

**CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN  
CONACED**

**UN DOCUMENTO PARA LA ACCIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO  
PANAMEÑO**

**TEMA**

**MONITOREO Y SEGUIMIENTO**

**Julio 2008**

MONITOREO Y SEGUIMIENTO AL DOCUMENTO PARA LA ACCIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO

Contenido

<b>1. PRESENTACIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>2. OBJETIVO DEL INFORME</b> .....	<b>8</b>
<b>3. METODOLOGÍA</b> .....	<b>8</b>
<b>4. SÍNTESIS DE LA PROPUESTA DE ACCIONES REQUERIDAS</b> .....	<b>11</b>
4.1. ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES DE LOS ESTUDIANTES.....	11
4.2. ÁREA DE EQUIDAD E IGUALDAD DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS.....	18
4.3. ÁREA DE EFICIENCIA: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.....	22
<b>5. ÁREA: CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES DE LOS ESTUDIANTES</b> .....	<b>28</b>
5.1. PROBLEMAS CRÍTICOS.....	28
5.2. RECOMENDACIONES SELECCIONADAS PARA EL MONITOREO.....	29
5.3. MATRICES E INDICADORES DE MONITOREO .....	31
5.3.1. Implementar una política pública de evaluación de la calidad y contar con estándares de los contenidos curriculares.....	31
A) Matriz de Monitoreo.....	31
B) Fichas de Indicadores .....	35
a) Ficha No. 1: Pruebas nacionales de logros.....	35
b) Ficha No. 2: Pruebas internacionales.....	36
c) Ficha No. 3: Deficiencias en asignaturas básicas.....	38
d) Ficha No. 4: Pruebas de acceso a la Universidad Tecnológica.....	39
5.3.2. Mejorar la formación inicial del docente y organizar un Sistema de actualización permanente de maestros y profesores .....	43
A) Matriz de Monitoreo.....	43
B) Fichas de Indicadores .....	47
a) Ficha No. 1: Formación académica de los docentes y recursos para actualización docente 2006-2007.....	47
b) Ficha No 2: Recursos y docentes capacitados entre el 2006-2007 .....	49
5.3.3. Organizar un Programa permanente de distribución gratuita de libros de textos.....	50
A) Matriz de Monitoreo.....	50
B) Fichas de Indicadores .....	52
a) Ficha No. 1: Evolución de la tasa de deserción en primaria, premedia y media.....	52
b) Ficha No. 2: Evolución de la tasa de deserción en, premedia y media.....	54
5.3.4. Crear un Sistema nacional de supervisión educativa.....	54

A) Matriz de Monitoreo .....	54
B) Fichas de Indicadores .....	57
a) Ficha No. 1: Evolución del número de supervisores regionales .....	57
b) Ficha No.2: Tipo de vinculación de los supervisores .....	58
5.3.5. Revisión periódica de planes de estudio y programas para actualizar contenidos curriculares. ....	59
A) Matriz de Monitoreo .....	59
B) Ficha de Indicadores .....	64
a) Ficha No. 1: Resultados de las pruebas de ingreso a la universidad .....	64
<b>6. ÁREA: EQUIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS .....</b>	<b>68</b>
6.1. PROBLEMAS CRÍTICOS .....	68
6.2. RECOMENDACIONES SELECCIONADAS.....	69
6.3. MATRICES E INDICADORES DE MONITOREO .....	70
6.3.1. Universalizar la educación preescolar (niños y niñas de 4 a 5 años) .....	70
A) Matriz de Monitoreo .....	70
B) Fichas de los indicadores .....	74
a) Ficha No. 1: Estado de la Infraestructura del nivel preescolar.....	74
b) Ficha No. 2: Evolución de la cobertura de la educación preescolar. ....	76
6.3.2. Incrementar la cobertura de la educación premedia. ....	77
A) Matriz de Monitoreo .....	77
B) Fichas de los indicadores .....	80
a) Ficha No. 1: Expansión cuantitativa de la matrícula en básica general y educación media 2004-2007 .....	80
b) Ficha No. 2: Evolución de la cobertura educativa en los 3 niveles 2005-2007 .....	82
6.3.3. Incrementar la cobertura del nivel de educación media .....	82
A) Matriz de Monitoreo .....	82
B) Fichas de los indicadores .....	85
a) Ficha No 1 Evolución de la matrícula, aulas y profesores en la educación media.....	85
b) Ficha No 2: Colegios, grupos y matrícula ampliada en la educación media 2006-2008 .....	87
6.3.4. Fomentar la educación bilingüe intercultural en la población indígena.....	88
A) Matriz de Monitoreo .....	88
B) Fichas de los indicadores .....	91
a) Ficha No. 1: Expansión de la matrícula en las comarcas indígenas.....	91
b) Ficha No. 2: Tasa de repitencia y deserción promedio nacional y en las comarcas indígenas .....	92
c) Ficha No. 3: Recursos asignados a la Educación Bilingüe Intercultural 2004-2008.....	93
<b>7. ÁREA DE EFICIENCIA: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA .....</b>	<b>96</b>
7.1. PROBLEMAS CRÍTICOS .....	96
7.2. RECOMENDACIONES SELECCIONADAS.....	97
7.3. MATRICES E INDICADORES DE MONITOREO .....	98

7.3.1. Implementar un Sistema efectivo de planificación nacional, regional y de centro educativo, fundamentado en el diagnóstico situacional.....	98
A) Matriz de Monitoreo.....	98
B) Fichas de los indicadores.....	102
a) Ficha 1: Evolución de la ejecución del presupuesto del Meduca y eficacia de la gestión .	102
b) Ficha 2: Estructura programática del presupuesto del MEDUCA: 2007-2008.....	104
c) Ficha 3: Indicadores de acceso a recursos físicos según programa de inversión.....	106
7.3.2. Hacer más efectiva y transparente la gestión del Fondo de Equidad y Calidad de la Educación.”FECE”.....	108
A) Matriz de Monitoreo.....	108
B) Fichas de los indicadores.....	113
a) Ficha No. 1: Ejecución financiera de los recursos FECE.....	113
b) Ficha No. 2: Estado físico de la infraestructura escolar.....	115
<b>8. CONCLUSIONES.....</b>	<b>120</b>
8.1. ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES DE LOS ESTUDIANTES.....	121
8.2. ÁREA DE EQUIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS.....	122
8.3. ÁREA: EFICIENCIA: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.....	123
8.4. MENSAJE FINAL.....	125
<b>9. ANEXOS.....</b>	<b>127</b>
9.1. MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN.....	127
9.2. FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS.....	128
9.3. BIBLIOGRAFÍA.....	129

## Índice de Gráficas

Diagrama No. 1: Problemas críticos que afectan la calidad de los aprendizajes.....	29
Gráfica No. 1: Resultados de pruebas de logro nacionales 2005 Fuente Primer Informe del Conaced, Pág., 19, 20,21.....	36
Gráfica No. 2: Comparativo del promedio nacional de la prueba de ingreso PAA: 2005-2008.....	40
Gráfica No. 3: Comparativo prueba PAA 2005-2008 por provincias.....	41
Gráfica No. 4: Evolución de los resultados promedio a nivel nacional de la prueba de Matemática.....	42
Gráfica No. 5: Resultados de las pruebas Verbal, Matemática y PAA por tipo de colegio de procedencia, año 2008.....	65
Diagrama No.2: Problemas críticos que afectan la equidad e igualdad de oportunidades educativas.....	68
Gráfica No.6: Comparativo de las condiciones físicas de las aulas del nivel preescolar 2004-2007.....	75
Gráfica No. 7: Expansión de la matrícula por niveles 2004-2007.....	81
Gráfica No. 8: Evolución de la Tasa Neta de matrícula Premedia y media 2000-2006.....	86

Diagrama No.3: Problemas críticos seleccionados que afectan la gestión administrativa y financiera.....	96
Gráfica No. 9: Evolución Gráfica de la ejecución de los presupuestos del MEDUCA 1995-2007.....	104
Gráfica No.10: Comparativo de las condiciones físicas de aulas de educación preescolar 2004-2007.....	116

## **Índice de Cuadros**

Cuadro No.1: Pruebas SERCE: Comparación de los resultados escolares en 3°er grado de primaria .....	37
Cuadro No.2: Pruebas SERCE. Comparación de los resultados escolares en 6° grado de primaria .....	37
Cuadro No. 3: Panamá. Porcentaje de deficiencias por asignatura en primer grado de primaria centros educativos oficiales .....	38
Cuadro No. 4: Panamá. Total de deficiencias de asignaturas básicas de todos los grados de la primaria. Centros educativos oficiales.....	39
Cuadro No. 5: Universidad Tecnológica de Panamá Comparaciones de la prueba de ingreso PAA 2005-2008, promedio nacional.....	40
Cuadro No.6: Comparaciones por provincia de los resultados promedios en la prueba de Matemática: 2005-2008 .....	41
Cuadro No. 7: Docentes por nivel, según formación académica 2005-2007 .....	48
Cuadro No. 8: Número de docentes capacitados y recursos invertidos 2006 y 2007 .....	49
Cuadro No 8. A: Número de docentes y Aportes para capacitación gremial docente 2006-2007.....	49
Cuadro No. 9: Evolución Tasa de deserción en el nivel de primaria 2004-2006 .....	53
Cuadro No. 10: Evolución Tasa de deserción en el nivel de premedia y media por Provincia y Comarcas: 2004-2006 .....	54
Cuadro No.11: Evolución del número de supervisores regionales en relación con la matrícula: Años 2005 a 2007 .....	58
Cuadro No. 11 A: Cantidad y tipo de vinculación de los supervisores .Año 2008. ....	58
Cuadro No.12: Resultados promedios en las áreas verbal, Matemática, la PAA y Promedio de calificaciones en el nivel de educación media por tipo de colegio de procedencia. Periodo 2007- 2008.....	65
Cuadro No.13: Comparativo de las condiciones físicas de las aulas escolares dedicadas al nivel preescolar por provincias. Periodo: 2004-2007 .....	75
Cuadro No. 13 A: Condición nacional de las aulas en mal estado en el nivel de preescolar 2004-2007 .....	75
Cuadro No.14: Evolución del número de programas de educación en el nivel preescolar 2004-2007 .....	76
Cuadro No.15: Cobertura de la educación preescolar 4-5 años Año 2007.....	76
Cuadro No.16: Evolución del % de cobertura del nivel de educación preescolar por provincia y comarca 2004-2007 .....	77
Cuadro No.17: Expansión cuantitativa de la Matrícula en la Educación básica general y la educación media: 2004-2007 .....	81

Cuadro No. 18: Evolución cobertura educativa por los 3 niveles: 2005-2007 .....	82
Cuadro No.19: Evolución de escuelas, aulas, matrícula y docentes en la premedia y media oficial 2004-2006 .....	86
Cuadro N. 20: Colegios, grupos y matrícula ampliada en la educación media: 2006-2008 .....	87
Cuadro No. 21: Expansión de la matrícula en los diferentes niveles educativos según comarcas indígenas y región educativa 2005-2006 .....	91
Cuadro No.22: Tasa de repitencia y deserción promedio nacional y en comarcas indígenas 2005-2006 .....	93
Cuadro No. 23: Recursos asignados a la Educación Intercultural Bilingüe 2004-2008 .....	93
Cuadro No. 24: Evolución becas para alumnos indígenas por nivel 2004-2007 .....	94
Cuadro No. 25: Evolución del presupuesto de funcionamiento e inversión y su ejecución 1995-2007 .....	103
Cuadro No. 26: Estructura programática del presupuesto de inversión del MEDUCA: 2007-2008 en millones de B./ .....	104
Cuadro No.27: Estructura programática del Presupuesto FECE 2007-2008 .....	105
Millones de B./ .....	105
Cuadro No.28: Detalle de los programas en ejecución del presupuesto de inversión 2007-2008 en millones de B./ .....	105
Cuadro No. 29: Indicadores de acceso a agua potable y energía en escuelas oficiales de primaria 2004-2006 .....	106
Cuadro No. 30: Indicadores de acceso a agua potable y energía de escuelas oficiales del nivel de premedia y media. 2004-2006 .....	106
Cuadro No.31: Indicador de acceso a computadora por alumno en primaria, premedia y media. 2005-2006 .....	107
Cuadro No.32: Ejecución financiera de recursos asignados del FECE: 2005-2007. Provincias y Comarcas .....	114
Cuadro No. 33: Distribución de centros educativos según asignación anual de recursos del FECE y Número de comunidades educativas creadas. Año 2007 .....	114
Cuadro No.34: Comparativo de las condiciones físicas de las aulas escolares dedicadas al nivel preescolar por provincias periodo: 2004-2007 .....	116
Cuadro No.35: Comparativo de las condiciones físicas de las aulas escolares dedicadas al nivel de primaria periodo: 2004-2007 .....	117
Cuadro No.36: Comparativo de las condiciones físicas de las aulas escolares dedicadas al nivel de premedia y media período, 2004-2007 .....	117
Cuadro No. 37: Evolución del PIB de Panamá y Tasa de participación del presupuesto asignado y gastado del MEDUCA, 2003-2007 .....	117



## MONITOREO Y SEGUIMIENTO SOBRE ALGUNOS PROBLEMAS CRÍTICOS Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES

### 1. PRESENTACIÓN

El Consejo Nacional de Educación, “CONACED” es un órgano consultivo, creado mediante Decreto Ejecutivo No. 1030 del 30 de Diciembre del 2004 de la Presidencia de la República, con el propósito fundamental de: “analizar, orientar y proponer sobre los avances de las políticas de Estado, dirigidas a mejorar la calidad en todos los niveles del sistema educativo, en articulación con los objetivos del desarrollo nacional”.

Como seguimiento al informe entregado al señor Presidente de la República, en el año 2006 por el Consejo Nacional de Educación (CONACED), se ha efectuado un “monitoreo y seguimiento” focalizado en algunas de las recomendaciones hechas a los problemas críticos planteados en el área de la calidad, equidad y eficiencia de la planificación y gestión administrativa y financiera del sistema educativo panameño.

El objetivo principal de este informe es brindar información y análisis descriptivos que permitan identificar los avances, debilidades y oportunidades que tiene la gestión técnico- política del Ministerio de Educación para la toma de decisiones, encaminadas a lograr una educación de calidad, para toda la población, basada en un sistema educativo que responda a los retos que plantea la sociedad del conocimiento.

En este sentido, el presente es un informe, que, a partir de la realización de entrevistas debidamente estructuradas, pautas de análisis de documentos y la observación sobre las acciones y gestiones que realiza el Ministerio de Educación a nivel nacional, ha estructurado una matriz de monitoreo para cada una de las recomendaciones seleccionadas que contiene la información relacionada y la construcción, levantamiento y organización de algunos indicadores de insumo como de producto que dan cuenta de los avances y resultados.

Este informe se organiza de la siguiente manera:

En primer lugar, se presenta el objetivo que CONACED persigue con este documento, luego se indica la metodología establecida y, a continuación, se presenta un cuadro síntesis de las principales acciones operativas requeridas para dinamizar la implementación de las recomendaciones iniciales, proponiendo los niveles de responsabilidad y su viabilidad, a partir de los principales elementos identificados en el proceso de monitoreo.

Posteriormente, está el cuerpo central de la información y análisis que se encuentra organizado a partir de una serie de: “*Matrices de monitoreo*”, en las cuales se reflejan los principales elementos rescatados con el trabajo efectuado sobre algunas de las principales recomendaciones del primer informe.

Se acompañan estas matrices con unas fichas de indicadores, tanto de insumo y/o producto que se han considerado pertinentes, para observar los cambios en el sistema educativo, a partir del año 2004 hasta el año 2007, cuando la disponibilidad de la información lo ha permitido. Esta sección no sólo se aboca a constatar el grado de progreso hacia las recomendaciones principales, sino que **establece vínculos** entre las acciones que se están realizando, los indicadores de progreso y las acciones requeridas para superar nudos críticos detectados.

Finalmente, se presentan las conclusiones principales, un mensaje final y los anexos correspondientes.

## 2. OBJETIVO DEL INFORME

El informe sobre el “*Monitoreo y seguimiento*” al “Documento para la acción en el sistema educativo panameño” tiene como objetivo central brindar, al Señor Presidente de la República, a las autoridades educativas y a la sociedad en su conjunto, elementos técnicos y prácticos que permitan identificar los principales avances, dificultades y acciones requeridas para avanzar en la puesta en marcha de cada una de las recomendaciones, en aras de contribuir con el proceso de mejoramiento de la educación panameña y el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación.

## 3. METODOLOGÍA

El Consejo, en cumplimiento de sus funciones y como parte del seguimiento sistemático y periódico que viene realizando sobre la ejecución de las diversas actividades y gestiones que se realizan en el Ministerio de Educación, acordó efectuar un monitoreo, con el fin de verificar el avance en la consecución de las recomendaciones y objetivos planteados en el primer informe, con el fin de contribuir a detectar, oportunamente, deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste.

### Definiciones y método

Para el abordaje metodológico, el Consejo contó con el apoyo de UNICEF y de la Asesora Pedagógica del CONACED, Dra. Ángela Arrue Bravo. Su contenido se fundamenta en la revisión de las diversas acciones que se adelantan en el Ministerio de Educación sobre algunas recomendaciones del primer documento en 3 áreas: Calidad de los aprendizajes, Equidad e igualdad de oportunidades educativas y Eficiencia de la planificación y gestión administrativa y financiera

Los problemas críticos y recomendaciones seleccionadas para este primer “monitoreo y seguimiento”, se definieron a partir de las siguientes consideraciones:

- a) El orden lógico de implementación y la importancia de la contribución de cada una de ellas, para sentar las bases de un mejoramiento en los resultados de la gestión educativa;

- b) una alta o mediana viabilidad<sup>1</sup> para emprender su ejecución.

El Consejo, durante sus sesiones semanales de trabajo, seleccionó 13 de las recomendaciones hechas en el primer informe: 7 recomendaciones en el área de Calidad de los aprendizajes; 4 en el área de Equidad e igualdad de las oportunidades educativas, y 2 en el área de la Eficiencia en la planificación y gestión administrativa y financiera.

Se aprobó este “monitoreo” como herramienta metodológica para aportar elementos a la gestión técnico-política del Ministerio que permita sobre la base del análisis del entorno y la observación sobre el avance o no de estas recomendaciones, identificar los nudos críticos y sugerir acciones operativas para superarlos.

Para la realización de este ejercicio, se diseñó una “Matriz de monitoreo” que permitiera reflejar e incluir las principales actividades desarrolladas, los avances y logros, las debilidades encontradas, las acciones requeridas, los principales indicadores de insumo y/o producto relacionados y el grado de viabilidad<sup>2</sup> que tienen estas acciones.

El monitoreo sobre cada recomendación emite un juicio de valor sobre los resultados y la calidad y cantidad de actividades realizadas, en el período 2006-2008 para conseguir las por parte de las diferentes unidades administrativas del Ministerio. Así mismo, con esta metodología se busca también que pueda servir de referente, para de aquí en adelante ver el progreso de las recomendaciones.

### **Fuentes de información**

Con esta “matriz” se efectuó la recopilación, revisión, sistematización y análisis de la información mediante la aplicación de una entrevista estructurada a un grupo de funcionarios de primer y segundo nivel gerencial del Ministerio de Educación, para poder consignar en la matriz la información prevista.

Dentro de las técnicas de recopilación de la información se efectuó:

- a) La revisión de registros y de elementos que consignan información respecto al cumplimiento de actividades programadas, por ejemplo, presentaciones, informes de actividades, estadísticas, registro de actividades, documentos elaborados, informes y otros,

---

<sup>2</sup> Acciones con viabilidad alta significa que su implementación es política y administrativamente factible en el corto plazo y no revisten mayor complejidad.

Acciones con viabilidad mediana significa un grado mayor de complejidad tanto por el alcance de las tareas a realizar como por la revisión y modificación de normativa legal y/o estudios necesarios, pero deben iniciarse lo más pronto posible.

Acciones con viabilidad baja significa que son complejas, implica planificación y tareas de mediano y largo plazo, consensos sociales y acuerdos políticos

- b) Una guía de observación de los ambientes de trabajo en cada área, la dinámica de conocimiento , atención y desempeño de los funcionarios sobre el tema seleccionado y
- c) La realización de entrevistas estructuradas centradas en puntos específicos que nos permitiera la recolección y sistematización objetiva de ciertas actividades prioritarias y/o críticas, para la identificación de los avances y/o problemas. Los funcionarios y autoridades del Ministerio de Educación compartieron con el Consejo, los aspectos definidos metodológicamente y facilitaron la consecución de la información pertinente.

Se contó con el apoyo del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación, para obtener la información sobre algunos indicadores pertinentes a la fecha más reciente posible, la información financiera por parte del Departamento de Programación de inversiones del MEDUCA, la Dirección de Programación de la Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Contraloría General de la República, de los estudios de la Universidad Tecnológica de Panamá sobre los resultados de las pruebas de acceso al 2008 y el Informe de UNESCO en relación con los resultados de la pruebas SERCE<sup>3</sup>

### **Datos**

Todos los datos e informaciones relacionados con los indicadores de insumo y /o producto que han podido ser incluidos, se han organizado en una tipología de fichas que muestra: a qué recomendación se asocia el indicador, el nombre del indicador, la fuente de información, el tamaño de la muestra, el énfasis del análisis y la interpretación de los resultados y se acompañan con los cuadros y/o Gráficas que muestran la información disponible para cada indicador usado.

En el Anexo se incluyen las referencias a los materiales de los cuales se obtuvo toda la información utilizada, así como el personal entrevistado.

---

<sup>3</sup> Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo del Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación de UNESCO con sede en Chile.

#### 4. SÍNTESIS DE LA PROPUESTA DE ACCIONES REQUERIDAS

El CONACED acordó que, en vez de continuar planteando nuevas recomendaciones, era preferible presentar a continuación una serie de acciones requeridas para resolver algunos de los nudos críticos identificados, su viabilidad de implementación y sugerir los niveles de responsabilidad para estas acciones.

A continuación, se presenta una síntesis de las principales acciones sugeridas, de manera más detallada, que están contenidas en cada una de las matrices de monitoreo.

##### 4.1. ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES			
RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
<i>Implementar una política pública de evaluación de la calidad y contar con estándares de contenidos curriculares</i>	<b>1. Establecer, en forma clara, una política de Estado sobre el Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (SINECA) y reglamentar su funcionamiento:</b> periodicidad de las pruebas, establecimiento de estándares de calidad, exámenes oficiales para ingreso a universidades, revisión del sistema de promoción y fracasos de la educación primaria, participación del país en pruebas internacionales y otros.	Dirección de SINECA en coordinación con: Dir. Nal de Educación Básica y Media y el Dpto. de Asuntos Legales.	Alta
	<b>2. Adoptar estándares de contenido para el primer y segundo nivel de enseñanza,</b> con el fin de contar con parámetros de comparación.	Dirección Nacional de Currículo, en coordinación con la Dirección Nacional de Educación Básica y Media. Apoyo de expertos.	Alta

ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
<p>Mejorar la formación inicial del docente y organizar un Sistema de actualización permanente de maestros y profesores</p>	<p>3. <b>La estructura programática del presupuesto anual del MEDUCA debe contener siempre las partidas necesarias para la evaluación</b> de la calidad de los aprendizajes y no depender de apoyos coyunturales previstos con préstamos internacionales.</p>	<p>Dirección Nacional de Finanzas en coordinación con el SINECA.</p>	<p>Alta</p>
	<p>4. <b>Crear el Instituto de Evaluación Educativa, como un ente externo al Ministerio de Educación</b>, para garantizar la objetividad y transparencia en la aplicación de las pruebas de rendimiento de los estudiantes.</p>	<p>Gestión del Ministro con el apoyo técnico del SINECA.</p>	<p>Mediana</p>
	<p>1. Revisar, en forma exhaustiva los objetivos, el proceso curricular y las estrategias metodológicas del Instituto Superior de Especialización de la Escuela Normal, de la Facultad de Educación de la Universidad de Panamá y de otras universidades que forman profesores, con el fin de que respondan a las nuevas demandas del siglo XXI.</p>	<p>Comisión de especialistas en currículo en coordinación con la Dir. Nal de Educación Superior, Dir. Nal de Currículo, la Dir. de la Escuela Normal y un representante del Consejo de Rectores</p>	<p>Mediana</p>
	<p>2. Mejorar la formación cultural, profesional y ética de los futuros docentes.</p>	<p>Comisión de especialistas en currículo en coordinación con la Dir. Nal de Educación Superior, Dir. Nal de Currículo, la Dir. de la Escuela Normal y un representante del</p>	<p>Mediana</p>

ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
	3. <b>Aumentar las exigencias para el ingreso y permanencia en los estudios relacionados con la formación inicial de los docentes</b> en todos los niveles y establecer estímulos a estudiantes sobresalientes (cupos y becas especiales) que promuevan y eleven la profesión docente para su reconocimiento social.	Consejo de Rectores Viceministro técnico docente con Dir. Nal. de Recursos Humanos y Dpto. de Asuntos Legales.	Mediana
	4. <b>Establecer las orientaciones, requerimientos y certificación de calidad de la formación docente ofrecida por las universidades para la formación de los docentes de la educación media.</b> El Ministerio debe mantener su rol como rector del sistema educativo.	Dir. Nal. de Educación Superior en coordinación con representantes del Consejo de Rectores y Depto. de Asuntos Legales.	Mediana
	5. <b>Modificar la concepción actual de las acciones de capacitación y actualización de los docentes para evitar la dispersión y mejorar los resultados,</b> establecer procesos de seguimiento, evaluación e incorporar mecanismos modernos de auditoría y control financiero.	Dir. Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional en coordinación con la Dir. Nacional de Educación Básica y Media, la Oficina del FECE, y la Contraloría General de la República.	Alta
	6. <b>Hacer obligatoria la realización de los planes de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes</b> como parte del plan	Dir. Nal. Planeamiento con los directores y supervisores de los centros educativos y el apoyo de la	Alta

ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
<p><i>Organizar un Programa permanente de distribución de textos gratuitos para todos los estudiantes de la educación básica</i></p>	<p>educativo de cada centro "PEC".</p> <p>7. <b>Establecer un Plan de incentivos para los docentes y/o centros educativos que realizan experiencias innovadoras</b> que mejoren la efectividad del proceso de enseñanza-aprendizaje</p>	<p>Oficina del FECE. Dir. General de Educación en Alta coordinación con la Dir. de Finanzas y Ofic. del FECE.</p>	<p>Alta</p>
	<p>8. <b>Establecer mecanismos eficientes de auditoría interna y externa de control financiero de seminarios y cursos</b> que se realizan con múltiples fuentes de financiamiento, especialmente con el FECE.</p>	<p>Dir. Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional, la Oficina del FECE y Contraloría General de la República.</p>	<p>Alta</p>
	<p>1. <b>Establecer una Unidad que gerencie el Programa permanente, con presupuesto anual del Ministerio, para la selección, compra, distribución y utilización de libros de textos escolares</b>, otorgándoles prioridad a los alumnos de los centros educativos ubicados en los distritos de pobreza y marginalidad de manera gratuita.</p>	<p>Viceministro Técnico Docente, en coordinación con la Dirección de Educación Básica y Media.</p>	<p>Alta</p>
	<p>2. <b>Establecer una verdadera coordinación técnica y operativa entre los proyectos financiados con recursos del BID, Banco Mundial y otras fuentes para la selección y compra de libros de textos.</b> Disminuir la dependencia de los préstamos coyunturales.</p>	<p>La nueva Unidad que gerencie el Programa permanente de distribución de libros de textos gratuitos y las Direcciones sustantivas.</p>	<p>Alta</p>

ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
<p>Crear un Sistema Nacional de Supervisión con normas legales actualizadas y con recursos humanos calificados para poder ejercer con independencia sus funciones básicas.</p>	1. Elaborar una propuesta de reingeniería del Sistema Nacional de Supervisión, que contemple: objetivos, estructura, funciones, procesos, métodos, perfiles, competencia del supervisor, selección, salarios y viáticos.	Dirección General en coordinación con el cuerpo de supervisores y el apoyo del Departamento de Asuntos Legales.	Alta
	2. Revisar y actualizar el Decreto 100 de 1957 que establece los objetivos y funciones de los supervisores y reglamentar los procedimientos para ejercer las funciones de la supervisión educativa a nivel nacional, regional y de centro. Convertir el cuerpo de supervisores en un cuerpo Elite del sistema educativo.	Dirección General de Educación y el Departamento de Asuntos Legales.	Mediana
	3. <b>Realizar los concursos para nombrar en propiedad y aumentar los supervisores</b> nacionales y regionales y regularizar la situación de los supervisores provisionales.	Dirección General y Dirección Nacional de Recursos Humanos..	Alta
<p><i>Revisar, en forma periódica y científica los planes y programas de estudio, para actualizar los contenidos curriculares, en todos los niveles del sistema educativo</i></p>	1. <b>Realizar los ajustes a la estructura curricular de la educación básica</b> general de acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación del 2007 e institucionalizar la revisión periódica de los planes de estudio y programas	Dirección Nal. de Currículo en coordinación con la Dirección de Básica General Apoyo de expertos	Alta

ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
	<p>2. <b>Conformar una Comisión de especialistas en currículo, tanto nacionales como internacionales, para revisar la última propuesta curricular de la educación media, elaborada por el MEDUCA</b> de modo que se integren los componentes positivos, y, a su vez, se señalen los riesgos y costos, para consideración del nivel político.</p> <p>3. <b>Organizar un período de consulta no mayor de 3 meses con las universidades, instituciones y actores calificados vinculados con la educación media.</b></p> <p>4. <b>Reducir la oferta de los bachilleratos existentes</b> que actualmente no tienen demanda y establecer incentivos (becas, sabáticas y cupos especiales en las universidades) para la reorientación tanto del docente como del estudiante hacia otras áreas de mayor demanda.</p> <p>5. <b>Coordinar con el INADEH los criterios que determinen el alcance de la formación básica general que ofrece el Ministerio con la formación específica para el trabajo que</b></p>	<p>Gestión del Ministro con Dirección Nal. de Currículo.</p> <p>Dir. Nal. de Currículo y áreas sustantivas.</p> <p>Dir. Nal. de Media Académica con la Dir. Nal. de Currículo.</p> <p>Ministro de Educación, INADEH y Dirección General.</p>	<p>Mediana</p> <p>Mediana</p> <p>Alta</p> <p>Alta</p>

ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
	<p>ofrece el INADEH.</p> <p>6. <b>Establecer un Programa permanente para alumnos del 12° de la educación media para superar las deficiencias que vienen identificando las universidades en sus pruebas de ingreso</b>, con el fin de aumentar la cantidad de alumnos egresados de la educación media que pueden proseguir estudios universitarios.</p> <p>7. <b>Establecer mecanismos de coordinación permanente de la educación media con las universidades, sectores productivos y política de desarrollo del Estado.</b></p>	<p>Dir. Nal. Educación Media y Consejo de Rectores.</p> <p>Viceministra Técnico Docente, en coordinación con la Dir. General, la Dir. Nacional de Currículo, Consejo de Rectores, COSPAE y Ministerio de Economía y Finanzas.</p>	<p>Alta</p> <p>Alta</p>

## 4.2. ÁREA DE EQUIDAD E IGUALDAD DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

ÁREA DE EQUIDAD E IGUALDAD DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS			
RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
<i>Universalizar la educación preescolar</i>	1. <b>Universalizar la cobertura de educación preescolar<sup>4</sup></b>	Dir. Nal. de Educación Preescolar con apoyo de Dir. Ingeniería y Arquitectura.	Alta
	2. <b>Sustituir los programas alternativos no formales</b> por programas de educación preescolar formal, lo antes posible, con garantía de sostenibilidad.	Dir. Nal. de Educación Preescolar con apoyo de Dir. Ingeniería y Arquitectura.	Alta
	3. <b>Programar la construcción de aulas de educación preescolar, en función del aumento de la matrícula y establecer mecanismos efectivos de ejecución.</b>	Dir. Nal. de Educación Preescolar con apoyo de Dir. Nal. de Planeamiento Educativo, Dir. Nal. de Ingeniería y Arquitectura, Dir. Nal. de Finanzas y Proyecto MEDUCA-Banco Mundial	Alta
<i>Ampliar la cobertura de la educación premedia</i>	1. <b>Aumentar cobertura de educación premedia para lograr una</b> educación básica de 9 años obligatoria y gratuita.	Dir. Nal. de Educación Básica, Dir. Nal. de Planeamiento y la Dir. Nal. de Ingeniería y Arquitectura.	Mediana
	2. <b>Evaluar la modalidad de prestación del servicio y el rendimiento de los estudiantes de premedia multigrado</b> con el fin de reglamentar en qué contextos debe autorizarse su	Dir. Nal. de Educación Básica en coordinación con la Dir. Nal. de Currículo.	Mediana

<sup>4</sup>Esta meta ha sido ratificada en los acuerdos aprobados en el Dialogo de la Concertación Nacional que tomó en cuenta el Informe del CONACED al Señor Presidente.

ÁREA DE EQUIDAD E IGUALDAD DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
Incrementar la cobertura de la educación media	expansión, así como la evaluación de las competencias de desempeño de los docentes asignados y las guías y materiales didácticos		
	1. <b>Incrementar gradualmente la cobertura de la educación media, utilizando modalidades semipresenciales y virtuales<sup>5</sup>.</b>	Dir. Nal. de Educación Media con Dir. Nal. de Planeamiento e Ingeniería y Arquitectura.	Mediana
	2. <b>Mejorar la calidad en la enseñanza de Matemática, Física, Química y Biología en los bachilleratos y establecer incentivos para la formación de profesores a nivel nacional e internacional.</b>	Dir. Nal. de Educación Media y convenios con universidades .	Alta
	3. <b>Establecer convenios de cooperación con centros de excelencia para cubrir el déficit de profesores en las áreas científicas.</b>	Gestión del Ministro con apoyo técnico de la Dirección General.	Mediana
	4. <b>Aumentar la infraestructura escolar para la educación media en las áreas urbanas y semiurbanas de gran</b>	Dir. Nal. Educación Media en coordinación con Dir. Nal. Ingeniería y Arquitectura y la Dir. Nal. de	Mediana

<sup>5</sup> El Dialogo de la Concertación Nacional para el desarrollo acordó una escolaridad de 14 años gratuita y obligatoria.

ÁREA DE EQUIDAD E IGUALDAD DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
<p><i>Fomentar la educación bilingüe intercultural en la población indígena</i></p>	<p>demanda de matrícula de la provincia de Panamá y otras. Hacer construcciones de nuevos colegios con diseños arquitectónicos modernos y con todos las condiciones físicas y tecnológicas que favorezcan aprendizajes significativos y no sólo adición de aulas.</p>	<p>Planeamiento Educativo.</p>	
	<p>1. <b>Agilizar en el año 2008, la aprobación de la Ley de oficialización de los alfabetos indígenas</b> ante la Asamblea Nacional de Diputados para establecer el marco normativo que organice y reglamente las políticas por seguir, los objetivos, estructura y funcionamiento de la educación bilingüe intercultural.</p>	<p>Gestión del Ministro con apoyo de la Dir. Nal. de Educación Bilingüe Intercultural.</p>	<p>Alta</p>
	<p>2. <b>Iniciar, cuanto antes, la implementación de la educación bilingüe intercultural en la población indígena</b>, ya que se cuenta con suficientes recursos humanos, financieros y didácticos.</p>	<p>Dir. Nal. de Educación Bilingüe Intercultural en coordinación con Dir. General y Dir. Nal de Recursos Humanos.</p>	<p>Alta</p>
	<p>3. <b>Coordinar, de manera efectiva, los proyectos establecidos con varias agencias de cooperación y las</b></p>	<p>Gestión Viceministro Técnico docente y Dir. Bilingüe Intercultural con los</p>	<p>Alta</p>

ÁREA DE EQUIDAD E IGUALDAD DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
	<p>múltiples fuentes de financiamiento que promueven la educación bilingüe intercultural para lograr coherencia, sinergia y mayor eficiencia.</p>	<p>coordinadores de los proyectos.</p>	

### 4.3. ÁREA DE EFICIENCIA: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

ÁREA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA			
RECOMENDACIÓN	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
<p><i>Implementar un Sistema efectivo de planificación nacional, regional y de centro educativo y garantizar su articulación con las partidas presupuestarias</i></p>	<p>1. <b>Contar con recurso humano especializado en planificación educativa y gestión administrativa y financiera en la Dirección Nacional de Planeamiento y Direcciones de centros educativos.</b> Fortalecer las capacidades gerenciales de los cuadros directivos</p>	<p>Ministro de Educación, MEF, y el Director del IFARHU.</p>	<p>Alta</p>
	<p>2. Gestionar el apoyo del MEF y el IFHARU, para enviar al exterior, a un grupo de funcionarios, con requisitos previamente establecidos, para su especialización en planificación y gestión educativa.</p>	<p>Gestión del Sr. Ministro con el Ministerio de Economía y Finanzas y el IFARHU.</p>	<p>Mediana</p>
	<p>3. <b>Incorporar en la gestión del Ministerio el presupuesto por resultados, con el fin de ayudar a implementar una política programática orientada a obtener resultados a mediano plazo</b> para el sistema educativo. El proceso de formulación actual del presupuesto en el Ministerio no es un instrumento para dar soluciones a los problemas críticos y conseguir los objetivos estratégicos en la educación.</p>	<p>Viceministro Administrativo, Dir. Nal. de Planeamiento con Dir. de Finanzas y apoyo de consultoría especializada.</p>	<p>Mediana</p>

ÁREA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

RECOMENDACIÓN	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
	<p>4. <b>Impulsar una nueva cultura organizacional para cambiar el modelo de gestión predominante que concibe el cambio educativo de manera vertical por un modelo de gestión horizontal.</b> Esto permitiría a los directores de centros y la comunidad educativa tomar decisiones administrativas y técnico-docentes para introducir cambios e innovaciones educativas</p>	<p>Oficina de Desarrollo Organizacional Dir. Nal. de Planeamiento y la Dir. General.</p>	<p>Mediana</p>
	<p>5. <b>Reglamentar la elaboración de los PEC a 5 años (visión de mediano plazo), asesorar a la comunidad educativa en su elaboración y efectuar programación operativa anual</b> para el adecuado financiamiento de los centros educativos.</p>	<p>Dir, Nal. de Planeamiento Educativo y Dir. Centros educativos con apoyo áreas sustantivas</p>	<p>Alta</p>
	<p>6. <b>Revisar la estructura organizacional del Ministerio para hacerla más operativa y funcional</b> y definir claramente las responsabilidades y tareas del nivel nacional, regional y de centro.</p>	<p>Ministro y Viceministros y Consultoría especializada</p>	<p>Mediana</p>

ÁREA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

RECOMENDACIÓN	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
	<p>7. <b>Iniciar la revisión de la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación, así como las normas, resueltos y procedimientos</b> que tiene el MEDUCA, ya que están limitando la innovación y la integralidad de la gestión institucional.</p> <p>8. <b>Establecer un Sistema de Información Gerencial</b> que permita monitorear y dar seguimiento a la ejecución física y presupuestaria de los diferentes programas y proyectos y tomar decisiones oportunas. <i>El sistema actual de planificación y control se focaliza en documentos de trámite burocrático sin impacto en el logro de objetivos y asignación de recursos.</i></p>	<p>Presidente de la República y Ministro de Educación.</p> <p>Viceministro Administrativo con la Dir. Nal. de Planeamiento y la Dir. Nal. de Finanzas y Dir. Regionales.</p>	<p>Mediana</p> <p>Mediana</p>

ÁREA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

RECOMENDACIÓN	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
<p>Hacer más efectiva y transparente la gestión del Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE).</p>	<p>1. <b>Revisar las normas jurídicas del FECE , criterios de asignación, forma de operación y sus procedimientos con el fin de garantizar que la financiación de los proyectos educativos de centro “PEC”, se desarrollen en forma integral y oportuna, La asignación de B./30 balboas por alumno matriculado, para algunos centros educativos, no garantiza la adecuada ejecución de los proyectos. “La distribución igualitaria a los centros escolares no significa equidad”<sup>6</sup></b></p>	<p>Dir. Nal de Planeamiento Educativo , Oficina del FECE, Directores de Centros Educativos. Consultoría especializada.</p>	<p>Alta</p>
	<p>2. <b>Focalizar las acciones del FECE hacia el cumplimiento de su misión original, ya que es una fuente de financiación para el sistema educativo y no administrador de un programa más del Ministerio.</b></p>	<p>Ministro y Viceministro Administrativo</p>	<p>Mediana</p>
	<p>3. <b>Introducir una planificación de mediano plazo por parte de los centros educativos PEC (hasta 5 años), estableciendo su ejecución mediante programas operativos anuales, a ser financiados con los recursos del FECE y del presupuesto anual del</b></p>	<p>Viceministro Administrativo, Dir. Nal. de Planeamiento Educativo, Centros educativos y las comunidades educativas</p>	<p>Mediana</p>

<sup>6</sup> Esta situación termina en una permanente solicitud de apoyos extraordinarios en el transcurso del año escolar

ÁREA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

RECOMENDACIÓN	ACCIONES REQUERIDAS	RESPONSABILIDAD	VIABILIDAD
	Ministerio, de manera que la asignación sea más adecuada e integral.		
	4. <b>Establecer auditoria externa para el FECE. y la rendición de cuentas de manera de garantizar la transparencia y honestidad del manejo de los recursos.</b>	Viceministro Administrativo en coordinación con la Oficina del FECE, Consultoría especializada	Alta
	5. <b>Cumplir con la disposición de crear las comunidades educativas y hacerlas corresponsables del proceso de planificación</b> del centro escolar y de la administración de los recursos financieros.	Dir. Nacional de Planeamiento Educativo, Dir. Comunitaria y Padres de Familia, Federación Nacional de Padres de Familia y Oficina del FECE.	Alta
	6. <b>Focalizar la gestión del FECE en su misión de distribución y supervisión física y control de los recursos del Seguro Educativo, eliminando, en forma gradual, su función de administrador</b> de los propios recursos que el FECE entrega a los centros educativos alejados y pequeños.	Gestión Viceministro Administrativo y oficina del FECE.	Alta
	7. <b>Mejorar la dotación de recurso humano idóneo en las oficinas regionales del FECE.</b>	Oficina del FECE	Alta

*Área: Calidad de los aprendizajes de los estudiantes.*

## 5.ÁREA: CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES DE LOS ESTUDIANTES

### 5.1. PROBLEMAS CRÍTICOS

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

El Consejo Nacional de Educación, estudió minuciosamente el sistema educativo en el primer informe, abordando los problemas críticos que afectan los resultados de la educación en Panamá y planteó una serie de recomendaciones para avanzar en su superación.

En la educación, la calidad no está reñida con la cantidad; sin embargo, no es aceptable bajo ningún concepto, cantidad sin calidad. Debido a esta situación, la calidad de la educación y, específicamente la calidad de los aprendizajes de los alumnos, se han convertido en un desafío de la educación panameña que se debe atender como un derecho humano.

Con este informe se realiza un monitoreo de algunas recomendaciones de las consideradas a juicio del Consejo, como de alta y mediana viabilidad para su implementación, con el fin de reconocer el grado de avance que ellas han tenido, a partir del año 2004 y sugerir una serie de acciones requeridas para sentar las bases de un sistema educativo de calidad con equidad para los próximos años.

En el área de calidad de los aprendizajes, las recomendaciones seleccionadas apuntan a la superación de los siguientes 5 problemas críticos identificados en el primer informe (ver Diagrama No. 1)

**Diagrama No. 1: Problemas críticos que afectan la calidad de los aprendizajes**



## 5.2.RECOMENDACIONES SELECCIONADAS PARA EL MONITOREO

1. Implementar una política pública de evaluación de la calidad de los aprendizajes, obligatoria para todos los centros y niveles del sistema educativo. Dicha evaluación debe ser coordinada desde un ente externo al MEDUCA para garantizar un proceso objetivo, transparente y eficiente.
2. Adoptar estándares con base en los contenidos programáticos del currículo en el primer y segundo nivel de enseñanza.
3. La formación inicial del docente debe basarse en los 4 pilares fundamentales recomendados por la UNESCO: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser.
4. Sustituir la actual capacitación docente por un Sistema de actualización permanente de maestros y profesores que se implemente en forma descentralizada en cada región educativa, con cursos y seminarios previamente estructurados y posteriormente evaluados.
5. Organizar un Programa permanente de distribución de libros de textos gratuitos para todos los estudiantes de la educación básica, otorgándole prioridad a los alumnos que viven en condiciones de pobreza y marginalidad.

6. Crear un Sistema nacional de supervisión con normas legales actualizadas, con recursos humanos calificados y condiciones apropiadas para poder ejercer, con independencia y efectividad, sus funciones técnico-docentes y administrativas.
7. Revisar, en forma periódica y científica los planes y programas de estudio, para actualizar los contenidos curriculares, en todos los niveles del sistema educativo.

### 5.3.MATRICES E INDICADORES DE MONITOREO

#### 5.3.1.Implementar una política pública de evaluación de la calidad y contar con estándares de los contenidos curriculares

A) Matriz de Monitoreo

Problema crítico: a) Baja calidad de los aprendizajes de los alumnos, b) Falta de estándares de calidad para la aplicación de pruebas de logros de los aprendizajes de los estudiantes.

Monitoreo sobre:	Aspectos por tener en cuenta
<b>Recomendación</b>	<p>1.- Implementar una política pública de evaluación de la calidad de los aprendizajes, obligatoria para todos los centros y niveles del sistema educativo. Dicha evaluación debe ser coordinada desde un ente externo al MEDUCA para garantizar un proceso objetivo, transparente y eficiente.</p> <p>2.- Adoptar estándares de contenidos curriculares.</p>
<b>Diagnóstico</b>	<p>Los resultados obtenidos en las pruebas nacionales de logros del año 2005 que dieron origen a la recomendación y los de las <b>pruebas Internacionales SERCE</b><sup>7</sup>, realizadas en el 2007 son preocupantemente bajos y no son comparables con estándares internacionales.</p>
<b>Importancia y justificación</b>	<p>Una educación de calidad es aquella que provee en los estudiantes los conocimientos, competencias y valores que permitan su inserción social y productiva en el desarrollo del país. La evaluación de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes es una línea prioritaria y sin su implementación se seguiría con un sistema escolar tradicional, desfasado, que no contribuye al desarrollo integral del país. "Sin evaluación no puede existir mejoramiento de la calidad"</p>
<b>Acciones</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La creación legal del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los aprendizajes (SINECA) con dos objetivos fundamentales: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Determinar la calidad en cuanto a logros de los aprendizajes de los estudiantes y factores asociados.</li> <li>b) Contribuir a elaborar planes de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los alumnos en los centros educativos para superar las deficiencias detectadas.</li> </ol> </li> <li>2. Capacitación del personal técnico de la Dirección Nacional de Evaluación Educativa en algunos cursos y seminarios a nivel nacional e internacional.</li> </ol>

<sup>7</sup> Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo del Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación de UNESCO con sede en Chile.

Monitoreo sobre:	Aspectos por tener en cuenta
<b>Avances</b>	<p><b>3. Pruebas nacionales</b> Planificación y organización de la aplicación de las pruebas nacionales de logros y factores asociados en Matemática, Español y Ciencias naturales.</p> <p><b>4. Pruebas internacionales</b> Organización del plan de divulgación de las pruebas SERCE del Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación de UNESCO con sede en Chile, realizadas en el 2007. Coordinación con Senacyt en la planificación y organización de las pruebas internacionales PISA en Español, Matemática y Ciencias naturales.</p> <p><b>5. Asesoría en el 2007 a 12 de 16 supervisores nacionales de educación para la elaboración de un plan piloto de mejoramiento de la calidad en 30 centros educativos. De este grupo, 12 supervisores actuaron como multiplicadores en la capacitación de 55 directores y supervisores regionales en 5 provincias del país y posteriormente al inicio del año 2008, capacitaron a 2.000 directores de centros educativos con igual propósito.</b></p> <p><b>Pruebas nacionales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aplicación de las pruebas de logros y factores asociados a escala piloto sólo en 3° y 6° grado en Español, Ciencias Naturales y Matemática. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fecha del pilotaje: mayo 28 y 29 del 2008</li> <li>○ Aplicación nacional: noviembre del 2008.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Nota:</b> En el año 2005 se aplicaron pruebas de logros en 3°, 6°, 9° y 12° año. En el 2008, se aplicaron sólo a 3° y 6° grado, lo que implica un retroceso con relación al año 2005.</p> <p><b>Pruebas internacionales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Divulgación de los resultados de las pruebas SERCE, aplicadas en el 2007 Fecha: junio 17 del 2008.</li> <li>✓ Aplicación de pruebas internacionales PISA<sup>8</sup>, bajo la responsabilidad de Senacyt en comprensión lectora, Matemática y Ciencias Naturales. <ul style="list-style-type: none"> <li>-fecha del pilotaje: junio 2008</li> <li>-aplicación nacional: año 2009</li> </ul> </li> <li>✓ Coordinación y asesoría en la implementación de programas piloto de mejoramiento en 30 centros educativos acorde con los resultados de las pruebas nacionales de logros del año 2005.</li> </ul>

<sup>8</sup> La prueba PISA, sigla que corresponde a Programme for International Student Assessment, se ha aplicado a partir del año 2000 en 32 países

Monitoreo sobre:	Aspectos por tener en cuenta
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No se han adoptado los estándares para las pruebas de logros en materias básicas y las evaluaciones nacionales realizadas y por realizar en este año no son comparables entre sí por falta de estándares.</li> <li>✓ No hay una coordinación efectiva para el desarrollo en secuencia de las tres fases del proceso educativo: Currículum, Capacitación y Evaluación</li> <li>✓ No existen mecanismos de coordinación al interior del Ministerio para dinamizar el funcionamiento del SINECA, especialmente entre la Dirección Nacional de Currículo y la Dirección General con la Dirección Nacional de Evaluación.</li> <li>✓ La Dirección Nacional de Evaluación Educativa no cuenta con la estructura técnica determinada en la norma de creación, razón por la cual no tiene las capacidades para cumplir con todas las funciones asignadas.</li> <li>✓ No se han realizado suficientes planes de mejoramiento en función de las pruebas de logros.</li> </ul>
<b>Acciones requeridas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer en forma clara, una política de Estado sobre el Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes y reglamentar su funcionamiento: periodicidad de las pruebas, establecimiento de estándares de calidad, tipo de pruebas, elaboración de planes de mejoramiento y participación del país en pruebas internacionales y otros.</li> <li>2. Adoptar estándares de contenido en cada nivel, grado y asignatura para contar con parámetros de comparación a nivel nacional e internacional. El Ministerio de Educación cuenta con estándares de contenido elaborados en el año 2002, con el auspicio de la Comisión de Educación para los países centroamericanos "CEC", pero no han sido utilizados. CONACED recomienda que sean revisados para tomar la decisión requerida, con el fin de que los esfuerzos, tiempo y recursos financieros destinados logren los resultados esperados.</li> <li>3. Mantener la consistencia de una muestra representativa en la aplicación periódica de las pruebas nacionales de logros y factores asociados que incluya el nivel de educación básica y media. Es decir no sólo 3° y 6° grado sino que incluya al 9° y 12° grado, tal como se hizo en el año 2005.</li> <li>4. Realizar cursos de reforzamiento académico para los alumnos con bajo rendimiento y deficiencias en los aprendizajes de las asignaturas básicas.</li> <li>5. Asumir la responsabilidad del financiamiento del programa de evaluación de la calidad, establecerlo formalmente dentro de la</li> </ol>

Monitoreo sobre:	Aspectos por tener en cuenta
	<p>estructura programática del presupuesto anual del MEDUCA, de manera que la actividad no dependa de préstamos internacionales transitorios.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Continuar y concretar las gestiones con el gobierno de otros países que han ofrecido apoyo técnico para crear el Instituto de Evaluación Educativa, como un ente externo al Ministerio de Educación, para garantizar la objetividad y transparencia en la aplicación de las pruebas de rendimiento de los estudiantes tanto a nivel nacional como internacional. Además, asegurar la asignación de la partida presupuestaria en el MEDUCA para la planificación y organización de dicho Instituto de evaluación educativa.</li> <li>7. La implementación del Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes de los Alumnos "SINECA", conlleva el estudio y análisis de la identificación de deficiencias en las asignaturas básicas, así como de los procedimientos de promoción de los alumnos utilizados por los maestros.</li> <li>8. La Dirección Nacional de Evaluación Educativa debe ser fortalecida con funcionarios debidamente especializados en evaluación educativa. Proponer al IFARHU un plan de becas con dicho propósito.</li> </ol>
<b>Indicadores</b>	<p>Se han seleccionado 3 indicadores de producto para observar el avance en el mejoramiento de la calidad de la educación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deficiencias en asignaturas básicas de los alumnos en 1º grado y en las 4 materias básicas en el nivel de primaria en las centros educativos oficiales.(no hay datos para las privadas)</li> <li>2. Los resultados de las pruebas internacionales SERCE realizadas en el 2007, que dan cuenta que el nivel de logros en Panamá está por debajo del promedio entre 17 países.</li> <li>3. Resultado de pruebas de acceso a la Universidad Tecnológica de Panamá</li> </ol>
<b>Viabilidad de las acciones</b>	<p><b>Alta.</b> El Ministerio creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes "SINECA", y ha acumulado cierta experiencia en la aplicación de pruebas nacionales en las asignaturas fundamentales. Las acciones para avanzar en el mejoramiento de la calidad, requieren que se tomen decisiones para planificar y organizar su implementación en el corto plazo. Falta mucho por hacer y como país estamos atrasados en esta materia.</p>

B) Fichas de Indicadores

a) Ficha No. 1: Pruebas nacionales de logros del aprendizaje de los alumnos.

<b>Nombre</b>	<b>Resultados pruebas nacionales de logros según materia en el 2005<sup>9</sup></b>
<b>Realizada por</b>	Dirección Nacional de Evaluación Educativa. MEDUCA 2005
<b>Instrumento</b>	Pruebas en 4 materias básicas
<b>Tamaño de la muestra</b>	29.000 estudiantes de 3°,6°,9° y 12° grados en 525 centros escolares de las 13 regiones educativas del país.
<b>Áreas de análisis</b>	Español, Matemática, Ciencias naturales, Ciencias sociales
<b>Interpretación</b>	Serias deficiencias en las 4 materias básicas, además de problemas en lecto-escritura y comprensión del lenguaje, lo que dificulta el aprendizaje de otras asignaturas. Ver Gráficas No. 1 en el <b>1er Informe del CONACED</b>

---

<sup>9</sup> Primer informe del CONACED al Sr. Presidente "Documento para la acción en el Sistema Educativo Panameño". Año 2006, Págs.: 19,20 y 21

**Gráfica No. 1: Ver. Resultados de pruebas de logros nacionales 2005 Fuente Primer informe del Conaced, Pág., 19, 20,21**

b) Ficha No. 2: Pruebas internacionales

<b>Nombre</b>	<b>Pruebas Internacionales "SERCE": Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo</b>
<b>Realizada por</b>	Laboratorio latinoamericano de la calidad de la Educación "LLECE" de UNESCO- con sede en Chile
<b>Instrumento</b>	Pruebas internacionales
<b>Tamaño de la muestra</b>	La información de casi 200 mil estudiantes, 9 mil aulas y más de 3 mil escuelas de dieciséis países de América Latina <sup>10</sup> , y recogida durante el año 2006 de estudiantes de 3° y 6° de educación primaria.
<b>Áreas de análisis</b>	Lectura, Escritura, Matemática, Ciencias Naturales.
<b>Interpretación</b>	La prueba busca conocer los niveles de logro curricular que han podido alcanzar los estudiantes como resultado de su escolaridad; se evalúan niveles de ejecución derivados de los conocimientos, habilidades o competencias en situaciones contextuales preestablecidas y estandarizadas. Estas pruebas fueron realizadas en el 2007, participaron 16 países de América Latina y sus resultados confirman serias deficiencias en los aprendizajes de los estudiantes de Panamá, ubicándolos en general como: "Menor que la media entre todos los países y a menos de una desviación estándar de distancia" por debajo del promedio regional de los estudiantes latinoamericanos en las áreas de: Lectura, Escritura, Matemática, Ciencias naturales y otros factores asociados. Ver Cuadros No 1 y 2 Sus resultados fueron publicados el 20 de Junio del 2008 por UNESCO.

<sup>10</sup> Los países participantes son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, además del estado mexicano de Nuevo León.

**Cuadro No.1: Pruebas SERCE: Comparación de los resultados escolares en 3°er grado de Primaria**

Diferencia respecto a la media regional	Matemática	Lectura
Mayor que la media a más de una desviación estándar.	Cuba.	Cuba.
Mayor que la media a menos de una desviación estándar de distancia.	Chile, Costa Rica, México, Uruguay y Nuevo León.	Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Nuevo León.
Igual a la media regional.	Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador.	Argentina, Brasil, Colombia y El Salvador.
Menor que la media a menos de una desviación estándar de distancia.	Guatemala, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.	Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Fuente Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Cuadro No 8.1 Pág., 175

**Cuadro No.2: Pruebas SERCE. Comparación de los resultados escolares en 6° grado de Primaria**

Diferencia respecto a la media regional	Matemáticas	Lectura	Ciencias
Mayor que la media a más de una desviación estándar.	Cuba.	Cuba.	
Mayor que la media a menos de una desviación estándar de distancia.	Argentina, Chile, Costa Rica, México, Uruguay y Nuevo León.	Costa Rica, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Nuevo León.	Uruguay y Nuevo León.
Igual a la media regional	Brasil, Colombia Perú y Argentina.	Argentina.	Colombia.
Menor que la media a menos de una desviación estándar de distancia.	Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.	Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.	Argentina, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Fuente Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Cuadro No 8.2 Pág., 17

c) Ficha No. 3: Deficiencias en asignaturas básicas.

<b>Nombre</b>	<b>Indicador Proxy de la calidad del sistema educativo</b> "Deficiencias en asignaturas básicas de los alumnos en 1er grado"
<b>Instrumento</b>	Reporte anual para las estadísticas educativas por parte de los directores de todos los centros educativos de Panamá.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Todo el país.
<b>Áreas de análisis</b>	Español, Matemática, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales.
<b>Interpretación</b>	<p><b>Alerta No 1. Alto porcentaje de deficiencias en 1er. Grado</b> El problema de las deficiencias adquiere mayor relevancia, en tanto su mayor incidencia se presenta en el primer grado, lo que compromete los fundamentos y futuros aprendizajes para el logro de los objetivos propuestos en el currículo para el nivel primario. Las deficiencias más altas en primer grado se encuentran en Español (lecto-escritura). Ver Cuadro No. 3</p> <p><b>Alerta No. 2 Promoción de los alumnos en primaria con deficiencias en las asignaturas básicas</b> Las deficiencias en las cuatro asignaturas fundamentales del nivel primario oficial son indicativas de que existen fallas en el sistema educativo, puesto que un porcentaje significativo de los estudiantes son promovidos de grado en base a asignaturas complementarias. Ver Cuadro No. 4</p> <p>Los datos reflejan que el % de deficiencias tanto a nivel agregado de las 4 asignaturas básicas como en cada asignatura se mantienen a través de los años escolares en niveles preocupantes, y sin mostrar mejoras sustantivas (Ver Cuadros No. 3 y 4)</p>

**Cuadro No. 3: Panamá. % de deficiencias por asignatura en primer grado de primaria Centros educativos oficiales**

Asignatura	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Español	17.6	17.3	16.8	16.3	16.2	16.4	15.7
Matemáticas	14.1	13.9	13.4	13.2	13.0	12.9	12.9
Ciencias Naturales	10.2	10.2	11.4	10.9	10.8	11.0	10.7
Ciencias sociales	5.7	8.1	11.0	10.8	10.6	11.0	10.4

Fuente: Departamento de Estadística de MEDUCA.

**Cuadro No. 4: Panamá. Total de deficiencias de asignaturas básicas de todos los grados de la primaria. Centros educativos oficiales**

Año escolar	% total de deficiencias en las 4 asignaturas básicas
2000	38.8
2001	39.3
2002	42.5
2003	41.8
2004	40.6
2005	41.1
2006	40.3

Fuente: Departamento de Estadística de MEDUCA.

d) Ficha No. 4: Pruebas de acceso a la Universidad Tecnológica.

Nombre	Pruebas de acceso a la Universidad Tecnológica de Panamá
Realizada por	Universidad Tecnológica de Panamá.
Instrumento	Pruebas estandarizadas para el ingreso a la Universidad provistas por el College Board en: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aptitudes académicas que miden áreas de razonamiento verbal y razonamiento matemático. Denominada prueba PAA.</li> <li>2. Prueba de Inglés (ELASH).</li> </ol>
Tamaño de la muestra	6807 estudiantes para el periodo 2007-2008.
Áreas de análisis	Puntaje de aprobación como mínimo de 900 puntos para carreras diferentes a ingeniería, y por lo menos, 1000 puntos para carreras de Ingeniería <sup>11</sup>
Diagnóstico	Para la prueba PAA: El valor medio alcanzado en las pruebas fue de: 953,36 puntos. Este valor se mantiene muy escasamente por arriba del mínimo requerido para ingreso por la UTP (900). El valor máximo alcanzado fue de 1530 y el mínimo, de 250. Se observa que el valor promedio nacional mantiene una tendencia a disminuir desde el 2005 hasta el 2008; y parece que este comportamiento sea producto de una estabilización del valor promedio de PAA de nuestra población (ver Gráfica No 2). El comportamiento de la prueba PAA por provincias y comarcas para el 2005-2008, presenta una leve tendencia a disminuir, con excepción de las provincias de Colón y Veraguas, que experimentaron un mejor promedio para el año 2008. Ver cuadros No. 5, 6,7 y Gráfica No 3, 4 y 5. Información tomada del informe de la UTP.

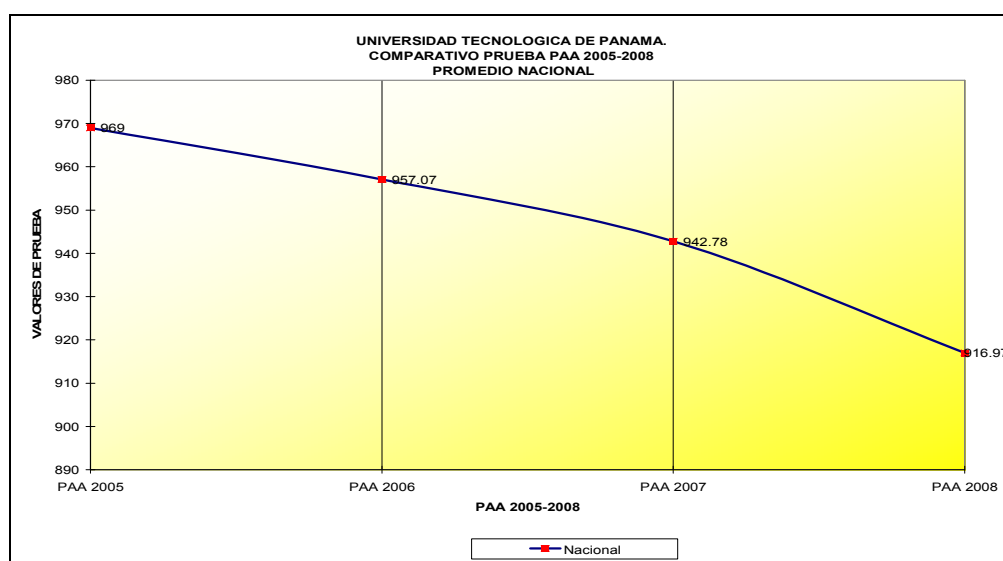
<sup>11</sup> Para el 2007-2008 la UTP adicionó el puntaje obtenido en la prueba con una bonificación a la prueba según una tabla de rendimiento académico (BORA) para todos aquellos alumnos aspirantes que presenten copia del registro escolar de los últimos 3 años de la media. Esto con el fin de bonificar a los estudiantes que han demostrado un buen rendimiento académico a nivel de educación media.

**Cuadro No. 5: Universidad Tecnológica de Panamá Comparaciones de la prueba de ingreso PAA 2005-2008 Promedio nacional**

Provincia	PAA 2005	PAA 2006	PAA 2007	PAA 2008
BOCAS DEL TORO	934.0	842.38	826.09	855.80
CHIRIQUI	955.0	973.01	960.92	924.38
COCLÉ	957.0	911.79	905.45	866.07
COLÓN	836.0	897.68	956.82	961.41
DARIÉN	629.0	657.33	762.40	679.00
HERRERA	976.0	986.31	956.14	944.01
LOS SANTOS	918.0	911.80	896.69	848.74
PANAMÁ	1014.0	976.97	951.29	924.25
VERAGUAS	944.0	907.97	900.33	918.12
*NO DEFINIDA	901.0			
Nacional	<b>969.0</b>	<b>957.07</b>	<b>942.78</b>	<b>916.97</b>

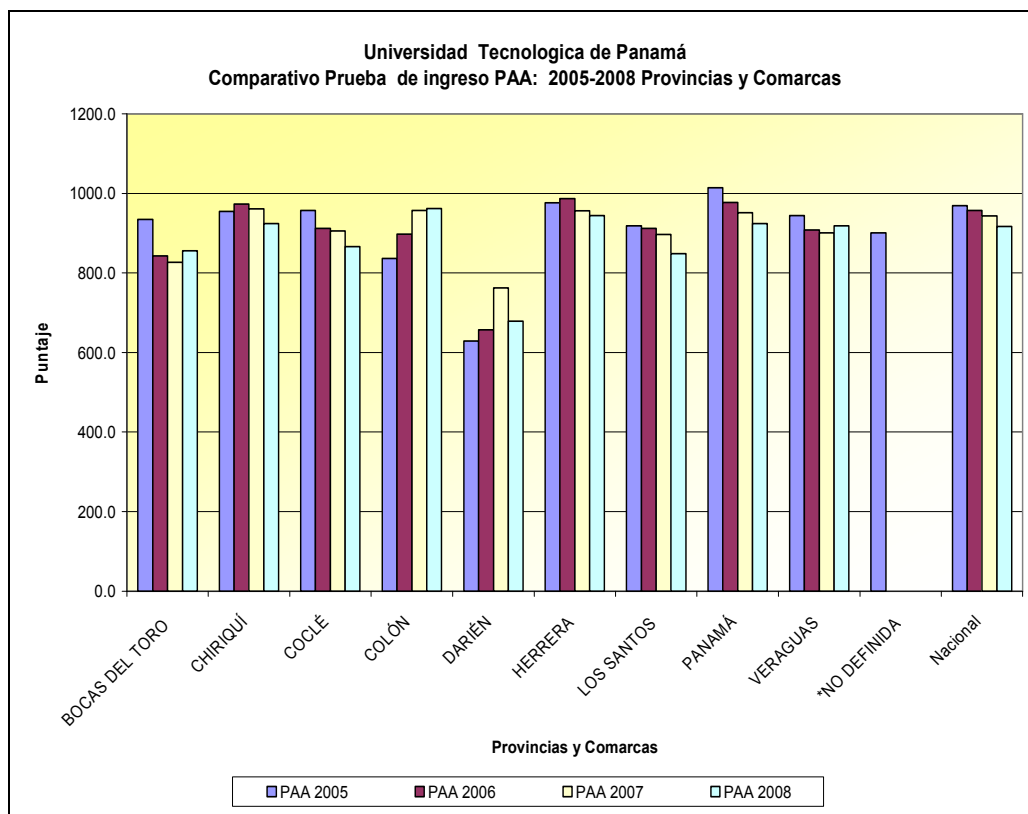
Fuente: Tomado del informe elaborado por el SIU de la Universidad Tecnológica de Panamá. Ingreso 2008

**Gráfica No. 2: Comparativo del promedio nacional de la prueba de ingreso PAA: 2005-2008**



Fuente: Tomado del informe elaborado por el SIU de la Universidad Tecnológica de Panamá. Ingreso 2008

**Gráfica No. 3: Comparativo prueba PAA 2005-2008 por provincias**



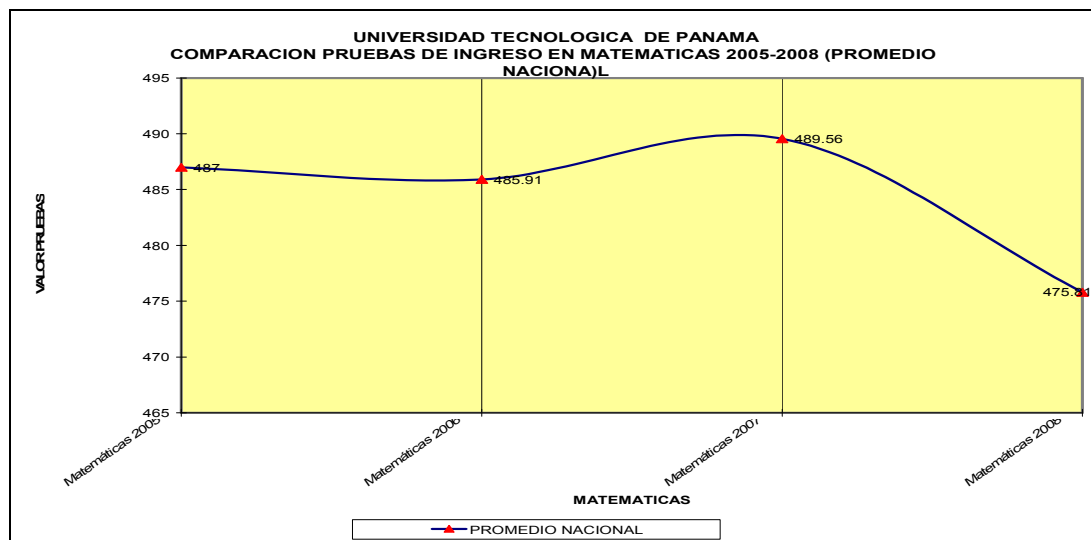
Fuente: Informe elaborado por el SIU de la Universidad Tecnológica de Panamá. Ingreso 2008

**Cuadro No.6: Comparaciones por provincia de los resultados promedios en la prueba de Matemática: 2005-2008**

	Matemáticas 2005	Matemáticas 2006	Matemáticas 2007	Matemáticas 2008
BOCAS DEL TORO	466	416.9	427.11	438
CHIRIQUI	477	488.14	509.37	478.24
COCLÉ	487	466.46	466.91	447.02
COLÓN	414	468.76	520.34	524.16
DARIÉN	356	341.33	411.9	365
HERRERA	491	503.03	499.99	492.55
LOS SANTOS	466	467.91	472.95	445.46
PANAMÁ	508	493.58	487.35	475.91
VERAGUAS	486	469.66	473.22	480.65
*NO DEFINIDA	450			
<b>Nacional</b>	<b>487</b>	<b>485.91</b>	<b>489.56</b>	<b>475.81</b>

\* Estudiantes que no indicaron provincia de procedencia de estudios.

**Gráfica No. 4: Evolución de los resultados promedio a nivel nacional de la prueba de Matemática**



Fuente: Informe elaborado por el SIU de la Universidad Tecnológica de Panamá. Ingreso 2008

**5.3.2. Mejorar la formación inicial del docente y organizar un Sistema de actualización permanente de maestros y profesores**

C) Matriz de Monitoreo

**Problema crítico:** b) Limitada formación profesional y cultural del docente. c) Falta un programa de actualización permanente del personal docente y administrativo.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<b>Recomendación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La formación inicial del docente debe basarse en los 4 pilares fundamentales recomendados por la UNESCO: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a convivir con los demás y aprender a ser</li> <li>• Sustituir la actual capacitación docente por un Sistema de actualización permanente de maestros y profesores que se implemente, en forma descentralizada en cada región educativa, con cursos y seminarios previamente diseñados y estructurados y posteriormente evaluados de conformidad con las reglas que establezca un Sistema Nacional de Evaluación, cuya creación se recomienda</li> </ul>
<b>Diagnóstico inicial</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El mejoramiento de la formación inicial del maestro y profesor se realiza con diferentes enfoques y orientaciones y sin ninguna coordinación entre la Escuela Normal J. D. Arosemena y la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Panamá.</li> <li>2. Los programas de actualización de docentes son puntuales y lo que se requiere es una permanente actualización debido a los avances científicos, tecnológicos y pedagógicos.</li> <li>3. Los cursos de actualización deben incluir temas de cultura general, tales como literatura, arte en general, apreciación musical y el conocimiento de los problemas más relevantes del país y del mundo.</li> </ol>
<b>Importancia y justificación</b>	<p>Los frecuentes cambios que se producen en lapsos cortos tanto en contenidos programáticos como en requerimientos metodológicos nuevos, y ante la importancia de la educación virtual, se requiere un maestro que, además de dominar el contenido de la disciplina, tenga el manejo de métodos modernos y participativos y de recursos didácticos para lograr aprendizajes significativos. El maestro seguirá siendo la figura clave en el proceso de enseñanza-aprendizaje y es deber del Estado garantizar la formación inicial, su permanente actualización y la ampliación de su nivel cultural.</p>
<b>Acciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se nombró una Comisión de alto nivel con representantes de la Escuela Normal, la Universidad de Panamá, y otras, con el fin de establecer mecanismos que permitan lograr un nuevo enfoque integral de la</li> </ul>

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
	<p>formación inicial del docente, que responda a las nuevas exigencias de la era del conocimiento y de las tecnologías de información y comunicación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se realizaron acciones de capacitación para el verano del 2008 en función de superar las principales deficiencias reportadas en las pruebas de logros de las asignaturas fundamentales aplicadas en el 2005.</li> <li>✓ Se realizaron los cursos entre el 14 y 29 de febrero del 2008, por parte de Universidades de las regiones educativas para aproximadamente 18.000 docentes.</li> <li>✓ Hay oferta simultánea de cursos, por parte de las áreas sustantivas y curriculares del MEDUCA, INADEH y ACP, así como de organismos de cooperación internacional como UNICEF, OEI y otros para mejorar la gestión técnica y administrativa del Ministerio.</li> </ul>
<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En el año 2008, los cursos fueron organizados e implementados por universidades oficiales para elevar su nivel académico, y no por organismos de capacitación (OCAS). En estos cursos participaron aproximadamente 18.000 docentes entre el 14 y el 29 de febrero del 2008, lo cuál refleja un incremento en comparación con los del 2007.</li> <li>✓ Se ofreció un programa de reforzamiento en materias básicas prioritarias, por parte de la Universidad de Panamá.</li> <li>✓ Se ha logrado un cierto nivel de coordinación entre la Dirección Nacional de Evaluación Educativa y la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional, para la formulación del plan de capacitación del 2008, teniendo en cuenta los resultados de las pruebas de logros del 2005.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La formación inicial de los docentes es limitada y constituye un factor clave en la baja calidad de la educación nacional</li> <li>✓ No hay acciones sustantivas de cambio e innovación conducentes a mejorar el sistema de actualización de los docentes. Las actividades tienen el mismo enfoque desde hace varios años. Es una actividad puntual y rutinaria<sup>12</sup> y, en general, se considera que es “más de lo mismo.”</li> <li>✓ Seminarios de 40 horas no son garantía de mejora en el desempeño de los docentes en las aulas de clases.</li> <li>✓ Hay desfases entre la gestión administrativa y la operativa, por lo cual las actividades sustantivas se terminan realizando a destiempo: la planificación de las actividades no logra ser cumplida y se ve afectada por factores relacionados con las demoras en la toma de decisiones</li> </ul>

<sup>12</sup> Se efectúa al iniciar el año escolar

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<p><b>Acciones requeridas</b></p>	<p>gerenciales.</p> <p>✓ No existe supervisión, ni monitoreo sobre los procesos de capacitación y actualización de los docentes, por falta de personal y/o procedimientos eficaces de evaluación, así como tampoco existen mecanismos de auditoría y control financiero para garantizar eficiencia y transparencia en el desarrollo de los seminarios.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar las exigencias para el ingreso y la permanencia en los estudios relacionados con la formación inicial de los docentes de la educación básica general. Proveer las necesarias becas y ayudas para garantizar la permanencia de los estudiantes con alta capacidad académica para mejorar su autoestima y reconocimiento social.</li> <li>2. Revisar, en forma exhaustiva los objetivos, el proceso curricular y las estrategias metodológicas del Instituto Superior de Especialización de la Escuela Normal, de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Panamá y de otras universidades que forman profesores, con el fin de que la formación inicial de los docentes responda a las nuevas exigencias del siglo XXI.</li> <li>3. El Ministerio, como rector del sistema educativo, debe establecer las orientaciones, requerimientos y la certificación de calidad de la formación docente ofrecida en los diferentes niveles del sistema educativo.</li> <li>4. Modificar la concepción actual de las acciones de capacitación docente para evitar la dispersión y mejorar los resultados, establecer procesos de seguimiento y evaluación e incorporar mecanismos modernos de auditoría y control financiero.</li> <li>5. Organizar un sistema de actualización del personal docente y administrativo que contenga diferentes modalidades y recursos tecnológicos, mediante acciones presenciales, semipresenciales y virtuales, cursos de corto y larga duración, producción de guías, material didáctico y otros.</li> <li>6. Promover que se desarrollen los seminarios y cursos en los propios centros educativos o red de centros educativos, dirigidos hacia la superación de las deficiencias detectadas en las pruebas nacionales e internacionales de logros y factores asociados (Español, Matemática, Física, Biología y Química), así como la incorporación de los avances científicos, humanísticos y pedagógicos.</li> <li>7. Hacer obligatoria la realización de los planes de mejoramiento de la calidad de la educación como parte del plan educativo de cada centro educativo "PEC".</li> <li>8. Establecer un plan de incentivos para los docentes y/o centros educativos que realizan experiencias innovadoras que mejoren la efectividad del proceso enseñanza-aprendizaje.</li> <li>9. Mejorar las condiciones de trabajo, estímulos, salarios y promover el</li> </ol>

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<b>Indicadores</b>	<p>desarrollo profesional de los docentes.</p> <p>10. Establecer mecanismos modernos y eficientes de auditoría interna y externa de control financiero de los seminarios y cursos que se realizan con diferentes fuentes de financiamiento.</p> <p><b>Insumo:</b> Cambios presentados en el nivel de formación académica de los docentes de educación preescolar, primaria, premedia y media entre 2004-2007 Ver Cuadro No. 7</p> <p><b>Proceso:</b> Número de docentes capacitados en el, 2006, 2007. Ver Cuadros 8.y 8.A</p>
<b>Viabilidad de las acciones</b>	<p><b>Alta.</b> Requiere establecimiento de criterios, voluntad y decisión gerencial para una adecuada administración de las diferentes fuentes de recursos asignados a la capacitación para que responda a objetivos de mejoramiento de las deficiencias identificadas y/o actualización de los docentes. Que no sea, una acción anual puntual y rutinaria al inicio del calendario escolar y una distribución aleatoria de los recursos.</p> <p><b>Mediana.</b> La formación inicial de los maestros y profesores es, al final, lo más importante para garantizar la calidad.</p>

D) Ficha de Indicadores

a) Ficha No. 1: Formación académica de los docentes y recursos para actualización docente 2006-2007

<b>Nombre</b>	<b>Cambios en el grado de formación académica de los docentes en los distintos niveles educativos en el periodo: 2005-2007. Recursos para actualización docente.</b>
<b>Instrumento</b>	Reportes del Ministerio de Educación
<b>Tamaño de la muestra</b>	Todo el país
<b>Área de análisis</b>	Composición de la formación de docentes en los niveles de preescolar, educación básica general y educación media
<b>Interpretación</b>	<p>La formación de los docentes es una variable que incide en el mejoramiento de la calidad de la educación, pero el grado académico por sí solo no se traduce en un mejoramiento de los resultados, ya que existen otros factores necesarios para incidir efectivamente en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El número de docentes en el nivel de preescolar se ha incrementado aproximadamente un 25% entre los años 2005 y 2007. El 29.1% de estos docentes no tiene ningún título y corresponden a los promotores comunitarios adscritos a programas en la modalidad no formal. En la modalidad formal se han incrementado los licenciados en Preescolar y docentes con otros títulos universitarios en relación con la línea de base año 2005. (Ver Cuadro No. 7)</li> <li>✓ En el nivel de premedia y media académica entre el año 2005 y 2007, se ha incrementado el número de docentes con título en educación y con título en la cátedra que dicta. (Ver Cuadro No. 7)</li> </ul> <p>En términos generales, se aprecia un incremento en el número de docentes asignados a los distintos niveles educativos y así mismo un mejoramiento en el nivel de formación académica de los docentes entre el 2005 y el 2007.</p> <p>En relación con los recursos financieros, se aprecia una asignación anual de recursos para capacitación y actualización de docentes, por parte del FECE (4%) y otros recursos para capacitación gremial docente que se mantienen año tras año.</p> <p>Adicional a estos recursos establecidos ya por norma, se identificaron múltiples recursos de cooperación y crédito internacional dedicados a seminarios, cursos, talleres, becas, entrenamientos para docentes, pero no se identificó un procedimiento y criterios normalizados, por el Ministerio para esta actividad. Ver Cuadros 8 y 8A</p>

Cuadro No. 7: Docentes por nivel, según formación académica<sup>13</sup> 2005-2007

NIVEL	No DE DOCENTES 2005	%	N ° DE DOCENTES 2007	%	Expansión en No. absoluto 2005-2007	% de expansion en relacion 2005
<b>PREESCOLAR</b>	<b>4,227</b>	<b>100</b>	<b>5,270</b>		<b>1,043</b>	<b>24.7</b>
Sin título	729	17	1531	29.1	802	110.0
título secundario	657	15.5	812	15.4	155	23.6
Maestros	378	9	229	4.3	-149	-39.4
Profesores de Preescolar	1,172	27.7	1,133	21.5	-39	-3.3
Licenciados /as En Preescolar	857	20.3	1,027	19.5	170	19.8
Otro Título Universitario	434	10	538	10.2	104	24.0
<b>NIVEL PRIMARIO</b>	<b>17,567</b>	<b>100</b>	<b>17,970</b>	<b>100.0</b>	<b>403</b>	<b>2.3</b>
Maestros	8,672	49.4	8,152	45.4	-520	-6.0
Licenciados /as En Educación	3,263	18.6	3,417	19.0	154	4.7
Profesores de Educación	4,078	23.2	4,943	27.5	865	21.2
Otro Título Universitario	1,554	8.8	1,458	8.1	-96	-6.2
<b>NIVEL DE PREMEDIA</b>	<b>9,522</b>	<b>94.7</b>	<b>9,410</b>	<b>100.0</b>	<b>389</b>	<b>4.1</b>
Título Universitario en la Cátedra que dicta	7,856	82.5	8,833	93.9	977	12.4
Título Universitario distinto a la cátedra que dicta	1,166	12.2	577	6.1	-588	-50.5
<b>NIVEL DE MEDIA</b>	<b>6,870</b>	<b>95.7</b>	<b>9,598</b>	<b>71.07</b>	<b>2,728</b>	<b>39.7</b>
Título Universitario en la cátedra que dicta	5,744	83.6	6,433	67.0	689	12.0
Título Universitario distinto a la cátedra que dicta	834	12.1	388	4.0	-446	-53.5

Fuente: Departamento de Estadística del MEDUCA.

<sup>13</sup> Nota: La categoría sin título y título secundario en el nivel de preescolar corresponde al personal asignado a los programas en la modalidad no formal: Cefacei y otros. En el nivel de media, existe la categoría profesores sin título que no se han incluido en esta tabla.

b) Ficha No 2: Recursos y docentes capacitados entre el 2006-2007

**Cuadro No. 8: Número de docentes capacitados y recursos invertidos 2006 y 2007**

RECURSOS FECE 4%	No docentes capacitados 2006	Valor US\$	No docentes capacitados 2007	Valor US\$
<b>TOTAL</b>	<b>31550</b>	<b>801,600.00</b>	<b>31550</b>	<b>864,256.00</b>
Bocas del Toro	2373	60,291.50	2373	65,004.10
Coclé	2609	66,287.62	2609	71,468.90
Colón	2132	54,168.34	2132	58,402.34
Chiriquí	5481	139,257.36	5481	150,142.22
Darién	802	20,376.65	802	21,969.36
Herrera	1318	33,486.81	1318	36,104.26
Los Santos	1104	28,049.65	1104	30,242.11
Panamá Centro	4649	118,118.49	4649	127,351.07
Panamá Este	630	16,006.59	630	17,257.73
Panamá Oeste	3453	87,731.37	3453	94,588.78
San Miguelito	3204	81,404.96	3204	87,767.87
Veraguas	3298	83,793.24	3298	90,342.83
Kuna Yala	497	12,627.42	497	13,614.43

Fuente: Oficina Nacional del FECE.

**Cuadro No 8. A: Número de docentes y Aportes para capacitación gremial docente 2006-2007**

Capacitación Gremial Docente	No de docentes 2006	Valor Aporte US\$	No de docentes 2007	Valor Aporte US\$
Asociación de Profesores de la República de Panamá	3527	175,734	3,865	177,630
Asociación de Educadores Veraguenses	2286	113,872	2,820	129,603
Asociación de Maestros Ind. Auténticos	1920	95,642	1,981	91,044
Asociación Magisterio Panameños Unidos	1592	79,288	2,089	96,008
Frente Reformista de Educadores Panameños	1254	62,465	1,330	61,125
Asociación de Educadores Chiricanos	534	26,608	575	26,426
Asociación de Educadores Herrerano	468	23,324	433	19,900
Asociación de Educadores Coclesanos	412	20,509	428	19,670
Mov. Gremialista de Educ. Panameños	358	17,828	416	19,119
Asociación Magisterial Santeña	238	11,863	238	10,938
Unión Magisterial Libre	234	11,662	472	21,692
Movimiento de Educadores Especialista del IPHE	206	10,255	279	12,822
Asociación de Educadores Colonenses	163	8,110	279	12,822
Educación Inicial	155	7,708	224	10,295
Asociación de Educadores Panameños	106	5,362	161	7,399
Asociación de Maestros Veraguenses	0	0	0	0
Frente Nal. De educaores Independientes FRENEI	0	0	135	6,204
<b>Sub Total</b>	<b>13453</b>	<b>670,230</b>	<b>15,725</b>	<b>722,700</b>
Gastos de Manejo Administrativos 1%	0	6,770	0	7,300
<b>Total</b>	<b>26906</b>	<b>677,000</b>	<b>31,450</b>	<b>730,000</b>

Fuente: Oficina del FECE.

**5.3.3. Organizar un Programa permanente de distribución gratuita de libros de texto.**

E) Matriz de Monitoreo

Problema crítico: f) Poco acceso a libros de textos básicos, incipiente incorporación de la tecnología y otros recursos didácticos<sup>14</sup>

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<b>Recomendación</b>	Organizar un Programa permanente de distribución de textos gratuitos para todos los estudiantes de la educación básica, otorgando prioridad a los alumnos que viven en condiciones de pobreza y marginalidad.
<b>Diagnóstico</b>	Está claramente comprobado que la falta de textos y material didáctico para el estudio, incide negativamente en el aprendizaje de los alumnos. Además, el libro es una herramienta básica para crear el hábito de la lectura, exigencia fundamental para el reciclaje ocupacional y para el desarrollo de la cultura personal y colectiva.
<b>Importancia y justificación</b>	La Ley 47 Orgánica de la Educación de 1946, señala la obligatoriedad de proveer, sin costo, textos, útiles y materiales a los estudiantes de la educación básica. Además, invertir en libros de textos es una manera de mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos y disminuir las desigualdades de oportunidades educativas del sistema, especialmente en las comarcas indígenas, áreas rurales y urbanas marginales.
<b>Acciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La Dirección Nacional de Currículo en los programas académicos incluye una bibliografía que contiene libros de texto básicos y complementarios para cada asignatura. La vigencia de los libros de textos es de 5 años y su uso es de carácter optativo para el docente.</li> <li>✓ En el 2007 se realizó una distribución de textos y guías de educación básica por un valor de US\$1.412.200 que cubrían, por lo menos, el 60% de los contenidos definidos por currículo. La selección de los textos se realizó mediante contratación a profesores y especialistas de diferentes asignaturas en Español, Matemática, Ciencias Naturales de 7° y 8° y 9° grado y fue financiada con recursos del préstamo del Banco Mundial.</li> <li>✓ A partir del 2008, se asignó una partida presupuestaria de US\$ 4.500.000 a la Dirección Nacional de Currículo para compra de libros de texto de educación media en asignatura básicas</li> <li>✓ Las empresas editoriales que ganan el contrato son las responsables de la capacitación a los docentes sobre el uso de los libros de texto y de la distribución en las Direcciones Regionales. Éstas se encargan de la distribución a cada centro escolar, basada en una lista definida por la</li> </ul>

<sup>14</sup> En esta ficha solo monitoreamos lo relacionado con los textos básicos por ahora.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
	Dirección Nacional de Currículo.
<b>Avances</b>	No se observan avances sustantivos en cuanto a la organización de un programa de distribución gratuita de textos.
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No se ha estructurado un Programa permanente de distribución gratuita de libros de textos. La distribución de textos es una función de tipo coyuntural y financiada con recursos de crédito internacional.</li> <li>✓ No hay recursos institucionales para la adquisición de textos en educación básica, premedia y media, por cuanto solo están contemplados en los préstamos internacionales que son de carácter temporal.</li> <li>✓ No hay coordinación ni procedimientos definidos para la selección de los libros de textos entre currículo y las áreas sustantivas. Esto genera debilidades técnicas y, por lo tanto, demoras.</li> <li>✓ No hay un proceso de evaluación y seguimiento a los aprendizajes de los estudiantes a partir del impacto de la utilización de los libros de texto.</li> <li>✓ La supervisión no apoya el proceso de verificación de entrega y uso de libros de textos y materiales didácticos y no hay mecanismos eficientes de control para la entrega y uso de los textos.</li> </ul>
<b>Acciones requeridas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer una Unidad administrativa que gestione el Programa permanente y con presupuesto anual del Ministerio que contemple los recursos para la selección, compra, distribución y utilización de libros de textos escolares que contribuyan directamente al mejoramiento de la calidad de los aprendizajes. Se le debe otorgar prioridad a los alumnos de los centros educativos ubicados en los distritos de pobreza y marginalidad de manera gratuita.</li> <li>2. Reglamentar la definición de los textos obligatorios y libros complementarios, su distribución, uso y conservación, para lograr el ordenamiento de la gestión escolar.</li> <li>3. Establecer una coordinación sustantiva y operativa entre los proyectos financiados con recursos BID, Banco Mundial y otras fuentes, con el fin de lograr una mayor eficiencia, cobertura y complementariedad en la selección, compra y uso de los libros de texto escolares en los diferentes niveles.</li> </ol>
<b>Indicadores</b>	<p>Se han asociado 2 tipos de indicadores:  De <b>insumo</b>: la cantidad y valor de los libros de texto distribuidos en el período 2006-2007.  <b>Básica general:</b>  Con recursos del Prode-BID  Distribución de 464.540 textos y guías para docentes por valor de US\$</p>

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
	<p>1.412.200 en :</p> <p>Matemática de: 1° a 6 ° grado</p> <p>Ciencias naturales de: 4° a 6° grado</p> <p><b>Premedia:</b></p> <p>Distribución de 582.266 textos financiados por el proyecto Prode-BID por valor de US\$ 1.056.251 en : Ciencias naturales, Ciencias Sociales, Matemática y Español.</p> <p>Con el proyecto de Educación Básica del Banco Mundial, también se distribuyeron en este periodo textos de Español, Matemática, Ciencias Naturales para 7°.8° y 9° grado.</p> <p><b>De producto:</b> Tasa de deserción escolar<sup>15</sup> y este indicador relacionado con el aumento o disminución de la deserción en las provincias y comarcas con mayores niveles de pobreza relativa.(ver ficha del indicador)</p>
<b>Viabilidad de las acciones</b>	<p><b>Alta.</b> Existen los recursos: el problema radica en la falta de objetivos claros sobre la importancia de los libros de texto en la educación básica, especialmente para niños de familias pobres y una adecuada planificación, coordinación y administración de los recursos. No hay un programa integral, son acciones puntuales y financiadas por medio de créditos internacionales.</p>

F) Ficha de Indicadores

a) Ficha No. 1: Evolución de la tasa de deserción en primaria, premedia y media.

Nombre	Evolución de la tasa de deserción por niveles primaria y premedia y media 2004-2006
<b>Instrumento</b>	Informes de los centros educativos al MEDUCA calculado como: Total de alumnos que abandonan la escuela antes de concluir algún grado de un nivel educativo determinado, expresado como porcentaje del total de la matrícula de un año escolar específico.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Todo el país.
<b>Área de análisis</b>	Áreas con mayor nivel de pobreza. Las comarcas indígenas y provincias como Bocas del Toro y Darién.

<sup>15</sup> Los factores que afectan la deserción escolar, son entre otros, la falta de libros, uniformes, transporte y alimentación, que son limitantes para la asistencia a la escuela en los estudiantes de las familias pobres. Estas causas están detectadas en varios estudios. Las deficiencias en las 4 materias básicas presentadas año tras año en el nivel de primaria(40%) también pueden estar siendo influenciadas por la falta de libros de textos . Ver Cuadros No 3 y 4

<b>Nombre</b>	Evolución de la tasa de deserción por niveles primaria y premedia y media 2004-2006.
<b>Interpretación</b>	<p>La deserción escolar como un obstáculo para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y se identifican, como causas principales: la falta de recursos<sup>16</sup> de la familia, para enfrentar los gastos que demanda la asistencia a la escuela y el abandono para poder trabajar o buscar empleo. Solo en las zonas rurales la falta de establecimientos y las dificultades de acceso a la escuela son un motivo frecuente de deserción. Hay otras causas relacionadas como son: el desempeño escolar de bajo rendimiento, y problemas de conducta y/o asociados a la edad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La tasa de deserción en el nivel de la primaria ha disminuido a nivel nacional con excepciones en la provincia de Veraguas y las comarcas Kuna Yala y Ngöbe Buglé .Ver Cuadro No. 9</li> <li>✓ La deserción en el nivel de la premedia y media se ha incrementado en 6 de las 9 provincias .Ver Cuadro No. 10</li> <li>✓ Comarcas: Kuna Yala y Ngöbe Buglé que tienen una mayor incidencia de pobreza mantienen niveles preocupantemente altos de deserción en el nivel de la premedia y media. Aproximadamente, representan más del doble del promedio nacional. Ver Cuadro No 10. Resulta importante analizar en profundidad las causas que están afectando este indicador.</li> </ul>

**Cuadro No. 9: Evolución tasa de deserción en el nivel de primaria 2004-2006**

Provincias y Comarcas	2004	2005	2006
Promedio Nacional			
Bocas del Toro	5.6	8.6	3.0
Coclé	2.1	2.9	1.6
Colón	2.0	2.5	1.3
Chiriquí	3.5	3.8	2.0
Darién	6.4	6.1	6.0
Herrera	3.1	1.5	1.3
Los Santos	1.0	1.4	0.4
Panamá	1.4	1.5	1.6
Veraguas	3.7	2.2	3.6
Kuna Yala	7.2	5.7	10.2
Emberá	0.0	9.7	3.8
Ngöbe Bugle	0.0	8.6	9.9

Fuente: Departamento de Estadística del MEDUCA.

<sup>16</sup> Los factores que afectan la deserción escolar, son entre otros, la falta de libros, uniformes, transporte y alimentación, que son limitantes para la asistencia a la escuela en los estudiantes de las familias pobres. Estas causas están detectadas en varios estudios.

b) Ficha No. 2: Evolución de la tasa de deserción en premedia y media.

**Cuadro No. 10: Evolución tasa de deserción en el nivel de premedia y media por provincia y comarcas: 2004-2006**

	2004	2005	2006
Promedio Nacional			
Bocas del Toro	16.5	20.5	11.7
Coclé	10.4	10.6	9.3
Colón	13.3	13.7	12.7
Chiriquí	11.9	10.9	12.1
Darién	19.5	27.7	29.7
Herrera	13.9	9.1	12.3
Los Santos	11.6	6.5	10.2
Panamá	11.1	11.6	12.1
Veraguas	11.1	9.4	7.1
Kuna Yala	0	32.2	28.4
Emberá	0	0	0
Ngöbe Bugle	0	21.9	33.2

Fuente: Departamento de Estadísticas educativas del MEDUCA

#### 5.3.4. Crear un Sistema nacional de supervisión educativa.

G) Matriz de Monitoreo

Problema crítico: Ineficiente Sistema de supervisión a nivel nacional, regional y de centro educativo.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<b>Recomendación</b>	Crear un Sistema nacional de supervisión con normas legales efectivas, con recursos humanos calificados y condiciones apropiadas para poder ejercer con independencia y efectividad sus funciones técnico-docentes y administrativas.
<b>Diagnóstico</b>	El actual sistema de supervisión no está realizando una labor significativa en el mejoramiento de la calidad, por lo que se necesita una reestructuración, con el fin de orientar el desempeño del docente en la conducción del proceso de enseñanza y aprendizaje.

Aspectos por tener en cuenta		
<b>Monitoreo</b>	y	<p>Para muchos expertos en educación, la ausencia de una supervisión eficiente, independiente y capaz, es una de las causas principales de la ineficiencia del sistema educativo.</p> <p>Situación:</p> <p>La estructura actual de supervisión está compuesta por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 18 supervisores nacionales adscritos a las áreas sustantivas: Dirección de Educación Básica General(4), Dirección Nal. de Educación Media Académica (5) y Dirección Nal. de Educación Media Profesional y Técnica (5); y Direc. Nal de Educación Particular ( 2 titulares y 1 encargada ), Educ. Nal. de Jóvenes y Adultos (2).</li> <li>• 206 supervisores regionales (pedagogía y otras especialidades)</li> </ul> <p>✓ Panamá participa desde el 2006 en un seminario permanente de supervisión, con otros países iberoamericanos. Como parte de este seminario permanente se han elaborado 8 protocolos e instrumentos, con el propósito de llegar a una mayor coordinación entre el cuerpo de supervisores regionales y lograr así una similitud de procedimientos en la planificación de la función supervisora.</p> <p>✓ Al 2008 la supervisión nacional ha iniciado el desarrollo de técnicas e instrumentos para la:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de docentes</li> <li>Evaluación de centros</li> <li>Evaluación de alumnado</li> <li>Formación y actualización de equipos directivos de los centros.</li> </ul> <p>✓ Se ha establecido que la supervisión regional y la nacional se realice 3 veces al año en tres ámbitos, a saber: técnico-docente, administrativo y social.</p>
<b>Importancia justificación</b>		
<b>Acciones</b>		
<b>Avances</b>		<p>✓ Se han distribuido los protocolos e instrumentos elaborados para el uso de supervisores y directores en algunas regiones educativas<sup>17</sup>.</p> <p>✓ Se está preparando una propuesta de apoyo al mejoramiento de la supervisión a 5 años con el Banco Mundial</p>
<b>Debilidades</b>		<p>✓ La Ley 34 del 6 de Julio de 1995 introdujo modificaciones a la Ley 47 de 1946 Orgánica de la Educación y en ella hay 4 artículos relacionados con el sistema de supervisión educativa, pero hasta</p>

<sup>17</sup> Algunos de los protocolos elaborados por Panamá son: planificación del docente: guía de observación estructurada de una clase; guía para la evaluación de los aprendizajes en educación básica general; planificación de la visita del supervisor/a de la educación básica general

**Acciones requeridas**

la fecha no han sido reglamentados. El marco jurídico vigente sobre la supervisión está atrasado, porque el Decreto 100 de 1958 data de hace más de de 40 años.

- ✓ Desde hace cerca de 3 años no se realizan concursos para la selección de supervisores. La mayoría de los supervisores regionales están en carácter de encargados, afectando el nivel de desempeño y de autoridad del supervisor. La planta central de supervisores nacionales tiene 16 titulares, 2 asignados y 7 que son titulares, pero están asignados a otras funciones
- ✓ Existen, igualmente, muchos directores de centros educativos en carácter de encargados, lo que resta autoridad para cumplir con su misión.
- ✓ No se cuenta con recursos suficientes para garantizar el trabajo y movilización de los supervisores; en general, esta actividad cuando se realiza, está financiada con recursos de los préstamos del BID y el Banco Mundial. Los gastos en que incurren los supervisores que laboran en áreas de difícil acceso no reconocen gastos como: caballo, bote, helicóptero, transporte doble tracción y otros.
- ✓ No existe coordinación de la supervisión a nivel nacional ni regional. No hay trabajo en equipo y la supervisión está más como una acción reactiva con descuido de los aspectos sustantivos.

1. Elaborar una propuesta de reingeniería del sistema de supervisión que contemple: objetivos, estructura, funciones, procesos, salarios y viáticos<sup>18</sup>, perfiles (indicando una sólida formación académica, experiencia y cualidades especiales) y técnicas y métodos de supervisión.
2. Revisar y actualizar el Decreto 100 del año 1957 que establece los objetivos y funciones de los supervisores y reglamentar las funciones de la supervisión educativa a nivel nacional, regional y de centro.
3. Normalizar y reglamentar los procedimientos que debe ejercer la supervisión en los distintos ámbitos de actuación, así como estrategias metodológicas para evaluar algunas nuevas modalidades educativas como: Programa de Telebásica, Premedia multigrado, etc.
4. Realizar los concursos para nombrar en propiedad los supervisores nacionales y regionales. El nivel regional requiere de un mayor número de supervisores, tomando en consideración el número de centros, docentes y alumnos que deben atender para que puedan efectuar un mejor trabajo de apoyo a los centros

<sup>18</sup> Se hace necesario revisar con urgencia, los recursos económicos para la movilización de los supervisores.

<b>Indicadores</b>	escolares.
	5. Organizar un programa permanente de capacitación al cuerpo de supervisores con orientación específica a los temas y funciones que deben desempeñar.
<b>Factibilidad de las acciones</b>	Insumo : Número de supervisores por región en el período 2005-2007 ver Cuadro No. 11 De Calidad : Tipo de vinculación laboral de los supervisores.
	Mediana. Implica decisión política y visión para promover que el país tenga un equipo de supervisores de alta calidad, bien preparados, bien pagados, legalmente nombrados, con autoridad y dedicados exclusivamente a la labor de supervisión y a la evaluación del desempeño de docentes y centros educativos. Debe ser un cuerpo élite en el sistema educativo.

H) Ficha de Indicadores

a) Ficha No. 1: Evolución del número de supervisores regionales

<b>Nombre</b>	<b>Evolución del número de supervisores regionales en el período 2005-2007 en relación con la matrícula en primaria, premedia y media y tipo de vinculación laboral de los supervisores.</b>
<b>Instrumento</b>	Reportes de las regionales educativas.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Todo el país.
<b>Área de análisis</b>	Revisar si la expansión de la matrícula ha estado acompañada de un incremento en la cantidad de supervisores asignados.
<b>Interpretación</b>	La estructura de supervisores regionales no presenta variaciones sustantivas que permitan evidenciar que hace parte de un sistema dinámico y un proceso de acompañamiento a la expansión en matrícula, establecimientos educativos y docentes. (1 Supervisor x aprox. 3200 alumnos matriculados) Ver Cuadro No. 11. Se evidencia un retroceso en la actividad de supervisión, ya que la cantidad de supervisores, año tras año, ha venido disminuyendo, aunado a la situación de interinidad de los supervisores, lo cual contribuye a deteriorar significativamente la gestión y calidad de la supervisión. Ver Cuadro No 11 A.

**Cuadro No.11: Evolución del número de Supervisores regionales en relación con la matrícula: Años 2005 a 2007**

Provincia	2005	2006	2007*
Total matrícula nacional primaria, premedia y media***	603.818	694.323	n.d
Bocas del Toro	20	20	16
Coclé	21	22	21
Colón	10	10	10
Chiriquí	37	37	37
Darién	9	9	9
Herrera	12	12	12
Los Santos	11	11	11
Panamá	32	35	35
Veraguas	31	31	31
Kuna Yala	4	4	4
<b>Total</b>	<b>187</b>	<b>191</b>	<b>186</b>

Fuente: Departamento de Estadística. Ministerio de Educación

\* No incluye la matrícula del nivel de preescolar

b) Ficha No.2: Tipo de vinculación de los supervisores

**Cuadro No. 11 A: Cantidad y tipo de vinculación de los supervisores .Año 2008.**

SUPERVISORES	CANTIDAD	TITULARES	ASIGNADOS	ESPECIALIDAD
Nacionales				
Básica General	4	4		Primaria (3) Especial (1)
Media Académica	5	5		Español, Inglés, Geografía, Historia y Religión.
Media Profesional y Técnica	5	5		Familia y desarrollo, 2 de comercio, electricidad y agropecuaria.
Educación Particular	2	2		Inglés, Matemática.
Educación de Jóvenes y Adultos	2	2		Pedagogía adultos.
Total de supervisores nacionales	18	18		
Regionales	206	93	113	98 Pedagogía, 7 de Inglés, Matemática (2), Agropecuario (4), Español, Ciencias, Ética (1), Educación Física (1).

Fuente: Dirección de Básica General del MEDUCA. Julio 2008

**5.3.5. Revisión periódica de planes de estudio y programas para actualizar contenidos curriculares.**

I) Matriz de Monitoreo

Problema crítico: Políticas curriculares con contenidos recargados, no actualizados y con poca pertinencia frente a la realidad nacional.

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
<b>Recomendación</b>	Revisar, en forma periódica y científica los planes y programas de estudio, para actualizar los contenidos curriculares, en todos los niveles del sistema educativo.
<b>Diagnóstico</b>	<p><b>Educación básica</b> En la implementación de la educación básica general, no se ha logrado la debida articulación entre las etapas que la integran. Algunos centros educativos que atienden la educación preescolar, primaria y premedia, cuentan con un director diferente para cada uno de ellas, lo que ha traído conflictos administrativos y pedagógicos. Estas prácticas desvirtúan el concepto, la razón de ser y los objetivos de la educación básica. La evaluación del currículo de la educación básica que se hizo en el 2007 revela problemas como falta de articulación de los contenidos de las asignaturas básicas de un grado a otro que se hace necesario superar.</p> <p><b>Educación media</b> En los resultados académicos de la educación media, se observan deficiencias serias tomando en cuenta que en el 2006 el 62.5% de los jóvenes fracasó en las pruebas de admisión a la Universidad de Panamá y los estudiantes de la Universidad Tecnológica de Panamá obtuvieron una puntuación por debajo del promedio esperado.</p>
<b>Importancia y Justificación</b>	<p>La Ley 34 de julio de 1995, aprobó una nueva estructura del sistema educativo, que comprende tres niveles de enseñanza: educación básica general, educación media y educación superior. La educación básica es una estructura nueva, como un todo orgánico y flexible, de 9 años de duración, sin incluir la educación preescolar. Su objetivo fundamental es ofrecer una formación integral de los niños y jóvenes para que puedan continuar sus estudios de educación media y ofrecer, a la vez, un período de exploración y orientación vocacional de acuerdo con sus intereses y capacidades En relación con la educación media ésta debe tener como propósito fundamental <i>la formación integral de los jóvenes panameños, de ambos sexos, en tres dimensiones esenciales: la formación para continuar estudios superiores, la formación para su inserción futura en el mundo productivo y la formación de la ciudadanía democrática.</i></p>
<b>Acciones</b>	Nivel Preescolar El programa preescolar se inició a partir del año 1998 y la estructura curricular se organiza en base a actividades de aprendizaje. Para su implementación se capacitaron a los maestros de educación preescolar

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
	<p>pero se requiere la articulación con el primer grado de la educación básica. Los CEFACEI han sido evaluados en 2006, pero los programas de educación formal no.</p> <p><b>Educación Básica General</b></p> <p>El plan de estudio y programa de educación básica de 9 años se inició en forma paulatina, en 1998. Su estructura curricular se organiza en: objetivos, actividades, técnicas de enseñanza, recursos didácticos y evaluación.</p> <p>En el 2002 se inició la generalización de los planes y programas de estudio de toda la educación básica: preescolar y básica general.</p> <p>Después de 10 años de su implementación, se contrató una empresa para hacer su evaluación<sup>19</sup> que fue entregada en el año 2007 en donde se señala la falta de articulación del contenido de una misma asignatura entre un grado y otro. Se elaboró un currículo, se implementó y se evaluó tardíamente.</p> <p>En el área de Ciencias Sociales a partir del 2004 y por efecto de la ley que obliga a la enseñanza de las asignaturas en Geografía, Historia y Cívica en forma separada se elaboraron e implementaron programas nuevos para la enseñanza de esas tres asignaturas.</p> <p><b>Media académica y técnica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En la actualidad, hay 64 ofertas curriculares implementadas en 134 centros educativos de las 2 modalidades.</li> <li>✓ Se actualizaron los contenidos del 10° grado en asignaturas de Español, Matemática, Geografía, Historia de Panamá, Biología, Educación Física e Inglés y se capacitaron 300 coordinadores y profesores de 10° grado en 12 regiones en el uso y actualización de los contenidos (menos Los Santos).</li> <li>✓ Actualización del plan de estudio y programas del bachillerato pedagógico de la Escuela Normal Juan. Demóstenes Arosemena:</li> <li>✓ En la actualidad algunos centros educativos trabajan con planes de estudio y programas que datan de 1956 y otros de 1965</li> <li>✓ En el año 2004, el Ministerio planteó la necesidad de transformar el currículo de la educación media en sus dos modalidades: media académica y media profesional y técnica. Para ello, la Dirección Nacional de Currículo elaboró una propuesta de transformación curricular con el fin de mejorar la calidad y equidad de la educación media, así como reducir la excesiva oferta de bachilleratos, el recargo de asignaturas de los planes de estudio y los contenidos de los programas académicos desactualizados. La propuesta contiene una orientación con base en el <b>desarrollo de competencias, práctica profesional y fomento al espíritu empresarial. Dicha propuesta pretende:</b></li> </ul>

<sup>19</sup> Consultora Nacional Eva de Sánchez que evaluó los programas de educación básica general es parte de los 4 estudios del BID.

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
Avances	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Reducir de 64 bachilleratos a 6: bachillerato integral, técnico industrial, comercio, agropecuario, turístico y gastronómico.</li> <li>○ Definir el 10° grado como de formación básica común.</li> <li>○ Organización semestral del bachillerato en vez de bimestral.</li> <li>○ Aumentar la hora de clase a 45 minutos.</li> <li>○ Integración de las disciplinas por unidades modulares.</li> <li>○ Evaluación por competencias.</li> <li>○ Articulación de los contenidos entre niveles.</li> <li>○ Bajar las asignaturas del plan de estudio de 13 a 9.</li> <li>○ Flexibilidad en la gestión del currículo.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En el 2007 se creó una Comisión de alto nivel formada por Senacyt, Universidad Tecnológica, Universidad de Panamá y gremios docentes para presentar una segunda propuesta para transformar la educación media.</li> <li>✓ Esta última propuesta curricular al distribuir el contenido entre asignaturas básicas y complementarias no cuenta con una aceptación de parte de algunos de los gremios docentes por temor a la reducción del profesorado.</li> <li>✓ Se ha avanzado en un proceso de consulta amplia con docentes, universidades y gremios acerca de la propuesta de currículo en el nivel de media.</li> <li>✓ Se va a empezar la sensibilización a los docentes de educación media en los 134 centros educativos para mejorar la propuesta.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se cuenta con 4 estudios realizados en el 2007 para apoyar la transformación curricular de la educación media.               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Análisis de oferta y demanda, b) Expectativas de los jóvenes, c) Mercado laboral, d) Evaluación de la educación básica general, con miras a la articulación de la educación media - financiados con préstamo del BID.</li> </ul> </li> <li>✓ Se han organizado consultas con otros sectores vinculados con la educación media; gremios empresariales, universidades y otros para consensuar la propuesta de transformación curricular.</li> </ul> <p><b>Media profesional y técnica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Equipamiento de talleres adaptado con especificaciones acordadas con la Universidad Tecnológica de Panamá, y con la empresa privada.</li> </ul> <p><b>Debilidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los cambios ocurridos en la gestión del Ministerio no han permitido tomar una decisión definitiva para implantar la propuesta de transformación curricular de la educación media. El período de consultas se ha prolongado en forma excesiva.</li> </ul>

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
<p><b>Acciones requeridas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La falta de consenso entre el enfoque curricular de la Universidad de Panamá y la planteada por el Instituto Superior Especializado de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena ha obstaculizado el avance de la nueva propuesta curricular para la educación media.</li> <li>✓ Falta tomar acciones para introducir modificaciones en el currículo de la educación básica de acuerdo con los resultados de la evaluación del 2007.</li> <li>✓ No hay especialistas en currículo para todas las áreas y el perfil que se ha venido incorporando no tiene todas las competencias.</li> <li>✓ La función de diseño y análisis curricular de la Dirección Nacional de Currículo está reducida a pocos funcionarios con la formación adecuada.</li> <li>✓ Conflicto entre el uso de guías y programas curriculares por parte de los docentes que no han sido contextualizadas para los centros educativos multigrados(debilidad).</li> </ul>
	<p><b>Recomendación de tipo general</b></p> <p>Contratar un grupo de especialistas en currículo, tanto nacionales como internacionales, para revisar las propuestas de educación media existentes, con el fin de elaborar una en donde se integren los componentes positivos y, a su vez, se señalen los riesgos y costos para ser presentada a discusión y estudio del nivel político y someterla luego, a un proceso de consulta con actores calificados y vinculados con la educación media.</p> <p><b>Básica general</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Corregir y adaptar las disposiciones legales que garanticen la coherencia del enfoque definido para una educación básica de 9 años.<sup>20</sup> Requiere una organización curricular que debe ajustarse a las características sicosociales de niños de primaria y jóvenes en etapa de la pubertad.</li> <li>✓ Ajustar La estructura curricular de la educación básica general de acuerdo con los resultados obtenidos en términos de las deficiencias y problemas detectados en la evaluación del 2007.</li> <li>✓ Los docentes deben profundizar en el análisis de los currículos para hacer las adecuaciones necesarias de acuerdo con las necesidades de los alumnos y las condiciones socioeconómicas de cada región o provincia. Que la supervisión vigile y evalúe la utilización de los nuevos programas.</li> </ul> <p><b>Educación Media Académica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Terminar el periodo de consulta para llegar a consensos y tomar las decisiones de manera que el currículo de media se vaya implementando, en forma gradual y se logre el impacto que este nivel</li> </ul>

<sup>20</sup> Todavía funcionan en algunas provincias por Ej.: Primeros ciclos de la educación secundaria, nombramiento de directores y maestros para la escuela primaria de 6 grados y construcciones escolares de 6 grados en vez de 9 años

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
	<p>de educación debe ofrecer al desarrollo del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estudiar y proponer alternativas a los docentes para adecuarse a la nueva propuesta, ya sea con becas, jubilaciones anticipadas cursos de reconversión laboral , becas sabáticas, etc.</li> </ul> <p><b>Técnica profesional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Revisar las conclusiones y recomendaciones de los estudios elaborados con recursos del BID para elaborar una hoja de ruta en la toma de decisiones acerca del currículo para la educación media en sus dos modalidades.</li> <li>✓ Lograr que el currículo y planes de estudio den respuesta a las nuevas exigencias de una época donde predominan los avances tecnológicos y los sistemas de información y comunicación.</li> <li>✓ Otorgar becas para aquellos docentes, con buen desempeño, que ya no tienen alumnos en áreas técnicas para hacer otra carrera en las cuales el país tiene demanda.</li> <li>✓ Especialización en un número reducido de modalidades en un mismo centro con las mejores dotaciones y equipamientos en los talleres.</li> </ul>
<b>Indicadores</b>	<p><b>Indicadores de producto:</b> Pruebas de ingreso a la Universidad Tecnológica de Panamá provistas por College Board. Ver Cuadro No 12 y Gráfica No 5 el Cuadro No 3 y Gráfica No 2<sup>21</sup></p>
<b>Viabilidad de las acciones</b>	<p><b>Mediana.</b> Hay urgencia del cambio curricular en el nivel de educación media y se deben tomar decisiones para comenzar a trabajar en el corto plazo. La complejidad y la sensibilidad de los actores que intervienen en este proceso, especialmente los gremios docentes, requieren que se estudien y precisen las opciones y alternativas para el manejo laboral. De otro lado, es necesario evaluar y ajustar la estructura curricular del nivel de educación básica general, de acuerdo con el comportamiento de las últimas evaluaciones y deficiencias identificadas.</p>

<sup>21</sup> De la matriz de evaluación de la calidad de los aprendizajes

J) Ficha de Indicadores

a) Ficha No. 1: Resultados de las pruebas de ingreso a la universidad

Nombre	Resultados de las pruebas de ingreso a la universidad
<b>Instrumento</b>	Pruebas estandarizadas para el ingreso a la Universidad provistas por el College Board en: 3. Aptitudes académicas que miden áreas de razonamiento verbal y razonamiento matemático. Denominada prueba PAA. 4. Prueba de Inglés (ELASH).
<b>Tamaño de la muestra</b>	6807 estudiantes para el periodo 2007-2008
<b>Área de análisis</b>	Resultados promedios en las áreas verbal, Matemática, PAA y promedio de calificaciones de la educación media por tipo de colegio de procedencia
<b>Interpretación</b>	Tomado del estudio e Informe de la Universidad Tecnológica de Panamá. Año 2008 <i>“Por tipo de Colegio de Procedencia observamos una marcada diferencia entre centros educativos oficiales y particulares. Los centros educativos particulares obtuvieron valores promedios por arriba del valor promedio nacional de las cuatro áreas que estamos analizando: verbal, Matemática, PAA y promedio de calificaciones de secundaria. Para el área verbal obtuvieron 494.01 que se encuentra por arriba de los 442.91 del promedio nacional y los 425.66 obtenidos por los centros educativos oficiales. Para el área Matemática obtuvieron 533.73 que se encuentra por arriba de los 475.81 del promedio nacional y los 456.13 alcanzado por los centros educativos oficiales. En PAA, los particulares obtuvieron 1026.89 que se encuentra por arriba de los 916.97 Nacional y los 879.71 de los centros educativos oficiales. Para el promedio de calificaciones en secundaria observamos igual comportamiento con 3.93 de los centros educativos particulares por arriba del valor promedio nacional de 3.88 y 3.87 alcanzado por los centros educativos oficiales.”</i> <i>“Dentro del análisis de los centros educativos oficiales observamos que aquellos centros educativos oficiales que son IPT obtuvieron valores promedios por debajo de los centros educativos oficiales que no son IPT. Destacamos que los centros educativos oficiales IPT obtuvieron un valor promedio en PAA por debajo del mínimo que requiere la UTP como requisito de admisión el cual es de 900 puntos<sup>22</sup>.”</i>

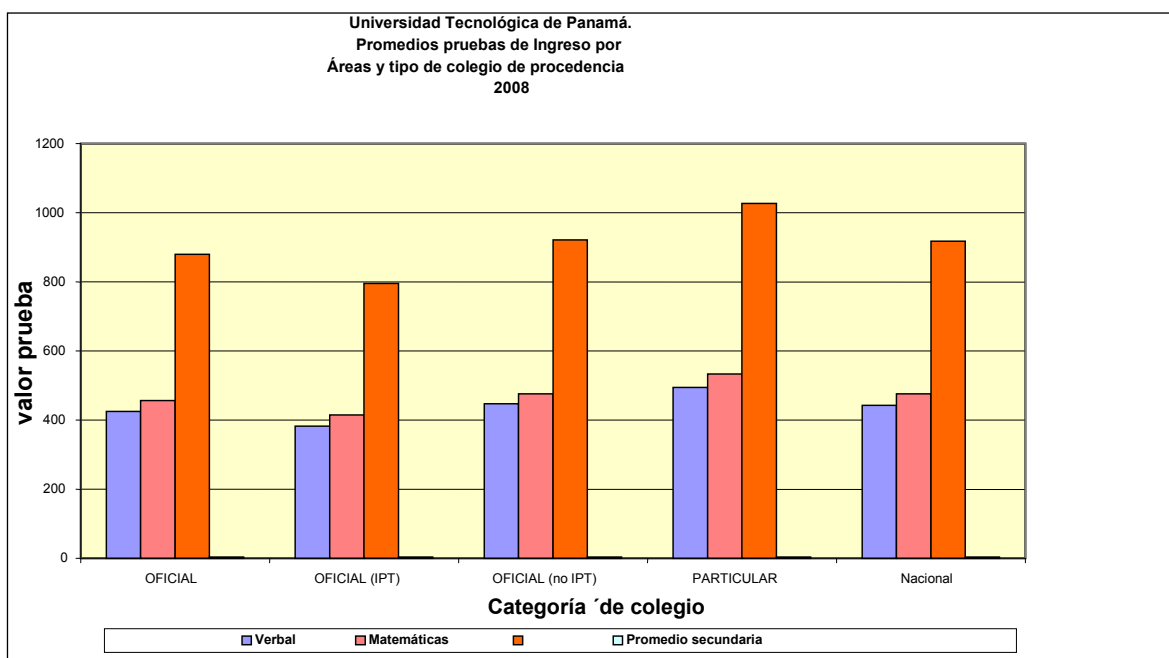
<sup>22</sup> Tomado del informe elaborado por el SIU de la Universidad Tecnológica de Panamá. Ingreso 2008

**Cuadro No.12: Resultados promedios en las áreas verbal, matemática, la PAA y Promedio de calificaciones en el nivel de educación media por tipo de colegio de procedencia. Periodo 2007- 2008**

Categoría	Verbal	Matemática	PAA	Promedio secundaria
OFICIAL	425.66	456.13	879.71	3.87
OFICIAL (IPT)	382.03	415.31	794.96	3.77
OFICIAL (no IPT)	447.13	476.14	921.36	3.92
PARTICULAR	494.01	533.73	1026.89	3.93
Nacional	442.91	475.81	916.97	3.88

Fuente: Informe elaborado por el SIU de la Universidad Tecnológica de Panamá. Ingreso 2008

**Gráfica No. 5: Resultados de las pruebas Verbal, Matemática y PAA por tipo de colegio de procedencia año 2008**





*Área de Equidad e Igualdad  
de oportunidades  
educativas*

## 6.ÁREA: EQUIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

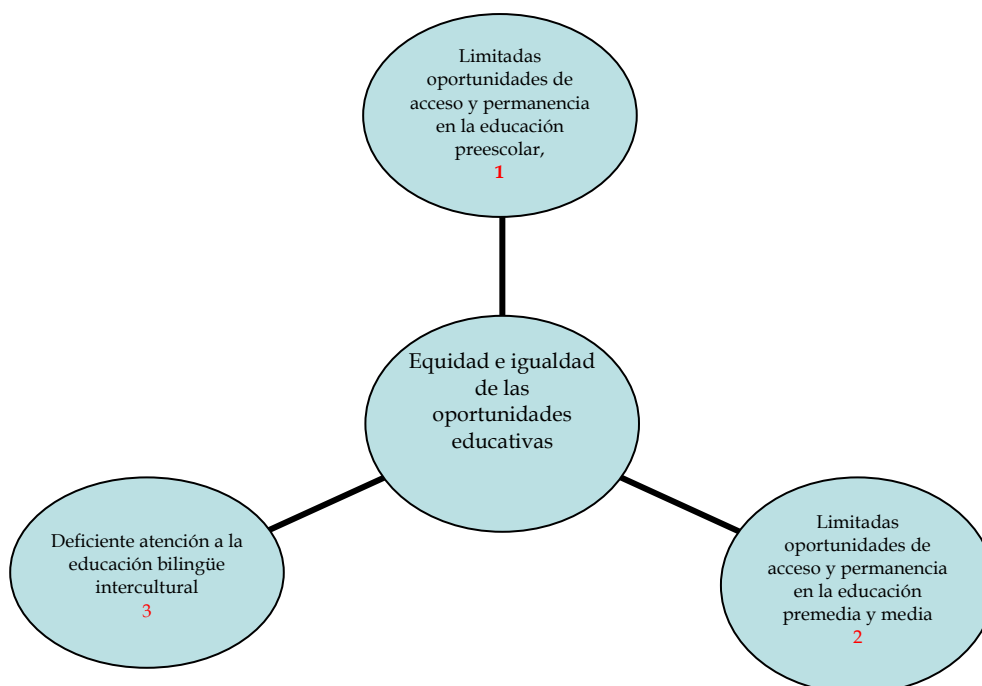
### 6.1.PROBLEMAS CRÍTICOS

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

El acceso a la educación media es bastante más bajo entre los indígenas y los más pobres, y favorece más las zonas urbanas en desmedro de zonas rurales e indígenas. Ante esta situación al sistema educativo le urgen cambios profundos. Se deben buscar, con urgencia, alternativas para generar una capacidad inclusiva del sistema educativo, con el fin de sumar segmentos de la población que quedan al margen de la instrucción, o que reciben una educación de baja calidad.

Los problemas seleccionados como críticos para monitorear algunas de las recomendaciones tratadas en el primer informe están en el siguiente diagrama.

**Diagrama No.2: Problemas críticos que afectan la Equidad e igualdad de oportunidades educativas**



## **6.2. RECOMENDACIONES SELECCIONADAS**

1. Universalizar la educación preescolar (niños y niñas de 4 y 5 años).
2. Incrementar al 100% la cobertura de la educación premedia (últimos grados 7°,8° y 9° grado) para hacer realidad la obligatoriedad de la educación básica.
3. Incrementar la cobertura del nivel de educación media.
4. Fomentar en las comarcas indígenas la educación bilingüe intercultural e incorporar educadores bilingües (español y lengua nativa) en dichas áreas en los niveles de educación preescolar y primaria.

### 6.3.MATRICES E INDICADORES DE MONITOREO

#### 6.3.1.Universalizar la educación preescolar (niños y niñas de 4 a 5 años)

K) Matriz de monitoreo

Problema crítico: c) Limitadas oportunidades de acceso y permanencia de niños y jóvenes a la educación preescolar

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<b>Recomendación</b>	<b>Universalizar la educación preescolar (niños y niñas de 4 y 5 años)</b>
<b>Diagnóstico</b>	<p>La cobertura de la educación preescolar en el 2005 se calculó en 55.3%. y en el año 2007 es de 61.4%. La educación preescolar se realiza en dos modalidades: formal y no formal. Sin embargo, el esfuerzo mayor del Ministerio se está enfocando hacia aumentar la modalidad no formal que se concibió para las áreas de difícil acceso, relegando la educación formal, aunque se cuenta con maestros debidamente preparados.</p> <p>El incremento de la matrícula en la modalidad de educación no formal para el nivel de preescolar, está generalmente financiada por préstamos internacionales y/o programas especiales, con débiles mecanismos de institucionalización y problemas de administración y, por lo tanto, le falta sostenibilidad.</p>
<b>Importancia y justificación</b>	<p>La educación preescolar constituye la base sobre la cual se construyen, entre otras, las habilidades lingüísticas y matemáticas que facilitan la retención y permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar.</p> <p>Los fracasos en el primer grado son directamente proporcionales a la ausencia de una experiencia preescolar. Por lo tanto, para reducir el fracaso en el primer grado, y muy probablemente en los siguientes grados, es indispensable universalizar la cobertura de la educación preescolar formal.</p>
<b>Acciones</b>	<p>Educación preescolar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se aumentó para el año 2007 la cobertura de la educación preescolar en sus dos modalidades y todos los programas tienen incluido el componente nutricional.</li> </ul> <p><b>Modalidad formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se planifican los requerimientos de aulas y maestros, año tras año, para incrementar cobertura con la modalidad formal, pero hay un rezago de la ejecución de la infraestructura, de por lo menos, 5 años.</li> <li>✓ Se nombraron 120 maestros<sup>23</sup> con formación preescolar para el año 2008.</li> <li>✓ Se cuenta con una propuesta de utilizar aulas desocupadas existentes en</li> </ul>

<sup>23</sup> Se considera que este número de maestros es suficiente.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
	<p>escuelas con jornada única, pero no ha habido decisiones a nivel nacional sobre esta propuesta.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Para el año 2008 existen 172 programas de preescolar formal.</li> </ul> <p><b>Modalidad no formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se incrementó el número de programas de Educación inicial no formal, CEFACEI y Educación inicial en el Hogar, ubicados, sobre todo, en comunidades de pobreza incluyendo el programa de la Red de Oportunidades<sup>24</sup>. Se crearon 374 nuevos CEFACEI entre el 2005 y el 2007.</li> <li>✓ Para el año 2008 hay 1.227 programas de CEFACEI.</li> <li>✓ Se aplican requisitos para la apertura de estos programas no formales: selección de los promotores por asamblea de padres de familia “Copamace”. En las comunidades indígenas, el promotor debe ser bilingüe y haber estudiado hasta 6° grado o un primer ciclo. El Ministerio les reconoce a estos promotores B. /4 por niño atendido y los dota de mobiliario, materiales didácticos.</li> <li>✓ Los padres de familia son responsables de la ubicación y adecuación del espacio físico.</li> <li>✓ A partir del 2006, con apoyo de los recursos del BID, se inicia el programa CEI y se viene aumentando el número de estos programas, que atienden una matrícula menor: entre 8 a 15 niños que están ubicados en los centros educativos multigrados. Al igual que en los Cefacei los alumnos son atendidos por promotores y se manejan con la directiva de los padres de familia de la escuela multigrado.</li> </ul>
Avances	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aumento al 2007 de la cobertura en educación preescolar formal y no formal del 55.3% a una cobertura del 61.4%: la cobertura en niños(as) de 4 años está en 39.5% y en los niños (as) de 5 años está en 83.5%.</li> <li>✓ Evaluación externa de la educación no formal: Cefacei y Centros de atención al hogar por consultora nacional que indica que “hay impactos positivos en el desenvolvimiento tanto cognitivo como social en los niños, De igual manera, esta evaluación indica que el desempeño es igual al reportado por niños provenientes de la modalidad formal.”</li> <li>✓ Capacitación y seminarios de orientación para supervisores regionales en estrategias para el desarrollo del lenguaje, con el fin de lograr una mejor articulación con el primer grado de la educación básica. Estos supervisores capacitados actúan como multiplicadores capacitando a las maestras y éstas a las madres.</li> </ul>

<sup>24</sup> En comunidades de extrema pobreza el MIDES esta atendiendo menores de 1 a 4 años en centros infantiles, estos luego pasan a las modalidades ofrecidas por el Ministerio de Educación.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<p><b>Debilidades</b></p>	<p><b>Modalidad formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Falta de articulación de la educación preescolar con la educación primaria. La práctica de nombrar directores diferentes para cada etapa del nivel básico, ha traído conflictos administrativos pedagógicos y desvirtúa el concepto y los objetivos de la educación básica.</li> <li>✓ El 30% de los niños están ubicados dentro de los centros educativos en espacios no apropiados para recibir el servicio. No se cuenta con mobiliario y ambientes favorables apropiados para el trabajo pedagógico.</li> <li>✓ No existe una acción coordinada para construir aulas y poder ampliar la cobertura. Hay atraso en las construcciones de las aulas de preescolar y los CEIC. Desde el 2005 no se construyen, a pesar de estar programadas y contar con los recursos financieros presupuestados.</li> <li>✓ El déficit de aulas de preescolar al 2008 es de 103 y para el 2009, de 236. El mayor déficit se encuentra en la provincia de Panamá. Se efectuó el nombramiento de maestros de preescolar sin contar con aulas, bibliotecas, y comedores escolares.</li> <li>✓ MEDUCA presenta demoras para atender las demandas de educación preescolar de las comunidades marginales, tanto en la modalidad formal como no formal.</li> </ul> <p><b>Modalidad no formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En los Cefacei, las construcciones y espacios físicos provistos por las comunidades no son muy adecuados y, por lo tanto, están demandando del programa, la construcción de mejores infraestructuras.</li> <li>✓ Hay permanente descontento de las promotoras y madres animadoras, por cuanto los pagos se les demoran entre 3 y 4 meses. Los procedimientos para tramitar los pagos son muy dispendiosos para ser cumplidos por este grupo de personas. Esta situación trae renuncias de los promotores de los Cefacei, generando pérdidas al programa<sup>25</sup></li> <li>✓ El apoyo por parte de los “Copamace” no es buena; no supervisan y no acompañan efectivamente el trabajo de las promotoras.</li> <li>✓ Se ha disminuido la matrícula de los Cefacei; es el caso de la provincia de Veraguas y la demanda ha venido disminuyendo en forma significativa.</li> </ul>

<sup>25</sup> En estos casos se debe iniciar nuevamente el proceso de selección y capacitación y dotación de libros y guías que por el resentimiento quedan en poder de las promotoras como parte del pago.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<p><b>Acciones Requeridas</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integrar a la educación preescolar como una de las tres etapas fundamentales de la educación básica bajo una sola estructura administrativa.</li> <li>2. Establecer mecanismos de articulación de la educación preescolar y el primer grado de educación básica<sup>26</sup>.</li> <li>3. Estudiar las brechas de cobertura de cada provincia, distrito y corregimiento para contar con una información válida y confiable que soporte el plan y cuantifique los esfuerzos necesarios para alcanzar las metas acordadas.</li> <li>4. Una de las metas aprobadas del Diálogo de la Concertación Nacional es lograr el 100% de cobertura en preescolar para niños y niñas de 5 años al 2009 y el 100% al 2012 de los niños y niñas de 4 años. Esto implica determinar exactamente dónde hay déficit, la modalidad más apropiada y prever la construcción de la infraestructura más adecuada con suficiente anticipación. De acuerdo con los datos a la fecha, este desafío, por lo menos, al 2009 no parece factible de ser cumplido.</li> <li>5. Establecer un programa de emergencia para la construcción y reparación de aulas y espacios adecuados para cumplir con la cobertura y calidad en la educación preescolar.(aproximadamente el 50% de la infraestructura física actual no tiene las condiciones apropiadas: en regular estado y en mal estado)</li> <li>6. Sustituir paulatinamente algunos de la los programas alternativos no formales por programas de educación preescolar formal que cuenten con docentes debidamente preparados. Algunos CEFACEI están ubicados en áreas urbanas.</li> <li>7. Ampliar la oferta de preescolar con modalidad formal en la ciudad de Panamá y otras cabeceras de provincias con debido planeamiento.</li> <li>8. Reglamentar la organización de las modalidades alternativas de educación no formal exclusivamente para áreas rurales, indígenas y urbano marginadas de difícil acceso.</li> <li>9. Modificar la metodología y procedimiento actual de pago a las promotoras y madres animadoras de los Cefacei y educación inicial en el hogar de tal forma que se les facilite el pago oportuno<sup>27</sup>.</li> <li>10. Reemplazar, en forma gradual, los maestros de educación preescolar formal sin título, por docentes con la formación académica exigida.</li> </ol>

<sup>26</sup> La estructura de la educación básica de 9 años no se ha concebido integralmente como un todo orgánico y su implementación se esta haciendo en forma desarticulada

<sup>27</sup> En la actualidad el procedimiento de pago exige la presentación por parte de las madres promotoras de un informe dirigido a la Dirección Regional y, a la contraloría, debidamente firmados por el "Copamace" y, en algunos casos se prestan para prácticas poco aceptables entre los miembros de la comunidad por colocar la firma a los promotores y /o madres animadoras, lo que contribuye a demorar el trámite.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<b>Indicadores</b>	Se han seleccionado 2 tipos de indicadores: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. insumo :               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estado de la infraestructura para el nivel preescolar,</li> <li>✓ Formación de docentes en el nivel de preescolar</li> </ul> </li> <li>2. producto :               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Evolución de la cobertura de educación preescolar formal y no formal</li> </ul> </li> </ol>
<b>Viabilidad de las acciones</b>	Alta. Es necesario que los esfuerzos para la ampliación de la cobertura vayan acompañados de un mejoramiento en la calidad. La calidad no riñe con cantidad. Panamá cuenta ya con profesionales especializados para este nivel que pueden atender la modalidad formal, para lo cual es necesario revisar y/o establecer un esquema de incentivos para zonas apartadas, de manera que el nivel de preescolar sea sostenible. El país cuenta con los recursos para universalizar la educación preescolar, construir centros docentes dignos, con las dotaciones necesarias y profesores preparados y bien pagados.

L) Ficha de los indicadores

a) Ficha No. 1: Estado de la Infraestructura del nivel preescolar

<b>Nombre del indicador</b>	Evolución del estado de la infraestructura para el nivel preescolar 2004-2007
<b>Realizada por</b>	Ministerio de Educación.
<b>Instrumento</b>	Informes de los directores de escuela a Estadística del MEDUCA.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Todo el país.
<b>Áreas de análisis</b>	Cantidad y calidad de las aulas escolares dedicadas a la ampliación de la cobertura del nivel preescolar.
<b>Interpretación</b>	Hay un aumento importante de aulas dedicadas a la educación preescolar: 40% entre el 2004 y el 2007. No obstante, en este incremento, se registra que 1.156 aulas, aproximadamente, el 28.5% del total de aulas del 2007 están en malas condiciones y 849, en regular estado; lo que representa que el 50% de la infraestructura dedicada a este nivel no cumple con las condiciones adecuadas para el servicio. Ver Cuadro No 13 y Gráfica No 6 La ampliación de la cobertura en el nivel de preescolar está dándose en condiciones de baja calidad, tanto por el estado de la infraestructura como por el nivel académico de algunos docentes a cargo de la prestación del servicio. Ver Cuadro No. 7 <sup>28</sup>

<sup>28</sup> Incluido en la matriz de formación inicial de docentes y programa permanente de capacitación y actualización de docentes

**Cuadro No.13: Comparativo de las condiciones físicas de las aulas escolares dedicadas al nivel preescolar por provincias. Período: 2004-2007**

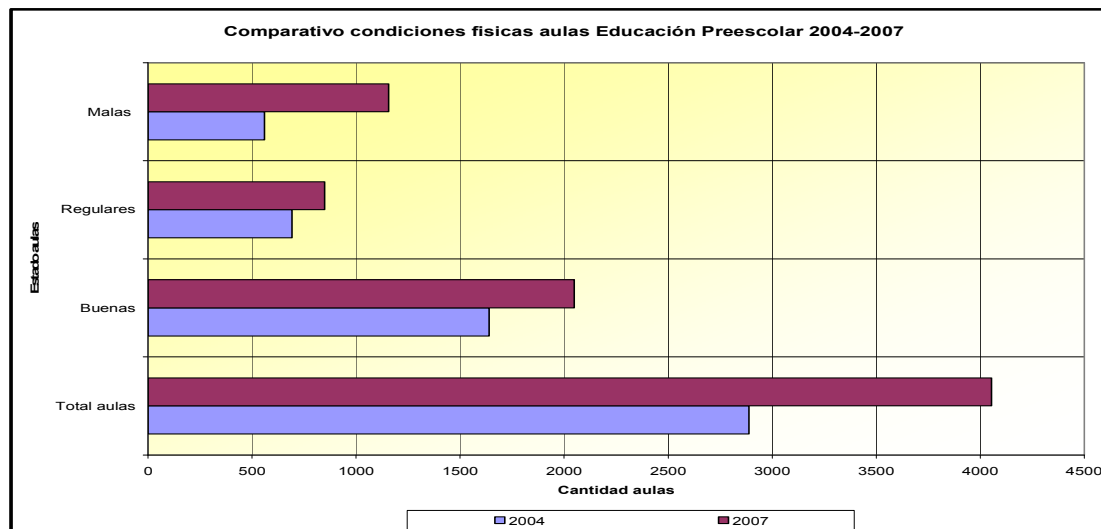
PROVINCIA	BUENAS CONDICIONES		REGULAR		MALAS CONDICIONES		
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	Variacion 04-07
<b>TOTAL AULAS</b>	<b>1639</b>	<b>2049</b>	<b>691</b>	<b>849</b>	<b>559</b>	<b>1156</b>	<b>597</b>
Bocas del Toro	59	64	69	79	20	220	200
Coclé	155	221	97	88	33	60	27
Colón	88	168	13	40	61	135	74
Chiriquí	248	313	80	92	222	314	92
Darién	41	53	41	45	16	33	17
Herrera	62	128	50	48	44	47	3
Los Santos	57	94	26	42	24	19	-5
Panamá	764	802	191	219	90	205	115
Veraguas	148	188	111	178	22	103	81
Kuna Yala	17	18	13	18	27	20	-7

Fuente: Departamento de Estadística del Ministerio de Educación, año 2007.

**Cuadro No. 13 A: Condición nacional de las aulas en mal estado en el nivel de preescolar 2004-2007**

Preescolar	2004	2007	Expansión 04-07	% de incremento
Total aulas	2889	4054	1165.0	40,3
Buenas	1639	2049		
Regulares	691	849		
<b>Malas</b>	<b>559</b>	<b>1156</b>	<b>597.0</b>	<b>106.8</b>
% de malas del total	19.3	28.5		

**Gráfica No.6: Comparativo de las condiciones físicas de las aulas del nivel preescolar 2004-2007**



Fuente: Departamento de Estadística. MEDUCA

b) Ficha No. 2: Evolución cobertura de la educación preescolar.

<b>Nombre del indicador</b>	<b>Número de programas para la ampliación de la cobertura de la educación preescolar: 2004-2008</b> <b>Evolución de la cobertura de la educación preescolar por provincias y comarcas 2004-2007</b>
<b>Realizada por</b>	Ministerio de Educación.
<b>Instrumento</b>	Reportes de la Dirección Nacional de Preescolar y de los reportes del Departamento de Estadística del Ministerio.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Todo el país.
<b>Áreas de análisis</b>	Oferta de programas en la modalidad formal y no formal de la educación en el nivel preescolar.
<b>Interpretación</b>	Los programas de educación preescolar en la modalidad formal y no formal han permitido incrementar la cobertura del nivel de preescolar de 51.3% en el 2004 a 61.4% en el 2007. Ver Cuadros No 14 15 y 16 La cobertura en niños(as) de 4 años está en 39.5% y la de 5 años, en 83.5% en el año 2007. Ver Cuadro No. 15. Los niveles más bajos de cobertura están en las provincias de Panamá, Chiriquí y Darién, para el 2007. Ver Cuadro No 16.

**Cuadro No.14: Evolución del número de programas de educación en el nivel preescolar 2004-2007**

Modalidad	2004	2005	2006	2007	2008
Formal	128	128	183	184	172
No formal Cefacei	133	140	127	107	
Educación inicial en el Hogar	86	83	55	52	
CEIC			44	76	57

Fuente: Dirección Nacional de Preescolar. Mayo 2008

**Cuadro No.15: Cobertura de la educación preescolar 4-5 años Año 2007**

Edades	Matricula	Población	Cobertura
4 años	27.150	68.710	39.5%
5 años	57.157	68.445	83.5%
Total	84.307	137.155	61.5%

Fuente: Departamento de Estadística del MEDUCA. Año 2007

**Cuadro No.16: Evolución del % de cobertura del nivel de educación Preescolar Por Provincia y Comarca 2004-2007**

PROVINCIAS	2004	2005	2006	2007
<b>Prom. Nacional</b>	<b>51.9</b>	<b>55.3</b>	<b>59.8</b>	<b>61.5</b>
Bocas del Toro	48.6	47.0	59.9	73.7
Coclé	59.8	54.4	56.1	61.9
Colón	55.3	60.6	61.0	70.6
Chiriquí	68.1	48.3	50.1	52.9
Darién	53.9	43.6	45.3	60.0
Herrera	81.0	74.8	79.2	85.6
Los Santos	46.0	68.1	81.9	83.3
Panamá	49.6	54.4	56.4	52.9
Veraguas	57.9	54.1	73.8	68.2
Kuna Yala	67.6	60.8	72.2	68.7
Emberá	62.5	72.1	73.5	80.2
Ngöbe Bugle	60.6	66.3	92.7	92.5

Fuente: Departamento de estadísticas educativas del Ministerio  
 Nota: La tasa incluye la educación preescolar formal y no formal

### 6.3.2. Incrementar la cobertura de la educación premedia.

M) Matriz de monitoreo

Problema crítico: c) Limitadas oportunidades de acceso y permanencia de niños y jóvenes a la educación premedia y media.

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
<b>Recomendación</b>	<b>Incrementar al 100% la cobertura de la educación premedia (últimos grados 7°, 8° y 9° grado) para hacer realidad la obligatoriedad de la educación básica.</b>
<b>Diagnóstico</b>	El promedio de escolaridad al año 2000 es de solo 7.5 años con grandes brechas, especialmente en las áreas comarcales, urbano marginales y rurales. <sup>29</sup> La educación básica de 9 años constituye la formación educativa imprescindible que debe tener todo panameño y panameña, sin distinción de ninguna índole, para lograr la cohesión e integración social del país.
<b>Importancia y justificación</b>	La educación básica como mandato constitucional debe ser gratuita y obligatoria, por lo tanto el Estado debe garantizar el acceso, permanencia y culminación en ella para lograr la universalización de los 9 años de

<sup>29</sup> Corresponde a la información reportada con base en el censo del año 2000

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
<b>Acciones</b>	<p>formación y contribuir a la generación de capital humano.                      La cobertura al año 2007 en educación premedia es de 64.5%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El aumento de la cobertura se ha dado con base en 3 modalidades: Formal, Tele básica y Premedia multigrado.</li> <li>✓ <b>Programa premedia telebásica</b> (viene ejecutándose desde hace 10 años y ha estado financiado por el Banco Mundial): por medio de la televisora educativa se fortalecen los contenidos de la educación básica y se prepara a los estudiantes de centros educativos de zonas rurales, urbano- marginales e indígenas para desarrollar una visión comunitaria y prepararse para la educación media Este programa ha llegado básicamente a las áreas de difícil acceso y a las comarcas indígenas</li> <li>✓ Matrícula: 2006 con 3.475 estudiantes 2007 con 4.628 estudiantes,</li> <li>✓ Hay docentes preparados en la metodología de escuela nueva escuela activa y sirven de facilitadores. En el 2008 hay 299 docentes adscritos a este programa y existe un banco de supervisores y profesores que manejan la metodología que actúan como facilitadores multiplicadores.</li> </ul> <p><b>Proyecto de premedia multigrado (7º, 8º y 9º) grado.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se inicia en el 2006 financiado con el BID: la fase piloto inicia con 10 centros educativos de premedia multigrado con una matrícula de 227 alumnos, en el 2007 se incorporan 100 nuevos centros y la matrícula fue de 2373 estudiantes; para el 2008 se incorporan otros 100 nuevos centros.</li> <li>✓ Se cuentan con Guías autoinstruccionales de Colombia, que deben ser adecuadas al contexto panameño.</li> </ul> <p><b>Premedia formal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La matrícula en premedia formal ha decrecido en el interior, ha aumentado en Panamá y la infraestructura no ha crecido en la misma medida.</li> <li>✓ Se ha identificado la necesidad de nuevos centros educativos en áreas como Panamá centro, Panamá este, San Miguelito, y no se puede aumentar la matrícula por falta de infraestructura.</li> </ul>
<b>Avances</b>	<p><b>El programa premedia de Telebásica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cuenta con una evaluación que indica que los logros de los estudiantes son en forma relativa buenos en comparación con la de estudiantes vinculados a la educación tradicional.</li> <li>✓ Con recursos del Banco Mundial se han dotado los centros escolares que trabajan bajo esta modalidad y se ha logrado que, efectivamente, haya compromiso de las comunidades para el mantenimiento y conservación de los equipos y materiales didácticos suministrados.</li> <li>✓ Existe material didáctico, ha sido coordinado con la Dirección Nacional de Currículo y se considera bueno, así como la capacitación de los docentes. Está financiado con recursos del préstamo del Banco</li> </ul>

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
<b>Debilidades</b>	<p>Mundial</p> <p><b>Premedia multigrado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La Dirección Nacional de Educación Básica considera que en la modalidad de premedia multigrado hay mayor participación, creatividad e interacción social.</li> <li>✓ Cada Dirección Regional tiene un banco de docentes formados en escuela multigrado.</li> <li>✓ En el presente año está el 100% de profesores nombrados (falta sólo un docente en Panamá).</li> </ul> <p><b>Premedia multigrado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En los centros educativos de educación premedia multigrados ubicados en sitios de difícil acceso cuesta conseguir docentes.</li> <li>✓ Esta modalidad está en proceso experimental y presenta un incremento</li> <li>✓ Las guías y materiales están pendientes de adaptación a la realidad del país.</li> </ul> <p><b>Premedia formal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La matrícula en premedia formal ha decrecido en el interior, ha aumentado en la provincia de Panamá y la infraestructura no ha crecido en la misma medida.</li> <li>✓ La falta de infraestructura en áreas como Panamá centro, Panamá Este, San Miguelito, no permite el aumento de la matrícula en la premedia formal.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Existe un gran número de estudiantes considerados por encima de la edad del nivel que no les corresponde, lo que hace que el centro escolar enfrente 2 situaciones que están afectando la cobertura: a) retirar de acuerdo con la normatividad vigente al estudiante del curso o nivel en que se encuentra, o debe pasarlo a otra modalidad y no hay una oferta adecuada para este grupo.</li> <li>✓ Para dar solución a esta situación, se está proponiendo la creación de centros educativos de primaria acelerada (cada grado se realiza en 5 meses) con el proyecto Prode del BID en las regiones de Coclé, Herrera, Chiriquí (8 centros educativos).</li> <li>✓ Actualmente, están funcionando 7 escuelas primarias aceleradas y para el próximo año se espera crear 70 nuevos centros educativos aprobados por la Dirección Nacional de Currículo.</li> </ul>
<b>Acciones requeridas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se requiere que el Ministerio evalúe el rendimiento de los estudiantes en las modalidades por medio de las cuales se está proponiendo la ampliación de la cobertura en premedia, con el fin de reglamentar en qué contextos debe autorizarse cada modalidad y efectuar los ajustes en métodos y calidad necesarios.</li> <li>2. Evaluación de calificaciones, competencias y desempeño de los</li> </ol>

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
Indicadores	<p>docentes asignados a estas modalidades</p> <p>3. Aumento de infraestructura adecuada en las provincias de mayor demanda.</p> <p>4. Estudiar el problema de los alumnos sobre edad para dimensionar el tamaño del problema.</p> <p>Insumo: Expansión de la matrícula años: 2004- 2007 en premedia. Producto: Evolución de la cobertura en premedia 2005- 2007.</p>
Viabilidad de las acciones	Alta.

N) Ficha de los indicadores

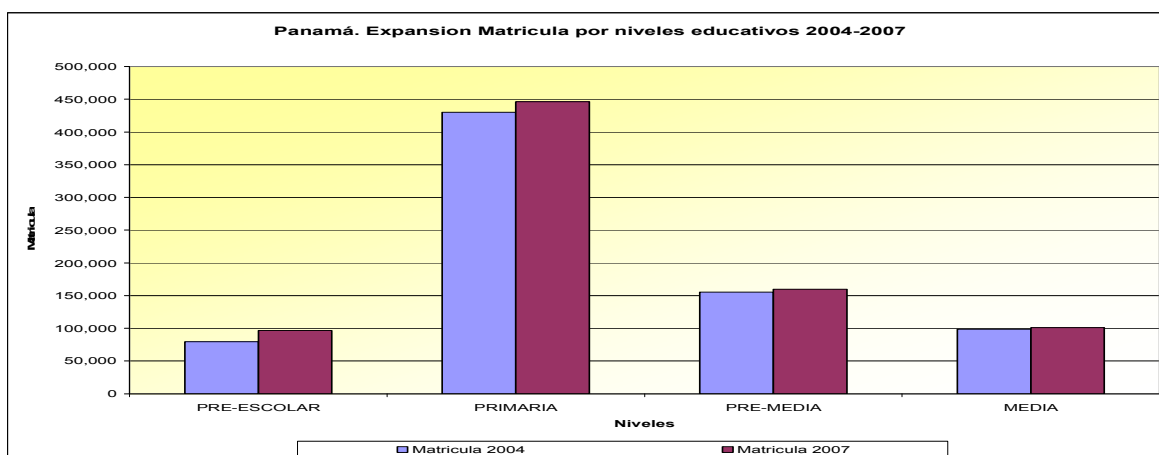
- a) Ficha No. 1: Expansión cuantitativa de la matrícula en educación \*básica general y educación media 2004-2007

<b>Nombre del indicador</b>	<b>Expansión de la matrícula en los niveles educativos: 2004-2007 y tasa de cobertura.</b>
<b>Realizada por</b>	Departamento de Estadística del Meduca.
<b>Instrumento</b>	Informes de todos los centros educativos.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Todo el país.
<b>Áreas de análisis</b>	<b>% de crecimiento cuantitativo de la matrícula por niveles y variación en la cobertura educativa en el período 2004-2007.</b>
<b>Interpretación</b>	<p>Los 3 niveles de educación han presentado variaciones positivas en matrícula y cobertura. Ver Cuadros No. 17 y 18.</p> <p>La matrícula y cobertura del nivel de preescolar tiene el mejor desempeño en términos cuantitativos.</p> <p>Por el contrario, la matrícula y cobertura en el nivel de premedia tiene una tasa de ampliación poco significativa 2.9% para el periodo 2004-2007 y la cobertura al 2007 en el nivel de premedia se sitúa en 64.7% frente a un 64.5% del año 2005.</p> <p>Para la educación media la expansión de la matrícula 2004-2007 fue de solo 2.3% y la cobertura al 2007 es de 45.3%. Teniendo de igual manera aumentos muy lentos y poco significativos. Ver Gráfica No 7</p> <p><i>Nota: los datos de cobertura están basados en las proyecciones de la Contraloría General de la República.</i></p>

**Cuadro No.17: Expansión cuantitativa de la Matrícula en la Educación Básica General y la Educación Media: 2004-2007**

Nivel	Matrícula 2004	Matrícula 2007	Expansión 2004-2007	% de expansión 2004-2007
BÁSICA GENERAL				
PRE-ESCOLAR	79,366	96,857	17,491	22.0
PRIMARIA	429,837	446,176	16,339	3.8
PRE-MEDIA	155,043	159,596	4,553	2.9
MEDIA	98,857	101,098	2,241	2.3
TOTAL	763,103	803,727	40,624	5.3

**Gráfica No. 7: Expansión de la matrícula por niveles 2004-2007**



b) Ficha No. 2: Evolución de la cobertura educativa en los 3 niveles 2005-2007

**Cuadro No. 18: Evolución cobertura educativa por los 3 niveles: 2005-2007**

NIVELES	Estudiantes potenciales 2005	Estudiantes por escolarizar 2005	% de cobertura 2005	Estudiantes potenciales 2007	Estudiantes por escolarizar 2007	% de cobertura 2007
PREESCOLAR	135,244	60,454	55.3	137,155	52,848	61.5
PRIMARIA	387,473		100	395,498	---	100
PRE-MEDIA	183,099	65,000	64.5	187,706	66,184	64.7
MEDIA	181,844	101,832	44	183,719	100,565	45.3

Fuente: Departamento de Estadística del Ministerio de Educación. Mayo 2008

Nota: cobertura de preescolar, incluye toda la matrícula 0-5 años y comprende también los programas de maternal y los del Mides.

Cantidad de estudiantes potenciales en cada nivel:

De 0 a 5 años de edad: Preescolar: 415,662 estudiantes.

De 6 a 11 años de edad: Primaria: 395,498 estudiantes.

De 12 a 14 años de edad: Premedia: 187,706 estudiantes.

De 15 a 17 años de edad: Media: 183,719 estudiantes.

Fuente Proyecciones de la Contraloría General Boletín No. 8, 2005.

### 6.3.3. Incrementar la cobertura del nivel de educación media

O) Matriz de monitoreo

Monitoreo sobre Recomendación	Aspectos por tener en cuenta
Diagnóstico	<p>Incrementar la cobertura del nivel de educación media académica.</p> <p>Falta infraestructura en las áreas urbanas. La población está aumentando en el área metropolitana de Panamá, presentando una mayor demanda de matrícula. La matrícula al 2005 era un 86,1% de carácter urbana, en un 12,2% rural y en un 1,6% indígena. El 70% de la matrícula está concentrada en las provincias de Panamá centro, Panamá Oeste, Chiriquí, Veraguas.</p> <p>La cobertura de la educación media académica y media profesional es de sólo el 46.5%</p> <p>Con respecto a los resultados académicos de la educación media, se observan deficiencias serias, tomando en cuenta que en el 2006 el 62.5% de los jóvenes fracasó en las pruebas de admisión a la Universidad de Panamá y para la Universidad Tecnológica de Panamá obtuvieron una puntuación</p>

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
<p><b>Importancia y justificación</b></p>	<p>por debajo del promedio esperado.</p> <p>La actual formación que reciben los estudiantes de educación media no responde a los requerimientos, tanto para continuar estudios superiores como para insertarse en el campo laboral en un empleo de calidad, ya que el contexto demanda mejores calificaciones y competencias básicas<sup>30</sup>. En este caso las demandas no sólo se refieren a los contenidos, sino también a los métodos, nuevas competencias, actitudes y valores.</p> <p>De estos datos se deduce la necesidad impostergable de avanzar en un proceso de transformación curricular de la educación que permita corregir sus inequidades y responder de mejor manera a las demandas que hace la sociedad y los estudiantes a este nivel educativo.</p>
<p><b>Acciones</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Por primera vez hay ofertas educativas de educación media en áreas indígenas y rurales: Comarca Kuna Yala, Emberá, Ngöbe Buglé.</li> <li>✓ Se acondicionaron y construyeron aulas para ampliar matrícula en educación media en 18 centros educativos entre el 2006-2008 (ver cuadro No 19) para una matrícula total de 4510 al 2008.</li> <li>✓ Se tienen 11 bachilleratos: 2 tradicionales y 9 con énfasis: informática (redes de comunicación), turismo, saneamiento ambiental, agro ecología, instrumentación en informática, letras con énfasis en idiomas.</li> <li>✓ Equipamiento de los laboratorios científicos por US\$ 10.500.000 para premedia y media. 2 licitaciones se realizaron el año 2007. Para el año 2008 se está trabajando para equipar otros centros educativos con 127 laboratorios científicos valorados en US\$4.7 millones.</li> <li>✓ Hay apoyo de JICA al personal docente en metodología en Física, Matemática y Química en 3 colegios y en la Escuela Normal.</li> <li>✓ En el 2007 se ofreció reforzamiento de 500 alumnos de bajo rendimiento en conjunto con la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Panamá en 2 centros educativos: Instituto Nacional e Instituto América en: Español, Matemática, Física, Química, Biología e Inglés.</li> <li>✓ Se realizaron tres (3) concursos para seleccionar directivos y subdirectores y actualmente se están instalando para eliminar los encargos.</li> </ul>
<p><b>Avances</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 132 centros entre académica y media profesional y técnica.</li> <li>✓ Se pasó de 49 centros con ofertas a 66 centros educativos que ofertan educación de nivel medio académico.</li> <li>✓ En el 2007 se inició la entrega de 220 laboratorios para atender más de 200 centros educativos de las 13 regiones educativas. La entrega</li> </ul>

<sup>30</sup> Berta C. ce Cheng. (2007), en el estudio de los resultados de la educación media en Panamá. Meduca/Prode).

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
<b>Debilidades</b>	<p>finalizó en 15 de febrero del 2008 y están distribuidos así: 75 laboratorios de Ciencias Naturales, 48 de Biología, 49 de Química, y 48 de Física. Población estudiantil beneficiada: 63.390. <i>Nota: Los laboratorios no están funcionando en su totalidad por dificultades en la infraestructura y servicios requeridos para su instalación y funcionamiento.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No hay espacios para ampliar algunas edificaciones de educación media de manera adecuada. La estrategia para aumentar la cobertura, ampliando las nuevas ofertas de enseñanza en espacios existentes, a partir de un 10° grado, no está acompañada de un adecuado estudio de los recursos, tanto administrativos, como de los espacios comunes para el adecuado funcionamiento de una mayor cantidad de estudiantes.</li> <li>✓ Los planes de estudio y programas están desfasados y no acordes con la realidad nacional e internacional. Se presentan fallas en las metodologías y la evaluación de las pruebas.</li> <li>✓ Falta el nombramiento de Directores con titularidad en 19 de los 66 centros educativos de media.</li> <li>✓ Hay déficit de profesores en las áreas científicas: Química, Física, Biología y Matemática y se están nombrando profesores con afinidad en estas áreas<sup>31</sup>. Falta capacitación a los coordinadores científicos para mejorar sus competencias pedagógicas.</li> <li>✓ Los centros educativos de más de 3000 estudiantes no cuentan con la estructura administrativa adecuada para su administración y control. La Ley 34 del 6 de julio de 1995 definió la necesidad de ajustar esta estructura y no se ha establecido.</li> <li>✓ No hay aulas suficientes para atender la demanda de las áreas urbanas.</li> <li>✓ Los costos de funcionamiento de este nivel es superior al de la educación básica y los recursos del FECE se distribuyen de igual manera por alumno matriculado.</li> <li>✓ El Decreto 100 consigna funciones relativas a la estructura administrativa necesaria según número de alumnos y no se cumple por falta de presupuesto.</li> </ul>
<b>Acciones requeridas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducir la oferta de bachilleratos existentes en la educación media</li> <li>2. Eliminar gradualmente los énfasis laborales de los bachilleratos académicos y fortalecer la formación de los alumnos para el ingreso a la universidad.</li> <li>3. Capacitar en planificación y gestión administrativa y financiera a los nuevos directivos de centros</li> <li>4. Levantar un diagnóstico sobre la infraestructura de los colegios de media que datan de más de 100 años. Hay una falta de mantenimiento preventivo anual</li> </ol>

<sup>31</sup> Los profesores están actualmente con becas por parte de Senacyt

Monitoreo sobre	Aspectos por tener en cuenta
	<p>5. Revisión y elaboración de un estudio de costos de operación de los laboratorios de los centros educativos de media, con el fin de establecer criterios para la transferencia de recursos de manera apropiada y suficiente. La transferencia del FECE de US\$30 por alumno matriculado, tanto a primaria como a media, no tiene en cuenta las diferencias en términos de equipos e insumos requeridos en cada nivel.</p> <p>6. Establecer de manera obligatoria el reforzamiento de los estudiantes con deficiencias</p>
<b>Indicadores</b>	<p><b>Insumo:</b> Evolución de matrícula, aulas y profesores.  <b>Producto:</b> Tasa de deserción y cobertura.</p>
<b>Viabilidad de las acciones</b>	<p><b>Mediana.</b> Se requiere la identificación y formulación de los proyectos, de manera que se asignen los recursos de inversión que permitan ampliar la oferta de infraestructura en áreas de mayor demanda de educación media, y, de igual manera, promover la formación de una mayor cantidad de profesores en ciencias básicas.</p>

P) Fichas de los indicadores

a) Ficha No 1. Evolución de la matrícula, aulas y profesores en la educación media

<b>Nombre del indicador</b>	<b>Evolución matrícula, aulas y profesores en el nivel de premedia y media. 2004-2006</b> <b>Tasa de deserción nivel de premedia y media</b>
<b>Realizada por</b>	Departamento de estadística del Meduca.
<b>Instrumento</b>	Informes de todos los centros educativos.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Todo el país.
<b>Áreas de análisis</b>	<b>Revisión de los factores de evolución.</b>
<b>Interpretación</b>	<p>El aumento de aulas, profesores y matrícula - registrados en el sector oficial en premedia y media entre el 2004-2006, es muy lento y poco significativo para afectar la cobertura de la educación en estos niveles. Ver cuadros No 19, 20 y Gráfica No 8</p> <p>De otro lado, la deserción en el nivel de la premedia y media se ha incrementado en 6 de las 9 provincias .Ver Cuadro No. 10<sup>32</sup></p> <p>Comarcas: Kuna Yala y Ngöbe Buglé que tienen una mayor incidencia de pobreza mantienen niveles preocupantemente altos de deserción en el nivel de la premedia y media. Aproximadamente representan más del doble del promedio nacional. Ver Cuadro No 10. Resulta importante analizar más en profundidad las causas que están afectando</p>

<sup>32</sup> En la matriz de organizar un sistema de distribución de textos gratuitos

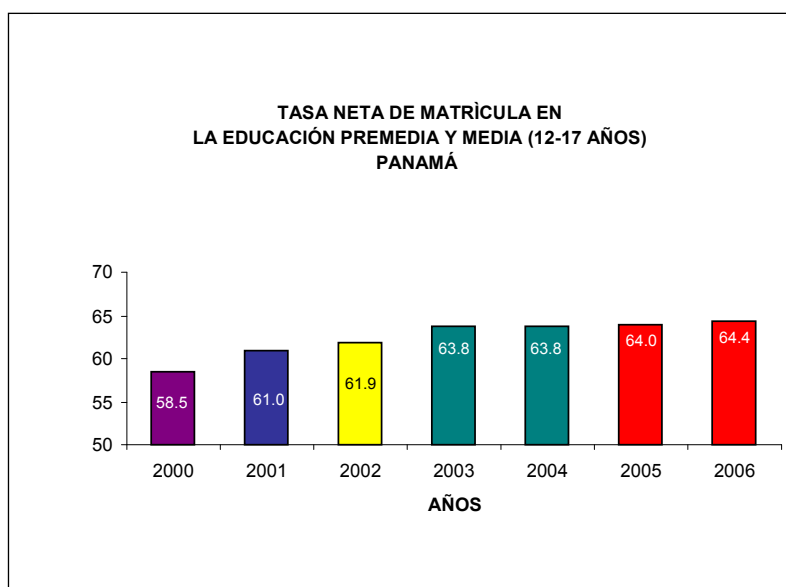
	este indicador. La cobertura en el nivel de media se estima en 45.3% al 2007 Ver Cuadro No 18
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------

**Cuadro No.19: Evolución de escuelas, aulas, matrícula y docentes en la premedia y media oficial 2004-2006**

Factores	2004	2005	2006	Expansión
Escuelas	294	317	369	75
Aulas	5.594	5.953	6.011	417
Matricula total	216.229	217.428	217.356	1127
Mat. Urbana	164.982	164.030	162.597	
Mat. Rural	44.030	45.381	46.406	
Mat. Indígena	7.217	8.017	8.353	
Docentes	12.011	12.206	12.206	195

Fuente: Departamento de Estadística. MEDUCA

**Gráfica No. 8: Evolución de la tasa neta de matrícula premedia y media 2000-2006**



Fuente: Departamento de Estadística del MEDUCA

b) Ficha No 2: Colegios, grupos y matrícula ampliada en la educación media 2006-2008.

**Cuadro N. 20: Colegios, grupos y matrícula ampliada en la educación media: 2006-2008**

Región Educativa	Colegios	Cantidad grupos	Población 2006	Población 2007	Población 2008
Bocas del Toro	1. Nievécita	4	88		
	2. Río Chiriquí			80	
Chiriquí	3. Victoriano Lorenzo	2	70		
Coclé	4. S. El Roble			84	
Colón	5. S de Gatuncillo			210	
Darién	6. S. de Zapallal			70	
Herrera	7. S. Pesé	5	144		
Panamá Oeste	8. Sec de San Carlos	4	145	88	
	9. Stella Sierra	7	221		150
	10. La Chorrera	5			
Panamá Centro	11. C. E Francisco Miranda	3			120
Panamá Este	12. C.E. Tortí	3			120
San Miguelito	13. C.E Monseñor Francisco Beckmann	18	630		
Veraguas	14. S. Cerro Pelao			80	
	15. S. Jesús Héctor Gallego			80	
	16. S. Eduardo Sánchez			70	
Kuna Yala	17. Cacique Olodebiliginya	3	98		
	18. Esc. Sec. Estanislao López	3	105		
<b>TOTAL</b>		<b>46</b>	<b>1501</b>	<b>762</b>	<b>390</b>

Fuente: Dirección de Educación Media. MEDUCA

**6.3.4. Fomentar la educación bilingüe intercultural en la población indígena**

Q) Matriz de monitoreo

Problema crítico: Deficiente atención a la educación bilingüe intercultural.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<b>Recomendación</b>	Fomentar, en las comarcas indígenas, la educación bilingüe intercultural e incorporar educadores bilingües (español y lengua nativa) en las áreas indígenas en los niveles de educación preescolar y primaria.
<b>Diagnóstico</b>	Las tasas de “repitencia” y deserción escolar de los niños y niñas indígenas superan ampliamente la tasa nacional que se deriva, entre otros factores, del poco dominio del español por parte de los alumnos indígenas, así como por componentes curriculares y metodológicos inapropiados para la formación de estos estudiantes.
<b>Importancia y justificación</b>	La existencia de diferencias inaceptables en términos de oportunidades y capacidades que afectan la población indígena, contribuye a mantener las condiciones de pobreza y baja calidad de vida de las diferentes etnias.
<b>Acciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Existe el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe con 10 líneas estratégicas que fue consensuado con todas las etnias.</li> <li>✓ Se ha creado la Dirección Nacional Intercultural Bilingüe en agosto del 2006 y 2 Direcciones Regionales en las comarcas Ngöbe Buglé y Emberá.</li> <li>✓ Existe un proyecto de ley para la oficialización de los alfabetos indígenas pendiente de aprobación en la Asamblea Nacional de Diputados.</li> <li>✓ Se tiene una dotación de más de 60.000 textos y materiales para preescolar, 1° y 2° grado en: vocabulario, matemática y español en tres lenguas nativas ( Kuna, Ngöbe y Emberá) con financiación del Banco Mundial.</li> <li>✓ Se cuenta aproximadamente con 1.800 docentes indígenas en todo el país; de éstos se ha capacitado aproximadamente a 300 personas entre: docentes, supervisores y directores en el manejo de estos textos y guías bilingües interculturales con el apoyo del Banco Mundial.</li> <li>✓ En alfabetización de población adulta en lengua nativa Ngöbe Buglé sí se está desarrollando la propuesta de enseñanza bilingüe intercultural (la meta 3.000 personas al 2011).</li> <li>✓ Se tiene una propuesta de capacitación y formación de docentes indígenas para la educación bilingüe -intercultural con el Proyecto Mesoamericano.</li> <li>✓ Se tiene previsto un pilotaje en centros educativos para el uso de los textos editados, las guías y docentes capacitados de las 3 etnias: lengua materna y español como segunda lengua, antes de terminar el año 2008.</li> </ul>

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se ha creado legalmente la Dirección Nacional Bilingüe Intercultural y 2 Direcciones Regionales en las comarcas Ngöbe Buglé y Emberá.</li> <li>✓ Se ha logrado cierta sensibilización en la sociedad, tanto indígena como no indígena de lo que implica el enfoque de educación bilingüe intercultural.</li> <li>✓ Se inició la propuesta de capacitación en el uso de los textos en 70 centros educativos y fue objetada por la comunidad Kuna y por lo tanto se suspendió</li> <li>✓ Se creó el Decreto de prelación en la selección de docentes bilingües indígenas</li> <li>✓ El proyecto Soledusa, auspiciado por la Comunidad Europea, incluye un componente de alfabetización en lengua materna hacia los Ngöbe Buglé, y la Agencia de Cooperación Española tiene un componente para elaborar una propuesta curricular para la comunidad Kuna, así como, el Fida que tiene un componente en alfabetización para la etnia Ngöbe Buglé.</li> <li>✓ Con el proyecto Prode-BID, se adelantan estudios para diseñar el modelo de enseñanza curricular para atender la comunidad indígena de Panamá: los planes de estudios, los textos, materiales, los profesores, centros educativos y uniformes.</li> <li>✓ Se ha logrado normalizar el desempeño de los diferentes proyectos financiados con préstamos internacionales y cooperantes hacia las poblaciones indígenas a partir de la creación de la Dirección Nacional de la Educación Bilingüe Intercultural.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En la actualidad, a pesar de disponer de múltiples recursos, no se ha implementado la enseñanza bilingüe intercultural.</li> <li>✓ Existió inconformidad de la comunidad indígena, especialmente por parte de la etnia Kuna por los textos actualmente producidos por el MEDUCA para la educación bilingüe intercultural. Esta situación ya fue superada con una nueva edición de los textos.</li> <li>✓ Hay falta de comprensión de las implicaciones del trabajo en las comunidades indígenas por parte de los niveles directivos a nivel nacional, así como falta de comprensión de cómo desarrollar la educación intercultural en el país que debe incorporar el manejo de la tolerancia, convivencia, revaloración de los grupos culturales.</li> <li>✓ A pesar de existir una simultaneidad de proyectos financiados con distintas fuentes para la educación hacia los grupos indígenas, no se ha iniciado la implementación del programa.</li> </ul>
<b>Acciones requeridas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agilizar la aprobación de la Ley de oficialización de los alfabetos indígenas ante la Asamblea Nacional de Diputados para establecer el marco normativo que organice y reglamente las políticas por seguir, los</li> </ol>

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
	<p>objetivos, estructura y funcionamiento de la educación bilingüe intercultural en el 2008.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Iniciar la implementación de la educación bilingüe intercultural, en forma gradual, en las comarcas indígenas, porque se cuenta con suficientes recursos humanos, financieros y didácticos.</li> <li>3. Coordinación de las múltiples fuentes de financiamiento que promueven la educación bilingüe intercultural para lograr coherencia y mayor eficiencia.</li> </ol>
Indicadores	<p><b>De insumo :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Volumen de recursos de fuentes externas para la EIB (Ver Cuadro No 11 )</li> <li>✓ Profesores capacitados en metodología de EIB /lengua nativa: 120.</li> <li>✓ Técnicos capacitados en metodología EIB: 25.</li> <li>✓ Textos en lengua nativa disponible: 60.000 textos que corresponden a 16 títulos y guías para uso de grupos Emberá, Kuna y Ngöbe Buglé a un costo de US\$ 85.540.</li> <li>✓ Porcentaje de becas a población indígena en relación a la matrícula por nivel educativo. (Ver cuadro No 21 y 22)</li> </ul> <p><b>De producto :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Expansión de la matrícula.</li> <li>✓ Evolución tasa de repitencia y deserción en comunidades indígenas en comparación con el promedio nacional.</li> </ul>
Viabilidad de las acciones	<p>Alta. Existen los recursos: financieros, humanos, textos, capacitación de docentes y estructuras administrativas responsables para iniciar la implementación efectiva de la educación intercultural bilingüe.</p>

R) Ficha de los indicadores

a) Ficha No. 1: Expansión de la matrícula en las comarcas indígenas

<b>Nombre</b>	<b>Expansión de la matrícula en los diferentes niveles educativos en las comarcas indígenas.</b>
<b>Instrumento</b>	Reportes de centros escolares al MEDUCA de los años 2005-2006.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Las comarcas indígenas Kuna Yala, Emberá y Ngöbe Buglé.
<b>Área de análisis</b>	Revisar la expansión de la matrícula en los distintos niveles en las Comarcas entre el año 2005 y 2006.
<b>Interpretación</b>	Se presenta una expansión importante en la matrícula del nivel de preescolar mediante la oferta de programas formales y no formales como: Cefacei, Educación inicial en el hogar y la provista por el Mides, pero en ninguno de ellos se ha introducido la enseñanza bilingüe intercultural. En los otros niveles educativos esta expansión es muy baja: 1.7 % en educación básica y 5.2% en premedia y media. Se exceptúa la presentada en la comunidad Emberá en el nivel de premedia y media en la Región del Darién. (Ver. Cuadro No 21).

**Cuadro No. 21: Expansión de la matrícula en los diferentes niveles educativos según comarcas indígenas y región educativa 2005-2006**

REGIÓN EDUCATIVA	MATRÍCULA PREESCOLAR 2005	MATRÍCULA PREESCOLAR 2006	% DE EXPANSION 2006-2005	MATRÍCULA EDUCACION BASICA 2005	MATRÍCULA EDUCACION BASICA 2006	% DE EXPANSION	MATRÍCULA EDUCACION PREMEDIA Y MEDIA 2005	MATRÍCULA EDUCACION PREMEDIA Y MEDIA 2006	% DE EXPANSION
<b>TOTAL</b>	<b>9501</b>	<b>11052</b>	<b>16.3</b>	<b>48821</b>	<b>49665</b>	<b>1.7</b>	<b>6952</b>	<b>7312</b>	<b>5.2</b>
<b>NÖGBE BUGLE</b>	<b>7758</b>	<b>8874</b>	<b>14.4</b>	<b>39332</b>	<b>40106</b>	<b>2.0</b>	<b>5496</b>	<b>5663</b>	<b>3.0</b>
BOCAS DEL TORO	1411	2607	84.8	15025	15133	0.7	1796	1993	11.0
CHIRIQUÍ	5785	5415	-6.4	21884	22440	2.5	2794	2858	2.3
VERAGUAS	562	852	51.6	2423	2533	4.5	906	812	-10.4
<b>EMBERÁ</b>	<b>430</b>	<b>384</b>	<b>-10.7</b>	<b>2159</b>	<b>2216</b>	<b>2.6</b>	<b>60</b>	<b>197</b>	<b>228.3</b>
DARIÉN	430	384	-10.7	2159	2216	2.6	60	197	228.3
<b>KUNA DE WARGANDI</b>	<b>65</b>	<b>101</b>	<b>55.4</b>	<b>346</b>	<b>381</b>	<b>10.1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
DARIÉN	65	101	55.4	346	381	10.1	0	0	
<b>KUNA DE MADUGANDI</b>	<b>94</b>	<b>258</b>	<b>174.5</b>	<b>565</b>	<b>761</b>	<b>34.7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
PANAMÁ	94	258	174.5	565	761	34.7	0	0	
<b>KUNA YALA</b>	<b>1219</b>	<b>1435</b>	<b>17.7</b>	<b>6419</b>	<b>6201</b>	<b>-3.4</b>	<b>1396</b>	<b>1452</b>	<b>4.0</b>
KUNA YALA	1219	1435	17.7	6419	6201	-3.4	1396	1452	4.0

Fuente: Departamento de estadísticas del MEDUCA.

b) Ficha No. 2: Tasa de repitencia y deserción promedio nacional y en las comarcas indígenas

<b>Nombre</b>	<b>Cambios en la tasa de repitencia y deserción por niveles educativos en las comarcas indígenas 2005-2007 y recursos financieros disponibles para la educación bilingüe intercultural.</b>
<b>Instrumento</b>	Reportes de centros escolares al MEDUCA. Calculado como una comparación entre el promedio nacional y los cambios en los años 2005, 2006 y 2007 en repitencia y deserción por niveles que registran las comarcas Indígenas: <b>Repitencia:</b> Proporción de alumnos que se han matriculado, en el año escolar t+ 1, en el mismo grado que en el año escolar t del nivel educativo correspondiente. <b>Deserción:</b> Total de alumnos que abandonan la escuela antes de concluir algún grado de un nivel educativo determinado, expresado como porcentaje del total de la matrícula de un año escolar específico.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Las comarcas indígenas Kuna Yala, Emberá y Ngöbe Buglé.
<b>Área de análisis</b>	Revisión de la evolución de los niveles de repitencia y deserción escolar en las comarcas indígenas.
<b>Interpretación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Independientemente de otros factores asociados a los aspectos culturales de las comarcas indígenas, el sistema educativo presenta problemas de eficiencia interna en estas comunidades. El no haber iniciado el programa de educación bilingüe intercultural y estar brindando el servicio educativo en la modalidad tradicional, podría estar contribuyendo a no modificar estos indicadores, que son aproximadamente el doble de la tasa promedio nacional. Ver cuadros No 22,23 y 24.</li> <li>✓ Las comarcas indígenas mantienen altos niveles de repitencia y deserción escolar y los indicadores no presentan mejorías, por el contrario están aumentando estos niveles muy rápidamente (Ver Cuadro No 22).</li> <li>✓ Los recursos financieros orientados a la promoción de la educación bilingüe intercultural en las comarcas indígenas en este período se estima en US\$ 2.653 millones.</li> <li>✓ Las becas para estudiantes indígenas se han aumentado en un 128% entre el 2004 y el 2007 procedente, fundamentalmente del IFHARU.</li> </ul>

**Cuadro No.22: Tasa de repitencia y deserción promedio nacional y en comarcas indígenas 2005-2006**

Indicadores	2005	2006	2007
<b>Tasa repitencia primaria Prom. Nacional</b>	5.6	5.7	5.6
Kuna Yala	10.5	12.3	n.d
Ngöbe Buglé	13.2	14	n.d
Comarca Emberá	17.5	18.9	n.d
<b>Tasa de repitencia premedia y media. Prom. Nacional</b>	5.1	5.0	5.1
Kuna Yala	1.9	3.5	n.d
Ngobe Buglé	1.9	3.6	n.d
Comarca Emberá	n.d	n.d	n.d
<b>Tasa de deserción nivel primario. Prom. Nacional</b>	3.2	2.7	2.1
Kuna Yala	5.7	10.2	n.d
Ngobe Buglé	8.6	9.9	n.d
Comarca Emberá	9.7	3.8	n.d
<b>Tasa de deserción premedia y media: Prom. Nacional</b>	11.4	12.2	12.1
Kuna Yala	32.2	28.4	n.d
Ngobe Buglé	21.9	33.2	n.d
Comarca Emberá	n.d	n.d	n.d

Fuente. Estadísticas educativas 2005-2006 Departamento de Estadística MEDUCA  
Cifras del año 2007 son preliminares

c) Ficha No. 3: Recursos asignados a la Educación Bilingüe Intercultural 2004-2008

**Cuadro No. 23: Recursos asignados a la Educación Bilingüe Intercultural 2004-2008**

Fuente	Monto US.\$/
Banco Mundial(educación básica)	401.388
BID	411.000
Banco Mundial	328.000
Soledusa (alfabetización)	198.000
Fida. (Alfabetización) Proyecto Ngöbe-Buglé	415.000
Proyecto educación intercultural con los congresos Kuna	900.000
En negociación Nuevo Préstamo con Banco Mundial	B./
<b>Total Recursos que han estado y están disponibles</b>	<b>2.653.388</b>

**Cuadro No. 24: Evolución Becas para alumnos indígenas por nivel 2004-2007**

Primaria	2004				2005				2006				2007			
	IFARHU	GOB. LOC	O.INT.	Total	IFARHU	GOB. LOC	O.INT.	Total	IFARHU	GOB. LOC	O.INT.	Total	IFARHU	GOB. LOC	O.INT.	Total
Comarcas																
Kuna Yala	165	92	83	340	83	30	0	113	45	8	10	63	264	6	7	277
Emberá	49	18	5	72	42	10	4	56	71	13	0	84	623	5	2	630
Ngöbe Bugle	339	46	34	419	56	79	16	151	192	235	225	652	1085	660	247	1992
<b>Premedia y media</b>																
Kuna Yala	259	42	0	301	192	8	0	200	98	12	3	113	237	4	20	261
Emberá	0	0	0	0	0	0	0	0	14	0	1	15	85	0	0	85
Ngöbe Bugle	714	26	26	766	467	55	28	550	514	160	115	789	687	208	192	1087
<b>TOTALES</b>	<b>1526</b>	<b>224</b>	<b>148</b>	<b>1898</b>	<b>840</b>	<b>182</b>	<b>48</b>	<b>1070</b>	<b>934</b>	<b>428</b>	<b>354</b>	<b>1716</b>	<b>2981</b>	<b>883</b>	<b>468</b>	<b>4332</b>

Fuente: Departamento de Estadística; MEDUCA.

Tasa de expansión 2004-2007 de las becas a estudiantes indígenas: 128%

***Área de Eficiencia:  
Planeación y gestión  
administrativa y financiera***

## 7.ÁREA DE EFICIENCIA: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

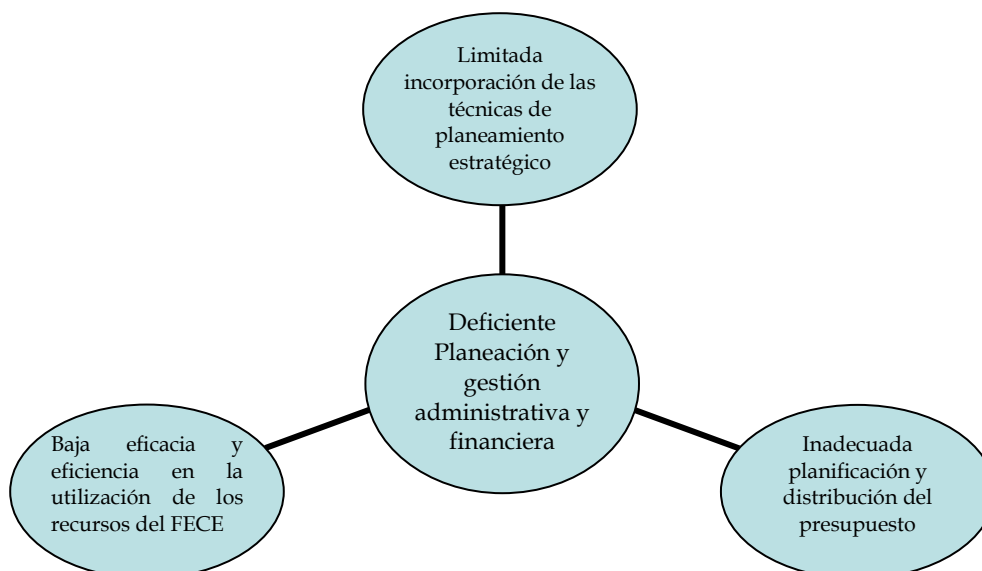
### 7.1.PROBLEMAS CRÍTICOS

Gestión se refiere a la organización y administración de recursos para alcanzar los objetivos de una política educacional determinada. Panamá realiza una inversión creciente en educación desde hace varios años. El presupuesto tanto de funcionamiento como de inversión del Ministerio de Educación, pasó de B. / 550 millones en el 2004 a B. / 790 millones en el 2007, sin embargo este aumento de recursos no ha resultado suficiente para garantizar una mejora de la calidad, y la equidad y una mayor eficiencia en la gestión del sistema educativo.

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

El análisis realizado en el primer informe de CONACED, indica que la gestión deficiente responde a varios aspectos problemáticos, de los cuales se han seleccionado como críticos los que están en el siguiente diagrama para monitorear algunas de las recomendaciones tratadas.

**Diagrama No.3: Problemas críticos seleccionados que afectan la Gestión administrativa y financiera**



## **7.2.RECOMENDACIONES SELECCIONADAS**

1. Diseñar e implementar un verdadero sistema de planificación nacional, regional y de centro educativo, fundamentado en el diagnóstico de la situación para darle respuesta a la problemática de la educación con la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa.
2. Agilizar y hacer más efectiva la gestión del Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE), capacitando a los funcionarios encargados de su administración, con una mayor coordinación del uso de los recursos con la comunidad educativa y con mecanismos efectivos de auditoría y control financiero.
3. Planificar y desarrollar un programa de inversión a mediano plazo, oportuno, de calidad, equitativo, transparente y participativo.

### 7.3.MATRICES E INDICADORES DE MONITOREO

#### 7.3.1.Implementar un sistema efectivo de planificación nacional, regional y de centro educativo, fundamentado en el diagnóstico de la situación.

S) Matriz de monitoreo

**Problema crítico:** Limitada incorporación de las técnicas de planeamiento estratégico a nivel nacional, regional y de centro educativo y de planificación, formulación y uso inadecuado del presupuesto.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<b>Recomendación</b>	Diseñar e implementar un Sistema de planificación nacional, regional y de centro educativo, fundamentado en el diagnóstico de la situación para darle respuesta a la problemática educativa con la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa.
<b>Diagnóstico</b>	Se han elaborado planes estratégicos a nivel nacional, no obstante los resultados de este esfuerzo no se ven proyectados en el mejoramiento del servicio educativo y en los resultados de logros de nuestros estudiantes. El proceso de planeación es sólo un procedimiento más que no tiene incidencia efectiva en el presupuesto. Los planes operativos de centro "PEC" cumplen un papel de trámite más que de una orientación para conducir la gestión de los centros escolares, y sin correspondencia con los recursos que se les asigna. Para asignar recursos del FECE es indispensable presentar los PEC en relación con la infraestructura, pero la financiación depende del número de alumnos matriculados y no del costo de los proyectos requeridos.
<b>Importancia y justificación</b>	Para resolver los problemas de calidad, equidad y eficiencia de la educación y lograr un desarrollo humano sostenible, se requiere que se trabaje, de manera continua en la definición y planeamiento de todos los recursos y procesos necesarios para alcanzar los objetivos que, como sociedad, nos hemos planteado.
<b>Acciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se ha creado legalmente el Sistema Nacional de Planificación Educativa el "SINAPE" que está reglamentado desde 1996 y estructurado para contar con una planificación a nivel nacional, regional y de centro educativo, con la participación de las comunidades educativas. (Ver Diagrama No 1).</li> </ul> <p>Resultado de este proceso, se han realizado las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Elaboración de un Plan Estratégico a nivel nacional : 2004-2009</li> <li>✓ Se elaboraron planes operativos anuales a nivel nacional. Cada Dirección Nacional del Ministerio, elabora proyectos prioritarios que programan en un formulario que contiene objetivos, metas, acciones,</li> </ul>

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
	<p>avance de ejecución física y presupuestaria y resultados esperados. Además, cada Dirección Nacional debe enviar a la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo un informe mensual de las acciones ejecutadas, lo que no se cumple con regularidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cada centro educativo debe elaborar el Plan Educativo de “Centro”, los (“PEC”), que constituyen un requisito para optar por recursos financieros del Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (“FECE”) y del presupuesto del Ministerio.</li> <li>✓ Se han capacitado 149 centros educativos en la elaboración de los PEC, pero en su implementación surgen algunos problemas y dificultades.</li> <li>✓ Siete (7) funcionarios planificadores de la Dirección están tomando una maestría en planificación de proyectos en una universidad privada del país, con apoyo financiero del Ministerio de Educación.</li> </ul>
Avances	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La Dirección Nacional de Planeamiento Educativo ha realizado estudios de demanda, aumento de matrícula y otros aspectos para hacer recomendaciones sobre nuevas construcciones escolares y ampliaciones de nuevas aulas, que entrega a la Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura, pero desconoce si dichas recomendaciones han sido tomadas en cuenta, por falta de intercambio de opiniones y de coordinación entre las dos direcciones.</li> </ul>
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Baja capacidad técnica en planificación y gestión educativa del personal de la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo y falta de habilidades gerenciales. No se manejan las diferentes fases del proceso: diagnóstico, planificación, programación, ejecución, monitoreo y evaluación.</li> <li>✓ No hay un convencimiento “dentro de la cultura organizacional del Ministerio “de la utilidad del proceso de planificación y programación. Algunas Direcciones Nacionales realizan proyectos fuera del plan y de la programación presupuestaria. La cultura institucional limita la adopción de cambios e innovaciones requeridos por el sistema educativo.</li> <li>✓ La programación presupuestaria resulta, en gran medida, separada de los planes estratégicos y de las inversiones requeridas por los proyectos. Hay cambios presupuestarios (tanto en la fase de elaboración como de ejecución) sin criterios técnicos y priorización, lo que puede dejar inconclusos algunos proyectos.</li> <li>✓ Falta de instrumentos de seguimiento y monitoreo de los planes y proyectos educativos. Los informes de las acciones ejecutadas corresponden a documentos de trámites burocráticos y no tienen incidencia real en la asignación de presupuesto. No hay una estructura administrativa que esté efectuando el monitoreo como parte importante del proceso planificador.</li> </ul>

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<p><b>Acciones recomendadas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El presupuesto no es un instrumento para conseguir objetivos estratégicos en educación. El presupuesto no se formula sobre la base de alcanzar ciertos objetivos o soluciones a los problemas críticos.</li> <li>✓ Faltan directrices gerenciales claras de acuerdo con los objetivos estratégicos hacia las unidades sustantivas lo que permite acciones dispersas por fuera de lo planificado.</li> <li>✓ El Plan Operativo Anual del 2008, correspondiente al Plan Estratégico contiene 28 proyectos, sin los debidos estudios de preinversión y sin el establecimiento de prioridades para su gestión.</li> <li>✓ No se evalúan ni priorizan los PEC, y la financiación de éstos por parte del FECE se hace en relación directa con el número de alumnos matriculados en el centro, independientemente del costo de los proyectos por desarrollar dentro del plan educativo del centro (B./30 por alumno matriculado)<sup>33</sup></li> <li>✓ Lo coyuntural y urgente en la gestión directiva del Ministerio resta eficacia a la planificación y se mantiene el círculo de no cumplir con lo planificado.</li> <li>✓ Ausencia de una estructura organizativa moderna y funcional en el Ministerio de Educación.</li> </ul>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conseguir el apoyo del MEF y el IFHARU para enviar al exterior a un grupo de funcionarios, con requisitos previamente establecidos, para que se especialicen en planificación y gestión educativa.</li> <li>2. <b>Incorporar en la gestión administrativa del Ministerio la programación presupuestaria por resultados, debidamente articulada y con indicadores</b> que permitan medir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas. El presupuesto debe ser formulado, con el fin de ayudar a implementar una política programática orientada a obtener resultados a corto y mediano plazo.</li> <li>3. <b>Establecer un Sistema de información gerencial</b>, de manera que permita monitorear y dar seguimiento a la ejecución física y presupuestaria de los diferentes programas y proyectos para la toma de decisiones oportunas. <i>El sistema actual de planificación y control se focaliza en documentos de trámite burocrático sin impacto en el logro de objetivos y asignación de recursos.</i></li> <li>4. Revisar la estructura organizativa del Ministerio para hacerla más operativa y funcional, y definir claramente las responsabilidades y tareas del nivel nacional, regional y de centro.</li> </ol>

<sup>33</sup> La igualdad en la financiación de los centros escolares en términos de una suma igual de B. /33 por alumno matriculado, termina generando una inequidad, debido a que no responde a solucionar las necesidades diferenciadas que tienen los distintos centros escolares.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. <b>Reglamentar la elaboración de los PEC a 5 años (visión de mediano plazo), asesorar a la comunidad educativa en su elaboración y efectuar programación operativa anual</b> para el adecuado financiamiento de los centros educativos.</li> <li>6. Generar un programa de capacitación hacia la comunidad educativa en la formulación y evaluación de proyectos para que resulten cohesionados con los objetivos estratégicos y las metas del plan.</li> <li>7. <b>Impulsar una nueva cultura organizacional para cambiar el modelo predominante que concibe el cambio educativo de manera vertical (arriba hacia abajo), por un de modelo de gestión horizontal.</b> Esto permitiría a los directores de centros y a la comunidad educativa tomar decisiones administrativas y técnico-docentes para introducir cambios e innovaciones educativas.</li> </ol>
<b>Indicadores</b>	<p>Insumo: Evolución de la asignación presupuestaria, funcionamiento e inversión del MEDUCA 1995-2007 y tasa de ejecución del presupuesto de inversión.</p> <p>Producto: Estructura programática del presupuesto del MEDUCA y evolución de algunos indicadores de acceso a recursos físicos de los centros escolares (agua potable, energía y computadoras).</p>
<b>Viabilidad de las acciones</b>	<p><b>Alta.</b> Es necesario el mejoramiento de los sistemas de planificación, con recurso humano calificado, con especialización en planeamiento y gestión educativa. Incorporar la formulación y elaboración del presupuesto por resultados y un verdadero sistema de seguimiento y monitoreo de planes, programas y proyectos.</p>

T) Ficha de los indicadores

a) Ficha 1: Evolución de la ejecución del presupuesto del Meduca y eficacia de la gestión

<b>Nombre</b>	Evolución del presupuesto del MEDUCA, estructura programática del presupuesto de inversión e indicadores de gestión administrativa en la infraestructura escolar.
<b>Instrumento</b>	Información de la Dirección de Programación de Inversiones del MEF, Panamá en cifras de la Contraloría General de la República y Dirección de Finanzas del Meduca.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Presupuesto General del Ministerio de Educación.
<b>Área de análisis</b>	Programas del presupuesto de inversión y su relación con algunos indicadores de mejoramiento en los recursos físicos de los centros escolares como producto de la gestión administrativa y financiera.
<b>Interpretación</b>	<p>El presupuesto tanto de funcionamiento como de inversión del MEDUCA, ha tenido incrementos significativos a partir del año 2004. Ver Cuadro No 25- El presupuesto de inversión del 2004 al 2007, se ha triplicado, y de igual manera, la capacidad de ejecución financiera del Ministerio, pasó de un 60% en el 2004 a un 93% en el 2007. Ver Gráfica No 9. Igual sucede con la ejecución de los recursos provenientes del FECE. Ver Cuadro No. 27</p> <p>En relación con la estructura programática del presupuesto, 3 programas vigentes: Nutrición Escolar, Construcción y Rehabilitación de centros escolares y Fortalecimiento de la tecnología educativa concentran más del 63%(2007) y 70% (2008) de la inversión total asignada al Ministerio : Ver Cuadro No. 26</p> <p>Para el 2008; el programa Fortalecimiento Tecnológico que incluye el programa “Conéctate al Conocimiento” e “English For Life” (34%) son administrados directamente por la Secretaría de la Presidencia de la República, y el de Nutrición (14%) es un programa tradicional del Ministerio de Educación.</p> <p>Aproximadamente el otro 52% de la inversión está concentrado en 4 programas: el 22% en la Construcción y Rehabilitación de la infraestructura escolar; el 12% programa Prode-BID; 10% a Equipamiento de centros educativos; 6% al programa con Banco Mundial y el resto son una serie de programas o proyectos de carácter muy puntual y en su mayoría de carácter piloto o temporales. Llama la atención que el programa de Mantenimiento preventivo de los centros escolares representa solo un 1.4% y 1.7% del total del presupuesto de inversión asignado en el 2007 y 2008, respectivamente. Ver Cuadro No. 28.</p>

En el programa de construcciones y reparaciones escolares, en relación con los recursos destinados a dotar de servicios de agua potable y disponibilidad de energía de los centros educativos, realmente no se refleja en muchos cambios y en algunos casos, la situación se ha deteriorado en algunas provincias. Por ejemplo:

Para el período 2004-2006 en las escuelas del nivel de primaria: en 11 provincias, la disponibilidad de agua potable desmejoró o la situación sigue igual, en el acceso a energía en 6 de las provincias o, se ha disminuido el acceso o permanece igual. Ver Cuadro No.29

En el nivel de premedia y media en los centros escolares, tanto el agua potable como la energía, en 6 provincias se mantiene igual o ha desmejorado para este mismo período. Ver Cuadro No.30

Esta situación estaría reflejando las debilidades del proceso de planificación, programación y asignación de recursos y su ejecución, por lo menos, en este programa.

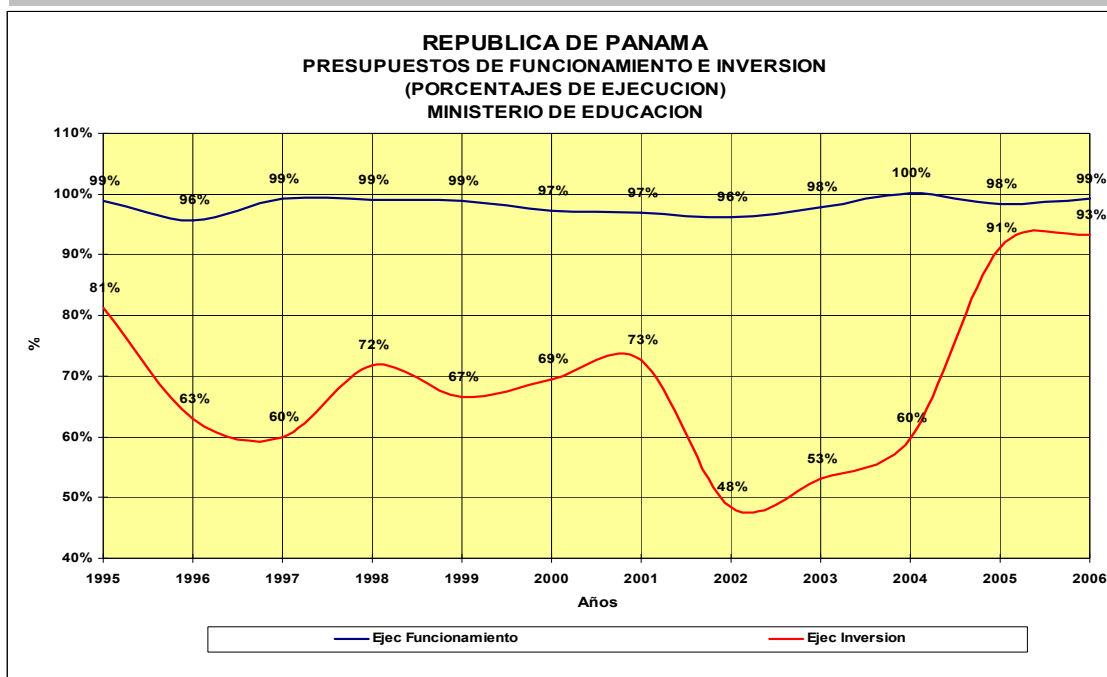
Para el caso del programa Fortalecimiento de la Tecnología Educativa, en términos de acceso a recursos físicos, como se puede observar, en todas las provincias tanto en primaria como en premedia y media ha disminuido el número de alumnos por computadora pero manifiesta niveles de avance para el período 2005-2006. Ver Cuadro No. 31

**Cuadro No. 25: Evolución del Presupuesto de Funcionamiento e Inversión y su ejecución 1995-2007**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Presupuesto de Funcionamiento MEDUC	315.4	357.5	366.6	409.3	409.8	423.4	459.1	485.4	488.8	499.2	542.3	599.4	648.6	3715.3
Presupuesto de Inversión MEDUC	21.9	37.9	66.3	71.0	67.5	81.1	68.2	75.9	45.5	52.9	66.2	113.6	148.1	535.3
Presupuesto Total MEDUC	337.3	395.4	432.9	480.3	477.3	504.5	527.3	561.3	534.3	552.1	608.5	713.0	796.7	4250.6
Ejecución de Funcionamiento MEDUC	312.0	342.0	364.1	405.3	405.0	411.9	444.6	466.7	477.9	500.0	533.3	594.5	639.4	3629.5
Ejecución de Inversión MEDUC	17.8	23.9	39.7	51.0	44.9	56.3	49.6	36.8	24.2	31.6	60.4	106.0	137.3	344.2
Ejecución Total MEDUC	329.8	365.9	403.8	456.3	449.9	468.2	494.2	503.5	502.1	531.6	593.7	700.5	776.7	3973.7
Presup Inv MEDUC/Presup Total MEDUC	6%	10%	15%	15%	14%	16%	13%	14%	9%	10%	11%	16%	19%	13%
Ejec Inv MEDUC/Ejec Total MEDUC	5%	7%	10%	11%	10%	12%	10%	7%	5%	6%	10%	15%	18%	9%
Ejec Func MEDUC/Presup Func MEDUC	99%	96%	99%	99%	99%	97%	97%	96%	98%	100%	98%	99%	99%	98%
Ejec Inv MEDUC/Presup Inv MEDUC	81%	63%	60%	72%	67%	69%	73%	48%	53%	60%	91%	93%	93%	64%

Fuente: Dirección de Programación de la inversión del MEF

**Gráfica No. 9: Evolución Gráfica de la ejecución de los presupuestos del MEDUCA 1995-2007**



Fuente: Dirección de Programación de inversiones del MEF.

b) Ficha 2: Estructura programática del presupuesto del MEDUCA: 2007-2008

**Cuadro No. 26: Estructura programática del Presupuesto de Inversión del MEDUCA: 2007-2008 en Millones de B./**

PRESUPUESTO/PROGRAMA	2007/Ley	Presupuesto definitivo	Ejecución	% ejecucion	Presup/2008	% programa
<b>TOTAL</b>	<b>85.90</b>	<b>100.80</b>	<b>92.40</b>	<b>92.0</b>	<b>110.7</b>	
Mantenimiento preventivo	1.2	1.4	1.4	100	1.9	1.72
Const y Reh, centros educativos	23.7	26.5	25.6	96.6	24.2	<b>21.86</b>
Equipamento centros	12.1	15.9	15.6	98.1	11.0	9.94
Programa Desarrollo Educativo-BID	9.1	9.0	5.9	65.6	14.2	12.83
Programa Nutricion escolar	12.6	15.3	13.9	90.8	15.3	<b>13.82</b>
Proyecto educacion básica-BM	6.9	6.9	6.6	95.7	7.0	6.32
Prog. Fortalecimiento Tecnologia educativa	20.3	25.5	22.9	89.8	37.0	<b>33.42</b>

Fuente: Dirección de finanzas del MEDUCA

**Cuadro No.27: Estructura programática del Presupuesto FECE 2007-2008  
Millones de B./**

Presupuesto/Programa del Seguro educativo 2007	Asignado	ejecutado	% ejecución	Presupuesto 2008
<b>TOTAL</b>	<b>32.5</b>	<b>32.04</b>	<b>98.6</b>	38.5
Educación agropecuaria	4.7	4.3	91.5	5.3
Fondo de Matricula	27.0	27.0	100.0	32.2
Capacitacion Gremial	0.73	0.73	100.0	0.865

Fuente: Dirección de finanzas del MEDUCA

**Cuadro No.28: Detalle de los programas en ejecución del Presupuesto de Inversión  
2007-2008 en millones de B./**

Detalle de los programas en ejecución	2007	2008
<b>TOTAL DE LA INVERSION</b>	<b>93.2</b>	<b>112.1</b>
Conectate al conocimiento	12.0	12.0
English For Life	3.0	5.5
Equipamiento y mobiliario centro	11.9	12.4
Mejorar enseñanza-Senasyt	0.769	0.108
Escuelas de calidad	0.77	0.44
Formacion y capacitacion docentes y directivos	0.317	0.268
SINECA	0.275	0.255
Acreditacion Universitaria	0.256	
<b>Nutricion escolar</b>	<b>15.3</b>	<b>15.3</b>
Soledusa	4.1	1.6
Telebasica	0.733	0.801
Educ. Inclusiva	0.317	0.688
Educ. Bilingüe Intercultural	0.161	0.695
<b>Reparaciones menores</b>	<b>1.0</b>	<b>9.3</b>
<b>Construcciones mayores</b>	<b>23.7</b>	<b>24.2</b>
<b>Remocion fibra de vidrio</b>	<b>7.0</b>	
BID	5.7	
Banco Mundial	2.0	
<b>Escuelas Rancho</b>	<b>3.53</b>	
Dotacion tecnologica administración	0.35	2.85
Transformacion curricular		0.78
educacion satelital		0.77
Fortalecimiento aprendizajes		0.56
Modernizacion sistema de informacion docentes		0.78
<b>Equipamento computadoras portatiles estudiantes</b>		<b>14.0</b>
Enseñanza inglés maestros		0.1
prolectura excelencia academica		0.554
Portal educativo		0.1
<b>ampliacion cobertura preescolar Cefacei</b>		<b>5.5</b>
<b>ampliacion cobertura premedia</b>		<b>1.9</b>
Reorganizacion, descentralizacion MEDUCA		0.582
CONACED		0.1

Fuente: Dirección de finanzas del MEDUCA

c) Ficha 3: Indicadores de acceso a recursos físicos según programa de inversión

**Programa de construcción y rehabilitación de centros escolares**

**Cuadro No. 29: Indicadores de acceso a agua potable y energía en escuelas oficiales de primaria 2004-2006**

Nivel de Primaria	% escuelas con agua potable		% escuelas oficiales con energía	
	2004	2006	2004	2006
<b>PROVINCIAS</b>				
Bocas del Toro	76.8	70.2	33.6	32.7
Coclé	86.4	86.5	49.5	52
Colón	67.8	68.7	51.1	48.9
Chiriquí	79.2	79.4	66.5	69.1
Darién	44.1	52.5	32.8	41.4
Herrera	86.4	90.4	89.8	91.5
Los Santos	96.3	100	86.4	89
Panamá		83.7	68.2	68.2
Pma Centro	95.5	94.4	95.5	95.6
Pma Este	63.1	62.4	35.4	32.3
Pma Oeste	86.7	89.5	69.7	71.7
San Miguelito	91.9	91.9	89.2	89.2
Veraguas	75.3	75.5	46.1	50.1
Kuna Yala	47.7	47.7	15.9	25

Fuente: Departamento de estadísticas educativas del Meduca

**Cuadro No. 30: Indicadores de acceso a agua potable y energía de escuelas oficiales del nivel de premedia y media. 2004-2006**

Nivel de Premedia y media	% escuelas con agua potable		% escuelas oficiales con energía	
	2004	2006	2004	2006
<b>PROVINCIAS</b>				
Bocas del Toro	68.4	45.5	78.9	66.7
Coclé	100	91.7	100	91.7
Colón	100	87.5	100	87.5
Chiriquí	89.8	74.6	93.9	89.8
Darién	75	80	91.7	100
Herrera	93.8	100	93.8	94.1
Los Santos	100	100	100	100
Panamá	100	96	100	96
Pma Centro	100	96.8	100	100
Pma Este	100	81.8	100	81.8
Pma Oeste	98.3	95.5	93.3	90.5
San Miguelito	100	100	100	100
Veraguas	97.8	85.5	93.3	90.9
Kuna Yala	71.4	81.8	71.4	72.7

Fuente: Departamento de estadísticas educativas del Meduca

Programa Fortalecimiento de la Tecnología Educativa.

**Cuadro No.31: Indicador de acceso a computadora por alumno en primaria, premedia y media. 2005-2006**

PROVINCIAS	No de alumnos por computadora en primaria		No de alumnos por computadora en premedia y media	
	2005	2006	2005	2006
Bocas del Toro	19	6	34	17
Coclé	25	5	43	21
Colón	10	7	38	17
Chiriquí	19	6	26	14
Darién	35	3	33	27
Herrera	28	4	23	15
Los Santos	28	5	35	23
Panamá	20	8	24	18
Pma Centro	17	10	22	12
Pma Este	51	4	24	26
Pma Oeste	23	7	18	18
San Miguelito	24	6	34	22
Veraguas	29	4	59	41
Kuna Yala			89	
Emberá				
Ngöbe Bugle				

Fuente: Departamento de estadísticas educativas del MEDUCA

Nota: Este indicador permite conocer el grado de acceso que tienen los alumnos a las computadoras en las escuelas. Entre mayor sea el número de alumnos, menor será el tiempo que dispondrán los alumnos para acceder al uso de la computadora. Este cuadro muestra realmente avances sustantivos en los dos años observados.

**7.3.2. Hacer más efectiva y transparente la gestión del Fondo de Equidad y Calidad de la Educación. "FECE".**

U) Matriz de monitoreo

**Problema crítico:** Baja eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos del FECE en: mantenimiento de infraestructura escolar, materiales didácticos y equipos de los centros educativos.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<b>Recomendación</b>	Agilizar y hacer más efectiva la gestión del Fondo de Equidad y Calidad (FECE), con mayor coordinación del uso de los recursos con la comunidad educativa y con mecanismos efectivos de auditoría interna y externa para el control financiero.
<b>Diagnóstico</b>	<p>Los aportes del FECE están constituidos por el 27% de la recaudación del Seguro Educativo. Se ha generalizado su uso para el mejoramiento de la infraestructura, con la siguiente distribución:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 94% para fondo de matrícula y bienestar estudiantil que incluye: mantenimiento de infraestructura escolar, materiales didácticos y equipos.</li> <li>○ 4% para capacitación de docentes.</li> <li>○ 2% para supervisión y administración del FECE.</li> </ul> <p>El procedimiento para la autorización y uso de estos gastos, especialmente en lo relacionado con infraestructura escolar, es muy dispendioso, por lo que, a pesar de las necesidades, se ha utilizado en forma muy limitada y no se logra una correlación positiva entre los resultados esperados anualmente en los PEC, y los recursos disponibles.</p>
<b>Importancia y justificación</b>	El Centro escolar debe ser un espacio de socialización y de convivencia que favorezca la autoestima y el aprendizaje de los alumnos. Si los fondos del FECE pudieran ser utilizados en forma más ágil y efectiva, por parte de los centros escolares podrían ser obviados muchos de los problemas de mantenimiento que tienen los centros educativos.
<b>Acciones</b>	<p><b>Situación</b></p> <p>Las funciones de la Oficina de Administración del FECE están dirigidas a manejar los recursos provenientes del Seguro Educativo mediante <i>una adecuada distribución y un estricto control y seguimiento del fondo</i>, a fin de que se utilice para sufragar los gastos de los centros educativos oficiales de educación básica general y educación media.</p>

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
	<p>Los establecimientos escolares reciben de parte del FECE, para su presupuesto anual, la suma de US\$. /30 por alumno matriculado. Estos recursos se programan para ser transferidos a los centros educativos, previa presentación de un plan de utilización proveniente del Plan Educativo de Centro “PEC”.</p> <p>Los recursos se transfieren a los centros educativos cada 4 meses: marzo, agosto y noviembre, en forma directa a las cuentas de los centros educativos que cuentan con ella, y los otros a la Oficina regional del FECE para su administración.</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El FECE apoya a los centros educativos de educación básica general más alejados y pequeños en la administración de estos recursos. Los recursos anuales del FECE para estos centros educativos es depositado en la cuenta madre de la Dirección Regional del FECE y los centros educativos presentan su solicitud para los diferentes insumos y proyectos aprobados en el presupuesto<sup>34</sup></li> <li>✓ El Ministerio ha suscrito un convenio Marco con “Panamá-Compra” para compra de materiales en gran escala<sup>35</sup>, lo que obliga a que los centros educativos realicen compras mayores a US\$ 100 para dichos materiales. Esta situación ha acarreado algunos problemas a los centros educativos pequeños ubicados en áreas de difícil acceso.</li> <li>✓ El programa “Panamá Compra” brindó capacitación (solamente manejo informático) a los directores y contadores de centros educativos para utilizar el sistema. La Oficina administradora del FECE tuvo que reforzar la capacitación en el manejo contable así como fortalecer el seguimiento a los centros educativos en el proceso de implementación del nuevo sistema.</li> <li>✓ El FECE otorga apoyos extraordinarios a los centros educativos para algunos proyectos prioritarios<sup>36</sup> de infraestructura que no pueden ser atendidos con los recursos asignados (según el número de alumnos matriculados), previa evaluación técnica de la solicitud<sup>37</sup>. El procedimiento a seguir es lento y burocrático.</li> </ul>

<sup>34</sup> De acuerdo al manual de normas y procedimientos establecido para la administración de recursos FECE.

<sup>35</sup> Útiles de aseo, papelería, computadoras y otros equipos y mobiliario

<sup>36</sup> construcción de aulas, sanitarios, cocinas y comedores y talleres de IPT

<sup>37</sup> Hay demoras en este proceso: producción de planos técnicos y determinación de costos por parte de las direcciones regionales de ingeniería del Ministerio.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
Avances	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se han fortalecido las oficinas regionales del FECE de Panamá Oeste, Coclé, Darién, Veraguas y los Santos.</li> <li>✓ En el 2007, se logró concretar la creación de 2469 comunidades educativas para apoyar el proceso de administración de los recursos del FECE en el centro educativo y se ha capacitado al 80% de ellos en el conocimiento y aplicación de disposiciones legales vigentes.</li> <li>✓ Se le dió carácter obligatorio al uso de los formularios del Manual de procedimiento para la ejecución de los fondos en todas las regionales como medida de estandarización de documentos, lo cual redundará en el mejoramiento del proceso de revisión y control fiscal.</li> <li>✓ Se están actualizando los procedimientos para el uso de los recursos del FECE en conjunto con la Contraloría General la Nación para una adecuada implementación del programa Panamá Compra.</li> </ul>
Dificultades	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No se observa dentro de la Oficina de Administración del FECE un sistema estructurado de supervisión física y control estricto sobre el uso de los recursos, aunque hay seguimiento sólo a las transferencias financieras.</li> <li>✓ Las oficinas regionales del FECE, focalizan su gestión en la distribución de los recursos y el apoyo administrativo y soporte de trámites para compras y contrataciones acerca de 2007 centros educativos que reciben menos de US\$3.000 al año. Esto las convierte en oficinas responsables de la administración de sus propios recursos.</li> <li>✓ El uso de los recursos del FECE a través del programa: "Panamá compra", causa algunas demoras y dificultades para ejecutarlos, especialmente por parte de los centros educativos alejados y pequeños de educación básica, fundamentalmente por :             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Falta de conocimiento administrativo- contable y de control fiscal por parte de los directores escolares, por la existencia de directores temporales o interinos y porque no se ha completado la instalación de todas las comunidades educativas, entre otras.</li> </ul> </li> <li>✓ La función del FECE es distribuir y <i>tener un estricto control y seguimiento del</i> uso de los recursos del Seguro Educativo, no obstante, en la práctica, las oficinas regionales del FECE administran los recursos financieros de los centros educativos pequeños de educación básica que no cuentan con personal capacitado.</li> <li>✓ La información contable y financiera de la ejecución de los recursos del FECE no es compatible con la ejecución física de dichos recursos por parte de los centros escolares. Se reporta la distribución financiera y no la ejecución física y efectiva. La infraestructura escolar no es atendida oportunamente para el periodo escolar y, en general, los centros escolares están ejecutando proyectos de arrastre con estos recursos.</li> </ul>

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<p><b>Acciones requeridas</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar el sistema de planificación, programación y priorización de los proyectos educativos escolares “ PEC”, de manera que la financiación por parte del FECE, esté de acuerdo con sus propias necesidades y requerimientos y contribuyan a mejorar la calidad de la enseñanza y aprendizaje del centro.</li> <li>2. Revisar la normativa jurídica del FECE, con el fin de garantizar que la financiación de los proyectos educativos del centro “PEC” se desarrollen en forma integral y oportuna. Para algunos centros la distribución de B. /30 balboas por alumno matriculado no significa equidad. Esta situación termina en una permanente solicitud de apoyos extraordinarios en el transcurso del año escolar, lo que afecta la operatividad de los centros educativos debido a la tramitología.</li> <li>3. Simplificar el Manual de procedimientos para el uso y control del FECE en coordinación con la Contraloría General de la República, con el fin de incorporar los procedimientos de Panamá Compra y todo lo relacionado con las normas de transparencia de la gestión pública.</li> <li>4. <b>Establecer auditoría externa<sup>38</sup> para el FECE. y la rendición de cuentas, de manera de garantizar la transparencia y honestidad del manejo de los recursos.</b></li> <li>5. <b>Cumplir con la disposición de crear las comunidades educativas y hacerlas corresponsables del proceso de planificación</b> del centro escolar y de la administración de los recursos financieros. Además, podrían ser responsables de la programación, ejecución y evaluación de las reparaciones escolares menores en las diferentes provincias.</li> <li>6. Elaborar PEC a 5 años y asesorar a la comunidad educativa en su elaboración, estableciendo su ejecución mediante programas operativos anuales, a ser financiados con los recursos FECE y del presupuesto anual del Ministerio.</li> <li>7. Focalizar la gestión del FECE en su misión de distribución, supervisión física y control de los recursos del seguro educativo, eliminando, en forma gradual, su función de administrador de los propios recursos que el FECE entrega a los centros educativos alejados y pequeños. El FECE, es una fuente de financiamiento y no un programa. Además se debe mejorar la dotación del recurso humano con personal calificado en los FECE regionales, así como las condiciones de movilidad<sup>39</sup> y apoyo tecnológicos para la prestación más efectiva de los servicios</li> </ol>

<sup>38</sup> Revisar el sistema de la auditoría interna del Meduca,

<sup>39</sup> El FECE cuenta con 4 vehículos para 10 coordinadores y como ejemplo una Regional como la de Coclé administra 347 centros educativos de las cuales 216 tienen una asignación anual menor a US\$3000, a las cuales habría que efectuar supervisión y apoyo.

Monitoreo	Aspectos por tener en cuenta
<p><b>Indicadores</b></p> <p><b>Viabilidad de las acciones</b></p>	<p>educativos.</p> <p>8. Exigir a los directores de los centros educativos, independientemente de su status, el cumplimiento de sus responsabilidades de decisión y administración de los recursos del FECE.</p> <p>Se han seleccionado 3 tipos de indicadores:                      De insumo: ejecución presupuestaria financiera de los recursos asignados por el FECE por regional. Ver Cuadro No 29.                      De proceso: Comunidades educativas establecidas, Número de centros educativos con presupuesto menor a US\$3.000 anuales. Ver Cuadro No.30                      De producto: Cambios en las condiciones físicas de la infraestructura escolar en los distintos niveles educativos 2004-2007 .</p> <p><b>Mediana.</b> Es necesario :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Revisar la normativa jurídica que regula el sistema de financiación de los PEC a través del FECE y el presupuesto del MEDUCA.</li> <li>b) Simplificar los procedimientos y establecer una moderna auditoria tanto externa moderna para el Fondo y los centros educativos.</li> <li>c) Fortalecer el proceso de corresponsabilidad de la comunidad educativa, con el fin de mejorar la planificación, gestión, ejecución y control de los planes educativos de los centros y la articulación con la financiación por parte del FECE.</li> <li>d) Establecer un Sistema de seguimiento y monitoreo físico de la inversión de los recursos del FECE.</li> </ol>

V) Ficha de los indicadores

a) Ficha No. 1: Ejecución financiera de los recursos del FECE.

<b>Nombre del indicador</b>	<b>Ejecución financiera de los Recursos asignados por el FECE por Provincias y Comarcas.</b>
<b>Realizada por</b>	FECE.
<b>Instrumento</b>	Informes financieros del FECE.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Todas las provincias.
<b>Áreas de análisis</b>	Revisar el porcentaje de ejecución de los recursos distribuidos por el FECE en cada provincia y comarca.
<b>Interpretación</b>	Se identifican 4 situaciones : a) una mayor asignación de recursos del FECE, a partir del 2005 para todas las provincias. b) un aporte de recursos mayor al originalmente presupuestado para todas las provincias en el 2006 cerca de US\$ 9.5 millones, por efecto de aprobación de apoyos extraordinarios a solicitud de los distintos centros educativos y, c) una disminución en la ejecución de los recursos para el año 2007 en cerca de US\$ 3 millones. d) una ejecución financiera promedio del 86% de los recursos del FECE, en las provincias, con excepción de las regionales de Colón con una ejecución de sólo el 47% y de Darién del 59%. Ver Cuadro No.32

**Cuadro No.32: Ejecución financiera de recursos asignados del FECE: 2005-2007 provincias y comarcas**

Región Educativa	2005	2006	2007	% ejecución 2007
Bocas del Toro	1.210.750	2.392.884	1.760.016	101%
Chiriquí	2.428.694	5.715.415	3.135.133	85%
Coclé	1.386.333	2.348.235	1.813.417	96%
Colón	887.806	1.839.099	824.625	47%
Darién	183.542	881.143	331.308	59%
Herrera	532.914	906.821	769.138	85%
Panamá Este	519.457	547.497	419.797	101%
Panamá-Oeste	1.407.635	3.704.853	2.251.930	78%
Panamá Centro	1.965.268	3.714.096	2.783.990	73%
San Miguelito	1.518.352	3.536.898	3.236.388	112%
Los Santos	377.853	532.638	544.894	79%
Veraguas	1.567.254	4.002.734	2.262.352	112%
Kuna Yala	205.756	386.083	276.712	94%
Asignación definitiva <sup>40</sup>	14.191.620	30.508.401	20.409.706	
Asignación original		21.039.510	23.567.855	

Fuente: Despacho superior del FECE. Mayo 30 del 2008

**Cuadro No. 33: Distribución de centros educativos según asignación anual de recursos del FECE y número de comunidades educativas creadas. Año 2007**

No de centros educativos	Transferencia del FECE por concepto de seguro educativo
1971	Reciben menos de US\$ 3.000 al año.
405	Reciben de US\$ 3.001 a US\$ 5.000 por año.
840	Reciben de US\$ 5.000 y más por año.
2007	Centros educativos administrados por los FECE regionales.
2469	Comunidades educativas creadas.

Fuente: Despacho superior del FECE. Mayo 30 del 2008

<sup>40</sup> Incluye los recursos de apoyo extraordinario que tramitan los centros educativos ante el FECE y los cuales son evaluados por el FECE y aprobados por el Ministro para su asignación definitiva.

b) Ficha No. 2: Estado físico de la infraestructura escolar

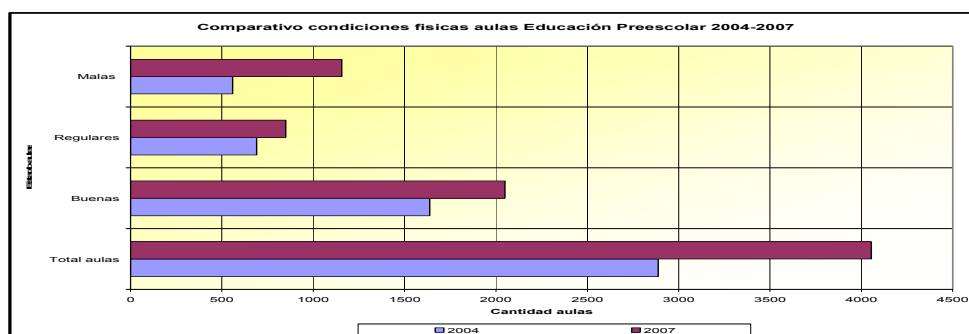
<b>Nombre del Indicador</b>	<b>Cambios en las condiciones físicas de la infraestructura escolar en los distintos niveles educativos 2004-2007</b>
<b>Instrumento</b>	Reportes de centros escolares al MEDUCA, por parte de los directores de centros educativos al Departamento de Estadística del Ministerio de Educación.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Todo el país. Nota: La determinación de las condiciones físicas son apreciaciones de tipo subjetivo de los directores de los centros escolares y no a una precisión en los formatos de recolección de la información de los factores que permitan catalogar como buena, regular o mala el aula escolar .
<b>Área de análisis</b>	Número de aulas en mal estado por nivel educativo en relación con el total de aulas para el nivel seleccionado.
<b>Interpretación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La cantidad de aulas en el nivel de preescolar se incrementaron en un 40% entre el 2004 y el 2007. Las aulas en mal estado representaban en el 2004 un 19% y para el 2007 representan el 28.5%. Esta situación estaría indicando un deterioro progresivo en las condiciones de calidad de la infraestructura en este nivel educativo. Más cantidad menos calidad (Ver Cuadro No 34 y Gráfica No 10 )</li> <li>✓ Entre el 2004 y el 2007 en el nivel de primaria se aumentaron aproximadamente 597 aulas. Las condiciones de las aulas en este nivel consideradas en mal estado pasaron de representar el 6.1% a representar el 5.1% del total de aulas del 2007, mostrando una leve mejoría.</li> <li>✓ Las aulas en el nivel de premedia y media se incrementaron en aproximadamente 792 entre el 2004 y el año 2007. Las condiciones de las aulas en este nivel consideradas como en mal estado representan el 2.9% del total de aulas del 2007, sin que se presente un mejoramiento significativo en relación con el año 2004, que fue de del 2.8%. (Ver Cuadros No 35 y 36 )</li> </ul> <p>En general, esta situación muestra que hay un deterioro muy alto en las aulas dedicadas al nivel de preescolar, por un lado, pero a la vez, estaría reflejando que se mantienen las condiciones de deterioro y/o aulas calificadas en mal estado, año tras año en los otros niveles educativos.</p> <p>Si se confronta esta situación con las transferencias de recursos del FECE cada vez mayor a las provincias y comarcas y el reporte de una ejecución financiera promedio del 86%, se observa que no hay una correlación positiva en cuanto al aumento en el número de aulas y no se presenta un mejoramiento en cuanto a superar la calidad de las aulas reportadas en mal estado (ver Cuadros No: 34,35 y 36)</p>

**Cuadro No.34: Comparativo de las condiciones físicas de las aulas escolares<sup>41</sup> dedicadas al nivel preescolar por provincias periodo: 2004-2007**

PROVINCIA	BUENAS CONDICIONES		REGULAR		MALAS CONDICIONES		Variacion 04-07
	2004	2007	2004	2007	2004	2007	
<b>TOTAL AULAS</b>	1639	2049	691	849	559	1156	597
Bocas del Toro	59	64	69	79	20	220	200
Coclé	155	221	97	88	33	60	27
Colón	88	168	13	40	61	135	74
Chiriquí	248	313	80	92	222	314	92
Darién	41	53	41	45	16	33	17
Herrera	62	128	50	48	44	47	3
Los Santos	57	94	26	42	24	19	-5
Panamá	764	802	191	219	90	205	115
Veraguas	148	188	111	178	22	103	81
Kuna Yala	17	18	13	18	27	20	-7

Fuente: Departamento de Estadística del Ministerio de Educación, año 2007.

**Gráfica No.10: Comparativo condiciones físicas aulas preescolar 2004-2007**



<sup>41</sup>Esta información estadística utilizada para el estado de la infraestructura escolar y determinar una correlación con los recursos transferidos por el FECE, es estrictamente de tipo indicativa y en ningún momento corresponde a la situación real a la fecha de edición de las estadísticas educativas y la elaboración de este informe.

**Cuadro No.35: Comparativo de las condiciones físicas de las aulas escolares dedicadas al nivel de primaria<sup>42</sup> periodo: 2004-2007**

Primaria	2004	2007
Total aulas	15198	15692
Buenas	9951	11022
Regulares	3517	2887
Malas	923	803
<b>% de malas del total</b>	<b>6.1</b>	<b>5.1</b>
No Utilizadas	807	980
<b>% no utilizadas del total</b>	<b>5.3</b>	<b>6.2</b>

**Cuadro No.36: Comparativo de las condiciones físicas de las aulas escolares dedicadas al nivel de premedia y media periodo: 2004-2007**

Premedia y media	2004	2007
Total aulas	5970	6762
Buenas	3755	4571
Regulares	1459	1700
Malas	168	194
<b>% de malas del total</b>	<b>2.8</b>	<b>2.9</b>
No Utilizadas	588	297
<b>% No utilizadas del total</b>	<b>9.8</b>	<b>4.4</b>

**Cuadro No. 37: Evolución del PIB de Panamá y Tasa de participación del presupuesto asignado y gastado del MEDUCA 2003-2007**

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>PIB A PRECIOS CORRIENTES</b>	13000000000	14200000000	15500000000	17100000000	19700000000
Presupuesto MEDUCA	516354000	529749000	554319000	603227000	667253000
Gasto MEDUCA	527994000	563041000	630193000	746569000	
<b>% presupuesto MEDUCA/PIB</b>	<b>3.97%</b>	<b>3.73%</b>	<b>3.58%</b>	<b>3.53%</b>	<b>3.39%</b>
<b>% Gasto MEDUCA/PIB</b>	<b>4.06%</b>	<b>3.97%</b>	<b>4.07%</b>	<b>4.37%</b>	<b>0.00%</b>

Nota: Presupuesto MEDUCA: cuadro No 511-09

Gasto MEDUCA: cuadro No 343-04 y 01

Fuente: Panamá en cifras de la Contraloría general de la Republica.

<sup>42</sup>Esta información estadística utilizada para la correlación con los recursos transferidos es estrictamente de tipo indicativa y en ningún momento corresponde a la situación real a la fecha de edición de las estadísticas educativas y la elaboración de este informe.



## *Conclusiones*

## 8. CONCLUSIONES

El Informe sobre “*el Monitoreo*” muestra, a partir de un conjunto básico de informaciones, logros, debilidades e indicadores, el estado de avance de cada una de las 13 recomendaciones que fueron seleccionadas para este documento, por sus características de alta y mediana viabilidad para su implementación, lo que permite proponer una serie de acciones para superar los nudos críticos identificados.

Esta descripción se ha enfocado en las principales acciones y gestiones adoptadas en el Ministerio de Educación, a partir del 2006 y hasta el 2008. De la observación presentada es posible extraer conclusiones para las tres grandes áreas tratadas en el informe y algunos detalles sobre los factores monitoreados. Las conclusiones en cada área se vinculan directamente al grado o no de avance y/o a la situación actual de algunos factores.

## 8.1.ÁREA DE CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES DE LOS ESTUDIANTES

### *No ha habido avances sustantivos*

*Hay iniciativas en la gestión del Ministerio de Educación en el tema de la calidad, pero son esfuerzos desarticulados, sin normatividad y sin un direccionamiento claro hacia los objetivos de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los alumnos. Existen algunas acciones de actores y factores que inciden en el mejoramiento de la calidad que pueden considerarse como semillas<sup>43</sup> para estructurar un sistema de calidad.*

*Los resultados de las evaluaciones de logros tanto nacionales (año 2005), como internacionales (año 2007) y las de acceso a la Universidad Tecnológica de Panamá (año 2008), con puntajes inferiores a los 900 puntos promedio requeridos para ingresar, no evidencian modificaciones sustantivas, en el mejoramiento de la calidad de la educación panameña.*

*Los informes del Departamento de Estadística del Meduca reflejan un 40% de alumnos con deficiencias en las materias básicas, reportadas por los centros educativos en el nivel de educación primaria (2004-2007), confirmando los bajos niveles en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.*

*Independientemente de la necesidad de recursos para la inversión en infraestructuras, equipamiento, mobiliario y recursos tecnológicos para la educación, resulta indispensable contar con docentes, directores y supervisores con una sólida formación cultural, profesional y ética, actualizados con regularidad y con incentivos que promuevan su mejor desempeño y la incorporación de innovaciones educativas. Éstos son actores claves que inciden directamente en el mejoramiento de los aprendizajes y modernización de la gestión educativa y constituyen el mayor porcentaje de los gastos de funcionamiento del Ministerio de Educación.*

*El derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales y, en consecuencia, de la ciudadanía<sup>44</sup>. Se requiere que esa educación sea de calidad; es decir; pertinente, relevante, equitativa, eficaz y eficiente. Desde esa perspectiva, evaluar la calidad de la educación se convierte en un camino necesario para garantizar el cumplimiento de ese derecho humano.*

***El monitoreo evidencia que persiste la baja calidad de los aprendizajes de los estudiantes.***

<sup>43</sup> Programas como Conéctate al conocimiento, English for Life, Hagamos Ciencia, van en la dirección correcta al introducir innovaciones tecnológicas y pedagógicas, pero sus resultados están en vía de ser evaluados y ampliados.

<sup>44</sup> Sin una educación de calidad difícilmente se podrá acceder a un empleo digno, o ejercer la libertad de expresión y participar en forma efectiva en la vida ciudadana UNESCO.

## 8.2.ÁREA DE EQUIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

### *Se avanza lentamente pero sin calidad.*

*En el área de equidad e igualdad de oportunidades educativas se encontró más avance que en las áreas de calidad y eficiencia. Se ha aumentado la cobertura de la educación preescolar y la educación primaria se ha universalizado; sin embargo, en la educación premedia y media, el aumento es lento y poco significativo.*

*En el nivel de educación preescolar, se aumentó la matrícula, pero aproximadamente el 50% de la infraestructura no reúne las condiciones apropiadas.*

*Uno de los factores que ha obstaculizado la ampliación de la cobertura e igualdad de oportunidades de acceso, ha sido la baja ejecución en la construcción de aulas y centros educativos nuevos, lo que ha llevado a un arrastre acumulativo de varios años en la ejecución del mantenimiento y construcción de la infraestructura escolar.*

*Los programas sociales que desarrolla el gobierno en las áreas de pobreza, han hecho posible tener mayores oportunidades de acceso y expansión de la matrícula, especialmente en las provincias más pobres y en las comarcas indígenas. Sin embargo, no se ha logrado disminuir las tasas de repetición y deserción escolar.*

*Consideramos que el no haber iniciado el programa de educación bilingüe intercultural, a pesar de contar con suficientes recursos, ha contribuido a no modificar los indicadores de repetición y deserción escolar, que en la actualidad son aproximadamente el doble de la tasa promedio nacional.*

*El esfuerzo del gobierno para aumentar el acceso y cobertura de la educación se evidencia además, por el aumento en el número de becas en el nivel de educación primaria que alcanzó el 255% al 2006 en relación con el año 2004 y un 116% para el nivel de premedia y media para el mismo año.*

### 8.3. ÁREA: EFICIENCIA: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

***No se avanza y no se va poder avanzar si no se introducen cambios.***

*En el proceso de planificación del Ministerio de Educación no se incorporan las diferentes fases, a saber: diagnóstico, planificación, programación, ejecución, monitoreo y evaluación*

*No hay un convencimiento “dentro de la cultura organizacional del Ministerio” de la utilidad del proceso de planificación y programación. La cultura institucional limita la adopción de los cambios e innovaciones requeridos por el sistema educativo. Faltan directrices gerenciales claras y coherentes con los objetivos estratégicos, lo que conduce a una dispersión de recursos y falta de resultados.*

*El sistema actual de planificación, control y seguimiento se focaliza en producción de documentos de trámite burocrático sin impacto en logros de objetivos estratégicos y asignación de recursos.*

*El Estado ha aumentado, en forma sostenida, el presupuesto destinado al Ministerio de Educación en los últimos 4 años, pasando de US\$ 552.1 millones en el 2004 a US\$ 798.0 millones en el 2007. De todos los ministerios de la administración central, el Ministerio de Educación es el que ha tenido el mayor incremento, aproximadamente del 39% en ese período. A pesar de esto, no se observan mejoras en la eficiencia y eficacia de la gestión educativa.*

*El incremento que el Estado ha asignado al Ministerio de Educación con el fin de superar la crisis de calidad, equidad y eficiencia, requiere **una mayor inversión, con la obligación** que vaya acompañada de un cambio en el modelo vertical de gestión administrativa y una clara orientación a superar los problemas prioritarios.*

*En cuanto al FECE, su misión fundamental es **distribuir y tener un estricto control y seguimiento** del uso de los recursos del Seguro Educativo; no obstante, en la práctica, las oficinas regionales del FECE administran los recursos financieros de los centros educativos pequeños de educación básica y no tienen personal con el perfil adecuado. Las oficinas regionales del FECE, focalizan su gestión en la distribución de los recursos, el apoyo administrativo y soporte de trámites para compras y contrataciones de 2007 centros educativos que reciben menos de US\$3.000 al año. Esto las convierte en oficinas responsables de la administración de los propios recursos, labor que no se realiza en forma eficiente.*

No se observa dentro de la oficina de administración del FECE la existencia de un sistema de seguimiento de la ejecución física y control estricto sobre el uso de los recursos. Hay seguimiento a las transferencias financieras pero es urgente establecer un sistema de auditoría interna y externa<sup>45</sup> bien estructurado y más efectivo.

Se recomienda revisar la normativa jurídica del FECE, con el fin de garantizar el financiamiento de los proyectos educativos de centro "PEC" ya que la asignación de B/.30.00 balboas por alumno matriculado, para algunos centros educativos, no permite su ejecución integral y oportuna. Esta situación termina en una permanente solicitud de apoyos extraordinarios en el transcurso del año escolar, lo que está afectando la operatividad de los centros educativos debido a la tramitología.

En términos generales, en el Ministerio de Educación, en mayor o menor grado, se percibe una pobre gestión de los recursos y una desarticulación de esfuerzos, dentro de una normativa legal, con una multiplicidad de normas, resueltos y procedimientos, lo que refleja una falta de integralidad en la planificación y gestión educativa.

Además, para aumentar la eficiencia administrativa en el sistema educativo panameño se requiere revisar la estructura organizacional del Ministerio para hacerla más operativa y funcional y contar con recursos humanos altamente capacitados en planificación y gestión administrativa.

El presupuesto del Ministerio de Educación representa solo el 3.39% del PIB a precios corrientes al 2007<sup>46</sup> y su incremento es indispensable para que contribuya en forma decisiva a formar el capital humano que requiere la sociedad, el sector productivo, el desarrollo del país y el futuro de las próximas generaciones.

---

<sup>45</sup> La auditoría interna del FECE está a cargo de la auditoría interna del Ministerio de Educación.

<sup>46</sup> Ver cuadro No 37.

#### 8.4.MENSAJE FINAL

*Panamá, ha tenido un significativo crecimiento económico desde el año 2004, cuando el PIB alcanzó el 11.2% en el año 2007, y en el año 2008 se espera un crecimiento de alrededor del 9.5%. Sin embargo, la falta de capital humano, debidamente calificado en áreas estratégicas y no tan estratégicas, constituye una amenaza para la sostenibilidad de ese crecimiento y, por ende, de la competitividad del país. Esta situación representa un **serio** problema y una de las tareas de mayor urgencia y proyección social que debe atender el país en el presente y en el futuro.*

*En la actualidad, estamos en presencia de una crisis profunda, debido a la baja calidad en los aprendizajes de los estudiantes a la falta de equidad y de igualdad de oportunidades educativas para toda la población, especialmente en las áreas de pobreza y marginalidad y a una gestión institucional con poca eficacia y baja eficiencia administrativa.*

*El modelo educativo predominante está anclado en el pasado y no responde a los nuevos requerimientos y exigencias de una sociedad en donde el conocimiento, la tecnología y la innovación desempeñan un papel de gran importancia. Sin una educación de calidad y equidad, no puede haber un desarrollo económico, político y social del país. El sistema educativo está reproduciendo **“trampas de desigualdad”**, porque cobertura **sin calidad** genera **“exclusión, y no inserción”** de los jóvenes en las oportunidades de desarrollo del país.*

*Se requiere implementar, lo antes posible, un Proyecto Nacional de Modernización de la Educación que sea asumido como política de Estado. Se debe diseñar una **“carta de navegación”** que oriente el proceso integral de cambios sustantivos que se requieren para superar, de una manera ordenada y sistemática, los problemas críticos ya detectados, con una inversión económica significativamente mayor a la actual y que se cuente con la participación y el compromiso de todos los sectores y actores de la sociedad en general, pero sobre todo del sistema político.*

*Bajo ninguna circunstancia, se debe adoptar una actitud de espera ni retrasar las múltiples acciones que desde ya deben ser aplicadas.*

*Se ha comprobado que una educación de calidad, accesible a todos constituye la base de toda sociedad moderna. La cultura, la economía y las instituciones políticas dependen, cada vez más, de las aptitudes y destrezas que tengan las personas, de la capacidad para construir y aplicar conocimientos y de las actitudes y valores éticos personales y sociales. Es nuestro pasaporte individual y colectivo hacia una mejor calidad de vida y una mejor sociedad.*

*La educación constituye una herramienta fundamental para el desarrollo de las capacidades y talentos de las personas y del capital humano que requiere el desarrollo del país, en una economía globalizada y competitiva. Además, la educación reduce la pobreza y la marginalidad y contribuye a configurar un sistema político democrático y participativo, basado en una convivencia solidaria, con libertad, respeto a los derechos humanos y con justicia social.*

## 9. ANEXOS

### 9.1. MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

#### 1. **FRANCESCHI, PAULINA**

**Presidenta del Consejo Nacional de Educación: a partir del 2007**

Coordinadora del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá.

#### 2. **SÁNCHEZ, CEFERINO**

Ex Presidente del Consejo Nacional de Educación: 2004-2007.

Rector de la Universidad de Panamá, 1981-1986.

Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) 1995-1999.

#### 3. **FLETCHER, ALMA M. DE**

Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción.

#### 4. **KUZNIECKY, YAUDA**

Miembro de la Junta Directiva de La Prensa.

Miembro de la Junta Directiva de la Biblioteca Nacional.

Catedrático Universitario..

#### 5. **MIRÓ G., CARMEN A.**

Presidenta del Comité Directivo del Centro de Estudios Latinoamericano (CELA) “Justo Arosemena”.

Miembro a Título Individual del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

#### 6. **CULIOLIS BAYARD, ANDRÉS**

Catedrático Titular de Pedagogía en la Universidad de Panamá.

Miembro del Consejo Nacional del Libro y la Lectura.

Miembro de la Comisión Nacional de Educación de la Conferencia Episcopal Panameña.

#### 7. **HECKADON MORENO, STANLEY**

Director de Comunicaciones y Programas Públicos (Instituto Smithsonian de Investigación).

#### 8. **LEIS R., RAÚL**

Secretario General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL).

Presidente del Centro de Estudios y Acción Social Panameña (CEASPA).

## 9.2. FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS

1. **ARTURO RIVERA**  
(Dir. Nacional de Evaluación Educativa)
2. **NÉSTOR AGUIRRE**  
(Depto. de Estadística)
3. **JUAN JOSÉ, CHENG**  
Subdirector Nacional de Educación Media Profesional y Técnica
4. **MARIELA DE QUEZADA**  
(Dir. Nacional de Educación Básica General)
5. **ISIS NÚÑEZ**  
(Dir. Nacional de Currículo y Tecnología Educativa)
6. **ALEYKA LÓPEZ**  
(Dir. Nacional de Currículo y Tecnología Educativa)
7. **RODOLFO GARCÍA**  
(Dir. Nacional de Educación Media Académica)
8. **ENILDA RIVERA**  
(Dir. Nacional de Educación Media Académica)
9. **VICTORIA TELLO**  
(Dir. Nacional de Educación Inicial)
10. **LOURDES FIGUEROA**  
(Dir. Nacional de Educación Inicial)
11. **GUILLERMO SMITH**  
(Dir. Nal. de Educación Bilingüe intercultural)
12. **DIMAS CASTILLO**  
(Dir. Nacional de Planeamiento Educativo)
13. **ERIC MORALES**  
(Oficina de Administración del FECE)
14. **LUIS VARGAS**  
(Oficina de Administración del FECE)

### 9.3. BIBLIOGRAFÍA

1. Un Documento para la acción en el sistema educativo panameño. Conaced- 2006-
2. Estadísticas educativas del MEDUCA: Años 2004, 2005,2006 y base de datos de la información preliminar de estadísticas educativas del año 2007, Departamento de Estadísticas. Ing. Néstor Aguirre.
3. Ampliación de la cobertura en educación preescolar. Profa. Victoria Tello (Dirección Nacional de Educación Inicial).
4. Proyectos de la Dirección Nacional de Evaluación Educativa, Prof. Arturo Rivera (Dirección Nacional de Evaluación Educativa).
5. Avances de la Modernización e Innovación Tecnológica y la integración de Sistemas, Ing. Pablo Zelayandía (Dirección Nacional de Informática).
6. Plan Nacional Educación Bilingüe Intercultural (período 2005-2009), Informe de Avance. Prof. Guillermo Smith (Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los programas especiales en las áreas indígenas.
7. Ejecución Presupuestaria MEDUCA Año 2007, presupuesto MEDUCA 2008, Licdo. Rafael Díaz (Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional).
8. Indicadores de Avance de la Educación Intercultural Bilingüe. Año 2007.
9. Proyecto de Educación Básica/Banco Mundial, Programas de Educación Inicial No Formal, Cantidad de promotores (as) y Madres Animadoras. Año 2007.
10. Mejoramiento de la calidad de los aprendizajes a través de la supervisión. Dirección Nacional de Educación Básica General.
11. Listado de textos dotados (2000-2007), Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa.
12. Proyecto de Educación Básica, Segunda Fase, Informe Ejecutivo “Evaluación de Proceso y de Impacto de los Subcomponentes”. Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACEI).
13. Proyecto Educativo de centro como instrumento de gestión. “El caso del Colegio Alfredo Cantón. Un Proyecto Educativo en construcción”.
14. Plan Operativo Estratégico del Ministerio de Educación Año 2008.

15. Proyecto de Educación Básica/ Banco Mundial “Impresión de libros de textos para la Educación Intercultural Bilingüe en las comarcas indígenas.”
16. Centros educativos de calidad Módulo 1: El Proyecto. (primer borrador presentado por Cecilia Mendoza (Panamá, mayo, 2008).
17. Decreto Ejecutivo N° 404, del 31 de junio de 2003.
18. Gaceta Oficial, miércoles 13 de noviembre de 2002, Ley N° 50 del 1 de noviembre de 2002.
19. La sobre edad en la educación, Dirección Nacional de Planeamiento Educativo.
20. Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA).
21. Proyectos de la Dirección Nacional de Evaluación Educativa.
22. Cronogramas de procesos y actividades de las pruebas nacionales SINECA (Años 2007-2008).
23. Montos transferidos versus montos ejecutados, FECE Año 2007 (enero-diciembre).
24. “Informe final de evaluación de proceso y de impacto de los subcomponentes”, Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI). Panamá, 2006.