticas de mejoramiento de la equidad, la calidad, la eficiencia, y la participación en, el sistema educativo⁽⁴⁵⁾. Este proyecto obtuvo el respaldo de la sociedad panameña a través del "Pacto Nacional por la Modernización de la Educación Panameña", que fue firmado el 21 de enero de 1997 por dirigentes gremiales y representantes de partidos políticos, padres de familia, estudiantes, iglesia y clubes cívicos, entre otros, en el marco del "Magno Congreso por la Modernización de la Educación".

Específicamente vinculadas a la atención a los grupos más pobres se incluyeron las siguientes iniciativas: la transformación curricular en todos los niveles del sistema; la elaboración de libros de texto y guías didácticas para los estudiantes más pobres del país; el desarrollo de los "Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial" (CEFACEI) en el área rural e indígena; la transformación de las escuelas de aula multigrado mediante el proyecto "Escuela Nueva,

Escuela Activa"; el proyecto de "Madres Maestras" en las áreas rurales e indígenas; la ampliación de los programas del vaso de leche, la galleta nutritiva y la merienda escolar; la descentralización de la educación, a través de la creación de las Juntas Educativas Regionales y Escolares (Ley 28 del 1 de agosto de 1997); y el impulso al mantenimiento preventivo de la infraestructura escolar en las áreas rurales, con participación de los padres y madres de familia.

La Agenda Educativa 2000-2004. En 1999, el Ministerio de Educación elaboró la "Agenda Educativa 2000-2004", en la que se consignan las orientaciones y actividades que la institución rectora de la educación nacional impulsará en los próximos años para mejorar la educación⁽⁴⁶⁾. Esta Agenda centra su atención en la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad y el fortalecimiento institucional del sistema educativo del país.

En ese marco, el Ministerio de Educación trabaja actualmente en las siguientes acciones fundamentales que están vinculadas a los grupos humanos pobres de nuestro país: la ampliación de los programas CEFACEI y "Madre a Madre" para la educación inicial; revisión y ajuste de la transformación curricular (de los planes y programas de estudio del período de gobierno anterior); campaña de alfabetización denominada "Leyendo en el Nuevo Milenio"; distribución de textos escolares, guías docentes, anaqueles de bibliotecas y cuadernos de trabajo; alimentación y nutrición escolar (leche, galleta nutritiva y crema enriquecida); producción de alimentos y huertos escolares; perfeccionamiento docente en el nivel nacional y regional; y rehabilitación de la infraestructura escolar.

Iniciativas recientes. Desde mediados del año 2001 han surgido cuatro iniciativas independientes encaminadas al estudio y elaboración de alternativas para mejorar la educación en Panamá: El "Diálogo para la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional", promovido por el Gobierno Nacional y facilitado por el PNUD, las Mesas de Diálogo del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), la Comisión de Educación del Municipio de Panamá, y el "Foro de la Educación Panameña", creado por la Asamblea Legislativa. Todas estas iniciativas tienen como elemento común el querer construir un espacio de diálogo y consenso que propicie acuerdos duraderos

acerca de los cambios que requiere la educación nacional, en el entendido de que la concertación puede ser la mejor vía para lograr un fin trascendental, cual es el mejoramiento integral de la educación panameña.

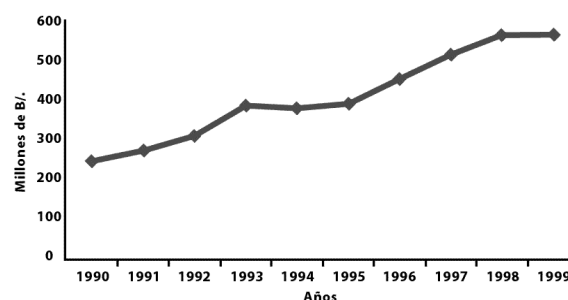
B. Una inversión creciente en educación

Puesto que, en principio, los países que más invierten en educación logran los niveles más elevados de desarrollo humano, un factor que indudablemente define el nivel del esfuerzo realizado por un país en materia de educación es el financiamiento.

Históricamente, Panamá ha mostrado un nivel aceptable de financiamiento de la educación: entre 1990 y 1999, los recursos destinados a la educación y a la cultura se duplicaron, al pasar de 246.4 a 565.0 millones de balboas, considerando toda la inversión del gobierno central más los fondos descentralizados. Durante este mismo período, el aporte del PIB a la educación aumentó, de un 4.6% a un 5.6% en 1999⁽⁴⁷⁾ y éste se mantuvo con una participación promedio de 5.2% a lo largo del período. Dentro de los recursos del gobierno central, el aporte a la educación durante la década pasada representó, en promedio, un 10.6%, constituyendo 1999 el año de mayor contribución (12.4%) y 1992 el de menor contribución (8.2%). (Ver Gráfica 4.1).

Los mencionados niveles de aporte ubican a Panamá entre los países del istmo centroamericano que más invierten en educación pues, según CEPAL/CELADE, el promedio del PIB asignado a la educación en 1994-1995 en los países de la región en 1997 era del 3.4%. A la cabeza se encontraban Costa Rica (5.4%) y Panamá

Gráfica 4.1. Gasto público social en educación y cultura. Años 1990-99.



Fuente: Ministerio de Educación.

(4.9%), mientras que los países que menos aportaban eran El Salvador (1.6%) y Guatemala (1.6%). En cuanto a la contribución per cápita, el promedio regional era de apenas 38.7 (US\$); sin embargo, Panamá con 113.9 (US\$) superaba a todos los países del área, incluyendo a Costa Rica (100.9 US\$). Es interesante observar que, en relación con el gasto en educación pública por habitante en Panamá, éste ha mostrado una tendencia sostenida de crecimiento: de B/102.7 en 1990 subió a B/213.4 en el 2000, con un promedio de B/155.3⁽¹⁸⁾ durante la década.

C. El sistema educativo panameño se ha expandido y cuenta con una importante base jurídica, institucional y técnico-pedagógica que favorece el cumplimiento de sus objetivos

La educación constituye una de las empresas más grandes, complejas e importantes del país. Es la que más beneficiarios directos e indirectos posee, y una de las que más recursos financieros, humanos y materiales insume. Por la diversidad de intereses de quienes en ella participan (estudiantes, docentes, padres y madres de familia, empresarios, autoridades del gobierno, líderes de la comunidad, comunicadores sociales, iglesias, y políticos, entre otros), es una de las que más conflictos genera y es, también, una de las actividades que más normas y disposiciones legales y reglamentarias posee.

La dirección formal del sistema educativo panameño se encuentra establecida en la Constitución Política de la República de Panamá, que dicta el principio fundamental de que todos los panameños tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse, a la vez que le garantiza a los padres de familia el derecho a participar en el proceso educativo de sus hijos. En cuanto a su orientación y contenidos, la Constitución prevé que la educación es democrática y está fundada en principios de solidaridad humana y justicia social. Reconoce que su finalidad es fomentar en las y los estudiantes una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria. Asimismo establece que se debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual y moral, estético y cívico, y que se debe procurar educación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo. La Constitución también define el carácter científico de la educación, el uso de los

métodos de la ciencia, y la difusión de sus resultados en favor de la persona y la familia.

Por mandato constitucional, el Estado Panameño organiza y dirige el servicio público de la educación nacional a través de la entidad rectora, que es el Ministerio de Educación. Los preceptos constitucionales se desarrollan a través de la Ley Orgánica de Educación, que parte del principio de que el ser humano es sujeto y objeto de la educación, y que ésta debe considerar los factores biológicos, psicológicos y sociales de su formación y sus características, dentro del contexto cultural. Al tiempo que se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares, se establece también que la educación es una inversión social que debe beneficiar a todos los estratos de la sociedad, para lo cual se debe contar con el financiamiento necesario, tanto del sector oficial como particular⁽¹⁹⁾.

En consonancia, el Estado ofrece una educación gratuita en todos los niveles preuniversitarios y la hace obligatoria en el Primer Nivel de Enseñanza. La gratuidad implica que se le ofrecerá al estudiante de Educación Básica todos los útiles necesarios para el aprendizaje. Se establece también que los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión, o naturaleza de la unión de los progenitores o guardadores, y se crean tanto la educación laboral como programas de promoción y educación para grupos indígenas, en vista de que poseen patrones culturales propios.

Considerando el alcance de los principios antes mencionados, se puede concluir que la base jurídica del sistema educativo panameño es portadora de los elementos necesarios para construir una visión articulada, democrática y actualizada de la educación. Sus normas, sin embargo, no se han desarrollado significativamente y, en la actualidad, la mayor parte de las escuelas del país se rige por normas de los años cincuenta, sesenta y ochenta. Para asegurar una educación que contribuya a disminuir la marginalidad social, las desigualdades económicas y elevar las condiciones de bienestar y dignidad de los grupos de población excluidos de las oportunidades del desarrollo humano, por lo tanto se requiere que la Ley sea adecuadamente implementada y, sobre todo, explicitada en programas y proyectos viables y concertados que alcancen a la población meta.

1. La estructura del sistema educativo

Según la Ley Orgánica de Educación, el sistema educativo panameño es visto "como el conjunto de instituciones, entidades y dependencias que desarrollan programas y ofrecen servicios educativos integrados y articulados coherentemente, dándole unidad y continuidad al proceso de enseñanza y aprendizaje, y abarca tanto las acciones educativas que se cumplen en las instituciones formales de enseñanza, como las que se desarrollan fuera de éstas". El sistema conforma una extensa red de servicios que abarca toda la geografía nacional y que está conectada con instalaciones de enseñanza en todos los corregimientos, distritos y provincias del país. Dicha red comprende centros escolares, instituciones y programas educativos de carácter formal y no formal que ofrecen servicios de enseñanza y aprendizaje, desde la educación inicial y preescolar, hasta la superior universitaria. Se ofrecen, paralelamente, expresiones educativas no escolarizadas, destinadas a la población de primera infancia, juventud y personas adultas mayores, para atender objetivos diversos (guarderías, centros de resocialización, de alfabetización y educación de adultos, y de capacitación para el trabajo, entre otras)⁽²⁰⁾.

La entidad rectora es el Ministerio de Educación, el cual es responsable de coordinar con las diversas instituciones del sector educativo y de la sociedad civil vinculadas a la educación, para alcanzar los fines y objetivos que se le han asignado⁽²¹⁾. Entre las instituciones del sector se cuentan las siguientes: las universidades y centros de estudios superiores del país, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), el Instituto Nacional de Cultura (INAC), el Instituto Nacional de Deportes (INDE), el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE), el Consejo Nacional de Educación Superior, las Confederaciones de Padres y Madres de Familia, las Asociaciones estudiantiles y las organizaciones de docentes.

Según la Ley 34 de 1995, el sistema educativo nacional cuenta con una estructura académica compuesta por dos subsistemas, el regular y el no regular, los cuales detallamos a continuación:

- **El Subsistema Educativo Regular.** El subsistema regular comprende la educación formal,

escolarizada o sistemática para atender las necesidades educativas de la niñez y la juventud. Éste comprende tres niveles educativos: el Primer Nivel de Enseñanza o Educación Básica General, el Segundo Nivel o Educación Media, y el Tercer Nivel o Educación Superior.

- **La Educación Básica General** comprende once años gratuitos y obligatorios a partir de los cuatro años de edad, y divididos en tres etapas: la Educación Preescolar (dos años), la Educación Primaria (seis años) y la Educación Premedia (tres años).
- **La Educación Media**, de acuerdo con esta Ley, es también gratuita, tiene una duración de tres años, y se propone formar a las personas para que prosigan estudios superiores o se inserten en el campo laboral en las tareas del sector productivo. Se ha establecido que sus carreras son diversificadas y atienden a la población entre los 16 y 18 años de edad.
- **La Educación Superior** tiene como misión la formación profesional de alto nivel, la investigación, y la extensión y difusión de la cultura nacional; ésta se ofrece en establecimientos universitarios, no universitarios y de postmedia. En los últimos quince años, este tercer nivel ha logrado un crecimiento y diversificación extraordinarios; especialmente con el surgimiento de instituciones universitarias particulares y la expansión hacia el interior del país, con una universidad y diversos centros regionales universitarios.
- **El Subsistema Educativo No Regular.** En el país se dan diversas modalidades educativas no regulares, a saber:
 - **La Educación Inicial**, que sirve a la niñez de 0 a 5 años, ofreciendo estimulación temprana y atención integral a los niños y niñas, para que alcancen su bienestar físico, social, cognoscitivo y psicológico. Los COIF en los centros urbanos y los CEFACEIS en las áreas rurales e indígenas funcionan dentro de este esquema.
 - **La Educación de Jóvenes y Adultos** es una modalidad orientada a ofrecer oportunidades educativas a la población de 15 años y más, que

no ha tenido acceso a la enseñanza regular o que, habiéndola iniciado, por diversas razones no logró completarla. Esta modalidad cuenta con tres niveles: el primero, que atiende la alfabetización, la educación primaria y la educación Premedia; el segundo, que se enfoca hacia la educación media; y el tercero, que atiende la educación superior. A pesar de que es una alternativa de gran potencial para atender el rezago educativo de los grupos más pobres, este tipo de educación se encuentra insuficientemente desarrollada en el país.

- **La Educación Especial**, que está destinada a satisfacer las necesidades de aprendizaje de las personas que, por sus condiciones físicas, sensoriales, mentales o sociales, no pueden recibir la educación mediante el subsistema regular. Los programas de esta modalidad educativa son atendidos, en gran parte, por el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (IPHE), una institución con medio siglo de existencia que ha representado un modelo de atención de la población excepcional en la región latinoamericana.

- **La Educación Particular**. Alrededor del 13% del total de la matrícula de todos los niveles de enseñanza preuniversitaria es atendido por establecimientos particulares, que tienen una mayor cobertura en el Preescolar y la Media, y menor en la Primaria. Este servicio es fundamentalmente urbano, con mayor concentración en las ciudades de Panamá y Colón. Las regiones escolares como Darién, Kuna Yala y Panamá Este, lo mismo que otras comarcas indígenas, carecen de instituciones escolares particulares.

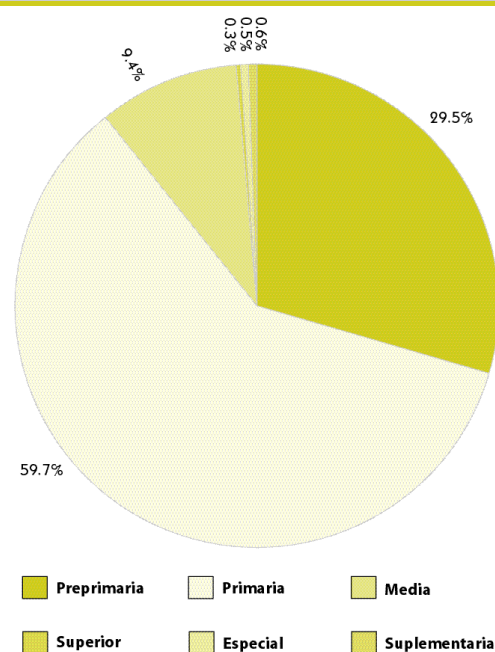
- **Otras ofertas educativas**. Además de las instituciones de educación formal y no formal anteriormente descritas, el país cuenta con un conjunto de instituciones y programas destinados a la formación profesional, que asume un carácter no escolarizado e informal aún cuando muchas de sus ofertas son sistemáticas y acreditadas debidamente. Entre las instituciones más importantes se encuentra el Instituto Nacional para la Formación Profesional (INAFORP), dependencia estatal que ofrece formación técnico-ocupacional en centros fijos que posee en las diferentes provincias y a través de

acciones móviles, en las más diversas áreas (agropecuaria, pesquera, artesanía, textil, construcción, madera, electricidad y gastronomía, entre otras). Un promedio de 14 mil personas egresaron de sus diferentes cursos entre 1995 y 1999. Otras instituciones gubernamentales, incluyendo el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), ejercen también acciones de capacitación que benefician a sectores de las poblaciones de pobres y desocupados.

2. Capacidad y cobertura del sistema

En 1999, el sistema educativo panameño (Ver Gráfica 4.2) contaba con un total 4,907 centros escolares en los diferentes niveles y modalidades educativas⁽²²⁾, divididos así: 2,930 centros educativos de Educación Primaria; 1,448 centros de Preescolar; 461 centros de la Media; 25 centros de Educación Especial; 15 centros de Educación Superior; y 28 de Educación Suplementaria. El crecimiento más dinámico durante la década del 90 se dio en los siguientes niveles: el Superior (37.4%), el Preescolar (27.4%) y la Educación Especial (29.7%). Los de menor crecimiento fueron el Primario (5.7%) y el Medio (8.1%).

Gráfica 4.2. Proporción de escuelas, según nivel educativo. Año 1999.



Fuente: Contraloría General de la República.

La educación superior se ha visto impactada por el acelerado surgimiento de centros de educación universitaria y no universitaria, sobre todo de tipo particular: datos recientes revelan que existen en Panamá 20 universidades (4 oficiales y 16 particulares) y también unos 22 centros de educación no universitarios, de los cuales 10 están bajo la administración del Estado⁽²³⁾.

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

La iniciativa privada ha complementado la acción del Estado en la oferta educativa, especialmente al nivel de los grupos urbanos no pobres. La menor participación de la iniciativa privada se encuentra en la Educación Primaria (7.4%), que representa el nivel históricamente mejor atendido por el Estado, y el más extendido en las áreas rurales, indígenas y urbano-marginales.

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

La Educación Primaria. Éste es, sin duda, el tramo escolar más difundido en el país, aún cuando es el que menos ha crecido en la última década. Este nivel atiende a 383,891 estudiantes, bajo la orientación de 15,307 docentes. Se trabaja en pequeñas instalaciones que tienen un promedio de 131.0 estudiantes, 5.1 docentes, 5.2 aulas y 25 alumnos atendidos por un docente. El tamaño de las escuelas varía según la provincia: en la provincia de Panamá encontramos escuelas con un promedio de 239.9 estudiantes, 91.1 docentes por escuela, y 28 estudiantes por docente; en Bocas del Toro el promedio es de 111.5 estudiantes, 4.1 docente por escuela primaria, y 27 estudiantes por cada docente; y en Los Santos, el promedio es de 52.1 estudiantes, 2.6 docentes por escuela, y 20 alumnos por cada docente. La diferencia con el segmento de educación particular no es significativa: éste último posee promedios de 7 docentes por escuela y 24 estudiantes por aula.

La Educación Media. Este nivel muestra una gran expansión, pero aún no cubre áreas importantes del sector rural pobre e indígena. En el año 1999, unos 231,852 estudiantes eran atendidos por unos 13,247 docentes, en centros con un tamaño medio de 514.0 estudiantes, 29.3 profesores por colegio, y 18 alumnos por docente. El 45% del total de los centros de educación media se concentran en una sola provincia: Panamá; en cambio, Bocas del Toro posee sólo el 0.05%, Los Santos el 0.03% y Kuna Yala apenas el 0.01% del total de los centros de educación media. El acceso a la educación media sigue siendo restringido para el 74% de las comunidades, especialmente las rurales, indígenas y de difícil acceso, situación que se ve agravada por el alto ausentismo de los jóvenes. Únicamente en un 28.9% de los centros escolares de educación media asisten todos los jóvenes; en el resto, la inasistencia está asociada a la falta de interés de los padres de familia, la situación económica del hogar, los problemas de desintegración familiar, y el desinterés de los propios jóvenes.

La Educación Superior. Las instituciones de educación superior en Panamá han registrado un incremento notable en sus matrículas y en la oferta de carreras. Se estima que unas 110 mil personas realizaban estudios en universidades panameñas en 1999, lo cual significa un crecimiento de más de diez veces la matrícula que existía en 1970. Cerca del 85% de la totalidad de la matrícula universitaria correspondía a las instituciones oficiales y, dentro de esta categoría, una cuota importante estaba asignada a la Universidad de Panamá, que registraba 65,000 estudiantes. Las instituciones particulares aportaban el 15 % de la matrícula de educación superior. La calidad en la formación, el desarrollo de la investigación, la innovación tecnológica y la eficiencia en la gestión constituyen algunos de los problemas y retos más importantes de este nivel⁽²⁴⁾.

3. Los indicadores en educación reflejan logros significativos en la pasada década

Asistencia escolar. Al nivel nacional, el crecimiento de la asistencia entre 1990 y 2000 llegó al 9.1%, nivel éste que se vincula a la tasa de crecimiento de la inversión en educación que fue, en promedio, de 9.7% anual en la década. En el avance de la asistencia escolar combinada se pueden destacar algunos elementos importantes (Ver Cuadro 4.1), tales como el incremento presentado por las zonas rurales e indígenas, que partían de niveles más bajos de cobertura.

La mejoría en la asistencia escolar en las comarcas entre 1990 y 2000 fue considerable, como en el caso de la comarca Kuna Yala (32.9%) y la comarca Ngöbe Buglé (35.9%); sin embargo, las comarcas en el año 2000 se mantienen en niveles inferiores al promedio del área rural (61.4%) que representa, a su vez, el 84% del logro urbano. La excepción es la comarca Emberá, que alcanza un nivel de asistencia promedio del 67.1%. Del año 2000, es especialmente bajo el nivel de asistencia escolar de los jóvenes entre 6 y 24 años en Madungandí (24.0%) y Wargandí (12.5%).

Se aprecia simultáneamente un proceso de clara diferenciación de resultados en aquellas provincias de las cuales se han separado las nuevas comarcas (Emberá y Ngöbe Buglé), como son los casos de Bocas del Toro, Darién, Veraguas y Chiriquí, las cuales consolidan un mayor logro frente a una concentración de los menores resultados en las zonas ahora separadas de dichas provincias. Destacan aquí los casos de Bocas del Toro y Darién, que presentan una mejoría en su cobertura escolar de 18.8% y 23.7%, respectivamente, entre 1990 y 2000. Se documenta, al mismo tiempo, un proceso de rápido avance en áreas que ya en 1990 tenían logros

importantes, como son Los Santos (72.2%), Herrera (71.7%) y Colón (71.1%), provincias que se consolidan con los mejores resultados en el año 2000, seguidos por Panamá y Veraguas (70.1%).

Formación docente. En cuanto al porcentaje de maestros con nivel de formación superior o universitario, encontramos que éste se ha incrementado en todas las áreas (Cuadro 4.2), tanto por el aumento de la cobertura primaria en las zonas rurales y el énfasis de la secundaria en el área urbana, como por los cambios en el perfil de la preparación de los docentes que, desde la década anterior, se orientan más al nivel universitario que al vocacional que imperaba anteriormente.

El cambio más importante en cuanto a este aspecto se registra en las zonas rurales e indígenas, con un 59.0% de crecimiento promedio, en donde el porcentaje de docentes con educación superior era bastante bajo en 1990; no obstante, el promedio se mantiene todavía lejos de los logros de las zonas urbanas, y proporcionalmente más lejos de lo que se encuentran en términos de cobertura. En este sentido, las cifras indican que la educación rural es principalmente

Cuadro 4.1. Tasa de asistencia combinada (primaria, secundaria y superior), población de 6 a 24 años, según provincia, comarca⁽²⁵⁾, zona urbana - rural y total del país. Años 1990 y 2000.

Provincia y área	Tasa combinada de	Tasa combinada de	%. Incremento
	1990	2000	
Bocas del Toro	53.7	63.8	18.8
Coclé	57.4	66.1	15.2
Colón	67.0	71.1	6.1
Chiriquí	61.9	68.5	10.7
Darién	49.9	61.7	23.7
Herrera	62.3	71.7	15.2
Los Santos	57.9	72.2	24.8
Panamá	67.7	70.1	3.5
Veraguas	61.5	70.1	14.0
C. Kuna Yala	41.2	54.7	32.9
C. EmberáWounaan	51.9	67.1	29.4
C. Ngöbe Buglé	37.6	51.1	35.9
C. Wargandí ⁽²⁶⁾	—	12.5	—
C. Madungandí ⁽²⁷⁾	—	24.0	—
Promedio Nacional	62.5	68.2	9.1
Urbano	71.2	72.8	2.1
Rural	53.1	61.4	15.8

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Cuadro 4.2. Porcentaje de docentes con formación superior, por provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Años 1990 y 2000.

Provincia y área	15 años y más	15 años y más	%. Incremento
	de estudio 1990	de estudio 2000	
Bocas del Toro	37.8	59.4	57.0
Coclé	41.9	62.7	49.6
Colón	59.2	68.9	16.3
Chiriquí	53.9	70.8	31.4
Darién	17.6	41.0	133.5
Herrera	50.2	65.5	30.4
Los Santos	48.8	70.5	44.5
Panamá	66.0	75.6	14.5
Veraguas	43.4	51.3	18.1
C. Kuna Yala	26.3	54.8	108.1
C. EmberáWounaan	1.5	27.7	1727.7
C. Ngöbe Buglé	2.3	21.8	843.9
C. Wargandí	—	100.0	—
C. Madungandí	—	60.0	—
Promedio Nacional	55.9	68.3	22.2
Urbano	64.0	74.0	15.7
Rural	30.7	48.8	59.0

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Cuadro 4.3. Porcentaje de docentes indígenas, según comarca y total del país.

Provincia y área	Docentes indígenas 1990	Docentes indígenas 2000	% Incremento 1990-2000
Comarca Kuna Yala	84.1	76.8	-8.7
Comarca Emberá	42.6	38.6	-9.6
Comarca Ngöbe Buglé ^{CM}	65.6	64.0	-2.5
Comarca Wargandí	---	0.0	---
Comarca Madungandí	---	40.0	---
Promedio Nacional	2.8	3.2	15.6

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

primaria y que en ella existe menos personal preparado para la formación superior, lo que influye directamente en la migración en búsqueda de mejores oportunidades educativas.

A esto es importante agregar la participación de los propios miembros de los pueblos indígenas como docentes: en el Censo del año 2000 (Cuadro 4.3) se aprecia que, de las personas ocupadas como docentes en Kuna Yala, el 76.8% (84.1% en 1990) son indígenas, mientras que en la comarca Ngöbe Buglé son un 64.0% (65.6% en 1990), y sólo un 38.6% (42.6% en 1990) en la comarca Emberá. Según se aprecia también, la participación de los propios pueblos no es igual entre comarcas (es mayor en Kuna Yala y luego Ngöbe Buglé) y aparece disminuyendo entre el 2.5% y el 9.6% en el período analizado.

La alfabetización. El alfabetismo es una condición que se va acumulando paulatinamente en la población, y es más difícil de incrementar en los tramos mayores de edad porque éstos no tienen un acceso mayoritario a los programas de alfabetización. Se observa un mayor crecimiento en la tasa de alfabetización (Cuadro 4.4) de la comarca Emberá (11.5%), la comarca Ngöbe Buglé (21.1%) y Darién (9.3%), mientras que las comarcas de Wargandí (14.3%) y Madungandí (36.2%) presentan los niveles de alfabetización más bajos. La comarca con mayor tasa de alfabetización (Emberá 65.5%) representa un poco más de dos tercios (70.9%) del logro promedio nacional (92.3%).

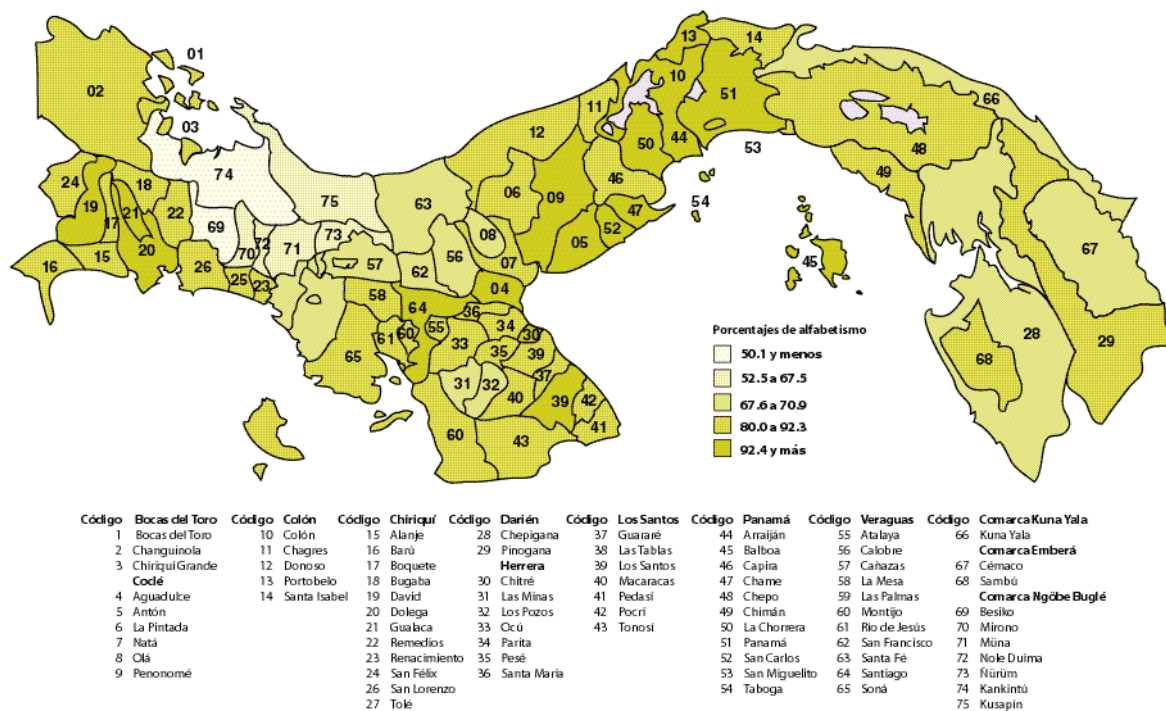
Los logros más altos en la tasa de alfabetización siguen concentrados en la zona metropolitana: Panamá con 97.3% y Colón con 96.2%. En las provincias centrales,

Cuadro 4.4. Porcentaje de personas de 10 y más años alfabetizadas, según provincia, comarca, zona urbana - rural y total del país. Años 1990 y 2000.

Provincia y área	Tasa de Alfabetismo 10y más años 1990	Tasa de Alfabetismo 10y más años 2000	% Incremento 1990 - 2000
Bocas del Toro	77.4	83.1	7.4
Coclé	89.9	93.9	4.4
Colón	93.8	96.2	2.6
Chiriquí	88.5	92.3	4.3
Darién	72.0	78.7	9.3
Herrera	84.9	89.6	5.5
Los Santos	84.3	89.2	5.8
Panamá	95.0	97.3	2.4
Veraguas	77.8	84.8	9.0
Comarca Kuna Yala	58.7	61.5	4.6
Comarca Emberá/Wounaan	58.7	65.5	11.5
Comarca Ngöbe Buglé	44.7	54.1	21.1
Comarca Wargandí	---	14.3	---
Comarca Madungandí	---	36.2	---
Promedio Nacional	88.5	92.3	4.3
Urbano	95.7	97.4	1.8
Rural	79.1	83.3	4.9

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Mapa 4.1. Porcentaje de población de 10 años y más alfabetizada, por distritos. Año 2000.



Fuente: Contraloría General de la República.

Coclé (93.9%) supera a Herrera (89.6%) y Los Santos (89.2%), los cuales tienen mejores resultados en términos de asistencia escolar (Mapa 4.1). Al nivel nacional, la alfabetización creció en 4.3%, llegando a incrementarse en 4.9% en el área rural y en 1.8% en la urbana. Los más beneficiados son, sin duda, los grupos de jóvenes entre 10 y 24 años (Cuadro 4.5) que pasan de un promedio nacional de 93.5% de alfabetismo en 1990, a un 95.9% en el año 2000, promedios que llegan a 91.1% en el área rural (frente a 88.5% en 1990) y 98.9% en la urbana (frente a un 97.8% en 1990).

Con referencia a la escolaridad (Cuadro 4.6), destacan los aumentos porcentuales de las comarcas Ngöbe Buglé (33.4%) y Emberá (19.5%), así como de las provincias de Veraguas (19.3%), Darién (18.1%), Los Santos (17.1%), Herrera (16.0%) y Coclé (14.0%), que tenían además niveles de escolaridad más altos en 1990. Más débiles son los resultados en la comarca Kuna Yala, que ha tenido incrementos importantes en cobertura del sistema educativo (32.9%), pero que manifiesta menores resultados en alfabetismo y escolaridad.

Cuadro 4.5. Porcentaje de personas entre 10 y 24 años alfabetizadas, según zona urbana-rural y total del país. Años 1990 y 2000.

Provincia y área	Tasa de Alfabetismo 1990	Tasa de Alfabetismo 2000	% Incremento 1990-2000
Promedio Nacional	93.5	95.9	2.6
Urbano	97.8	98.9	1.1
Rural	88.5	91.1	2.9

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Cuadro 4.6. Años de escolaridad promedio de la población de 15 años y más, según provincia, comarca, zona urbana-rural y total del país. Años 1990 y 2000.

Provincia y área	Escolaridad media 15 años y más 1990	Escolaridad media 15 años y más 2000	% Incremento 1990 y 2000
Bocas del Toro	5.7	6.3	9.5
Coclé	6.5	7.4	14.0
Colón	8.3	9.0	8.9
Chiriquí	7.1	8.0	12.2
Darién	4.3	5.0	18.1
Herrera	6.5	7.6	16.0
Los Santos	6.2	7.2	17.1
Panamá	9.1	9.8	8.3
Veraguas	5.8	6.9	19.3
Comarca Kuna Yala	3.8	4.0	6.2
Comarca Emberá Wounaan	3.0	3.5	19.5
Comarca Ngöbe Buglé	2.1	2.8	33.4
Comarca Wargandí	—	0.8	—
Comarca Madungandí	—	1.8	—
Promedio Nacional	7.7	8.6	11.4
Urbano	9.4	10.0	6.5
Rural	5.4	5.9	8.9

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

La escolaridad promedio más alta en el año 2000 fue alcanzada por Panamá (9.8 años), Colón (9.0) y Chiriquí (8.0), en tanto que la más baja se registró en las comarcas Ngöbe Buglé (2.8), Wargandí (0.8) y Madungandí (1.8). La comarca con mayor escolaridad promedio es la de Kuna Yala (4.0 años), que registra un 46.5% del logro en la escolaridad promedio nacional (8.6), en tanto el promedio rural llega a 5.9 años y el urbano a 10.0 años de estudio.

En el año 2000, el grupo de jóvenes de 15 a 24 años alcanza en promedio una escolaridad de 9 años, llegando en el sector rural a 7.1 años, frente a la población de 15 y más que llega sólo a los 5.9 años de estudios, en promedio, en esa misma área (Ver Mapa 4.2). Ésto quiere decir que, a nivel nacional, en promedio, los jóvenes que en 1990 tenían 10 años y 3.5 años de escolaridad promedio incrementaron en 5.8 años de los 10 posibles en el período hasta el año 2000, habiendo capitalizado el 58% de la educación disponible en ese momento para su edad. Esta cifra llega a 4 de 10 años (40%) en el área rural, y a 6.6 años (66%) en el área urbana (Ver Cuadro 4.7). En general, el incremento del logro educativo en materia de cobertura y escolaridad ha sido positivo para estos grupos jóvenes.

III. Las Desigualdades del Sistema Educativo

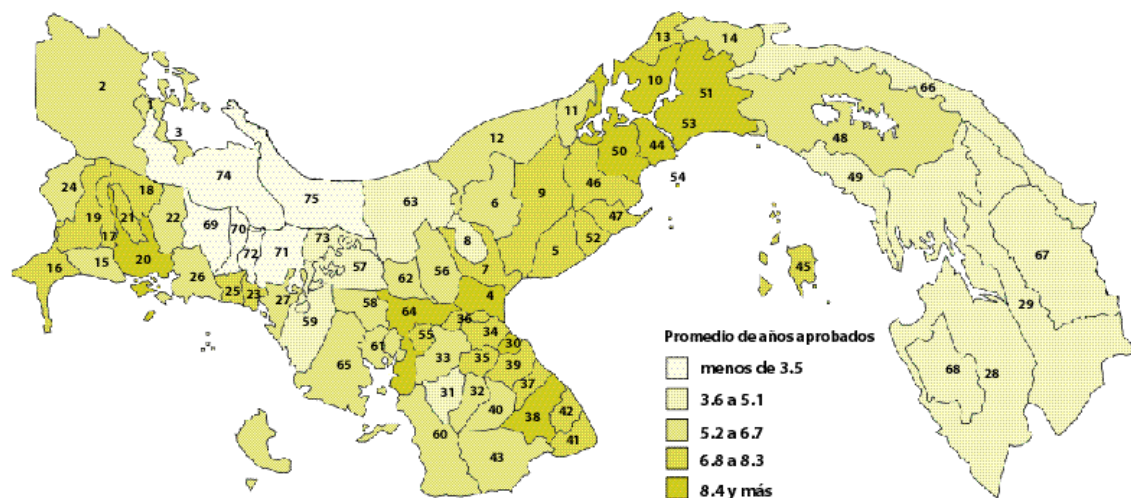
Todos los estudios regionales y nacionales muestran una fuerte asociación entre pobreza y unas limitadas oportunidades de acceso al capital educativo. En esta sección se describen algunas de las situaciones de desigualdad evidentes en el sistema educativo de nuestro país.

A. El sistema educativo panameño evidencia enormes desigualdades en cuanto a las oportunidades de acceso y permanencia exitosa, lo cual refuerza la pobreza y la inequidad social

La falta de educación castiga con mayor rigor a los pobres, pues cuanto más pobre es el grupo humano, menor es su nivel de escolaridad y mayor la incidencia del analfabetismo. Estas desigualdades se pueden documentar inicialmente a través de la Encuesta de Niveles de Vida (1997) y el Censo Nacional del 2000:

- Mientras que las personas jefes de hogares pobres tienen apenas una escolaridad de 4.5 años, en los

Mapa 4.2. Promedio de años de estudio aprobados: población de 4 años y más, por distritos. Año 2000.



Código	Bocas del Toro	Código	Colón	Código	Chiriquí	Código	Darién	Código	Los Santos	Código	Panamá	Código	Veraguas	Código	Comarca Kuna Yala
1	Bocas del Toro	10	Colón	15	Alarje	28	Chepigana	37	Guararé	44	Arraján	55	Atalaya	66	Kuna Yala
2	Changuinola	11	Chagres	16	Barú	29	Pinogana	38	Las Tablas	45	Balboa	56	Calobre	67	Comarca Emberá
3	Chiriquí Grande	12	Donoso	17	Boquete	30	Herrera	39	Los Santos	46	Capia	57	Cañazas	68	Cémaco
4	Codé	13	Portobelo	18	Bugaba	31	Chitré	40	Macaracas	47	Chame	58	La Mesa	69	Sambú
5	Aguadulce	14	Santa Isabel	19	David	32	Las Minas	41	Pedasi	48	Chepo	59	Las Palmas	70	Comarca Ngöbe Buglé
6	Antón			20	Dolega	33	Los Pozos	42	Pocri	49	Chimán	60	Montijo	71	Besiko
7	La Pintada			21	Gualaca	34	Ocú	43	Tonosí	50	La Chorrera	61	Río de Jesús	72	Mirono
8	Natá			22	Remedios	35	Parita			51	Panamá	62	San Francisco	73	Múina
9	Olá			23	Renacimiento	36	Pesé			52	San Carlos	63	Santa Fé	74	Nole Duima
	Penonomé			24	San Félix		Santa María			53	San Miguelito	64	Santiago	75	ñiürim
				26	San Lorenzo					54	Taboga	65	Soná		Kankintú
				27	Tole										Kusapin

Fuente: Contraloría General de la República.

hogares no pobres ésta alcanza a más del doble: 9.2 años.

- El 1.2% de los pobres tiene 13 años y más de educación, en tanto que el 62.2% de la población en estas condiciones no tiene ningún año de escolaridad.
- Cerca del 6.1% de la niñez pobre (entre 13 y 17 años de edad) no ha completado siquiera un año de primaria, mientras que 21% de los niños pobres, y

un 30% de la niñez en pobreza extrema, tienen educación primaria incompleta⁽²⁹⁾.

- Mientras que los no pobres participan de la educación secundaria en un 82%, sólo el 37% de los pobres y el 19% de los pobres extremos tienen acceso a este nivel de formación.
- Sólo un 3% de la juventud pobre tiene acceso a la enseñanza superior, en tanto que la no pobre accede a la educación superior en un 31%.

Cuadro 4.7. Evolución de la escolaridad promedio de la población de 10 años, según zona urbana-rural y total del país. Años 1990-2000.

Provincia y zona	Escolaridad media personas de 10 años 1990	Escolaridad media personas de 20 años 2000	% Incremento 1990 - 2000
Promedio Nacional	3.5	9.3	165.7
Urbano	3.9	10.5	169.2
Rural	3.1	7.1	131.3

Fuente: INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

- La población no pobre de 12 años y más de edad alcanza 9.5 grados de escolaridad y la pobre total alcanza 5.2 grados; así mismo, los pobres urbanos tienen en promedio 7.0 años de escolaridad, los pobres rurales 5.1 años y los pobres indígenas apenas 3.3 años⁽³⁰⁾.
- La Educación Preescolar cubre apenas al 32.2 % de este grupo de edad (4-5 años). En el área urbana se atiende al 47.6%, en tanto que en la rural se atiende al 21.6%, y en la indígena sólo al 11.4%. El acceso a la Educación Preescolar es un privilegio de los grupos no pobres: mientras que la niñez pobre y en pobreza extrema se beneficia apenas en un 18.1% y 9.2%, respectivamente, la no pobre es atendida en un 47.6%⁽³¹⁾.
- Existe una elevada percepción de que las condiciones que presentan las escuelas en las áreas urbanas y rurales oscila entre muy buena y buena. Los grupos indígenas y los de áreas de difícil acceso consideran, en cambio, que las condiciones físicas de sus escuelas, así como las condiciones de las aulas, las bancas y los pupitres es de regular a muy mala, insuficiente y que faltan las condiciones adecuadas para realizar la función educativa. Más de la mitad de las escuelas en las áreas indígenas y de difícil acceso carecen de tableros o pizarrones en buenas condiciones. En estas mismas áreas, las escuelas existentes carecen en una elevada proporción de agua potable, servicios sanitarios y de electricidad.
- **La pobreza influye negativamente en la permanencia escolarexitosa y en los aprendizajes de calidad: el 12% de la niñez en pobreza extrema y el 9% de la niñez en pobreza han repetido una o varias veces el mismo grado de educación primaria, mientras que el estudiantado indígena presenta tasas de repetición y deserción que doblan las de las áreas urbanas y rurales.** El 29% de los estudiantes pobres de primaria y el 12% de los estudiantes pobres de educación secundaria, carecen de libros de texto, siendo la falta de dinero la causa principal. En cambio, sólo el 4% de la población no pobre en primaria, y el 5% de la no pobre en secundaria, presentan esta limitación. En la niñez indígena, esta relación alcanza el 60% de todos los estudiantes de primaria y la quinta parte de secundaria⁽³²⁾. A esta

difícil situación se agregan otros factores como la falta de materiales bilingües y la poca disponibilidad de personal docente en las comunidades rurales e indígenas, por nombramientos tardíos o inasistencia laboral.

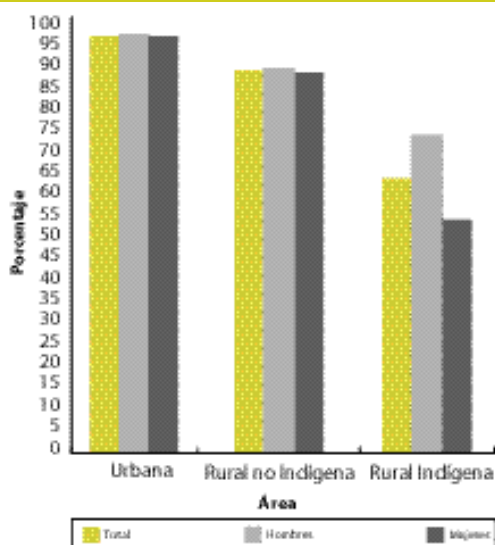
Lo expresado anteriormente nos lleva pensar en la conveniencia de definir prioridades y focalizar los esfuerzos educativos como medio para evitar perpetuar la pobreza en la sociedad panameña.

1. Las desigualdades en alfabetización

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000, la población alfabetizada de 10 años y más de edad alcanzó el 92.2%, lo cual representó un ligero incremento respecto a 1990, cuando fue del 88.5%. Persisten, sin embargo, las desigualdades que desglosamos a continuación:

- En su conjunto, la población femenina tiene un menor nivel (91.8%) de alfabetización que los hombres (92.9%), diferencia que se mantiene constante a lo largo de la década.
- El grupo con mayor nivel de alfabetismo corresponde a las personas entre los 15 y los 19 años de edad (96.2%), en tanto que las personas de 25 años y más de edad reflejaban el nivel más bajo (90.3%).
- Las provincias que se ubican con el mayor nivel de alfabetismo son: Panamá (97.3%), Colón (96.2%) y Coclé (93.9%); los índices más bajos se encuentran en Darién (78.7%), Bocas del Toro (83.1%) y Veraguas (84.8%).
- Al nivel nacional, la población indígena sigue teniendo los más bajos índices de alfabetización: en la Comarca Ngöbe Buglé sólo alrededor de la mitad está alfabetizada (54.1%), mientras que en la Kuna Yala (61.5%) y la Emberá (65.5%), cerca de dos tercios la población está instruida (Ver Gráfica 4.3).
- En estas comarcas, la diferencia en la alfabetización entre hombres y mujeres es notoria y puede llegar a reflejar hasta un 20% de disparidad⁽³³⁾. En las provincias, esta diferencia según género oscila entre el 5.2% (Bocas del Toro) y el 0.9% (Veraguas). En general, se puede afirmar que la mujer indígena

Gráfica 4.3. Tasa de alfabetismo en la población de 10 años y más. Año 1997.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida (1997).

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

- Los programas de alfabetización y capacitación para el trabajo existen en una cuarta parte de las comunidades urbanas y rurales, en menor cantidad en las indígenas, y no existen en las comunidades de difícil acceso. Los programas de capacitación para el trabajo sólo funcionan en un 20% de comunidades: las urbanas y rurales son las más favorecidas, mientras que las comunidades indígenas y de difícil acceso son las que menos servicios de este tipo reciben.

2. Las desiguales tasas de escolarización

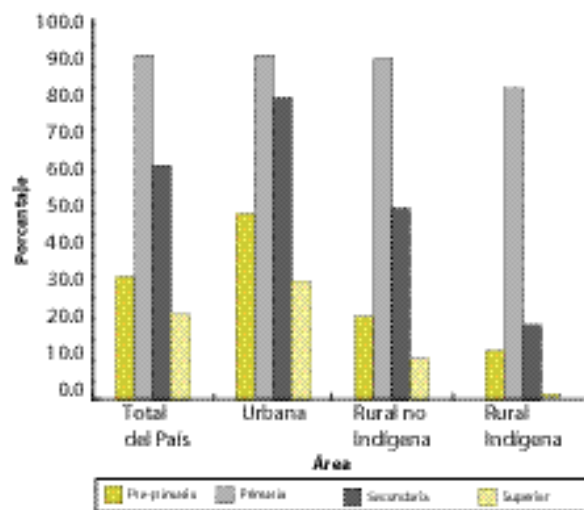
Esta información nos permite conocer el número de personas en edad de cursar un nivel educativo dado, y las que se encuentran efectivamente matriculadas y cursando sus estudios en ese nivel. Según la ENV de 1997, los resultados para Panamá son los siguientes:

- La tasa bruta de escolarización en Educación Preescolar (4-5 años) para el país es de 42% un

47.6% para el área urbana, 21.6% para la rural no indígena, y 11.4% para la rural indígena. Para los pobres en total, sin embargo, la tasa disminuyó al 18.1%, afectando a todas las categorías de pobres.

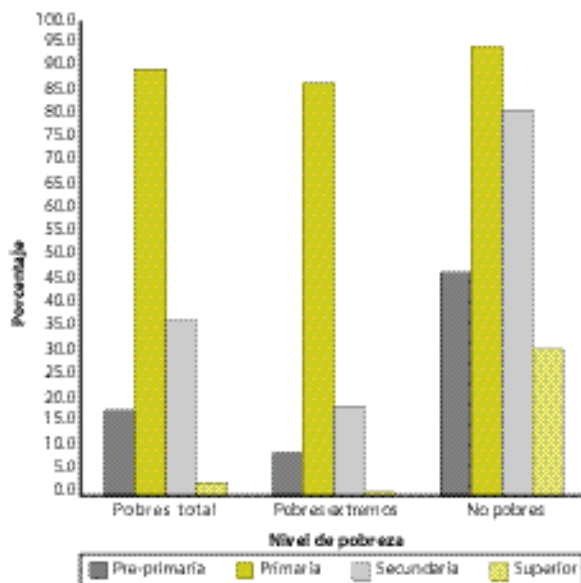
- La tasa neta de escolarización en Educación Preescolar es más crítica para los pobres extremos: el índice fue de sólo el 9.2%, y de 7.9% en la población rural indígena, mientras que la población no pobre alcanzó el 47.6% de escolaridad. Este nivel, que pasa a ser parte de la Educación Básica General, se encuentra insuficientemente diseminado en las áreas rurales e indígenas, y tiene poca proyección en la población pobre del país. (Gráfica 4.4).
- La tasa neta para la Educación Primaria alcanzó el 92.3% en la población de 6 a 11 años de edad. Los grupos urbanos lograron índices mayores (94.0%), mientras que los rurales pobres (91.6%) y los rurales indígenas en pobreza extrema (81.9%) mostraron los niveles más bajos de escolaridad primaria.
- El nivel Secundario (12 a 18 años de edad) mostró una tasa nacional de escolaridad neta del 62.2%, pero en los grupos urbanos no pobres se registró un 84.7%. Por el contrario, los grupos rurales pobres alcanzaron sólo un 36.7% y en los pobres extremos el 19.0%. (Gráfica 4.5)

Gráfica 4.4. Cobertura, por nivel de educación y área. Año 1997.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida (1997).

Gráfica 4.5. Cobertura, por nivel de educación (tasa neta). Año 1997



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida (1997)

- La Educación Superior (18 a 25 años de edad) mostró una tasa neta de 21.1%, favoreciendo con un 34.7% a los grupos urbanos no pobres. La población pobre logró apenas una cobertura del 2.7% y los pobres extremos de 0.8%. (Gráfica 4.5).
- Según el Censo Nacional del 2000, los grupos con ningún grado de instrucción se concentran principalmente en las comarcas indígenas (Ngöbe Buglé, 41.6%), y en las provincias de Bocas del Toro (18.5%) y Darién (21.4%). En todas estas áreas, las mujeres presentan una situación desfavorable respecto a los hombres.

3. Las desigualdades del capital educativo en el país

Según el Censo Nacional del 2000, el promedio de años de estudio aprobados por la población de 4 años y más era de 7.5, es decir, un poco más de la escolaridad primaria. Las mujeres se encontraban sobre el promedio (7.6 años) y los hombres un poco por debajo (7.3). Las provincias de Panamá y Colón estaban por encima del promedio nacional, (8.7 y 7.8) mientras que el resto oscila entre 4.3 (Darién) y 7.0 grados aprobados (Chiriquí). A continuación otros detalles de importancia en cuanto a las desigualdades del capital educativo del país:

- Las comarcas tienen promedios por debajo de 3.6 grados (Kuna Yala), cerca de la mitad del promedio nacional.
- Según la ENV- 97, la población de 25 a 39 años de edad tiene 9.6 grados de escolaridad; sin embargo, los grupos pobres en este rango de edad tienen 6.3 grados, los pobres extremos 4.8 grados, y los grupos pobres indígenas apenas 3.5 grados. En contraste, la población no pobre posee 11 grados aprobados (Gráfica 4.6).

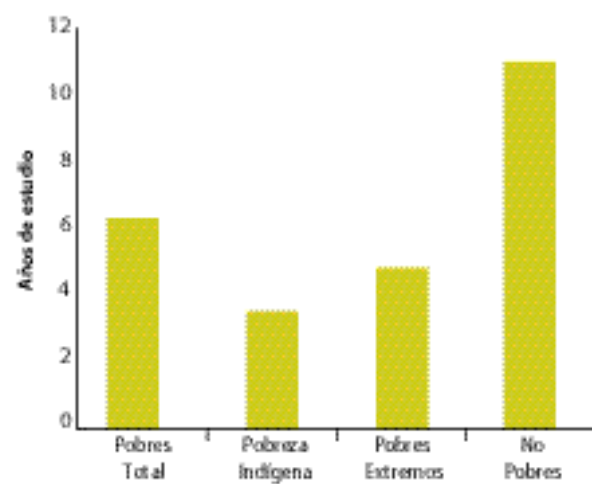
Comparándonos internacionalmente observamos que, mientras que en Panamá existen grupos con indicadores educativos cercanos a los de países de desarrollo humano alto, también encontramos personas en situaciones educativas tan precarias como las presentes en países que ocupan la escala inferior de desarrollo humano bajo.

De igual forma se ilustra que la educación, al igual que otros tipos de capital social y económico, se encuentra desigualmente distribuida en el país y entre los grupos humanos: a mayor ruralidad y pobreza, menor es el nivel de escolaridad. La acción a favor de estos grupos demanda una estrategia y voluntad política especiales.

4. Las escuelas de aula multigrado: cobertura versus calidad

Se refiere a centros escolares de Educación Primaria en

Gráfica 4.6. Años de estudio aprobados, según situación de pobreza. Población de 25 a 39 años. Año 1997.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Encuesta de Niveles de Vida (1997).

los que un docente atiende dos o más grados simultáneamente, en escuelas pequeñas de dos o tres aulas, que funcionan generalmente en áreas rurales y en comunidades pequeñas y poco pobladas, algunas de ellas carentes de servicios básicos y del equipamiento necesario para lograr los objetivos educativos previstos. Según el Ministerio de Educación, en el año 2000 existían en Panamá 2,092 escuelas multigrado (equivalente al 75.6% del total de los centros de enseñanza primaria), que atendían a 10,013 estudiantes (31.0% de la matrícula de este nivel). **Hay escuelas de este tipo en todas las provincias del país: en San Miguelito (19.7%), en Panamá (57.6%), y en Panamá Este (94.4%).**

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

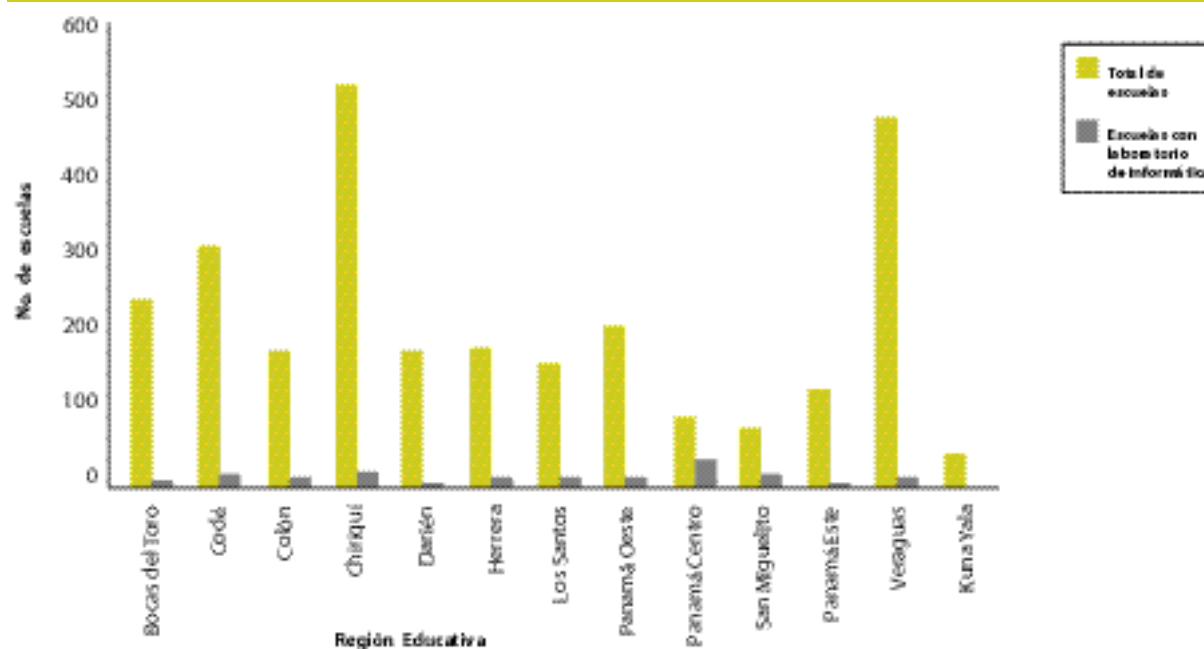
menor calidad. Una estrategia en pro de la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación para estos sectores obliga, primero, al reconocimiento de los factores que inciden en el esfuerzo educativo, así como una articulación más eficaz de los proyectos, recursos y experiencias innovadoras que se han venido impulsando y que existen en el país.

5. La brecha digital, una de las más críticas hacia el futuro

Según datos del Ministerio de Educación, en el año 2000 existían 149 laboratorios de informática en las 2,767 escuelas primarias del país, lo cual representaba apenas un 5% de los centros. La mayor cantidad de computadoras se concentraba en las escuelas metropolitanas de Panamá Centro (37%) y San Miguelito (18%), mientras que Darién (1%), Bocas del Toro (2%) y Panamá Este (2%) disponían de la menor proporción de este recurso (Gráfica 4.7).

Esta situación es reveladora de la enorme desigualdad en las oportunidades educativas que tienen los estudiantes: las escuelas rurales, indígenas y urbano-marginales no disponen en general de las computadoras y de la interconexión telefónica a Internet que les permitirían el acceso al conocimiento, la tecnología y los códigos

Gráfica 4.7. Total de escuelas con laboratorio de informática en la educación primaria, por provincia. Año 2000.



Fuente: Ministerio de Educación.

básicos de la modernidad. De mantenerse esta situación, la brecha en la calidad de los aprendizajes será cada vez mayor en la población panameña, lo cual puede contribuir también a incrementar la distancia que separa a nuestro país de otras naciones con mayores avances tecnológicos y con mayor índice de desarrollo humano.

6. Los niveles educativos definen las oportunidades laborales y salariales

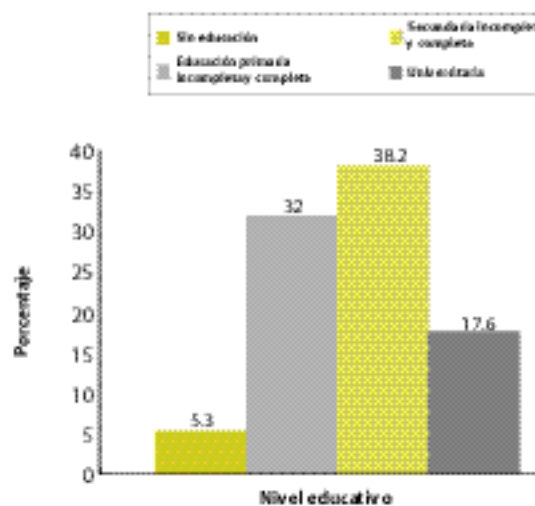
Se ha documentado fehacientemente que la población con un mínimo de 12 años de escolaridad tiene mayor probabilidad de acceder a una actividad productiva y a un salario digno, así como menores posibilidades de ser pobre. En Panamá, la población ocupada (10 años y más) representa unas 1,010,837 personas, según el Censo del 2000. De este total, el 5.3% no posee ningún grado de escolaridad, el 32.0% tiene algún grado o estudios primarios completos, y los que poseen secundaria incompleta o completa constituyen el 38.2%. El resto de la población ocupada tiene estudios de postgrado, maestría, doctorado y otros de nivel superior no universitario. (Gráfica 4.8).

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

Los más bajos niveles educativos de la población ocupada se encuentran en las provincias de Darién, Bocas del Toro, Veraguas, y en las comarcas indígenas. En Darién el 73.5% de la población trabajadora está sin grado alguno de educación (20.3%), el 53.2% tiene sólo estudios primarios, el 20.1% tiene escolaridad secundaria, y sólo el 3.7% tiene educación universitaria. En la Comarca Ngöbe Buglé, la población sin educación y educación primaria representa el 89.4%. (Gráfica 4.9).

Las áreas cuya población trabajadora tiene mayor nivel educativo son: Panamá, Colón y Coclé. En la provincia de Panamá, por ejemplo, las personas sin grado alguno y con escolaridad primaria representan sólo el 24.0% del total la población que trabaja; en cambio, las personas con estudios secundarios (43.8%) y con estudios universitarios (22.6%) constituyen las dos terceras partes de su fuerza productiva⁽³⁴⁾.

Gráfica 4.8. Población ocupada, según nivel educativo. Año 2000.

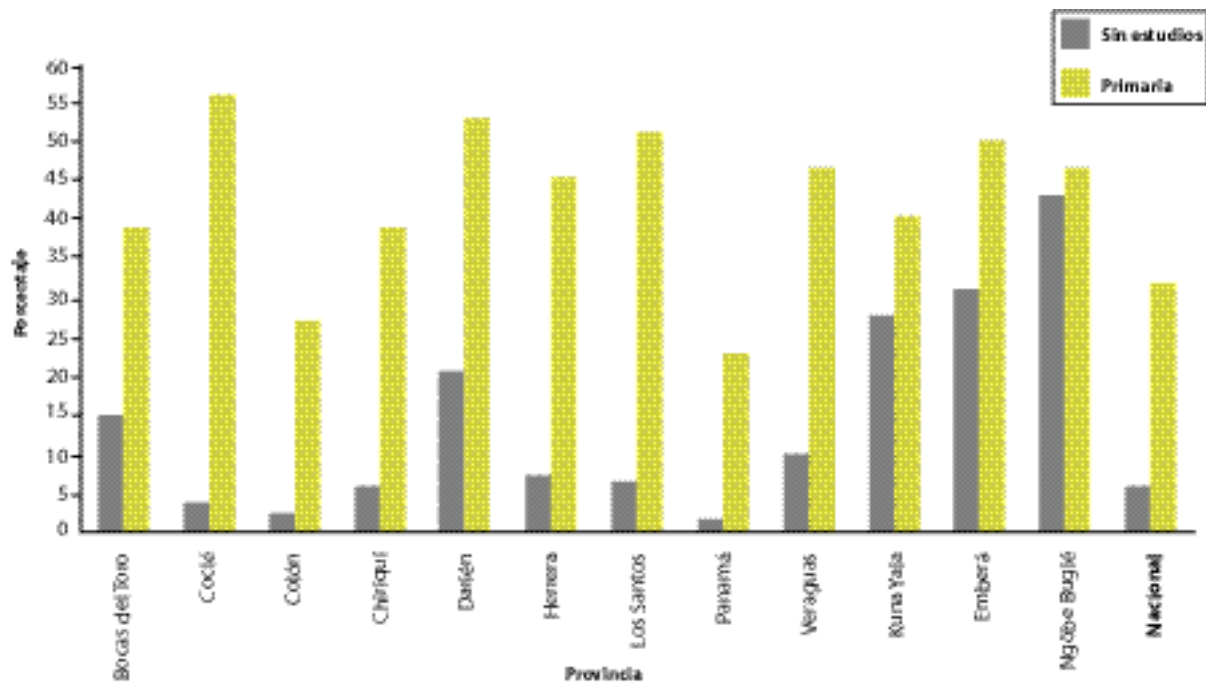


Fuente: Contraloría General de la República.

Otra vertiente de análisis la provee la población ocupada por segmento del mercado de trabajo, a través de la cual se nota la influencia que tiene la educación en la ubicación de la fuerza laboral dentro del mercado ocupacional y en las oportunidades que puede lograr en ese mercado. Según la ENV-1997, las personas ocupadas con ninguna educación se sitúan mayormente en el sector informal (77.1%) y, en menor proporción, en el sector formal (22.9%). Entre los que tenían educación primaria, el 69.8% trabajaba en el sector informal y el resto en el formal. Al incrementarse la escolaridad, cambiaba la tendencia: entre los que tenían educación secundaria hubo un 57.8% en el sector formal; entre los de formación postsecundaria, un 68.4%; y, finalmente, entre los universitarios, el 81.3% trabajaba en el sector formal.

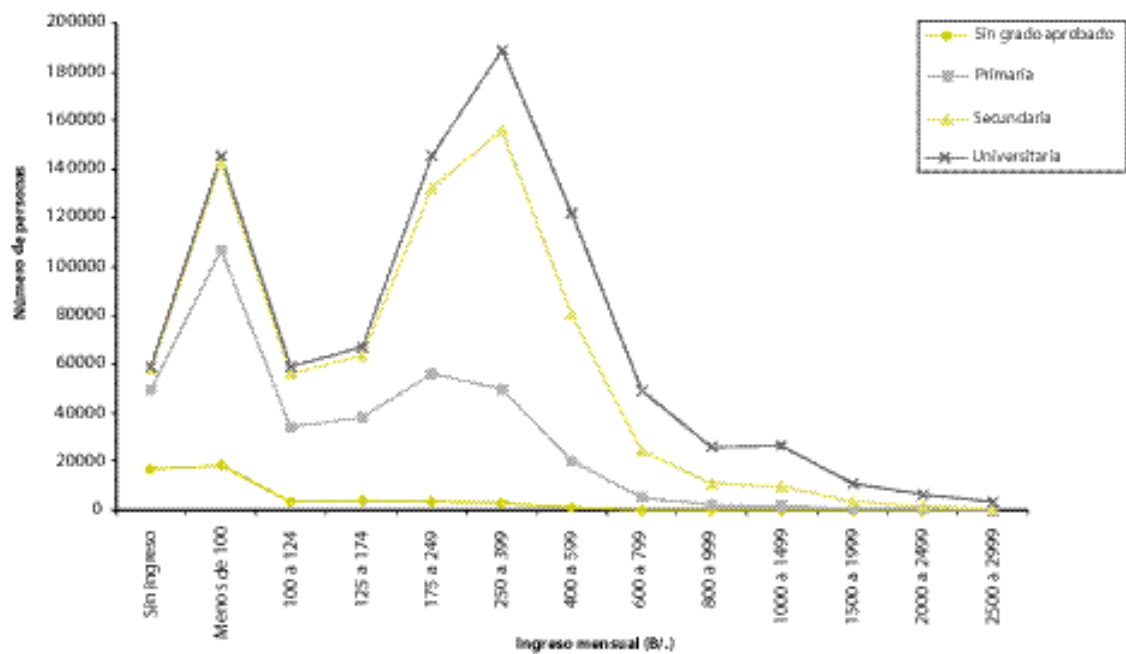
La relación entre nivel educativo y salario en la población ocupada es otro tema de interés en el análisis de la pobreza en el país. Según el Censo de 2000 se observa, por ejemplo, que las personas trabajadoras sin ingreso pertenecen mayormente (82.7%) a la población que tiene ninguna escolaridad (27.6%) o una escolaridad primaria (55.1%). Las personas que devengan menos de 124 balboas al mes corresponden a quienes han realizado estudios primarios (56.4%) y secundarios (27.6%); igualmente, aquéllos con escolaridad primaria y secundaria representan la mayor parte de las que ganan entre 125 y 249 balboas. Con educación secundaria (49.4%) y universitaria (22.3%) se encuentra la mayor parte de la población ocupada que percibe entre 250 y

Gráfica 4.9. Población ocupada sin grado alguno o educación primaria, por provincia. Año 2000.



Fuente:INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

Gráfica 4.10. Población ocupada de 10 años y más de edad, por ingreso mensual, según nivel de instrucción. Año 2000.



Fuente:INDH Panamá 2002, en base a datos de la Contraloría General de la República.

599 balboas de ingreso al mes. Las personas sin grado que alcanzan este ingreso representan apenas el 1.1% (Gráfica 4.10).

A medida que se asciende en la curva de ingreso, predomina la presencia de quienes han estudiado en los niveles superiores del sistema educativo. Así encontramos que, en el tramo de 800 y 999 balboas se concentra un 57.9% de personas con estudios universitarios, un 33.9% de personas con estudios secundarios, un 7.6% con estudios de primaria, y sólo el 0.6% de personas que no poseen grado. Ello equivale a decir que existe una brecha salarial muy grande por motivos educativos: se podría decir que un egresado de secundaria puede llegar a devengar hasta cuatro veces más que uno de primaria y dos veces menos que uno de educación superior. De este modo, la oportunidad educativa de la población puede representar un factor determinante en la participación de las personas en el mercado laboral y en la percepción de un ingreso que le permita una calidad de vida digna.

7. La eficiencia interna

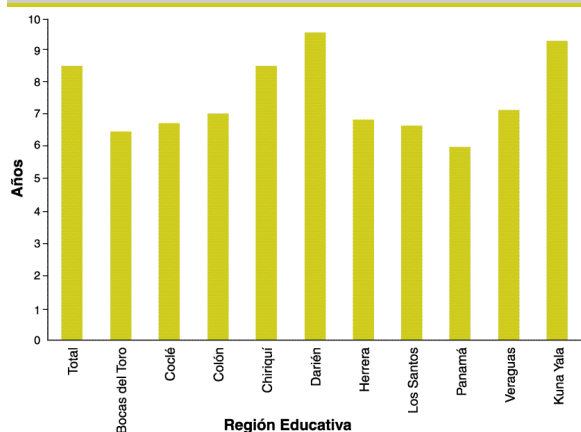
Una forma de conocer el rendimiento del sistema educativo, en la perspectiva de insumo/producto, es el estudio de la eficiencia interna mediante el seguimiento de una cohorte hipotética de estudiantes, desde su ingreso al primer año hasta su graduación del nivel, en el período correspondiente. Este estudio permite conocer el número de graduados al término de seis años, de los desertores, promovidos y los que repiten ⁽³⁵⁾.

Un análisis realizado en la cohorte de 1990 permitió conocer que en Primaria, por ejemplo, de cada 1000 alumnos matriculados en primer grado, se graduaban 419 sin reprobar en el año 1995. Después de tres años lectivos, el número de graduados era de 805 alumnos, incluyendo a los alumnos repetidores. Así se pudo conocer que, **para obtener una persona graduada en primaria se requieren 7.4 años/alumno y que la relación insumo/producto es de 1.25, lo que indica que existe un esfuerzo adicional del 25%. En la Educación Secundaria, este análisis reveló una eficiencia menor, pues para obtener una persona graduada se requieren 9.7 años/alumno, en lugar de los 6. Aquí la relación insumo/producto es de 1.63.**

Otro método de análisis, el de la eficiencia aparente, compara la matrícula del primer grado con la del sexto grado, en un mismo año. Según este método, en el año 2000, el 84.4 % de los estudiantes alcanzaban el sexto grado en 6 años. En cuanto a los resultados, las provincias de Darién (con 57.6%) y Chiriquí (con 62.9%) son las menos eficientes, lo mismo que la Comarca Kuna Yala (con 58.7%), mientras que Coclé (con 96.9%) aparece como la más eficiente. En el IIIer año sólo completan el 74.9% de los estudiantes, y en el VI año sólo el 51%. (Gráficas 4.11 y 4.12).

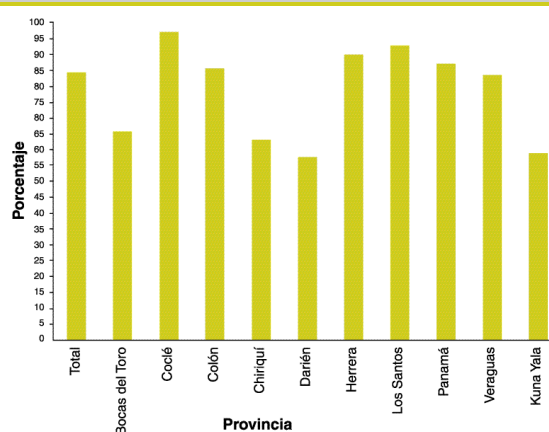
Entre los factores que permiten explicar mejor la eficiencia interna se encuentran los índices de repetición y deserción. Para la cohorte de Primaria y Secundaria (1990-1995), las tasas de repetición y deserción se indican en el Cuadro 4.8.

Gráfica 4.11. Promedio de años para graduarse de educación primaria, por provincia y comarca. Año 2000.



Fuente: Ministerio de Educación.

Gráfica 4.12. Alumnos que completan el sexto grado de primaria por provincia y comarca, (rendimiento aparente). Año 2000.



Fuente: Ministerio de Educación.

Cuadro 4.8. Tasas de Repetición y Deserción -Cohorte de Primaria y Secundaria. Años 1990-1995

		Educación Primaria (%)						
		Grados:	I	II	III	IV	V	VI
Repetición			17.6	14.0	10.3	7.6	5.6	1.8
Deserción			5.1	2.4	1.9	2.4	2.8	0.7

		Educación Secundaria (%)						
		Grados:	I	II	III	IV	V	VI
Repetición			11.6	11.6	8.2	5.4	5.3	3.6
Deserción			12.7	6.9	10.2	15.3	10.2	5.8

Fuente: Ministerio de Educación.

Recuadro 4.1

La repetición, un problema que tiene múltiples causas

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

La deserción en Secundaria guarda relación con la disponibilidad de este servicio, el impacto que tiene en muchos estudiantes el adaptarse a la organización multi-docente de este nivel (de un docente generalista en primaria a docentes por materias en secundaria), a

los costos familiares y sociales de esta educación (uniformes, libros, materiales, transporte, merienda, etc.), a la necesidad de trabajar, y a una oferta educativa más limitada, especialmente en la Media antiguo segundo ciclo).

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

Datos más recientes del Ministerio de Educación (1999 y 2000) muestran un descenso en estas tasas de repetición y deserción en la Educación Primaria. La repetición en el primer grado cayó al 10.9 %, en el segundo grado al 9.8%, y en el sexto grado al 1.3%. La deserción bajó en el primer grado a 4.4%, y en el sexto grado a 0.5%⁽³⁶⁾.

8. Los contenidos y estrategias de aprendizaje poseen poca relevancia social y contribuyen poco a la preparación para enfrentar los desafíos de la sociedad del conocimiento

El significado y alcance de la educación de un país no se define únicamente por la cantidad de escuelas y

Recuadro 4.2**El proceso de enseñanza y aprendizaje en los pueblos indígenas**

La Ley Orgánica de Educación y las leyes que crean las comarcas indígenas disponen que la educación en estas áreas deberá desarrollarse mediante un enfoque bilingüe e intercultural, tomando en cuenta la preservación, el desarrollo y el respeto hacia la identidad y el patrimonio cultural de estos pueblos. Estudios recientes sobre este fenómeno indican, sin embargo, que no existe la educación bilingüe e intercultural, visto que los docentes (generalmente no indígenas) enseñan con base en un programa nacional que aplican con criterio uniforme a toda la población escolar del país, y en el idioma español. Se carece de lineamientos y medidas institucionales referidas a la adecuación curricular o la adaptación de métodos y técnicas para la contextualización del programa de estudio a la realidad socio-cultural de los pueblos indígenas⁽³⁷⁾.

El choque cultural en general es muy fuerte: por un lado está una cultura cotidiana indígena con valores, visiones, referentes y una lengua singular que aportan los niños y niñas que van a la escuela por primera vez mientras que, por el otro lado, se presenta una cultura escolar con patrones, contenidos, lengua y procedimientos diferentes. La existencia de escuelas incompletas y de aulas multigrado, y la disfuncionalidad de los procesos pedagógicos en la escuela primaria, sumadas a la falta de personal docente debidamente entrenado, y de recursos y materiales educativos suficientes y adecuados a esas particularidades culturales, son factores que frecuentemente generan desventajas educativas en la niñez indígena y problemas de repetición y deserción que les impiden el ejercicio pleno del derecho a una Educación Básica de calidad.

personal docente que posea, ni por el acceso a la formación que tiene la población, sino que se definen también por la calidad de los aprendizajes que se adquieren bajo la orientación del centro escolar. Se reconoce, en general, que las escuelas panameñas que sirven a las amplias mayorías nacionales y a los sectores pobres e indígenas están afectadas por la débil calidad de los aprendizajes que ofrecen.

Una de las razones que puede explicar esta situación es el carácter pasivo de las relaciones pedagógicas que se expresan en el aula de clases, puesto que en la práctica pedagógica predominan los métodos frontales, repetitivos y expositivos. El docente se convierte en proveedor de información y los estudiantes en depositarios pasivos de datos que deben repetir al momento de ser evaluados. En el caso específico de los niños y niñas de las áreas indígenas y rurales, los temas curriculares y los ejemplos que se ofrecen muchas veces carecen de significado y pertinencia para ellos, y no se aprovechan los conocimientos previos y los aspectos de la cultura cotidiana como parte activa del proceso de aprendizaje (la familia, el barrio, la comunidad, el país)⁽³⁸⁾. Las necesidades básicas de aprendizaje, un

concepto que aportó la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Tailandia, 1999), provee un marco de referencia útil acerca de lo que se espera de la escuela en los primeros años de formación⁽³⁹⁾.

9. El personal docente, factor esencial en la nueva educación, está negativamente afectado por el insuficiente desempeño, la falta de motivación y los pocos incentivos a su labor

El personal docente es considerado un factor determinante en la calidad de la educación y es, quizás, el factor que mejor garantizaría en el largo plazo la continuidad y el éxito de los cambios y la nueva cultura educativa. Los cambios rápidos que se observan en todas las dimensiones de la vida de las personas generan cambios también en los sistemas educativos y en el funcionamiento de la escuela: se espera que el docente no sólo acompañe estos cambios, sino que, desde sus posibilidades, también los encabece. Tal como lo expresa el Informe Delors, "ésto significa que esperamos mucho del personal docente, que se le exigirá mucho... El aporte de maestros y profesores es esencial para preparar a los jóvenes, no sólo para que

aborden el porvenir con confianza, sino para que ellos mismos lo edifiquen de manera resuelta y responsable⁽⁴⁰⁾"

Los niños y niñas opinan acerca de cómo debe ser un buen docente:

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

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

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

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

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

El gran desafío en este contexto se refiere a que, si bien la calidad y pertinencia de la educación depende de los buenos docentes, también la situación del docente depende de la educación. Tal como lo reconoce la OIT-UNESCO, si la enseñanza no inspira confianza ni goza del apoyo de la comunidad, tampoco el personal docente podrá contar con ese respaldo. Cuando la sociedad subestima la función del sistema educativo y no valora suficientemente sus aportes, se desvaloriza obligatoriamente la situación de las personas responsables de ejercer la función docente. Igualmente, el respeto que se tiene por los educadores engendra respeto por la función que desempeñan. Cuando la profesión docente está mal vista en la sociedad, este prejuicio se hace extensivo también al sistema educativo oficial⁽⁴¹⁾.

En este sentido el **INDH Panamá 2002** indica que, a pesar de que Panamá ha mostrado un interés especial en la formación y capacitación, y de que actualmente contamos con una buena oferta de personal docente titulado, persisten interrogantes en cuanto al nivel de preparación de este personal para realizar una labor docente de calidad. Resalta particularmente la necesidad de fortalecer los vínculos entre el Ministerio de

Educación, como empleador, y las instituciones universitarias como formadoras, para unificar criterios sobre los nuevos requerimientos en cuanto a la calidad de la formación de los docentes panameños, puesto que la calidad de la educación puede verse seriamente afectada, tanto si el docente no posee las capacidades y las competencias, como si no se le ofrecen las oportunidades profesionales y la motivación necesarias para que logre un desempeño óptimo.

10. Debilidades en la formación y capacitación del personal docente

Una buena parte de la población panameña percibe que la formación docente es deficiente y que tiene debilidades marcadas en cuanto los contenidos o saberes a transmitir (¿Qué enseñar?), así como en el manejo de las estrategias y técnicas didácticas (¿Cómo enseñar?) y de las situaciones relacionadas con la gestión eficiente del aula. Esta percepción obedece tal vez al hecho de que la mayor parte de los programas de formación y capacitación docente en servicio gira aún en torno a esquemas tradicionales que dejan de lado otros asuntos fundamentales, tales como el conocimiento matemático y del lenguaje, el desarrollo del pensamiento crítico y creativo, los valores, y el empleo de métodos que aseguren aprendizajes efectivos en las y los estudiantes.

Es necesario hacer notar, no obstante, que lejos están los tiempos en que, para ser maestro en Panamá, se requerían tres años de formación por encima del sexto grado de la escuela primaria (1926); a partir de 1995 se estableció que todos los docentes del país deben ser formados en el nivel superior, en lugar de los tres años en la Escuela Normal, a partir del primer ciclo secundario. Al pasar la formación docente de las escuelas normales al nivel superior, no obstante, muchos panameños consideran que se perdió algo de la "magia pedagógica", y que la mística, la dedicación y el arte de enseñar que adquirirían los egresados de las escuelas normales han pasado a un segundo plano en las universidades nacionales.

Otra esfera de preocupación radica en que el personal docente que labora en las escuelas parece carecer de la formación necesaria para lograr crecientes niveles de desempeño profesional, y que, a pesar de la significativa inversión anual en acciones de capacitación en servicio, persisten debilidades importantes. El carácter genérico y

Recuadro 4.3**Fundación Gabriel Lewis Galindo - "El Educador del Siglo XXI"****A. Antecedentes**

La Fundación fue creada en 1997, en memoria de Gabriel Lewis Galindo, con la visión de contribuir con el fortalecimiento del sistema educativo en Panamá. Con las contribuciones de la empresa privada, la fundación ha equipado con programas educativos y acceso a Internet a 11 centros de recursos (9 escuelas, 1 centro para niños de Casa Esperanza, y 1 centro de las Madres; Maestras en Panamá), llamados "Salón del Siglo XXI".

El programa identifica al docente como uno de los sujetos promotores de cambio más importantes dentro del sistema educativo. Enfoca la capacitación del docente hacia actitudes conducentes al desempeño como mediador/a de los procesos activos de aprendizaje de los/las educandos (as), y coloca al niño y la niña al centro del proceso hacia una formación integral.

B. Objetivo general

- Ofrecer al educador un programa de formación integral, desde una perspectiva personal y profesional, para que sea capaz de ofrecer un modelo de formación adecuada a la realidad de los niños y niñas de este siglo, que promueva el

desarrollo de su potencial dentro de un ambiente favorable para el aprendizaje y la formación de valores.

C. Elementos innovadores

- Fortalece el desarrollo personal y profesional del docente, respetando el estilo propio del/la docente, pero abierto al uso de estrategias de "aprender haciendo".
- Enfatiza la adopción de nuevas actitudes que reconozcan las necesidades de los niños y las niñas por parte de los maestros capacitados.
- Se inserta dentro de la filosofía pedagógica de la Estrategia Decenal de Educación.
- Reconoce, de forma explícita, "la realidad de la sociedad actual" y el rol de la escuela como un centro para la formación "integral" de sus educandas/os.
- Aplica, concientiza, evalúa y sensibiliza.

Fuente: Síntesis de 15 experiencias educativas innovadoras presentadas en un Taller del Grupo Temático.

poco focalizado de los seminarios y talleres, la escasa relación entre lo que se ofrece en la capacitación y los problemas que enfrenta el docente en la tarea pedagógica, y el uso continuado de métodos frontales y enfoques tradicionales, aunado a la falta de compromiso de los beneficiarios para transferir lo aprendido al aula de clases, son factores que están influyendo decididamente en el poco éxito de estos programas.

11. Motivación e incentivos en la profesión docente

Contar con educadores bien preparados, competentes y dedicados a la labor de enseñanza-aprendizaje es una aspiración de la sociedad, entendiéndose que el desfase en la calidad entre el trabajo de un buen y un mal educador

hace la diferencia en los resultados académicos de sus estudiantes. Esta diferencia generalmente pone en evidencia, a su vez, la motivación y los incentivos que tiene la profesión docente y los cuales dependen de diversos factores, como son la selección (es decir atraer a los más talentosos y calificados); la evaluación, la supervisión y la rendición de cuentas; el desarrollo profesional y el apoyo a la docencia; las recompensas y el reconocimiento (salario, promoción y prestigio); y las condiciones del lugar y ambiente de trabajo (ventilación, amplitud, iluminación, materiales, mobiliario, seguridad).

Se percibe generalmente que existe poca motivación e incentivos en los educadores panameños en razón de los bajos ingresos, las pocas oportunidades de desarrollo profesional y el deplorable estatus social en el que se

encuentra sumida la profesión docente. Los estudiantes universitarios de mayor capacidad intelectual e inquietudes profesionales optan usualmente por carreras más prestigiosas, mientras que muchas personas con menor interés y disposición para el estudio y la investigación son las que optan por los estudios pedagógicos y la profesión docente.

Un estudio realizado sobre las limitaciones sociales de las y los educadores concluye que, en general, estos profesionales están siendo afectados negativamente por diversos factores como son⁽⁴²⁾:

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

12. Al carecer de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, el sistema educativo tiene dificultades para renovarse

Una de las políticas que más se impulsa regionalmente en los últimos años guarda relación con la evaluación de los logros educativos, a partir de estándares educativos debidamente consensuados, así como de los medios técnicos para medir los logros en los aprendizajes y la responsabilidad que en ellos tienen los actores educativos. La evaluación representa, por consiguiente, un valioso instrumento de rendición de cuentas a la

familia y a la comunidad sobre los logros obtenidos y acerca de las brechas existentes en materia educativa. Permite también fortalecer la autoridad y confianza de directivos, docentes y comunidad, al tener información sobre los procesos y resultados de la educación y poder realizar los cambios que se requieren para mejorar los aprendizajes.

En Panamá, en 1995 se estableció el 31 de octubre como el "Día de la Evaluación" y se realizó la primera evaluación masiva y nacional, con estudiantes de VI grado de Primaria, y de III y VI año de Educación Secundaria, en las asignaturas de Español y Matemática. Estas evaluaciones muestrales continuaron durante 1996, 1997 y 1998, pero el proceso se vio afectado por la poca sostenibilidad técnica y administrativa, la insuficiencia de recursos especializados en el tema, y la escasa utilización de sus resultados. Ello ha impedido que el país cuente aún con un sistema que le permita definir sus estándares, medir sus logros, difundir sus resultados y tomar decisiones para mejorar la educación, impulsando así una auténtica cultura de evaluación y mejoramiento continuo de la educación nacional. En resumen, los resultados de la evaluación representan un factor de importancia para medir también la eficacia de la escuela, y el desempeño de docentes y directores de los centros escolares (PREAL, 2000: p. 24).

13. La planificación y gestión del sistema actual responden insuficientemente a las exigencias de una gerencia moderna y eficiente, y a las demandas de las poblaciones locales

La descentralización es un proceso que ha generado gran interés en los gobiernos y sociedades de la región latinoamericana en los últimos años, y también ha ocupado un lugar destacado en el debate sobre la reforma de los sistemas educativos. Los argumentos que favorecen esta opción van, desde los efectos que tiene en la equidad y calidad de la educación, hasta los que sustentan su importancia por las consecuencias financieras y políticas que tiene su aplicación. Siendo un proceso asociado a la forma de gobierno y al proceso de ejercer el poder, su implementación debe analizarse en el contexto de la historia de nuestros países⁽⁴³⁾.

En toda América Latina, la descentralización es considerada como un medio para lograr los objetivos propuestos (tomando en consideración los efectos

políticos, sociales, financieros y administrativos de esta medida), y no como un fin en sí mismo. La descentralización entraña, igualmente, nuevas relaciones de poder. Se habla del poder que pierde una instancia central del estatal, provincial o departamental, y de poderes que se transfieren a otros actores a nivel municipal, institucional o regional.

La descentralización es un modelo organizativo opuesto a la centralización, situación en la cual la instancia superior de la organización concentra las decisiones, los recursos y el poder. Entre la centralización y la descentralización se ubica el proceso de desconcentración, mediante el cual el nivel central delega funciones y tareas a una instancia menor, pero reteniendo el poder sobre los asuntos más importantes (nombramientos, traslados, mantenimiento de infraestructura, etc.).

a) La descentralización educativa en Panamá

La descentralización educativa ha estado presente en la mesa del debate sobre temas educativos desde principios de la República. Pasando por los intentos de descentralización que se dieron en el marco de la Reforma Educativa de los años setenta -la experiencia de las unidades descentralizadas de educación y la nuclearización educativa, un modelo organizativo que se propuso fomentar la participación de los actores sociales y educativos en las áreas rurales-, encontramos que, en 1997, se aprobó la Ley 28, que establece la descentralización del sistema educativo panameño mediante la creación de las Juntas Educativas Regionales y las Juntas Educativas Escolares, que son instituciones dependientes administrativa y financieramente del Ministerio de Educación, pero con plena autonomía funcional. Estos organismos están integrados por representantes del Órgano Ejecutivo, los gremios docentes, los padres y madres de familia, y representantes de la sociedad civil.

Una vez aprobada la Ley, el Ministerio de Educación inició su implementación pero la misma se vio afectada por diversos factores, incluyendo la falta de capacitación de sus miembros, y la escasez de recursos y de equipos. En septiembre de 1999 se plantearon cambios en la implementación de la Ley para recoger algunas de las lecciones derivadas de la experiencia, pero éstos continúan pendientes de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

En conclusión, Panamá no ha definido aún un nuevo modelo de gestión del sistema educativo. El debate de la descentralización es tan antiguo como reciente, pues depende de las condiciones políticas y socioeconómicas que lleven a revisar los esquemas organizativos existentes, así como de las tendencias que se observan en otras regiones y países.

14. Aunque se incrementan los recursos, la gestión financiera en educación carece de la eficiencia deseada para lograr mejores resultados

Durante la década de los '90 se pudo apreciar un gran interés por aumentar el presupuesto del sector educativo, tanto en el rubro de funcionamiento como en el de inversiones. Un indicador del financiamiento educativo guarda relación con el costo anual por alumno, el cual es variable según nivel, pero que ha mostrado una tendencia a incrementarse a lo largo de la pasada década. El costo per cápita en pre-primaria y primaria pasó, de 269.7 balboas en 1990, a 378.4 balboas en 1999. En la Media varió de 336.0 balboas a 476.9 balboas; y, en la superior universitaria, se elevó de 1,091.0 balboas a 1,222.5 balboas por estudiante.

El costo anual por alumno también difiere según el tipo de estudios (técnicos o académicos) o el tipo de carreras universitarias. Según datos de 1995, el costo anual por estudiante en la carrera de Administración de Empresas de la Universidad de Panamá era de 473.00 balboas, mientras que en Odontología era de 5,932 balboas, y en Ciencias Naturales era de 7,609.00 balboas. Este fenómeno puede explicar también el gran número de universidades particulares con ofertas académicas que requieren poca inversión en infraestructura tecnológica o científica.

a. La baja eficiencia interna genera sobre-costos educativos

Se puede conocer la eficiencia del gasto educativo mediante el análisis de la relación entre la cantidad de repetidores y el costo unitario por estudiante. Así, de acuerdo con cifras del Ministerio de Educación, **en el 2000 se registraron en la Educación Primaria oficial unos 24,880 repitientes, a un costo por estudiante de 378.42 balboas. En Secundaria se registraron 9,514 estudiantes repitientes, a un costo per cápita de 476.91 balboas. En ambos niveles se estima el sobre-coste educativo por repetición en 13,952,410.34 balboas.**

Aún cuando la pasada década mostró una tendencia a disminuir la repetición en términos relativos, su monto en cifras absolutas varía poco y los costos unitarios se incrementan cada año. Si bien se podría sustentar que la repetición es una tradición del sistema, y que algo aprenden los estudiantes repetidores, este proceso debe estudiarse con cuidado. Si las escuelas no se hicieron ni para fracasar ni para expulsar a sus alumnos; si se crearon para enseñar, transmitir la cultura y promover los aprendizajes de todos, entonces ¿por qué existen repitentes en esta magnitud y, sobre todo, en las zonas pobres?

b. La débil gestión afecta la ejecución de los proyectos educativos

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, en el año 2000, el Ministerio de Educación mantenía en ejecución seis proyectos de inversión importantes, por un monto de B/.70.7 millones. Estos proyectos están orientados especialmente a construcciones y mantenimiento escolar (B/.26.6 millones), equipamiento de escuelas (B/.7.3 millones); mejoramiento de la calidad de la educación - PRODE (B/.13.5 millones); nutrición escolar (B/.13.2 millones); mejoramiento de la Educación Básica - Banco Mundial (B/.10.0 millones); e igualdad de oportunidades (B/.322 mil). Estos fondos extraordinarios fueron ejecutados, en promedio, en un 72.9%. La ejecución menor se observó en construcciones escolares (32.1%), un área crítica del sistema que está relacionada con el ambiente apropiado para los aprendizajes; el mayor porcentaje fue alcanzado en nutrición escolar (99.1%).

Otro caso ilustrativo de la débil gestión lo ofrecen los proyectos educativos para la población indígena. Según el Ministerio de Educación, al menos seis proyectos con financiamiento internacional para promover la alfabetización y la educación bilingüe - intercultural se impulsaron a partir de fines de los años '80. Organismos como el BID, UNESCO, UNICEF y la Unión Europea, y países como Canadá, aportaron recursos financieros y colaboración técnica para contribuir al mejoramiento de la educación en los pueblos indígenas y apoyar el desarrollo de la enseñanza con un enfoque más centrado en la lengua y la cultura de estos grupos de población. Estos proyectos se vieron afectados, no obstante, por la poca eficiencia y la falta de continuidad de sus operaciones, lo cual impidió el logro de los resultados esperados y el impacto en las condiciones educativas de la población.

El Proyecto MINEDUC para la alfabetización y capacitación en las áreas marginales correspondientes a la población Ngöbe y Kuna, por ejemplo, fue suspendido a raíz de la crisis política de 1989 y, al reanudarse, se hizo bajo un esquema que descuidó el uso del método bilingüe, para ser reemplazado por el Español. El de la UNESCO - Ministerio de Educación para mujeres de la Comarca Emberá no se concluyó "por los constantes cambios administrativos surgidos en la Oficina de Coordinación con la UNESCO, en el Ministerio de Educación". El Proyecto de Alfabetización y Post-Alfabetización Bilingüe Ngöbe del Oriente Chiricano tuvo logros importantes, pero la falta de supervisión y seguimiento afectaron su impacto. (Marmolejo et al., 2000).

Otra línea de análisis que conviene explorar es la del sobre-costo de funcionamiento de la educación, cuando los grupos son menores a la norma nacional. La relación estudiante-docente indica que, en 1997, el número de alumnos por docente en la República era de 25 en Educación Primaria y de 18 en la Media. Hay provincias como Los Santos (19), Herrera (21) y Veraguas (21), sin embargo, que estaban por debajo del promedio nacional en la Primaria, lo mismo que en la Media. A través de un análisis más detallado se podrían identificar, dentro de las provincias, las escuelas con grupos entre 12 y 18 estudiantes por maestros o profesores. Los llamados alumnos de "cartón" o invisibles, son una nota que caracteriza estos casos, ante insuficientes controles por parte de la dirección y supervisión del proceso de matrícula y asistencia escolar.

Como se puede apreciar, en los últimos años el país ha contado con recursos suplementarios para mejorar la equidad y la calidad de la educación, en beneficio de los grupos marginales del campo y de la ciudad. La dificultad mayor consiste en la débil capacidad de gestión y la falta de continuidad en las acciones comprometidas, lo cual revela la insuficiente voluntad política por cumplir con estos proyectos, independientemente del Gobierno o grupo de personas que los hayan incubado o promovido. Esta debilidad en la gestión, más que la falta de recursos, parece ser uno de los factores que impide que los servicios educativos lleguen, a quienes debe llegar, con la calidad y la eficiencia necesarias.

c. Sólo el 16.8% de los aportes del sector privado llega a las áreas rurales

Tradicionalmente en Panamá se ha reconocido la

Recuadro 4.4**Fundación EMPRETEC Panamá - “Programa de Desarrollo de la Capacidad Emprendedora”****A. Antecedentes**

Se crea a raíz del Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable No. ATN/MH-6720-RG entre la Fundación para la Libertad Ciudadana y el BID, y se deriva del Proyecto Empretec de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

El programa Empretec se ofrece en América Latina, África y Europa para dar soporte integral a la pequeña y mediana empresa mediante el fomento del crecimiento, la innovación y los valores. En base al mismo nace la Fundación Empretec Panamá, una nueva entidad, sin fines de lucro, y bajo el financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones-FOMIN-BID y de la propia Fundación Empretec. El Programa lleva 36 meses de duración, a partir de febrero del año 2000.

B. Población

- Adultos con potencial de liderazgo emprendedor.

C. Objetivo general

- Promover la conducta emprendedora en Panamá, a fin de lograr una mejora en los niveles de vida de todos los panameños.

CH. Elementos innovadores

- Trabaja sobre la premisa de que la capacidad de emprendedores se puede mejorar y fortalecer.
- Uso de la metodología propia de la andragogía, o aprendizaje de adultos.
- Trabaja sobre la conducta, valores y actitudes de la persona.
- Se orienta hacia la auto-evaluación para propulsar cambios y la adquisición de compromisos propios.
- Provee un seguimiento, a través de asistencia técnica.
- Orientado hacia la educación informal, con pertinencia directa hacia el trabajo.

Fuente: Síntesis de 15 experiencias educativas innovadoras presentadas en un Taller del Grupo Temático.

importancia que tiene el aporte del sector privado a la educación, reconocimiento que crece en los momentos actuales. Un estudio realizado recientemente por PREAL y la Unión de Centros Educativos Particulares, mediante la aplicación de una encuesta a una muestra de cien empresas que operan en los diversos sectores económicos del país, mostró algunos resultados interesantes, a saber:

- Las empresas privadas apoyan de modo diversa la educación: con becas, asistencia técnica, aportes financieros, construcción de infraestructura escolar, alfabetización, capacitación laboral, capacitación de docentes, suministro de textos y útiles escolares, suministro de alimentos, y capacitación a padres de familia, entre otros.
- La mitad de estos apoyos se ofrece de modo permanente, y la otra mitad, ocasionalmente.

- La mayor parte de esta colaboración es recibida en las provincias de Chiriquí, Colón y Panamá; sólo el 16.8% de estos beneficios llega a las áreas rurales.

Los aportes de la empresa privada responden usualmente a solicitudes específicas, y es evidente que se requiere entonces incentivar esta valiosa colaboración, pero insertándola dentro de una estrategia de acción que ofrezca resultados más duraderos y efectivos en el sistema.

B. Los problemas y brechas

La educación panameña ha recorrido un camino difícil y a veces contradictorio. Ésta ha contribuido a difundir la alfabetización y la escolarización en una buena parte de la sociedad pero, pudiendo haber sido un factor esencial de movilidad social para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo humano, su oferta desigual y la poca relevancia social de sus contenidos le han impedido

cumplir con su misión en momentos históricos del país. En relación con la pobreza y la desigualdad, la educación panameña muestra un conjunto de oportunidades –capital difícil de atesorar–, pero también brechas profundas que son expresión fehaciente de diferencias e inequidades, y reflejo de la condición de una sociedad dispar y excluyente en donde el sistema educativo funciona a dos velocidades.

Las potencialidades se observan en un conjunto de factores:

- Una sociedad consciente en general, de que la educación es una herramienta de desarrollo personal y nacional;
 - un sistema con amplia y diversa base jurídica, recientemente actualizada, que apunta a su renovación y democratización;
 - una red extensa de escuelas primarias que ofrecen una cobertura casi universal de educación primaria;
 - una oferta educativa de Preescolar y de Media en un amplio número de áreas;
 - un decreciente analfabetismo;
 - una participación ascendente de las mujeres en la educación;
 - un incremento en el número de instituciones en la oferta de carreras de educación superior;
 - un elevado número de profesionales formados en diversas áreas de especialidad;
 - una abundante disponibilidad de personal docente titulado en la mayor parte de las especialidades del sistema;
 - unas estrategias e innovaciones de cambio educativo que se han formulado y pactado;
 - un crecimiento progresivo del aporte financiero del Estado a la educación, en términos absolutos y relativos;
 - una contribución del sector privado mediante servicios educativos y asignaciones monetarias y no monetarias;
 - un monto considerable de recursos obtenidos por la vía de la cooperación internacional; y
 - un entorno nacional e internacional favorable a los cambios educativos.
- Las brechas representan, en cambio, la distancia entre lo esperado y lo alcanzado, entre lo básico que se desea y la realidad que se materializa. En este sentido, hay numerosas realidades que marcan cuán importantes son esas brechas educativas en nuestro país:
- La principal brecha educativa en Panamá es la desigual distribución de las oportunidades educativas entre los diversos grupos de población, lo cual refuerza la pobreza y la inequidad social;
 - Los grupos pobres tienen menos escolaridad y menos acceso, tanto al mercado laboral, como a un salario adecuado para llevar una vida digna;
 - La escolaridad en los grupos no pobres llega a ser el doble de la de los grupos pobres;
 - Las escuelas que sirven a las grandes mayorías nacionales y a los pobres son menos eficaces que las que sirven a los hogares no pobres;
 - La nueva Ley Orgánica, que tiene orientaciones para la transformación educativa, no se ha implementado totalmente;
 - La mayoría de las escuelas funcionan con normas de los años cincuenta, sesenta y ochenta;
 - El sistema cuenta con recursos importantes que no son bien aprovechados, ante la ineficiencia en el gasto y las inversiones;
 - Al docente se le ha incrementado su nivel académico, pero se le han mantenido o reducido las competencias profesionales específicas que requiere para enseñar y lograr aprendizajes eficaces;
 - Existe un centralismo absorbente y rígido que refuerza el nivel superior del sistema, pero que debilita la creatividad, iniciativa y participación de las regiones educativas y los centros escolares;
 - El país ha contado con propuestas de cambio educativo imaginativas y pactadas socialmente, pero se discontinúa su aplicación al cambiar las políticas educativas;

- El sistema ha crecido y se ha hecho más complejo, pero carece de mecanismos de investigación, planificación y evaluación que regulen su desarrollo;
- Se cuenta con iniciativas de cambio educativo impulsadas por diversos grupos, pero se carece de una estrategia y voluntad para trabajar en función de un proyecto educativo común de toda la sociedad.

Las oportunidades y brechas que se han enunciado aquí ofrecen referentes para una reflexión sobre el pasado y el presente de la educación panameña, a partir de los cuales se podría construir la educación que se desea en el futuro.

Conviene advertir que, si este paso se posterga demasiado, el sistema educativo no colapsará, pero encontraremos que las nuevas generaciones y la propia sociedad padecerán la ausencia de una oportuna y sabia decisión acerca de la formación de su más importante recurso nacional. Y, si bien nunca es tarde para hacer educación de calidad, como dijera un sabio latinoamericano, cuanto antes se inicie este proceso, más esperanza se ofrecerá al porvenir de la sociedad, la niñez y la juventud de nuestro país.

IV. Superando la pobreza para construir oportunidades y cimentar el Desarrollo Humano en el país

Habiendo planteado con anterioridad en este capítulo los logros, problemas y brechas que caracterizan a la educación panameña, se ofrecen a continuación sugerencias que pueden ser útiles como insumos para la formulación y puesta en práctica de políticas que reduzcan los índices de pobreza y el riesgo social que se advierte en la sociedad panameña.

A. *Los fines primordiales del modelo organizativo que se adopte deben ser: mejorar la equidad, aumentar la calidad y reforzar la eficiencia del sistema educativo*

Una vía para lograrlo lo anterior mediante una concertación nacional en beneficio de una educación

con equidad y calidad, que privilegie estrategias como las siguientes:

- Focalizar la atención en los grupos pobres, mediante los estudios, planes y proyectos que permitan asegurar una educación básica de calidad para todos, otorgando elevada prioridad a los sectores excluidos o rezagados de las oportunidades educativas.
- Atender con prioridad el problema del analfabetismo de los grupos más pobres, principalmente en las áreas indígenas, y elevar el nivel educativo de la mujer en esos contextos.
- Implementar en las escuelas indígenas la educación bilingüe-intercultural, con docentes debidamente formados y motivados, y con los textos, guías y materiales educativos para cumplir este objetivo.
- Fomentar la educación para el trabajo y para la vida en todos los espacios y experiencias formativas que puedan realizarse, desde los programas de alfabetización y post-alfabetización, propiciando los diversos medios y modalidades de enseñanza - aprendizaje. La aplicación del enfoque de comportamiento emprendedor será indispensable en este caso.
- Asegurar que los niños del área rural, indígena y urbano-marginal cuenten, en su escuela, con una merienda y almuerzo diario que provean los nutrientes indispensables para una salud integral.
- Introducir la transformación curricular en la Educación Básica general y la Media, de modo planificado y diversificado y con sentido de gradualidad, asegurando las condiciones organizativas y materiales, y la preparación de docentes protagonistas de estos cambios.
- Incrementar la atención de la niñez menor de 5 años de las áreas rurales e indígenas mediante la expansión de los servicios de educación inicial y preescolar, como parte de las políticas nacionales de reducción de la pobreza y auspiciando la participación de la iniciativa privada.
- Reclutar docentes bien calificados, experimentados y motivados para que trabajen en escuelas de las

comunidades rurales, indígenas y urbano-marginales, ofreciéndoles los incentivos materiales y no materiales que aseguren su presencia y permanencia en esas áreas.

- Fortalecer las escuelas de aulas multigrado con docentes bien capacitados; con los textos, materiales y guías indispensables; y con un sistema permanente de asesoría pedagógica y curricular que asegure calidad en los aprendizajes.
- Articular escuelas de aulas multigrado a un centro de Educación Básica General que posea oferta de Premedia, de modo que se asegure la escolaridad básica y obligatoria establecida por la Constitución y la Ley.
- Mejorar las competencias del personal docente de la Básica y la Media, por medio de una política educativa que estimule la calidad en la formación mediante alianzas entre las universidades y el Ministerio de Educación, incentivos profesionales, y criterios de reclutamiento que permitan atraer y seleccionar a las personas más talentosas y motivadas hacia esta profesión.
- Fortalecer la capacidad de gestión, creatividad y participación de las escuelas para atender las necesidades educativas de sus estudiantes, mediante una efectiva descentralización que permita transferir a las regiones y centros escolares aquellos recursos, información y poder de decisión necesarios para desempeñar su rol.
- Promover estudios más específicos sobre las características educativas que presentan los grupos más pobres (situación, expectativas, servicios, y recursos, entre otros), cuyos resultados permitan sustentar las políticas y decisiones sobre el mejoramiento de la equidad, la pertinencia y la calidad de la educación para estos grupos de población.
- Crear y poner en marcha un sistema de evaluación y rendición de cuentas que facilite la generación de información sobre los logros académicos y administrativos del sistema, el tomar las decisiones más adecuadas, y la capacidad de mantener informada a la comunidad educativa sobre los procesos y resultados educativos.
- Mejorar la eficiencia en el gasto y la inversión educativa, modernizando las normas, criterios y mecanismos que contribuyen a burocratizar la gestión, que aumentan los costos del sistema y que subutilizan recursos valiosos que podrían mejorar las condiciones educativas y la calidad de vida de la población pobre.
- Impulsar el establecimiento de un sistema de planificación estratégica (al nivel central, regional e institucional-local) que utilice las herramientas científicas para elaborar estudios, planes y proyectos, prospecciones, proyecciones, escenarios y simulaciones, de modo que las políticas y decisiones que influyan en el futuro de la educación en el corto, mediano y largo plazo, estén sustentadas adecuadamente.
- Lograr un pacto político y social que permita la continuidad de los proyectos y políticas educativas más allá de los períodos de los gobiernos y de los ministros de educación.

Desde hace varios años, diversos países latinoamericanos han iniciado cambios en los sistemas educativos, con la finalidad de adecuarlos a las necesidades y demandas que les plantea un nuevo y complejo contexto socioeconómico y político. Producto de estas decisiones se han impulsado movimientos que, bajo diferentes denominaciones (reforma, modernización, transformación), apuntan a replantear el modelo educativo vigente y a proponer alternativas que contribuyan a lograr una educación con equidad, mayor calidad y eficiencia. A continuación una síntesis de algunas de estas experiencias, valoradas como exitosas por diversos estudios de organismos internacionales:

La Escuela Nueva. Es una experiencia educativa iniciada en Colombia desde la década de los años setenta, por iniciativa de un grupo de educadores apoyados financieramente por ONG's. Actualmente es un programa oficial del gobierno que abarca a unas 17, 000 escuelas, casi la mitad de los centros escolares rurales del país. En un porcentaje elevado, las escuelas funcionan con uno o dos docentes, quienes trabajan con varios grados simultáneamente, en comunidades cuya matrícula no justifica tener un maestro para cada grado. El aprendizaje activo de los estudiantes mediante el uso de diversos métodos (mesas de trabajo grupal, guías, bibliotecas, rincones, mapa escolar, diario escolar,

gobierno escolar, promoción flexible), y de otros materiales y apoyos que reciben del Ministerio, se convierte en lo fundamental del cambio pedagógico.⁽⁴⁴⁾

Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE). Representa una experiencia de Guatemala, iniciada en 1993, destinada a ofrecer educación a la tercera parte de la niñez que no asistía a la escuela primaria en las áreas rurales e indígenas del país. Su finalidad es aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación que deben recibir los estudiantes en los tres primeros grados de la escuela primaria. Unos 42 mil niños y niñas de Preescolar, y más de 237 mil de Educación Básica, son atendidos actualmente por PRONADE.⁽⁴⁵⁾

Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO). Constituye una experiencia educativa impulsada por El Salvador, a partir de 1993, para lograr que la comunidad asumiera mayor compromiso y responsabilidad en la contratación de maestros, mantenimiento escolar, la evaluación y el control de la calidad de los resultados educativos. Las escuelas del programa son administradas por una Asociación Comunal para la Educación (ACE), integrada por padres y madres de familia que, conjuntamente con los educadores, administran los recursos asignados por el Estado. Las escuelas de EDUCO funcionan en comunidades en donde no había escuela, o en áreas en donde las escuelas fueron cerradas por falta de docentes interesados en trabajar en zonas de difícil acceso, o por la inseguridad que generaba el conflicto armado. Se ha podido incorporar a sus beneficios a más de 200 mil niños, que representan dentro de la matrícula pública el 53% de la educación Parvularia, el 24% del primer grado, el 16% del segundo y el 11% del tercer grado.⁽⁴⁶⁾

Programa de Capacitación Orientado a Jóvenes. A fines de 1991 se inició en Chile un programa de capacitación laboral orientado a jóvenes de escasos recursos y poca experiencia en el trabajo. Este programa, a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, facilita la inserción laboral de la juventud, especialmente de los sectores marginados que no trabajan ni estudian, a través de una modalidad de capacitación que combina armoniosamente la pasantía en la empresa con prácticas y capacitación profesional. El programa incluye también opciones de formación profesional para el empleo por cuenta propia, en el caso de hombres y mujeres jóvenes que viven en condiciones de pobreza extrema. Los cursos

son administrados por empresas públicas o privadas que hayan participado en una licitación pública.⁽⁴⁷⁾

Las cuatro experiencias descritas sucintamente se refieren a esfuerzos por elevar las condiciones educativas de los grupos pobres y excluidos de las oportunidades de una vida decente. Ellas se insertan en procesos nacionales de cambio educativo, y se sustentan en la equidad y calidad de los aprendizajes. La participación de otros organismos y actores de la sociedad civil en la generación y gestión de estas innovaciones representa una característica esencial de estos procesos.

RECUADRO 4.5

Lecciones de la experiencia latinoamericana

La reciente experiencia latinoamericana en materia de reformas y transformación de los sistemas educativos ofrece una gama de ricas lecciones, algunas de las cuales podemos aprovechar con beneficio al proponernos definir el rumbo del esfuerzo de cambio que deberá realizar Panamá, en su búsqueda de una educación para la equidad y el desarrollo humano:

- La educación tiene valor renovado.
- La búsqueda de consensos y de concertación es fundamental.
- Los cambios no se pueden improvisar.
- La nueva educación demanda nueva institucionalidad.
- La evaluación de resultados asegura buenas decisiones educativas.
- Hay urgencia de asegurar la sostenibilidad de las políticas y cambios educativos.
- Una atención prioritaria debe prestarse a la equidad.
- La capacidad innovadora es fundamental en los procesos de cambio.
- Los aprendizajes de calidad son el centro de atención de los cambios.
- La importancia de la solidaridad internacional para apoyar la transformación de la educación.

B. Las políticas públicas educativas deben focalizarse para atender la pobreza

La atención focalizada a las escuelas de las áreas rurales e indígenas debe ser parte de una política pública educativa destinada a mejorar las condiciones de

desarrollo humano de esos grupos. La limitada existencia de centros y facilidades para estudiar (internados, transporte, becas, etc.) es una condicionante real para las oportunidades educativas del futuro de estos grupos humanos, pues no es la misma cantidad de habilitación la que requiere un niño indígena en Darién

Recuadro 4.6

SENACYT - "Proyecto de Esquemas de Aprendizaje Científico y Tecnológico" - (PEACYT)

A. Antecedentes

Proyecto para mejorar la educación de la ciencia, matemática y tecnología en las escuelas primarias y secundarias del país, facilitando entrenamiento y asistencia a un núcleo de docentes con el propósito de que adquieran capacitación y experiencias en las estrategias del Proyecto 2061, y adaptándolas a las necesidades de los educadores y estudiantes".

La ejecución se inició en el año 1999, habiéndose desarrollado durante 29 meses en los siguientes centros pilotos: Instituto Fermín Naudeau, Instituto Alberto Einstein, Centro Básico General Rep. de Haití, y la Universidad de Panamá. A partir del año 2000 se extendió a la Escuela María Ossa de Amador, Escuela Japón, Escuela Secundaria Pedro Pablo Sánchez, Instituto Superior Juan Demóstenes Arosemena, Escuela Josefina Tapia, Escuela Nuevo Arraiján, Escuela José Santos Puga y Escuela Elisa Chiari.

B. Población que atiende

Estudiantes de Educación Básica General

C. Objetivos generales

- Mejorar el aprendizaje de la ciencia, la matemática y la tecnología en las escuelas primarias y secundarias de Panamá, ayudando a los educadores a ser mejores educadores.
- Reemplazar los métodos memorísticos de información por la construcción de conocimientos por parte del propio estudiante,

con la ayuda de experiencias de aprendizaje efectivas que les faciliten los educadores; es decir, hacer de los estudiantes participantes activos de su propio aprendizaje.

- Reemplazar la cantidad de conocimientos de nuestro curriculum por la calidad de los conocimientos, de manera tal que el estudiante aprenda conceptos significativos y relevantes en el contexto de sus experiencias diarias.

CH. Elementos Innovadores

Es un proceso sistemático basado en el Proyecto 2061 de la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (siglas en inglés: AAAS), que propone:

- Ayudar a que los estudiantes desarrollen las ideas y hábitos mentales que necesitan para poder llegar a ser seres humanos compasivos, capaces de pensar por sí mismos y de encarar la vida con inteligencia.
- En base a un consenso de la comunidad científica "acerca de lo que debe ser un individuo que egresa de la escuela secundaria, se propone un conocimiento científico para todos, con la recomendación de que se reemplacen los contenidos extensos y con comprensión mínima... con la menor cantidad de contenido, pero con una mejor selección y mejor enseñados, para lograr comprensión."

Fuente: Síntesis de 15 experiencias educativas innovadoras presentadas en un Taller del Grupo Temático.

que un pobre urbano en Panamá. Hay problemas distintos que requieren enfocarse en esfuerzos distintos y ubicando las herramientas más fuertes al servicio de los sectores más débiles.

Una línea de reflexión y de trabajo podría orientarse hacia organizar adecuadamente el financiamiento privado de la educación, con miras a lograr incrementarlo. Existe un aporte desde los centros educativos particulares y las empresas. El reto sería aumentar esta participación en áreas prioritarias como la educación preescolar, la educación básica y la alfabetización, en favor de grupos pobres, a través del diseño de estímulos específicos para las empresas, personas naturales y organizaciones interesadas en contribuir con el desarrollo del capital humano del país a través de la educación.

C. Hay que acortar la brecha tecnológica

Otra fuente de desigualdad está asociada con el acceso a la tecnología como instrumento capaz de mejorar las condiciones productivas del país y las posibilidades de incorporar a los pobres a actividades laborales más competitivas. La "brecha digital" se produce en razón de que, en nuestros países, el acceso a la tecnología está limitado a sectores de altos ingresos, o de la clase media, o a algunas actividades económicas como la banca y la actividad financiera.

Existen grandes bolsones que han hecho que Panamá califique como menos que regular en su situación con respecto a la tecnología en los indicadores internacionales. Las advertencias mundiales para cerrar la brecha digital, como medida para combatir el incremento de la pobreza, se sustentan en las experiencias de diversos países que, al darle acceso a las comunidades pobres para que aprendieran a utilizar el instrumental tecnológico en su beneficio, han podido permitirles conectarse a fuentes de financiamiento internacionales para llevar a cabo pequeños proyectos de desarrollo que les han puesto en contacto con la sociedad de la información y el conocimiento de nuestra era.

Panamá ha venido haciendo esfuerzos en este sentido, pero tropieza con la gran dificultad de que no encuentra una audiencia lo suficientemente preparada para entender y utilizar la gama de posibilidades tecnológicas que van mucho más allá de un procesador de palabras. Así lo demuestra la reciente publicación sobre los Indicadores de Percepción Social de la Ciencia y la

Tecnología en Panamá (SENACYT, 2001). Entre los esfuerzos que se encaminan con mayor claridad hacia los pobres están las Infoplazas, cuyo potencial de desarrollo apenas está comenzando a explotarse en favor de las comunidades pobres del país y cuya filosofía se base en que la tecnología al servicio del desarrollo humano puede contribuir a la reducción de la pobreza. Como muy bien ha señalado Mark Mallock Brown, Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la tecnología per se no es una panacea, pero ofrece instrumentos cada vez más imprescindibles para mejorar la calidad de vida de las personas. No obstante, las disparidades existentes entre países, y dentro de los países también, ha puesto de relieve que la "brecha digital" puede ahondar las condiciones de pobreza y exclusión social de importantes sectores de la población. Al facilitarle a las comunidades pobres el acceso a la tecnología, se les abre nuevos horizontes en sus esfuerzos por superar la pobreza e integrarse a los mercados.

De cara al futuro, tal vez la acción clave es la inversión en, y el uso creativo de, la tecnología de telecomunicaciones e informática en la educación. Las escuelas rurales, indígenas y urbano-marginales generalmente no disponen de estos recursos, y sus estudiantes reflejan, por consiguiente, desventajas significativas frente al resto en cuanto al conocimiento y manejo de las tecnologías modernas. Cómo crear oportunidades igualitarias en el acceso a la informática y a las telecomunicaciones con fines de aprendizaje, y cómo evitar la ampliación de esa brecha tecnológica y en la calidad de los aprendizajes entre las áreas urbanas, indígenas y rurales, son preguntas fundamentales que deberán responderse a través de la puesta en ejecución de acciones innovadoras.

CH. Urge mejorar la calidad de los contenidos y del proceso de enseñanza-aprendizaje

En esta etapa de la historia, se reconoce que el caudal de conocimientos aumenta y se renueva a velocidades nunca antes vistas; se habla de renovaciones cada tres años en ciertas disciplinas científicas (biología, química, etc.), y de menos de 18 meses en otras más instrumentales (electricidad, telecomunicaciones, informática). De igual forma, la naturaleza transdisciplinaria del conocimiento nos habla de que los planes y programas de estudios deben estar marcados por la flexibilidad y estar dotados de los medios que

Recuadro 4.7**SENACYT - "Infoplazas"****A. Antecedentes**

Proyecto co-financiado por la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La **FUNDACIÓN INFOPLAZA** administra el proyecto, que es implementado conjuntamente con SENACYT.

Las Infoplazas son centros comunitarios de acceso a Internet con ventajas tarifarias brindadas por la empresa Cable & Wireless Panamá. Éstas se dan en asocio con fundaciones, asociaciones, juntas comunales, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, gobiernos locales, alcaldías, juntas locales, etc., de modo que los asociados comparten los costos de la instalación y la operación de la Infoplaza.

A través de las Infoplazas se ofrecen otros recursos de información, tales como materiales multi-medios interactivos, y capacitación y enseñanza a distancia a las áreas rurales y urbanas del país. Se desarrolla un archivo de información relativa a las actividades económicas y comerciales propias de la región de ubicación, además de su actividad social y cultura.

B. Población

- Comunidades a lo largo del país, en áreas urbanas y suburbanas.

C. Objetivo general

- Centros de acceso a la información que utilizan la tecnología informática y de las

telecomunicaciones para apoyar el desarrollo social y económico de las comunidades.

CH. Elementos innovadores

- Enlace entre esfuerzos públicos y privados para el beneficio de sectores en situaciones de marginación.
- Uso de tecnologías de punta por parte de sectores que, de otra forma, tendrían otro factor en su contra e incrementarían su estado de marginación o su total exclusión del contexto económico global.
- Una forma de capacitación en la tecnología y acceso al conocimiento en condiciones de falta de alternativas para lograr ese acceso.

D. Alcance

Las Infoplazas brindan la oportunidad de "un salto gigante" hacia el acceso al conocimiento por parte de poblaciones que de otra forma no lo tienen, lo cual puede significar un desarrollo económico y social más aproximado a lo equitativo. Es una oportunidad de transformación que ha de lograrse en la medida que se den una divulgación y promoción adecuadas de los servicios disponibles, teniendo como meta la capacitación general para toda la población comunitaria.

SENACYT, 2001

hagan posible su continua actualización y adecuación a las particularidades de la población que se sirve y su entorno.

En un campo como el de las ciencias, por dar un ejemplo, la magnitud y rapidez de los avances que se dan a nuestro alrededor - y sin que necesariamente participemos en ellos - nos hace reflexionar acerca de la imperiosa e impostergable necesidad de fomentar una

cultura en favor de la ciencia y la tecnología en el sistema educativo nacional. Es clave que las autoridades educativas fomentan las sinergias entre el sistema educativo y las instituciones nacionales dedicadas a promover el desarrollo científico y tecnológico del país, tales como la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) y la Ciudad del Saber, no sea que rápida e irremediamente se haga imposible acortar la distancia en desarrollo humano entre nuestro

Recuadro 4.8**INAFORP/COSPAAE - “Fortalecimiento del Sistema de Formación Profesional Dual”****A. Antecedentes**

Dentro del marco de cooperación técnica internacional entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de Alemania, en el año 1993 se inicia este Proyecto, cuya modalidad de formación profesional involucra al sector gubernamental y al sector privado.

B. Población que atiende

- La población meta son hombres y mujeres jóvenes de entre 14 y 20 años de edad, que hayan terminado su bachillerato de las provincias de Panamá, Colón y Chiriquí. Otros participantes de la gestión son los empresarios, coordinadores y monitores en las empresas formadoras, los integrantes de las comisiones técnicas, los programadores, los instructores, y los directivos de los centros colaboradores.

C. Objetivo general

- Generar la sinergia entre las partes del “Sistema Nacional de Formación Profesional Dual”, para garantizar su sostenibilidad una vez se retire la cooperación alemana.

CH. Elementos innovadores

- Formación teórico-práctica (1 a 2 años de duración).
- Se da en un 80% en empresas formadoras del sector privado, y en un 20% en el INAFORP.
- El aprendiz es contratado por la empresa, y adquiere el derecho a recibir el 70% del salario mínimo durante el primer año y el 90% en el segundo.
- El sector privado y el sector gubernamental trabajan juntos, no sólo en las políticas que orientan al sistema, sino también en la elaboración de la programación, el currículum y la evaluación de los aprendices.
- Se considera la variable género al incorporar a la mujer a esta modalidad de formación, tradicionalmente monopolizada por el hombre.

Fuente: Síntesis de 15 experiencias educativas innovadoras presentadas en un Taller del Grupo Temático.

país y los países más avanzados. Definir estrategias y experiencias de enseñanza-aprendizaje más activas, participativas y reflexivas, que redunden en efectos positivos sobre la calidad del rendimiento escolar del alumnado, y en la aplicación del conocimiento adquirido a su entorno sociocultural y natural, son tareas para acometer de inmediato.

D. Hay que aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión educativa

Al referirse a este tema, el Informe 'Mañana es Muy Tarde' expresa que:

"El modelo tradicional de gestión educativa es más una parte del problema que un instrumento de solución del mismo. ... hasta la fecha, la mayor parte de la gestión ha

estado en manos de los gobiernos, que la han ejercido en forma predominantemente centralista, burocrática y politizada.. La mayor parte de los ministerios de educación deciden sobre la construcción y equipamiento de las escuelas, la contratación y políticas de personal, la dotación de libros, los planes académicos y las evaluaciones, entre otros aspectos tanto académicos como administrativos. Las opiniones y requerimientos de personas que dirigen y administran localmente las escuelas y, en particular, de los padres de familia, rara vez son tomadas en cuenta. Los ministerios tienden a ser instituciones de crecimiento amorfo y sobrecargado de funciones, cuyos presupuestos y volúmenes de personal son relativamente altos..." (PREAL: 2000)

A pesar de que el centralismo en la toma de decisiones educativas ha sido parte inherente la República durante

toda su existencia, en estos momentos parece ser más un impedimento que un facilitador del desarrollo de la educación. Para remediar sus efectos se impone crear una nueva política de gestión educativa para Panamá, sin improvisaciones, sino desplegando un esfuerzo de largo plazo para poder producir el cambio social que supere la resistencia a la innovación y el temor a lo desconocido en los actores sociales, al tiempo que produzca transformaciones en la estructura y funcionamiento general del Estado. **Ello implica igualmente abocarse a tareas de planificación sistemática, asesoría continua, organización, participación amplia y, sobre todo, de preparación de los cuadros técnicos y administrativos que asumirán las responsabilidades de implementar el proceso.** La evaluación por objetivos, el seguimiento, y la rendición de cuentas a la comunidad deberán ser parte inseparable de una experiencia de esta naturaleza.

Cambiar el modelo de gestión educativa de un país es un proceso complejo, heterogéneo y diverso, que funciona de acuerdo con las condiciones nacionales y las políticas de desarrollo nacional y educativo, en un contexto de cambios económicos, políticos, culturales y científicos que se dan con gran velocidad e intensidad. En lo que se refiere a la atención de los grupos humanos más vulnerables, esto indica que el esfuerzo debería centrarse en fortalecer el papel de las universidades, las organizaciones indígenas, y la Unidad de Coordinación Técnica de Educación Indígena creada en el Ministerio de Educación, de modo que la consolidación de recursos humanos y materiales se traduzca en investigaciones y estudios etno-educativos que aporten conocimientos sobre las necesidades de inversión en educación, según corregimiento, distrito, comarca y región educativa, como base para identificar y definir prioridades.

Igualmente habrá que elaborar planes que permitan definir con mayor precisión las metas de atención y el uso que tendrán los recursos, según las necesidades y prioridades establecidas; revisar los procedimientos de asignación de recursos, creando mecanismos más flexibles, descentralizados y con mayor participación de las comunidades locales; instrumentar las medidas de rendición de cuentas a la sociedad en general; y fortalecer la transparencia y la fluidez en los actos públicos y licitaciones relacionadas con la adquisición de bienes y servicios relacionados con la buena marcha de la educación y la atención a las áreas marginales del país.

E. Urge motivar al docente panameño y mejorar la calidad de su formación

Si se desea contar con buenos docentes que sirvan en todas las áreas geográficas del país, se debe pensar en el desarrollo de una política de incentivos que contribuya a elevar la moral y el desempeño de los profesionales de la educación. Esta política debería contribuir a erradicar algunas debilidades del sistema y plantearse estímulos tanto monetarios como no monetarios, que pueden ser ofrecidos de modo individual o grupal:

- Entre los **incentivos monetarios** se encuentran los incrementos salariales, la regularidad en el pago, el pago por mérito, fondos especiales para materiales, aumento salarial en función del costo de la canasta básica, fondo para emergencias familiares, subsidio para vivienda, bonos por asistencia, bonos por el rendimiento de los estudiantes, financiamiento de proyectos escolares, y participación en proyectos educativos.
- Entre los **incentivos no monetarios** se cuentan el reconocimiento nacional o regional, apoyo en materiales educativos, desarrollo profesional (capacitación en servicio, becas, educación a distancia, reuniones profesionales, pasantías.), apoyo de la comunidad, prestigio en la comunidad, relaciones armoniosas con las familias, facilidades de transporte, cercanía de la escuela, vivienda en la comunidad y servicios básicos de buena calidad en la escuela (luz, agua, teléfono), participación en la toma de decisiones, carga docente y administrativa mejor repartida, flexibilidad de horario, mobiliario, y provisión de materiales de enseñanza, entre otros.

En lo referente a la política de formación docente, se recomienda que la misma sea parte de la política de educación del Estado por esta razón, los lineamientos que se ofrezcan requieren ser vistos en un contexto más amplio, a saber:

- **Marco legal:** En sus artículos 264 al 275, la Ley Orgánica de Educación fijó los criterios, el perfil y los procedimientos jurídicos para conformar esta política de formación docente.
- **Perfil del educador:** En el artículo 270 se trazan los rasgos generales del perfil del docente panameño que se aspira a formar, al cual se pueden agregar

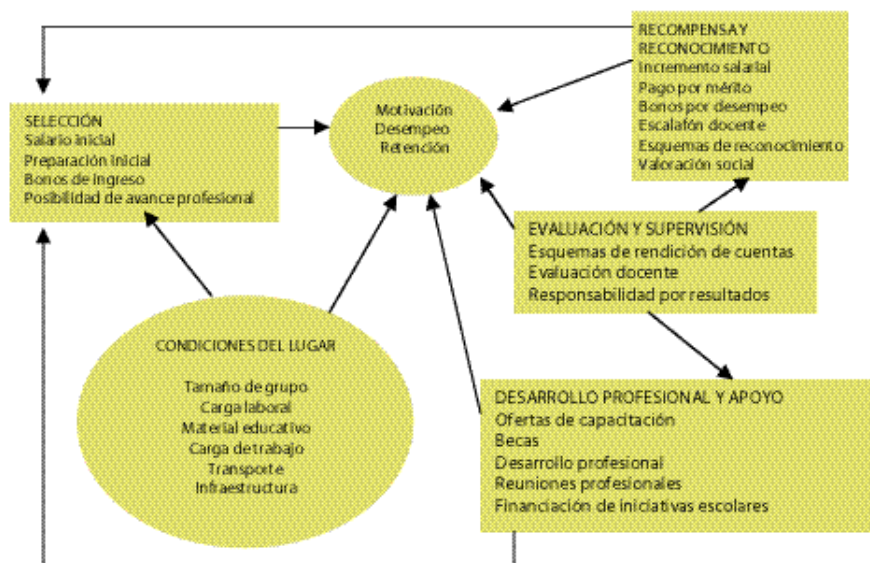
otros como la capacidad para comprender al estudiante, para investigar, organizar y conducir el proceso enseñanza aprendizaje de manera efectiva; y la actitud creativa para introducir innovaciones pedagógicas en la escuela y el aula. La Ley igualmente prevé que el docente debe poseer un grado mínimo de formación a nivel de educación postmedia. Adicionalmente, en el artículo 275 se establece que el Ministerio de Educación garantizará que el personal docente y administrativo que ejerza funciones en las comunidades indígenas tenga una formación bilingüe, con dominio del español y de la lengua indígena de la región.

- **Carrera docente:** Este instrumento aparece creado en la Ley Orgánica, pero aún no se ha desarrollado mediante la ley correspondiente. La Carrera Docente debe garantizar el acceso, permanencia, perfeccionamiento y egreso de las y los educadores; y contempla también el derecho y el deber que tienen los educadores a ser debidamente evaluados en atención a su eficiencia profesional, supervisión académica docente e investigación educativa.
- **Perfeccionamiento docente:** Convendría estudiar la viabilidad de crear un instituto o programa del

Estado responsable de la calidad de la educación en Panamá, y el cual se ocupe, entre otros asuntos, de la formación en servicio del personal docente, mediante el uso de nuevas tecnologías y enfoques de educación presencial y a distancia que contribuyan a la profesionalización del docente panameño. Esta institución debería tener suficiente autonomía para que pueda innovar y desarrollar eficientemente sus actividades y contar con el apoyo del gobierno, de las universidades y de organismos de la sociedad civil interesados en el tema.

- **Uso creativo de las nuevas tecnologías y recursos de aprendizaje:** Toda la labor, incluyendo la formación inicial y continua del personal docente, debe apoyarse y nutrirse de las herramientas tecnológicas que están al alcance y pueden servir a la educación en nuestros tiempos. La persona que decide ser educadora tiene el deber de conocer diversas alternativas tecnológicas y métodos didácticos eficaces que le faciliten el logro de aprendizajes de calidad en sus alumnos. Aunque el acceso a la tecnología es importante para todas las escuelas, es esencial para la capacitación permanente del docente en servicio, que trabaja en áreas de difícil acceso.

Diagrama 4.1. Incentivos que contribuyen a mejorar la motivación y desempeño de los maestros.



Fuente: Fombrum et al., 1984.

F. Hay que buscar consenso para tener éxito en las acciones de transformación educativa

Una de las lecciones más reveladoras de la experiencia de cambio educativo en América Latina la representan los acuerdos y consensos logrados entre los diferentes actores de la educación. Esta lección se sustenta en el reconocimiento de que **la educación es una responsabilidad de toda la sociedad**, y no exclusivamente de un Ministerio, gobierno o los educadores, aún cuando todos ellos tienen un deber indeclinable que cumplir en este campo. A continuación se ofrece una panorámica de los principales actores que intervienen en nuestro proceso educativo nacional:

- En el caso de Panamá, la concertación educativa con los **gremios docentes** se aprecia como estratégica, visto el papel beligerante que históricamente han tenido en la viabilidad de las políticas educativas del país. Actualmente existen tres organizaciones gremiales nacionales, y también gremios docentes en cada una de las provincias, los cuales funcionan de manera autónoma o como capítulos de las asociaciones nacionales.
- La participación de los **gremios de empresarios** se ha reflejado en el debate y elaboración de propuestas para el mejoramiento de la educación, la creación de organismos especializados para el tratamiento de los temas educativos, la colaboración en el financiamiento de proyectos e instituciones educativas, y otras formas de cooperación. Organismos como el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional (COSPAE), la Fundación del Trabajo, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, y la Unión de Centros Educativos Particulares son algunos de los entes del sector empresarial que intervienen en políticas y programas educativos. Existen **empresas** que han asumido compromisos con el financiamiento y desarrollo de proyectos educativos en diferentes lugares del país mediante becas, asistencia técnica, dotación de mobiliario, construcción de edificios escolares, capacitación laboral, capacitación de docentes, suministro de textos y útiles escolares, entre otros.
- **La familia** tiene un compromiso importante con la educación. Dado que la Constitución Política le asigna el deber y el derecho de velar y trabajar por la educación de sus hijos e hijas, en Panamá existen asociaciones, federaciones y confederaciones de padres y madres de familia a nivel provincial y nacional, que intervienen en la definición de políticas y el impulso de proyectos de mejoramiento de la educación. Este sector tiene un gran potencial colaborativo y puede jugar un papel de extraordinaria importancia en los cambios educativos.
- **Los sindicatos y gremios de trabajadores organizados** también expresan un interés creciente en la educación, dado que reconocen en la formación y capacitación un medio esencial para la promoción del trabajador, su adaptación a los cambios rápidos que experimenta el mundo laboral, y su capacidad de mejorar el nivel de vida de la familia. Cada una de las principales centrales sindicales, así como el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) que las agrupa, y la Fundación del Trabajo, que integra a empresarios y trabajadores, han realizado estudios y debates y, han participado en congresos, eventos y comisiones sobre el tema de la transformación de la educación.
- **Las fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONGs)**, un fenómeno organizativo relativamente reciente en nuestro medio, han mostrado especial vocación por la educación en el nivel comunitario y nacional en la atención de grupos específicos de población: mujeres, campesinos, niños de la calle, indígenas, adultos mayores, trabajadores, grupos pobres, niñez discapacitada, entre otros. Muchas fundaciones y ONGs panameñas tienen objetivos educativos y algunas de ellas desarrollan experiencias educativas innovadoras dentro de su área de actividad, en las que la promoción humana y la participación se cuentan entre sus recursos estratégicos más importantes.
- **Las iglesias** tienden a tener un lugar importante en el debate y la búsqueda de alternativas educativas. La Iglesia Católica en Panamá, por ejemplo, históricamente ha participado en comisiones que estudian y proponen cambios a la educación

nacional. Existe una Asociación de Colegios Católicos que trabaja por los fines educativos y la Conferencia Episcopal, ente que integra los obispos católicos y que generalmente aporta puntos de vista en relación con la educación y la sociedad. Igualmente, iglesias como la Episcopal, Ortodoxa Griega, Hebrea, Metodista, Evangélica y Bautista tienen una visión sobre la educación, poseen colegios y participan en acciones educativas comunitarias.

- **El Gobierno** representa un sector fundamental en la concertación educativa, pues tiene una responsabilidad sustantiva en las políticas, administración y financiamiento de la educación nacional. De un gobierno centralizador de la gestión educativa, la sociedad ahora tiende a pensar en gobiernos que otorguen mayores oportunidades a los sectores y actores sociales para que intervengan en las decisiones conducentes a resolver los problemas educativos. La necesidad de formular políticas que trasciendan los períodos gubernamentales es parte también de las nuevas demandas que se le formulan al Estado moderno.
- Igualmente, **los medios de comunicación social** podrían jugar un papel más constructivo en la formación de las capacidades humanas en el país, siempre que su programación estimulara la adquisición de conocimientos, el desarrollo de destrezas y el aprendizaje de valores positivos para el desarrollo humano, y que la misma desalentara los mensajes que destacan la violencia, la delincuencia y la deshonestidad, como conductas socialmente correctas. En esta esfera conviene ponderar la misión que cumplen Canal 11, Radio y Televisión Educativa, FTV-Canal 5, y Radio Nacional, todos los cuales constituyen vías, en el marco de la educación no formal e informal, de gran alcance para el desarrollo de las competencias y capacidades humanas y sociales en favor de los grupos de menor ingreso.