

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

ICAP

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIRIQUÍ

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON
ÉNFASIS EN GERENCIA ESTRATÉGICA

ANÁLISIS DEL NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA
DECENAL DE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA
DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE
CHIRIQUÍ. 2000-2001

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR POR EL GRADO ACADÉMICO
DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

AUTORA

OLGA LEZCANO CASTILLO

AGRADECIMIENTO

"Jehová es mi pastor, nada me faltará" Salmo 23.

*Al divino creador,
quien me ha guiado durante toda mi existencia,
permitiéndome culminar exitosamente mi trabajo de investigación.*

*Mi más profundo agradecimiento al Doctor Jorge Fonseca Ranauld,
asesor del presente trabajo, por su orientación y valiosa ayuda en la
realización del mismo.*

*A mis amigos,
por su apoyo moral e intelectual para la realización de esta obra,
acción que ha fortalecido mi espíritu de superación.*

Olga

DEDICATORIA

*A mis padres,
por darme la vida, y porque con su paciencia y dedicación han sido una fuente
de inspiración durante mi formación profesional
apoyándome en todos mis proyectos.*

*A mis hermanas,
por su cariño y comprensión, cuyas voces de aliento me animaron para
alcanzar la meta propuesta.*

*A mis sobrinos,
quienes siempre me han brindado su amor incondicional
en todos los momentos de mi vida.*

*A todos aquellos que de una u otra forma
colaboraron para la realización
de esta tesis.*

ÍNDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCIÓN.....	xv
RESUMEN.....	1
CAPÍTULO I	
ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO.....	2
1.1 Antecedentes.....	2
1.2 Justificación.....	7
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO.....	10
2.1 CONCEPTO Y PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	10
2.2 ESTADO, POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	13
2.2.1 Teorías sobre el Estado de Bienestar.....	14
2.2.2 Políticas Gubernamentales y Políticas Públicas.....	23
2.2.2.1 Formulación de Políticas Públicas.....	25
2.2.2.2 Adopción de Políticas Públicas.....	28
2.2.2.3 Implantación y la Ejecución de Políticas Públicas.....	29

	Página
2.2.2.4 Evaluación de Políticas y Programas Públicos.....	34
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO.	36
2.3.1 Formas de Expresión de las Políticas Públicas Educativas	38
2.3.1.1 Cambios Educativos.....	38
2.3.2 Criterios para la Planificación de la Política Educativa.....	43
2.3.2.1 Principios Filosóficos.....	43
2.3.2.2 Propósitos de la Educación.....	43
2.3.2.3 Ámbito de Aplicación.....	44
2.3.2.4 Población Beneficiaria.....	44
2.3.2.5 Contenidos Educativos.....	44
2.3.2.6 Técnicas Didácticas.....	45
2.3.2.7 Organización y Administración.....	45
2.3.3 La Acción Administrativa en la Educación.....	45
2.4 MODELO DE ESTUDIO.....	48
 CAPÍTULO III	
MARCO DE REFERENCIA.....	51
3.1 UBICACIÓN TEMPORAL.....	51
3.2 UBICACIÓN ESPACIAL.....	53

	Página
3.2.1 Aspectos Geográficos y Climatológicos.....	53
3.3 SITUACIÓN DEMOGRÁFICA, ECONÓMICA Y EDUCATIVA.....	54
3.3.1 Situación Demográfica.....	54
3.3.2 Situación Económica.....	55
3.3.3 El Panorama Educativo.....	57
3.4 EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.....	58
3.4.1 Política Fiscal.....	62
3.4.1.1 Políticas de Reforma a la Administración Pública.....	62
3.4.1.2 Políticas de Reestructuración de las Empresas Públicas.	63
3.4.2 Políticas Educativas.....	64
3.5 MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PANAMEÑA.	65
3.5.1 Organización y Problemas antes de la Reforma Educativa	67
3.5.2 Liderazgo Sectorial.....	70
3.5.3 Direcciones Regionales de Educación.....	75
3.5.3.1 Región Educativa de Chiriquí.....	76
3.5.3.1.1 Situación Geográfica.....	76
3.5.3.1.2 Situación Económica.....	77
3.5.3.1.3 Situación Educacional.....	79

	Página
ARTÍCULO 25.....	81
1. Proyectos Educativos.....	84
2. Programa de Salud.....	86
3. Producción de Alimentos.....	88
4. Educación Preventiva.....	89
5. Programa de Cooperativismo Escolar.....	91
6. Programa de Educación en Población.....	93
7. Programa Escuela Nueva-Escuela Activa.....	95
8. Programa de Educación Ambiental.....	96
 CAPÍTULO IV	
MARCO METODOLÓGICO.....	99
4.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	99
4.2 OBJETIVO DE ESTUDIO.....	101
4.3 DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	102
4.3.1 Delimitación Temporal.....	102
4.3.2 Delimitación Espacial.....	102
4.4 TIPO DE ESTUDIO.....	102
4.5 OBJETIVOS E HIPÓTESIS DEL ESTUDIO.....	103

	Página
4.5.1 Objetivo General.....	103
4.5.2 Objetivos Específicos.....	103
4.5.3 Hipótesis.....	104
4.6 DISEÑO METODOLÓGICO.....	104
4.6.1 Operacionalización de las Variables.....	105
4.6.2 Selección de la Población y la Muestra.....	111
4.6.3 Recolección de la Información.....	112
4.6.3.1 Cuestionario.....	112
4.6.3.2 Entrevista.....	113
4.6.4 Procesamiento de la Información.....	114
4.6.5 Análisis de la Información.....	115
4.6.5.1 La Moda.....	115
4.6.6 Presentación de la Información.....	116
4.7 LIMITACIONES.....	116
CAPÍTULO V	
PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.....	117
5.1 LIDERAZGO SECTORIAL.....	117
5.2 MODERNIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA.....	120
5.3 DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN.....	124

	Página
5.4 ATENCIÓN A LAS NECESIDADES E INTERESES DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD.....	129
5.5 MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.....	132
5.6 DESARROLLO PROFESIONAL.....	135
5.7 TECNOLOGÍAS Y RECURSOS DIDÁCTICOS.....	138
5.8 EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN..	141
5.9 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y EL FINANCIAMIENTO.....	144
5.10 CONCERTACIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN.....	147
5.11 CONSULTA Y CONCERTACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	150
5.12 EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO.....	153
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	
6.1 CONCLUSIONES.....	156
6.2 RECOMENDACIONES.....	156
CAPÍTULO VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ANEXOS.....	158 161
7.1 BIBLIOGRAFÍA.....	161
ANEXOS.....	165

ÍNDICE DE GRÁFICAS

	Página
GRÁFICA 1. LIDERAZGO SECTORIAL. Variable 1.....	119
GRÁFICA 2. MODERNIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA. Variable 2.....	123
GRÁFICA 3. DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN. Variable 3.....	128
GRÁFICA 4. ATENCIÓN A LAS NECESIDADES E INTERESES DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD. Variable 4.....	131
GRÁFICA 5. MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. Variable 5.....	134
GRÁFICA 6. DESARROLLO PROFESIONAL. Variable 6.....	137
GRÁFICA 7. TECNOLOGÍAS Y RECURSOS DIDÁCTICOS. Variable 7.....	140
GRÁFICA 8. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. Variable 8.....	143
GRÁFICA 9. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y EL FINANCIAMIENTO. Variable 9.....	146

	Página
GRÁFICA 10. CONCERTACIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN Variable. 10.....	149
GRÁFICA 11. CONSULTA Y CONCERTACIÓN DE LA ESTRATEGIA. Variable 11.....	152
GRÁFICA 12. EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO. Variable 12.	155

ÍNDICE DE CUADROS

	Página
CUADRO I. Desarrollo de la Variable Liderazgo Sectorial en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	118
CUADRO II. Desarrollo de la Variable Modernización de la Estructura de la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	122
CUADRO III. Desarrollo de la Variable Democratización de la Educación en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	127
CUADRO IV. Desarrollo de la Variable Atención a las Necesidades de la Niñez y la Juventud en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	130
CUADRO V. Desarrollo de la Variable Mejoramiento de la Calidad de la Educación en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	133

	Página
CUADRO VI. Grado de Avance de la Variable Desarrollo Profesional en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	136
CUADRO VII. Desarrollo de la Variable Tecnología y Recursos Didácticos en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	139
CUADRO VIII. Desarrollo de la Evaluación de la Calidad en la Implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	142
CUADRO IX. Desarrollo del Fortalecimiento de la Gestión y el Financiamiento en la Implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	145
CUADRO X. Desarrollo de la Variable Concertación para la Modernización, Estrategia Decenal de Modernización en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	148

CUADRO XI. Desarrollo de la Variable Consulta y Concertación, Estrategia Decenal de Modernización en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001.....	151
CUADRO XII. Desarrollo de la Variable Ejecución y Seguimiento de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, 2000-2001....	154

ÍNDICE DE TABLAS

	Página
TABLA I. Escuelas, Aulas, Matrícula y Docentes de la Región	
Escolar de Chiriquí.....	80
TABLA II. Operacionalización delas Variables.....	106
TABLA III. Detalle de la Población Participante en el	
Estudio.....	111

ÍNDICE DE ANEXOS

- ANEXO I. Glosario
- ANEXO II. Entrevista
- ANEXO III. Cuestionario
- ANEXO IV. Estructura del Desarrollo de los Componentes de la Ley 34 del 6
de julio de 1995
- ANEXO V. Organigrama. Dirección Regional de Educación
- ANEXO VI. Dirección Regional de Chiriquí. Organigrama de Puestos.
Marzo, 1999.
- ANEXO VII. Principios de la Educación
- ANEXO VIII. Políticas y Metas
- ANEXO IX. Gestión Moderna, Descentralizada y Participativa
- ANEXO X. Mejorar la Calidad de la Educación que se Brinda
- ANEXO XI. Políticas y Metas Educativas según la Estrategia Decenal de
Modernización de la Educación
- ANEXO XII. Organización del Currículum
- ANEXO XIII. El Currículo

INTRODUCCIÓN

Los procesos de transformación educativa que están en curso en América Latina y en otras partes del mundo son procesos que están enfrentando desafíos nuevos, inéditos y sin solución, puesto que nadie está conforme con la educación que tiene. Estamos viviendo en una época en la cual los conocimientos y las informaciones cambian a una velocidad acelerada. Por lo tanto, lo que uno aprende en período de escolaridad no le va a servir por demasiado tiempo. Vamos a estar obligados a educarnos a lo largo de toda la vida.

Si vamos a estar obligados a educarnos a lo largo de toda la vida, la función básica de la educación formal es, enseñar a aprender. Tal parecería que en este nuevo mundo que se nos viene encima, hasta las tradiciones categóricas de tiempo y espacio necesitarán ser reedificadas; nuestro mundo se ha ido haciendo más pequeño, en que las posibilidades en todos los campos son más grandes. El nivel de intención que existe hoy en día entre las distintas sociedades entre los seres humanos que compartimos el mundo, es enorme y no parece sino que va a seguir

aumentando. Este es el fenómeno que se denomina globalización y que se manifiesta, en todas las esferas de nuestra actividad; aunque quizá en las que más se ha insistido es en las consecuencias económicas, pero aceptar que es la única sería un engaño. Es nuestro deber tomar profunda conciencia de esta realidad.

Se trata de un mundo en donde habrá mucha competencia, y donde la diferencia en el mercado y la cultura estará basada fundamentalmente en la calidad humana y la calidad de los oferentes de bienes, servicios, ideas o conceptos.

La escuela de hoy debe pensarse en función de esta realidad. Los jóvenes que asisten a nuestras aulas, necesitan prepararse para un mundo que será muy exigente. Uno de los grandes impactos en el ambiente educativo es ofrecer una definición alternativa a la definición de calidad; tradicionalmente, la calidad de una educación se definía a través de una serie de criterios, calificados de objetivos, que salían del despacho de un experto o grupo de ellos, que tenían a su cargo llegar a esa definición y seleccionar una serie de indicadores. Posteriormente este procedimiento se hizo más participativo, trayendo a los actores del proceso de enseñanza-aprendizaje a tomar parte en la búsqueda de las definiciones y de los indicadores.

Hoy, tenemos una nueva definición de calidad, más dinámica y flexible, que parte de las necesidades del educando, haciendo de la relevancia el concepto cardinal e insistiendo más que nada en el qué y cómo.

Debido a todos estos aspectos la educación panameña se encuentra entre la modernidad y la modernización, ya que la llamada era de la modernidad y de la modernización se caracteriza por los cambios profundos en el ámbito económico, científico, tecnológico, cultural y educativo, que tienen lugar en el ámbito mundial. Estos cambios constituyen los signos más importantes de los tiempos en que vivimos, tanto en el plano individual como colectivo.

Sin pretender reducir los ámbitos de acción de estos dos términos se puede señalar que la modernidad se fundamenta en lo cultural y la modernización en lo económico.

La modernización educativa se caracteriza por una gran apertura a los diversos sectores de la sociedad. Algunas medidas necesarias en todo proceso modernizador son:

- Descentralización del sistema
- Introducción de nuevas tecnologías
- Redistribución del gasto entre los niveles educativos

- Redistribución de funciones y responsabilidades
- Autonomía

En el contexto de estos nuevos escenarios y enfoques, un conjunto de nuevas disposiciones orientan los cambios y transformaciones de la educación panameña. La primera de ellas es la Ley 34 de julio de 1995, que actualiza las normas legales y políticas de la educación panameña.

La segunda por su relevancia es la Ley 28 del 1 de agosto de 1997, mediante la cual se crean las juntas educativas, regionales y escolares. Se logró la firma de un Pacto Nacional por la Modernización Educativa, con representantes de las iglesias, de los partidos políticos, de los gremios magisteriales, de los estudiantes, padres y madres de familia, etc.

En el cumplimiento de la Ley 34 se elaboró un documento que contiene la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña cuyo horizonte es de 10 años (1997-2006) y la integran 24 proyectos prioritarios.

Estos temas se integran al proceso modernizador de la educación panameña. La Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña define la visión global a largo plazo que los panameños aspiramos lograr en el futuro y las tareas principales que debemos desarrollar para concretarla.

La estructura administrativa de la Nueva Propuesta Educativa se basa en la descentralización como estrategia mediante cuatro niveles claramente definidos:

1. El nivel administrativo superior cuya instancia responsable es el despacho superior,
2. El nivel de coordinación central y asesoría, cuya instancia responsable es la Dirección Nacional de Educación,
3. El nivel técnico y de apoyo, bajo la responsabilidad de las Direcciones Nacionales y
4. El nivel de ejecución cuyos responsables son las Direcciones Regionales, Circuitos, Zonas, Centros Escolares, Juntas Locales.

Definitivamente debemos pensar en la educación como un proceso administrativo ya que debe ser un proceso continuo que comprende los componentes de:

1. Identificación del problema
2. Solución del problema.

La complejidad de los sistemas educativos, los problemas planteados por la extraordinaria expansión de la escolarización y los obstáculos financieros existentes ha hecho necesario que la administración atienda la función directiva dentro de la organización educativa.

La organización administrativa de la educación funciona como un subsistema cuyas entradas son los recursos humanos. La administración de la educación debe ser:

- Dinámica
- Innovadora
- Previsora
- Estable
- Participativa

De ahí que el modelo de administración deba enfocar su propia identidad y adoptar fórmulas propias adecuadas a los nuevos objetivos que se le asignan, sin desvincularse de su contexto. La educación es un proceso de carácter social destinado a formar e informar al ser humano. De ahí que los estados y las sociedades civiles que no se plantean adecuadamente este desafío, no sólo limitan las necesidades educativas de la población sino que se constituyen en un serio obstáculo para el cambio y el desarrollo futuro de las personas y del país.

Debido a circunstancias internas y externas en el Ministerio de Educación provocadas por cambios políticos, económicos y sociales, nos han motivado a investigar, analizar y evaluar, el proceso de ejecución administrativa de la educación en la provincia de Chiriquí para establecer

el nivel de desarrollo de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación panameña en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí. Pretendemos además, establecer la realidad de logros de las políticas y metas que se deben cumplir en un plazo de diez años a partir de 1997, para mejorar la calidad de la educación y con ello, la calidad de vida de los panameños.

RESUMEN

“ANÁLISIS DEL NIVEL DE AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DECENAL DE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE CHIRIQUÍ 2000-2001”

El presente estudio se basa en el marco de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña iniciada por el Ministerio de Educación a partir del año de 1995 cuando fue modificada la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación por el acto de Ley 34 del 6 de julio de 1995. El objetivo de la investigación es identificar los factores y aspectos más importantes que determinan el grado de implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación y detectar su estado de avance específicamente en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí. Enfoca los lineamientos y conceptos establecidos en el Plan Decenal de Modernización de la Educación Panameña. Las políticas públicas en el ámbito educativo y su respectiva planificación deben servir como herramienta en los diversos regímenes educativos para identificar los factores que permitan desarrollar los diferentes niveles del planteamiento educativo. La investigación ha sido concebida como un corte transversal, por lo que tomó en cuenta para la realización de la investigación el avance de la implementación de la modernización de la educación en la provincia de Chiriquí. El objeto de estudio se caracteriza por el grado de implementación de la Estrategia Decenal de Modernización. Por lo tanto, los informadores serán específicamente los funcionarios de la Dirección Regional de Educación de Chiriquí; supervisores, coordinadores de departamento, subdirectores regionales, planificadores, administrador y Director Regional. La presente investigación que se realiza tiene como fin la aplicación inmediata de las recomendaciones producto del estudio realizado. Según su alcance temporal es transversal, ya que se hace un corte de la situación actual de las variables que son consideradas en la investigación. En relación con su profundidad, la investigación es descriptiva ya que interesa detallar las características del objeto de estudio de una manera ordenada, precisa e íntegra. Finalmente, el carácter de esta investigación es cualitativo de acuerdo con la naturaleza de las variables a investigar. Para este estudio en mención se escogieron tres (3) sujetos especialistas en la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización que participaron en la discusión de la misma y 20 funcionarios de la Dirección Regional escogidos al azar a los cuales se les aplicó un cuestionario para facilitar el procesamiento con el fin de obtener información o respuestas directas con sus respectivas variables y su avance en relación a la implementación de la Estrategia de Modernización de la Educación. Para concluir, se demostró que la implementación de la Estrategia Decenal de la Modernización de la Educación en la provincia de Chiriquí, no ha logrado un nivel de avance positivo en todos los aspectos planteados en la Estrategia Decenal de Modernización.

SUMMARY

ANALYSIS OF THE ADVANCE LEVEL OF THE IMPLEMENTATION OF MODERNIZATION DECENAL STRATEGY OF THE EDUCATION IN THE REGIONAL ADMINISTRATIVE OFFICE OF EDUCATION IN THE PROVINCE OF CHIRIQUÍ. 2000-2001

The present study is based on the frame of Modernization Decenal Strategy of the Panamanian Education started out by the ministry of Education since 1995 when the 47 Organic Law of Education of 1946 was modified by the 34 law of July 6, 1995. The main objective of the investigation is to identify the most important factors and aspects that determine the level of implementation of the Modernization Decenal Strategy of the Education. At the same time it pretends to detect its state of advance specifically in the Regional administrative office of Education of Chiriquí. It considers the established parameters and concepts in the Modernization Decenal Plan of the Panamanian Education. The public politics in the educative fields and its planification must help as tools in the different educative regimes to identify the factors that allow to develop the different levels of educative approaches. The investigation has been conceived as a transversal cut, because it took into consideration the advance of the implementation of the Modernization of the Education in the Province of Chiriquí to carry out the investigation. The object of study is characterized by the level of implementation of the Modernization Decenal Strategy. Therefore, the informers will be specifically the officials of the Regional administrative office of Education of Chiriquí; supervisors, coordinators of department, regional subdirectors, planners, administrator and Regional Director. The main purpose of the present investigation is the fast application of the recommendations as a result of the previous studies. It is transversal because it makes a cut of the present situation of the variables that are considered in the investigation. The investigation is descriptive according to its deepness because it details the characteristics of the object of study in a tidy, exact and complete way. Finally, the character of the investigation is qualitative according to the nature of the variables to investigate. It was necessary to choose for this study three specialists in the implementation of the Modernization Decenal Strategy and twenty officials of the Regional administrative office who participated in its discussion. They were choose by chance then they answered a questionnaire in order to facilitate the processing and in this way to gain information, or specific answers with its variables and its advance in the implementation of the Modernization Strategy of the Education. Finally, it was showed that the implementation of the Modernization Decenal Strategy of the Education in the Province of Chiriquí doesn't reach a positive advance level in al the aspects presented in the Modernization Decenal Strategy.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

1.1 Antecedentes

En las últimas décadas nuestro país ha realizado esfuerzos significativos para ofrecer a la mayoría de los panameños los servicios que les permitan educarse. Las cifras estadísticas demuestran que en la última década se atendió una matrícula elevada de estudiantes lo que pone a nuestro país en un lugar significativo en cuanto a expansión de la educación. Sin embargo, los niveles de rendimiento no van acordes con el crecimiento de la cobertura.

Los avances en materia educativa son de vital importancia para la comunidad y la sociedad ya que existe un consenso en considerar que sin una educación democrática y de calidad es imposible lograr las transformaciones económicas, sociales, científicas, tecnológicas, culturales y políticas a las que aspira el Estado y la sociedad panameña. Tampoco sería posible formar las futuras generaciones de panameños con los valores y actitudes de una ciudadanía responsable y solidaria.

La educación es un reflejo del desarrollo nacional, pero ninguna transformación política podrá lograrse en el plano social y económico si no se cuenta con una buena educación.

Panamá posee un modelo económico dual, con un sector moderno de mayor productividad y empleos bien remunerados y otro más tradicional e informal y de subsistencia. Esta economía tiene un fuerte acento en el sector servicio: Zona Libre de Colón, Canal de Panamá, Centro Bancario Internacional., cuyas operaciones aportan dos terceras partes del Producto Interno Bruto del país.

El desarrollo del sector agrícola, por su parte, es cada vez más reducido y el sector industria está poco desarrollado.

Por un lado, Panamá podría situarse en un nivel de alto desarrollo humano debido a sus indicadores de elevado ingreso per cápita y niveles de educación y salud comparables a países desarrollados (ONU, 1995). Por otro lado, se observa una desproporcionada distribución del ingreso, y una población rural, indígena y urbano-marginal que vive en condiciones de pobreza y que registran necesidades básicas no satisfechas en salud, educación y nutrición.

En ese sentido, durante los últimos años se ha incrementado el número de niños y niñas en situación de riesgo social, y existen dificultades para

que muchos jóvenes y mujeres ingresen al mercado laboral en condiciones dignas.

Durante muchos años se pensó que las escuelas públicas, las que sirven a los sectores de población más pobres y con menos acceso a los bienes culturales, son incapaces de ofrecer una educación de calidad, pues el contexto social actuaba como severa limitación en los resultados de los aprendizajes de los estudiantes.

Esta teoría generó pesimismo en los dirigentes de la educación y ofreció excusas para no mejorar de modo efectivo y sistemático los rendimientos de las escuelas que sirven a la niñez rural, indígena y urbano-marginal.

Actualmente se reconoce que no existen escuelas predestinadas a ser de mala o buena calidad, sólo por el lugar en donde funcionan o la población a la que benefician. Así como tampoco existe un modelo de escuela que sirva de manera universal a todos los países y todas las culturas. Los resultados de investigaciones realizadas tanto en nuestra región como en otros contextos, norteamericanos y europeos, arrojan luces acerca de los factores que contribuyen a lograr mayor eficacia en algunas escuelas en relación con otras.

La Estrategia Decenal de Modernización de la Educación se propone impulsar un modelo educativo que responda al reto de la nueva escuela del siglo XXI.

Se prevé que esta escuela sea autónoma, educadora; que enfoque la atención en las personas que aprenden y que asigne elevada prioridad a los procesos y resultados de los aprendizajes. La estructura educativa actual en Panamá se fundamenta en tres instrumentos jurídicos:

- La Constitución Política de la República,
- La Ley Orgánica de Educación, y
- La Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña.

Las demandas de mayor apertura, visibilidad y responsabilidad en la ejecución de los procesos administrativos en el ámbito regional, requiere del reforzamiento de los mecanismos que garantizan la consistencia en el tiempo, la equidad, la justicia y la igualdad en el trato de casos individuales.

Ante el nuevo escenario de modernización educativa y dentro del marco legal, la Ley Orgánica de Educación, vigente en Panamá, establece algunos elementos que además del formato de la calidad de la educación panameña, impulsan la eficiencia y el ejercicio del Sistema Educativo,

además de la innovación, investigación y evaluación como ejes fundamentales del desarrollo cuantitativo y cualitativo de la educación.

El Decreto Ejecutivo No. 141 de 4 de septiembre de 1997 creó las Regiones Escolares con funciones específicas y con el propósito de fomentar la regionalización, descentralización y des-burocratización de la administración educativa, mediante el fortalecimiento de la capacidad administrativa institucional en cada una de las regiones escolares. Con ello se pretende agilizar la toma de decisiones administrativas para lograr una mayor eficiencia en la gestión educativa en beneficio de la equidad y calidad de la educación panameña.

La política educativa se concibe como el conjunto de principios, normas y especificaciones que el Estado fija para orientar el desarrollo del proceso educativo, desde la determinación de sus fines hasta el establecimiento de estrategias. Esto significa que el Estado debe elaborar diagnósticos para determinar modalidades educativas que debe ofrecer a la población. De ahí que la planificación debe servir como una herramienta en las diferentes regiones educativas para identificar el incremento de la población, migración, necesidades económicas y el financiamiento de las mismas. La planificación de la política educativa le corresponde al Ministerio de Educación y a las instituciones del sector educativo.

1.2 Justificación

Las aceleradas mutaciones que se viven en la esfera económica, social, científica, tecnológica y cultural, así como la presencia de problemas que como la pobreza, la violencia, el consumo de drogas y el deterioro ambiental, influyen directamente en la calidad de vida de las personas y convivencia social, le plantea a la escuela nuevas y variadas formas de plantear su misión. Parece existir un consenso en un grupo cada vez mayor de personas acerca de la urgencia de producir cambios significativos en la educación del país. Los cuestionamientos sobre la débil calidad de los aprendizajes y la falta de pertinencia entre la formación y el mundo de trabajo son constantes.

En el marco de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación, el Gobierno panameño, a través del Ministerio de Educación, se propuso impulsar un modelo educativo que responda al reto del siglo XXI. Esta escuela debe ser relativamente autónoma, esencialmente educadora, de tal manera que enfoque su atención en las personas que aprenden y que asigne elevada prioridad a los procesos y resultados de los aprendizajes; es decir, que el futuro de la educación descansa en la escuela que seamos capaces de crear, ya que los avances en materia educativa son de vital importancia para la comunidad y la sociedad civil en general.

Se considera de suma importancia la presente investigación porque permitirá el análisis de la problemática educativa, que exige el desarrollo de un proceso de transformación y modernización del sistema educativo panameño de manera que facilite el logro de una educación de calidad con equidad.

El análisis de los niveles de ejecución de los planes educativos regionales o provinciales que han sido consecuentemente una réplica de la estructura central del sistema, sin distinguir claramente las responsabilidades centrales y aquellas que tienen que desarrollarse integralmente a un nivel más operativo, es nuestra principal preocupación en la realización de esta investigación ya que la situación descrita ha sido identificada como una de las causas principales del poco crecimiento administrativo en todos los niveles.

Este trabajo se basa en el hecho que, en la ejecución de la Estrategia de Modernización, inicialmente aprobada en el año 1995, las actividades individuales no se iniciaron sino hasta el año 1997, creando un desfase entre lo propuesto inicialmente y lo realizado. Es por ello que se hace necesaria una evaluación del proceso de ejecución; investigando si la propuesta se ha implementado y desarrollado conforme a lo planificado, específicamente en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí.

Igualmente es necesario identificar los factores que más influencia ejercen sobre dicho proceso, para recomendar las medidas correctivas que resulten más pertinentes. Esperamos que los resultados de nuestra investigación contribuyan de alguna forma a mejorar o resaltar aquellas áreas que están siendo afectadas.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

En este capítulo se revisarán los contenidos teóricos que sustentan la investigación, partiendo de que se trata del estudio de la implementación de una política pública, cuyo cometido es modernizar la educación nacional.

2.1 Concepto y Principios de la Administración

El hombre por su naturaleza requiere de la socialización y por ende de la formación de grupos de trabajo que le permitan mejorar la calidad de la producción laboral y facilitar el desempeño. Esto lo ha logrado aplicando acciones administrativas de planeamiento, dirección, liderazgo, control, etc. Es por ello que a lo largo de la evolución del hombre, en toda acción asociativa ha habido aplicación de principios administrativos que han permitido avanzar hacia la consecución de las metas establecidas.

A medida que crece la sociedad, se tiene la necesidad de desarrollar y sistematizar la administración. A principios del siglo XX, aparecieron

grupos formales que proclamaron la necesidad de establecer incentivos laborales, analizaron costos de operación y valoraron el rendimiento laboral. La sistematización de recursos humanos, físicos y financieros aplicados a la tecnología se hizo necesaria.

Desde esta perspectiva, Administración se puede concebir como:

...el resultado histórico e integrado de la contribución acumulada de numerosos pioneros, algunos filósofos, físicos, economistas, estadistas y otros, entre los que se incluyen empresarios, que con el transcurso del tiempo fueron desarrollando obras y teorías en su campo de actividades. (Chiavenato, 1987. Pág. 28).

La Administración pretende el logro de objetivos de manera más eficiente, utilizando de la forma más racional los recursos disponibles. La Administración en sí está ligada al trabajo de grupos que requieren una organización.

Existen muchas definiciones de Administración dadas por diferentes teóricos; entre ellas se pueden mencionar:

La Administración es un proceso distintivo que consiste en plantear, organizar, ejecutar y controlar; desempeñado para determinar y lograr los objetivos manifestados mediante el uso de seres humanos y de otros recursos. (Terry, 1982. Pág. 24).

La Administración es el conjunto de conocimientos y acciones encaminadas hacia el control de determinados factores para la consecución de un objetivo determinado. (Lemus, 1982. Pág. 13).

Existen criterios amplios en las definiciones, lo cual hace posible que la Administración sea aplicada en instituciones públicas y privadas, en grandes o pequeñas organizaciones, las cuales pueden ser civiles, religiosas o militares, lucrativas o no, en el campo o las ciudades. La Administración es, además de un cuerpo coherente de conocimientos, una actividad y se manifiesta por el resultado de la labor de un conjunto de personas que utilizan recursos, métodos, conocimientos, actitudes y sistemas.

Se concibe la Administración como una ciencia aunque ésta no sea tan amplia ni tan exacta como las ciencias físicas, las matemáticas o la química. Ciertamente la Administración es una **ciencia social**, término que describe con exactitud su verdadera naturaleza.

La ciencia de la Administración es un cuerpo de conocimientos sistematizados, acumulados y aceptados con referencia a la comprensión de las verdades generales relativas a la Administración. (Terry, 1982. Pág. 24).

La Administración es también arte que enseña a **hacer**. Los gerentes tienen que hacer y conocer cosas con eficiencia y efectividad para tener éxito, de manera que son una combinación científica y artística única en la práctica; por eso se suele decir que el arte de administrar principia en el punto donde termina la ciencia de la administración.

2.2 Estado, Políticas y Administración Pública

La función del Estado ha preocupado históricamente a los estudiosos de la política, ya que tradicionalmente es visto como aparato neutro, que estaría al servicio del sistema jurídico y haría cumplir sus disposiciones.

El papel real del Estado es inseparable de quienes lo operan, es decir, de los dirigentes políticos y el cuerpo burocrático. El sistema político incluye siempre órdenes de acción política y administrativa. Entre la sociedad civil y el poder político como sistema de decisión, se inserta la administración pública como instrumento que recibe demandas de servicio de cualquier tipo de la comunidad; claro está, dentro de las funciones propias del Estado, y las procesa utilizando los recursos disponibles.

Se entiende la política pública como la toma de posición del estado, respecto de cierta cuestión. Las políticas públicas varían de acuerdo a diversos organismos estatales, al tiempo y los diversos actores sociales. El Estado constituye un proceso determinado por relaciones de tipo social, y atraviesa por conflictos y contradicciones, por lo que los resultados no son siempre los esperados.

Los resultados de las políticas públicas pueden ser apreciados a través de los diferentes medios de comunicación social, pero estas informaciones

responden a los intereses de los grupos dominantes que expresan su opinión en favor o en contra de las políticas del Estado.

2.2.1 Teorías Sobre el Estado del Bienestar

Las transformaciones y cambios del Estado moderno son un tema controversial en la actualidad. Diversos estudiosos tratan de explicar y describir la lógica del desarrollo y evolución que están sufriendo las instituciones estatales. Estos cambios se centran más que nada en el papel protagónico que ha tenido el Estado a partir de la Segunda Guerra Mundial, afectando a todos los rincones públicos y privados de la vida social. El Estado actual se encuentra lejos de sus postulados de “dejar hacer” procurando que su formulación sobre el estado del bienestar no sea sobre-determinadora. Los orígenes de esta intervención, se remontan a la época de Bismarck y a la legislación social que estableció el canciller en la Alemania de fines del siglo XIX y que perduran hasta la época actual. Toma mayor fundamento a partir de 1945, cuando los países capitalistas adoptan la doctrina del Reporte Beveridge y la política económica keynesiana.

- **El Reporte Beveridge: 1942.** Trataba de *“afrentar las circunstancias de la guerra y suavizar las desigualdades sociales a través de una*

doble redistribución de la renta que actuase sobre la seguridad social y otras subvenciones estatales". (Picó, 1989. Pág. 2).

- **El Welfare State***. Ha actuado durante muchos años asegurando el nivel de vida, el empleo, los servicios sociales básicos como salud, educación y jubilación; incentivando el mercado y la producción; fomentando la paz, la estabilidad social y como defensa del consenso entre las distintas fuerzas sociales.

La crisis de los años '70 ha replanteado la mayor parte de sus postulados y funciones. Los cambios económicos, la inflación, la crisis fiscal, la disminución de presupuestos para el gasto público y el desempleo, han mostrado las limitaciones del estado del bienestar.

El proceso del estado del bienestar ha sido mantenido y avivado por los gobiernos socialdemócratas que han visto en él una conquista de la clase obrera y un instrumento de cambio social. Además, ha generado muchas críticas tanto de la derecha más radical, como de la izquierda marxista, las cuales han contribuido a crear nuevos paradigmas en lo referente al Estado moderno y al papel que ha de jugar, así como a las limitaciones y contradicciones que rodean su formulación actual.

* Estado del bienestar

- **La Razón Liberal Demócrata.** En principio, el Estado es visto como un instrumento pasivo cuya función consiste solamente en facilitar las reglas y el marco en que operan las fuerzas sociales; así, el estado es necesario para crear, definir y reforzar el marco regulador en que operan las distintas fuerzas políticas económicas y sociales. Las sociedades capitalistas occidentales son pluralistas y los poderes políticos y económicos están institucionalmente separados. Con respecto a la sociedad, su punto de vista es que, aparte de las clases sociales, existen muchos componentes en la determinación del poder, es decir muchos centros de poder.

Se considera el poder como el resultado final de un proceso de negociación entre numerosos grupos sociales que representan intereses diversos; por ejemplo, organizaciones empresariales, sindicatos, partidos políticos, grupos étnicos, etc. Para ellos, es cierto que existen muchas desigualdades sociales y que no todos los grupos tienen acceso en igualdad de condiciones a los recursos, pues todos tienen fuerza suficiente o algún tipo de poder que pueden utilizar para contrarrestar las otras fuerzas.

En este juego de fuerzas sociales, el Gobierno trata de mediar entre las demandas competitivas y se constituye a sí mismo en un grupo más a competir; entonces, la competitividad genera eficacia y decisión, asegura

el carácter neutral y trata de conciliar los diversos intereses de los grupos que actúan en la sociedad. La política social del Estado se convierte en un proceso de política económica en función de la actuación de una serie de valores humanos y esto supone una modificación de las estructuras fundamentales de la organización social.

- **La Teoría keynesiana.** Intentaba paliar los efectos de la depresión actuando sobre la demanda a través del Estado. Por esto, la expansión de los programas de bienestar se justificaba no sólo con el fin de acudir a las necesidades primordiales de la población, sino también como política para regular el mercado, servicios y el consumo. Los más vivos defensores de esta política fueron los gobiernos socialdemócratas. Esta política de bienestar se refleja en las cifras del gasto público y el aumento de los cargos fiscales.

Estos cambios del papel del Estado han traído otros cambios, como el aumento de la burocracia y en general de la mano de obra empleada en el sector terciario, con la consiguiente pérdida de protagonismo de los sectores primario y secundario, la promoción de sindicatos y su participación política corporativa que ha permitido un cambio de composición y comportamiento de las clases sociales. Entonces, el

intervencionismo estatal, más que una ayuda para la sociedad, resulta un impedimento y una pérdida de confianza que se acrecienta a su alrededor.

- **El Corporalismo.** Nace a finales del siglo XIX y tomó como modelo los mutuos derechos y obligaciones que unían los estados medievales con el intento de armonizar la lucha de clases. Esta estructuración corporista se interpreta de forma distinta según el modo de producción y la forma de estado que se utilice en función de su propia interpretación.

El corporalismo es definido por Schmutter como:

Un sistema representativo de intereses en el cual los grupos que lo constituyen están organizados en un número limitado de categorías individuales, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas por el estado, a quienes concede un monopolio representativo deliberado a cambio de que obtenga un cierto control en la selección de sus líderes y en la articulación de sus reivindicaciones. (Schmutter, 1979. Pág. 65).

Para el pensamiento liberal, el corporalismo es una necesidad de la complejidad que ha alcanzado la sociedad industrial. Representa una solución al conflicto de intereses y un esfuerzo para lograr el consenso y la paz social. Lehmbruch la concibe como un “fenómeno más amplio que una simple forma de representación y ve en él una nueva forma de hacer política”. (Lehmbruch, 1977. Pág. 91).

Pamtech, ve el corporalismo como:

Una estructura política dentro del capitalismo avanzado, que integra a los grupos productivos socioeconómicamente organizados a través de un sistema de representación y de interacción cooperativa mutua a través de liderazgo y movilización y de control social a nivel de masa. Pamtch, 1980. Pág. 161).

El Estado necesita la presencia de estos grupos para legitimarse, para armonizar los intereses y salvar las contradicciones que puedan afectarlo. Esta doctrina ha guiado al estado del bienestar para los gobiernos modernos tanto de izquierda como de derecha.

- **La reacción conservadora.** El estado del bienestar desde el punto de vista social, ha acrecentado excesivamente la burocracia que se ha convertido en una presión para los gobiernos; los partidos se han convertido en ofertas electorales hacia el mercado de votos más que en gestores pragmáticos de la realidad.

El Estado se ha visto obligado a suplir necesidades y provisiones que están fuera de su alcance y esta asistencia tan generosa ha propiciado la pereza y el absentismo. Los grupos de presión y en general el corporalismo, han crecido de tal manera que el Estado se encuentra sobrecargado con demandas imposibles de satisfacer. La población espera que los gobiernos se responsabilicen e intervengan en sectores cada vez más amplios de la sociedad, pero al mismo tiempo piden la reducción de los impuestos y la contención de los precios. Esta situación se convierte

en ingobernable y se hace necesario un retorno gradual a los premisas del *laissez faire** que contenga el gasto público, o incite la inversión privada renunciando a formas de estado intervencionistas.

- **El Posibilismo Social Demócrata.** *“La corriente de pensamiento social demócrata es compleja, tanto por la forma como afronta el problema del estado como por el contexto socioeconómico e ideológico que rodea a sus protagonistas”.* (Picó, 1989. Pág. 13)

Para Titmus, que rechaza las teorías liberales del industrialismo, la política del bienestar supone elegir entre valores que entran en conflicto: la sociedad tiene el derecho de escoger entre valores contrapuestos y los servicios sociales fomentan el sentido comunitario y ayudan a crear una sociedad más justa e integrada. El debate sobre el estado del bienestar se enfoca, por tanto, en la distribución de bienes y el consumo. Los socialdemócratas arguyen que a través de una serie de medidas políticas, fiscales, sociales, etc. el Estado puede ejercer un control indirecto sobre el mercado; de esta forma se puede dirigir a la sociedad hacia el socialismo sin abolir la propiedad privada. La tradición socialdemócrata resalta el papel decisivo que pueda jugar la sociedad civil a través del voto, la participación institucional y todos los mecanismos que pone en juego la

* Dejar hacer

democracia política. Desde su punto de vista, el rol del Estado se puede cambiar y reconquistar en beneficio de todos y no sólo de unos pocos.

- **La Crítica Marxista del Estado.** Arguyen que las tesis socialdemócratas contienen una serie de ambigüedades y contradicciones centradas sobre todo en la escasa consideración que dan a la ley del valor y su potencialidad reproductiva, y conceden un peso predominante a la composición y lucha de clases y al Estado como metas de cambio.

Precisan que la incorporación de la clase trabajadora en el sistema capitalista es otra forma de presentar la lucha de clases y dará como resultado de forma negativa el avance de un sector de las clases dominantes sobre las desfavorecidas. La polémica Miliband-Poulontzas, fue la primera que se suscitó en este terreno precisamente por la importancia que se le da a las clases sociales como elemento heurístico para el análisis del Estado y se dio entre instrumentalistas y estructuralistas.

Los instrumentalistas se centran en el estudio de la naturaleza de la clase que gobierna, los mecanismos que ligam esta clase al Estado y las relaciones concretas entre las políticas estatales y los intereses de clase. El funcionamiento del Estado es así comprendido fundamentalmente en

términos del ejercicio instrumental del poder por las personas liberales en posiciones estratégicas, sea directamente a través del manejo de las políticas del Estado, sea indirectamente por medio de la presión sobre éste.

El análisis estructuralista del Estado rechaza categóricamente la noción de que éste puede ser comprendido como simple instrumento en manos de la clase dominante. La metodología derivacionista aplicada al estado capitalista actual incide sobre todo en el concepto de la formación de capital y la autonomía del Estado, y no acepta ni el instrumentalismo ni el estructuralismo. Su análisis se centra en las funciones del aparato administrativo estatal y su relación con la sociedad civil.

La investigación del Estado debe comenzar por el análisis del proceso acumulativo, la forma del capital, el movimiento de precios, la diferenciación de las clases, el sistema internacional, etc.; y desde estas estructuras cambiantes las funciones y formas de funcionar del aparato estatal. El desarrollo del estado del bienestar se deriva por tanto de la caída de la tasa de ganancia que a su vez representa una condensación de las contradicciones subyacentes del proceso de acumulación, porque tiene su origen en la lucha de clases inherente al sistema. El Estado media las contradicciones propias del proceso acumulativo del capital; pero para cumplir esta función, ha de gozar de una determinada autonomía capaz de

enfrentarse no sólo a las reivindicaciones de la clase trabajadora, sino también a los intereses de algunos sectores o grupos del capitalismo privado.

2.2.2 Políticas Gubernamentales y Políticas Públicas

“Las políticas gubernamentales se refieren a lo que las autoridades políticas y administrativas legítimamente constituidas, deciden hacer o no y a lo que hacen en realidad. (Güendel, Pág. 2). El análisis de políticas debe ocuparse de las decisiones gubernamentales y de su traducción en acciones administrativas específicas. “Las políticas y programas gubernamentales remiten por así decirlo a ciertos valores, instrumentos y medios de intervención y a ciertos resultados, consecuencia de la acción administrativa. (Güendel, Pág. 2)

Por política pública debe entenderse:

Las tomas de posición del estado respecto de cierta cuestión que tiende a variar a través de las diversas organizaciones estatales, a través del tiempo y no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores sociales. (Heilsberg, 1989. Pág. 88).

Las políticas gubernamentales comprenden por lo tanto esas tres nociones de valores, instrumentos y resultados. Estos últimos, respecto a la capacidad de respuesta ante ciertas necesidades específicas de las

autoridades políticas y administrativas, y su capacidad de alcanzar los objetivos y si las políticas y programas han dado lugar a efectos tanto esperados como inesperados.

En las políticas gubernamentales, el Estado puede intervenir produciendo directamente ciertos bienes y servicios; es el caso en que el estado actúa directamente como empresario. Puede intervenir en las concesiones o subvenciones otorgadas a individuos, grupos y organizaciones; o puede inclusive actuar a través de transferencias, a otras unidades de gobierno. También el Estado puede intervenir a través de la política fiscal, o sea, de los impuestos, el otorgamiento de créditos fiscales, etc.; o por la vía de la reglamentación, otorgando privilegios a unos y restringiendo a otros. El estado puede intervenir también a través de la oferta directa de servicios técnicos o profesionales. Las políticas gubernamentales son de orden general o político, como de orden estratégico y de orden táctico u operacional. En el caso de la nueva política educativa panameña, puede ser considerada como estratégica en la medida en que acepta o rechaza orientaciones globales, pero también de tipo operacional porque define elementos instrumentales. Ejemplo de esto es el financiamiento de las comisiones escolares o de subvención a clientelas adicionales. Las políticas gubernamentales se refieren tanto a la

ejecución como a lo que no se ejecuta gubernamental o administrativamente; comprende tanto las decisiones políticas y administrativas. Lo que las define es el tipo de intervención establecido por las autoridades políticas o administrativas. Las políticas gubernamentales, involucran, la mayoría de las veces, varias instancias gubernamentales, y diversas organizaciones tanto a nivel de su concepción como al nivel de su elaboración, ejecución y evaluación.

La crisis del estado keynesiano o interventor ha golpeado duramente a los gobiernos de América Latina, en parte por creer en el mito de que el proceso decisivo público puede darse exclusivamente a nivel de organización o entidad pública específica (semejante al proceso de decisión de las empresas privadas); pero la administración pública es dependiente en todas sus dimensiones y acciones, del contexto público. De acuerdo con lo enunciado, conviene dividir y analizar en cuatro fases el análisis de la política pública como son la de formulación, la de adopción, la de ejecución y la de evaluación.

2.2.2.1 Formulación de Políticas Públicas

El análisis de política es un análisis de situaciones que deben ser orientadas hacia la búsqueda y aplicación de informaciones pertinentes

para la ejecución; se preocupa de la producción de informaciones y deben conducir, entre otros, a las causas y consecuencias de la escogencia entre las alternativas específicas existentes.

E. S. Quirole, define el análisis de políticas o decisiones públicas como: *“todo tipo de análisis que produce y presenta cierta información de forma tal de mejorar la “base” a partir de la cual el decisor oficial podrá emitir su juicio”*. (Bellarance, 1989. Pág. 6).

En el mismo sentido, W. Dunn define el análisis de políticas como:

Una ciencia social aplicada que recurre a variados métodos de investigación y a argumentos complejos con miras a producir y transformar informaciones pertinentes, pudiendo ser utilizadas éstas en un contexto político para solucionar ciertos problemas de naturaleza política. (Bellarance, 1989. Pág. 6).

El análisis de políticas es más que nada un instrumento que puede y debe servir al decisor oficial, produciendo información a través de la investigación y el análisis, aislando y clasificando la naturaleza de los problemas, poniendo al día lo incomprensible a nivel de metas y objetivos, proponiendo nuevas alternativas y sugiriendo medios de transcribir ciertos ideales en políticas realistas. Los análisis de políticas o de programas públicos deben ser estudios descriptivos de situaciones reales.

Se pueden interpretar los fenómenos de elaboración y de ejecución de políticas de manera bastante diferente si se sigue uno u otro modelo para integrar el modelo práctico de análisis.

Al hablar de análisis de políticas y de programas gubernamentales debe referirse a la utilización de métodos precisos a seguir. Antes de desarrollar el modelo propuesto es necesario precisar en cierto sentido el tipo de información requerido para realizar el análisis. En otros términos, parece necesario sugerir ciertas fuentes de información a las que pueda recurrir el analista en la realización de análisis específicos. El analista debe consultar los documentos oficiales y numerosas publicaciones, además de los libros y artículos, para obtener una adecuada información de análisis de políticas.

El análisis de política es una empresa difícil y compleja. Ésta se aplica en particular al análisis de la elaboración; la fase de elaboración política es la más difícil, pero es a la que en la práctica se consigna menos tiempo.

Las organizaciones oponen todo tipo de resistencia, pero es necesario consagrar más tiempo al análisis de la formulación para mejorar la eficiencia de las políticas y programas.

La formulación de políticas gubernamentales no es un proceso lineal, sino un proceso interactivo; es el producto de relaciones sociales, como de

reflexiones intelectuales basándose en hechos realistas. Por lo tanto, el análisis de la formulación de políticas debe ser de amplio criterio ya que las políticas no deben ser consideradas como verdades eternas, sino más bien como hipótesis sujetas a modificación. Se basa mucho en el análisis de problemas, en una visualización de desarrollo; las políticas son soluciones que crean problemas. La elaboración de políticas debe considerar los obstáculos pues son muy útiles en la medida que limitan el inventario de alternativas a considerar; por ello, debe asegurar el apoyo de las burocracias, sobre todo cuando pueden surgir las políticas antiburocráticas

2.2.2.2 Adopción de Políticas Públicas

La adopción de políticas y programas gubernamentales es generalmente una fase importante en el desarrollo de las políticas ya que los proyectos pueden ser modificados de manera formal como sustancial. El punto de partida de la fase de adopción es el contenido de la política o el programa procesado en el proyecto de ley. El análisis de contenido que el analista confiere al proyecto permite identificar la naturaleza de la intervención propuesta por las autoridades gubernamentales, emitir un juicio sobre el carácter preciso del programa propuesto y considerar los mecanismos para

el proceso de adopción del proyecto de ley, e identificar los actores individuales u organizacionales que han participado en la adopción y describir el camino seguido, precisando las etapas o puntos claves.

Analizando los puntos anteriores, se deduce que la fase de adopción *“constituye una fase de legitimación de las decisiones gubernamentales contenidas en un proyecto de política o programa”*. (Motta, 1989. Pág. 27). Por lo tanto, el analista de la adopción debe identificar y calificar las enmiendas propuestas, evaluar el grado de consenso y de oposición que precedió la aceptación o el rechazo de tales enmiendas. El analista puede escoger si restringe el análisis que se le encomendó o limitarse a comparar insumos y productos del proceso de adopción. El camino para el análisis de la adopción es exigente y difícil ya que es aquí donde se hacen modificaciones importantes que se incorporan a la política. No todos los programas políticos gubernamentales adoptan la vía legislativa, pero de esta manera se permite asir su complejidad y explicar su contenido.

2.2.2.3 Implantación y la Ejecución de Políticas Públicas

La etapa de implantación no se distingue tan claramente en la etapa de la formulación ya que las políticas y programas contienen desde el momento de la elaboración, tanto objetivos como medios para alcanzarlos.

Si las modalidades de intervención son precisadas y retenidas desde el momento de la formulación, si ciertos recursos humanos, financieros y materiales son asignados desde la etapa de la elaboración; una vez que la política es adoptada oficialmente, los gestionarios deben ponerla en práctica ya que son responsables de las condiciones iniciales como de los objetivos que se desea alcanzar.

“La ejecución de las políticas y programas gubernamentales es el conjunto de actividades realizadas después de que se ha adoptado una ley; entonces la ejecución es la prolongación de las declaraciones de intención hechas por las decisiones políticas”. (Formoso. Traducción de Bellarance, 1989. Pág. 5).

La ejecución de políticas y programas gubernamentales se considera como un proceso de despliegue y repliegue periódico de contenidos explicados o a explicar; es decir, representa la transformación de las intenciones gubernamentales en acciones y producciones particulares que deben ser evaluadas periódicamente y que permiten adoptar cambios o rediseñar políticas y programas. El contenido de la política y el programa está precisado en el momento de la implantación, según el tipo de política o programa considerado y en el curso de la gestión toman lugar la estimación de los productos y la evaluación del desempeño de la política o

programa y por último, la adopción periódica de cambios en el ámbito del contenido y de los instrumentos utilizados. Lo que interesa realmente es la capacidad de las políticas o programas de realizar o alcanzar los objetivos de producción fijados al momento de la elaboración y de la ejecución.

Las políticas precisan ciertas modalidades de gestión, que no son determinadas de antemano; es imposible que se pueda elaborar una política o programa de una sola vez. Los contratiempos son percibidos en la acción y son incorporados a la planificación de las operaciones en el momento de la implantación o la gestión

El analista de política y el de ejecución de políticas, debe considerar las políticas y programas gubernamentales como potencial de realización ya que depende de cualidades intrínsecas como de circunstancias exteriores.

Las políticas y programas gubernamentales son continuamente transformados en el curso de la implantación y la gestión; por lo tanto, en ellos el ejercicio gerencial es problemático ya que hay que proceder la mayoría de las veces a una reformulación, y el analista de la implantación y la gestión debe sustentar y explicar los cambios realizados al diseño original.

La ejecución de las políticas no se desarrolla a partir de un plano o diseño en el que todo está previsto de antemano, ya que depende de

cualidades intrínsecas a su contenido como de circunstancias externas. Es una etapa hacia el logro de resultados de efectos o impactos particulares; es una noción fundamental que debe medir y explicar el analista de la ejecución. El análisis de la ejecución debe tender a evaluar el mayor o menor éxito de las programaciones. Las políticas fracasadas se deben en parte a defectos de implementación de las políticas, si se acepta que de suyo toda política es una hipótesis que propone la posibilidad de alcanzar determinadas acciones. El fallo de las políticas tiene obviamente muchas causas; el error en la decisión gubernamental es la causa más notoria, siendo alto el precio que paga el liderazgo gubernamental por sus acciones.

El error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado como fin. Pero, más frecuentemente se han otorgado los defectos y fracasos a la ejecución de las decisiones. Las determinantes son la desorganización de las agencias, la impropiedad y rutina de los procedimientos, la incompetencia teórica o la apatía de los agentes, los vicios morales que rodean el desempeño. La cuestión básica es la necesidad de un buen sistema de dirección y control para lograr una ejecución que resulte productiva. La experiencia de innumerables esfuerzos de implementación sugiere que la sencillez de la

política es la cualidad más deseada. La implementación no debiera estar divorciada de la política: no tiene mucho sentido tener buenas ideas si no pueden ser realizadas.

La implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después e independientemente del diseño; de manera que la interdependencia entre el diseño y la implementación de la política y la búsqueda de simplicidad en el diseño son las dos recomendaciones fundamentales. No hay implementación perfecta y por ende tampoco política perfecta. La complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad y el error, son características de la política y mejor dicho, características de la vida social misma.

El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semi-autónomos, cada uno de los cuales quiere tener acceso a los programas y controlarlos. Para poder cumplir con los requerimientos de sus puestos, los burócratas de los niveles operativos deben encontrar sus modos de acomodar las demandas en la realidad de recursos limitados; para ello utilizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas, procesan y desarrollan prácticas que les permiten procesar el trabajo que se les exige.

Un enfoque alternativo al estudiar la implementación de políticas es concentrar la atención del análisis en los encargados de llevar a cabo la política más que en los que la formulan y la transmiten.

Lo que los estudios de la implementación dejan en claro es la importancia que la dimensión política y organizativa tienen para que la política tenga un impacto claro y constructivo en las condiciones reales de vida y no sea solo una buena intención o un buen proyecto de expertos. El momento del diseño que tanto significado atribuye a los aspectos teóricos, tecnológicos y económicos, debe complementarse con la previsión de los problemas político-organizacionales que aparecerán con mayor o menor intensidad en el momento en que la política abandone la burocracia y se le eche a andar en el mundo real.

2.2.2.4 Evaluación de Políticas y Programas Públicos

La evaluación debe ser concebida antes y después del desarrollo del programa. La evaluación ex-ante es la apreciación de las opciones alternativas de la política; la evaluación se interesa particularmente en la escogencia de los instrumentos de intervención y permite discriminar en esa escogencia. Constituye un medio de ayudar a los parlamentarios a hacer las escogencias difíciles, tomar decisiones presupuestarias y las

concernientes al mantenimiento o eliminación de programas existentes. Los resultados de la evaluación son a menudo ignorados por las decisiones políticas pero definitivamente es importante su aplicación.

La escogencia de un modelo práctico de evaluación, es sumamente necesario para que pueda aportar juicios válidos y establecer parámetros útiles, por lo que la evaluación no puede ignorarse desde el punto de vista administrativo.

La evaluación ex-post tiende a considerarse como evaluación de la eficacia de un proyecto para realizar o alcanzar los objetivos que le fueron fijados. Puede decirse, en definitiva, que los programas públicos sirven de vehículo para la puesta en marcha de las políticas y que el análisis o la evaluación de los programas públicos es una subcategoría del análisis o evaluación de políticas.

Ciertos resultados son imposibles de prever, pues la evaluación no sólo debe ocuparse de evaluar los resultados obtenidos con los que estaban definidos, debe asegurar que los resultados observados sean valederos y únicamente atribuibles a la política y programas considerados. La evaluación debe, por tanto, establecer comparación de los resultados obtenidos con las necesidades reales que trata de satisfacer la política o el programa.

La evaluación que tenga en cuenta estos parámetros tiene un alto grado de validez y confiabilidad. La evaluación de políticas puede ser tanto cualitativa como cuantitativa, tanto formativa como sumativa; puede enfatizar sobre el esfuerzo e impactos de la política y privilegiar la medición de la eficacia o preocuparse esencialmente de la eficiencia. Es importante que al ser evaluado un programa, los valores, intereses, gustos o preferencias de los analistas deben ser tomados en cuenta. Habiendo tantos modelos y metodologías, como disciplinas involucradas en la evaluación de políticas y programas públicos, el modelo a seguir es el de preferencia de los involucrados.

La eficiencia y economía de los programas plantean un reto mayor a los evaluadores y en particular a quien labore en el seno de los aparatos administrativos, ya que una evaluación no puede ser hecha en el seno de la administración pública sin restringir considerablemente las nociones de eficiencia y eficacia y correr el riesgo de afectar el sentido de la evaluación.

2.3 Políticas Públicas en el Ámbito Educativo

“La política educativa se concibe como el conjunto de principios, normas y especificaciones que el Estado fija para orientar el desarrollo

del proceso educativo, desde la determinación de sus fines hasta el establecimiento de estrategias". (Plan Chapman, 1994. Pág. 18).

Por esto, el Estado debe elaborar diagnósticos para determinar modalidades educativas que debe ofrecer a la población y conocer la demanda de los estudiantes. En ese sentido, la planificación debe servir como herramienta en los diversos regímenes educativos para identificar los factores que permitan desarrollar los diferentes niveles del planteamiento educativo.

La planificación de la política educativa le corresponde al Ministerio de Educación y a las instituciones del sector. La experiencia de los últimos años ha demostrado que los momentos de depresión o de prosperidad económica afectan de una manera u otra la educación; entonces, los gobiernos asumen estrategias para adaptarse o asimilar los procesos de cambio que se producen en el entorno. Esto, por cuanto muchas instituciones educativas, por diversas circunstancias, pasan por un proceso de crisis que no pueden superar por sí solas. Las políticas económicas y sociales de los gobiernos pueden incidir de manera determinante en el proceso educativo o indirectamente en el proceso de desintegración del mismo. En muchos casos, las limitaciones económicas de las familias no permiten la asistencia de estudiantes a las aulas escolares. Es por ello que

las políticas no pueden desarrollarse al margen del enfoque de este núcleo social, ya que de manera inconsciente podrán constituir un mecanismo de agravamiento de la situación educacional y por consiguiente un elemento gestor de tensiones sociales.

Desde este punto de vista, los objetivos de las políticas públicas de este sector deben concentrarse en ayudar a la educación a cumplir las funciones básicas de formar para el futuro. Para ello, se requiere fortalecer las instituciones nacionales encargadas de formular, aplicar y supervisar las políticas respecto a la educación y mejorar la eficacia de los trabajos realizados a nivel local, regional y nacional para la ejecución de programas.

2.3.1 Formas de Expresión de las Políticas Públicas Educativas

2.3.1.1 Cambios Educativos

Muchos son los factores que se suman a los muchos fracasos en los intentos de renovación de los sistemas educativos; entre ellos, los errores en el diseño inicial diagnosticados de acuerdo a la falta de ellos en situaciones locales. Realmente es indispensable analizar si están los sistemas educativos preparados para enfrentar cambios radicales que

permitan hacer frente a necesidades de aprendizaje crecientes en su diversidad.

Frente a hechos como los descritos, Phillip H. Coombs concluye que:

Lo que necesita el mundo de la educación - y lo necesita lo antes posible - no es simplemente más mini-reformas e innovaciones sino reformas mucho más vastas, profundas y radicales, que hagan temblar los cimientos de nuestros sistemas educativos, tan ligados a la tradición. (Escuela Siglo XXI No. 2, pág. 3)

La educación es un instrumento que debe contribuir a preparar a los jóvenes para enfrentar el futuro y es por ello que la modernización de la educación no puede ser postergada. Los diagnósticos recientes sobre la educación panameña indican la necesidad de retomar el valor formativo del trabajo y hacer de esto parte esencial de un “*debate de orden cultural en el que predomina la preocupación por el problema de la estética y la filosofía*”. (Escuela Siglo XXI No. 2, pág. 21)

La modernización, por su parte, es concebida como un proceso: “*sistemático constituido por una serie de etapas que conducen a la modernidad. Es la incorporación de nuevos patrones tecnológicos a los procesos productivos*” (Escuela Siglo XXI No. 2, pág. 21). Es decir, la modernidad se fundamenta en lo cultural y la modernización en lo económico. La modernización implica elevar la eficiencia y eficacia del sistema educativo. La modernización educativa se caracteriza también

por una gran apertura de los diversos sectores de la sociedad y la formación ciudadana. La era de la modernidad y la modernización se caracteriza por cambios en lo económico, científico, tecnología cultural y educativa que se da a nivel mundial; estos cambios son de carácter global, rompen viejos esquemas y surgen nuevos paradigmas. El modelo modernizante se caracteriza por el dualismo entre lo viejo y lo nuevo.

La escuela panameña debe elaborar un nuevo paradigma; ya no puede seguir siendo lo que era antes. Se enfrenta ante un futuro mucho más exigente, pero más satisfactorio. El centro educativo panameño debe asumir una nueva visión gerencial que lo haga capaz de cumplir con sus responsabilidades de manera eficaz y eficiente; es decir, una educación con sentido de propósito: *"La educación constituye la inversión social más importante mediante la cual, la sociedad panameña puede alcanzar el desarrollo socioeconómico y avanzar hacia los ideales de paz, democracia y justicia social"*. (Escuela Siglo XXI, No. 1, 1998. Pág. 11) Una de las características críticas de un sistema educacional efectivo, es la evaluación continua y precisa a través de parámetros mesurables del progreso de los estudiantes. Un sistema de evaluación que se utilice con destreza, conocimiento y que mantenga al establecimiento educativo en su

epicentro, puede constituirse en una poderosa herramienta para el mejoramiento de la calidad del sistema educativo nacional.

Durante muchos años se pensó que las escuelas públicas, las que sirven a los sectores de población más pobres y con menos acceso a los bienes culturales, eran incapaces de ofrecer una educación de calidad pues el contexto social actuaba como severa limitación en los resultados del aprendizaje de los estudiantes; esto ofreció excusas para no mejorar la disponibilidad y uso creativo de recursos de aprendizaje. El futuro de la educación descansa en buena parte en la escuela que se pueda crear, una buena escuela sustentada en una visión moderna y democrática.

Por otro lado, la educación es uno de esos temas que aparece vinculado a la globalización; la globalización constituye un fenómeno relativamente reciente pero que ha tenido mayor influencia en los cambios sociales que se operan a nivel mundial y nacional. Para algunos autores como el grupo de Lisboa:

La globalización surge de un conjunto de procesos que engloban gran parte del planeta, que se desarrollan a escala mundial, que se asienta en los niveles de interacción, interconexión e interdependencia entre los Estados, las sociedades y demás agentes que operan a escala mundial. En este sentido, los hechos y decisiones que se producen en un lugar determinado del planeta pueden repercutir fácilmente sobre las personas y países que están lejos de esa localidad. (Escuela Siglo XXI, No. 1, 1998. Pág. 24).

El cambio vertiginoso de conocimiento, tecnologías, etc., es lo que se destacan en este nuevo escenario. Esta situación ha conducido hacia una revaloración de la educación, ya que la globalización ha otorgado gran valor al conocimiento como factor esencial en la producción, el crecimiento económico y el bienestar social; además, porque la tecnología que hace posible la modernización depende de una buena formación del recurso humano, y porque la interdependencia entre países exige comprensión y relaciones armoniosas entre los pueblos y los seres humanos.

Como todo proceso de cambio, la globalización trae temores y oportunidades para la educación y la escuela panameña. Temores de que la escuela no pueda cambiar al ritmo en que se produce la renovación del conocimiento, la tecnología y la innovación; de no poder beneficiar con aprendizaje de calidad a todos por igual; de no contar con los recursos que demanda una educación moderna.

Entre las oportunidades que brinda la globalización, está el hecho de que ha venido acompañada de procesos democratizadores en los diversos sectores del país, la revaloración sin precedentes de la educación, la cantidad de información, conocimientos y recursos para elevar la calidad del aprendizaje.

2.3.2 Criterios para la Planificación de la Política Educativa

En teoría, se pueden distinguir diferentes tipos de criterios generales para la planificación de la política educativa, como son los principios filosóficos que le dan sustento, los propósitos generales, el campo de aplicación, la población beneficiaria, los contenidos, las técnicas didácticas y lo concerniente a la organización y administración de los programas. Seguidamente se discutirá brevemente cada una de estas perspectivas.

2.3.2.1 Principios Filosóficos

Los principios filosóficos que sustentan la política educativa suelen establecer el fundamento de la educación y referirse a valores sociales, culturales, cívicos y científicos que deben constituir el marco de actuación de las instituciones educativas. Entre ellos, con frecuencia se hace mención de conceptos derivados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la diversidad cultural, el sistema político y de corrientes filosóficas como el humanismo, el positivismo y otras.

2.3.2.2 Propósitos de la Educación

Se suele enumerar un conjunto de intereses sociales y gubernamentales que se persigue obtener mediante el esfuerzo educativo, los cuales

involucran frecuentemente tanto la perspectiva social como la individual, la económica y política como la cultural.

2.3.2.3 Ámbito de Aplicación

Se refiere al espacio geográfico de competencia del ente emisor de las políticas, las instituciones que conforman el sector educación, el tipo de establecimientos educativos que involucra, en términos de si son públicos o privados y de los estratos en que se suele dividir la educación (preescolar, educación primaria, secundaria, universitaria y post-universitaria).

2.3.2.4 Población Beneficiaria

Se refiere al tipo de población al que están dirigidos los esfuerzos educativos en términos de grupos étnicos, grupos étnicos y en algunos países hasta de género.

2.3.2.5 Contenidos Educativos

Suelen describir globalmente las áreas del conocimiento en que se organiza el quehacer educativo en términos de las ciencias sociales,

exactas y del comportamiento que constituyen el contenido curricular, especialmente para los tres primeros niveles educativos.

2.3.2.6 Técnicas Didácticas

Se refiere a una enumeración (usualmente no exhaustiva) de las diversas opciones pedagógicas aceptadas en el sistema educativo.

2.3.2.7 Organización y Administración

Describe la organización del sistema educativo en términos de su estructura, niveles, instancias administrativas, regionalización, recursos generales y otros elementos que buscan dar coherencia al accionar de las diversas instituciones.

2.3.3 La Acción Administrativa en la Educación

La organización administrativa de la educación funciona, en realidad, como un subsistema ya que la complejidad de los sistemas educativos, los problemas planteados por la extraordinaria expansión de la escolarización y los obstáculos financieros existentes, han hecho necesario que la

administración atienda primordialmente la fijación de objetivos o sea a la función directiva dentro de la organización.

Para la administración educativa las entradas son los recursos humanos; es decir, el personal docente y no docente que ha de asegurar en última instancia el funcionamiento del sistema educativo. Dado que los recursos financieros siempre resultan escasos, atender a su administración constituye uno de los objetivos fundamentales de la organización de la educación. De ahí que la elaboración del presupuesto educativo constituye uno de los problemas clásicos de todas las administraciones.

Toda la política educativa depende de la elaboración de este plan financiero, que supone previamente la búsqueda de medios de financiación. Los recursos físicos constituyen al igual que los financieros otra entrada del sistema. No se trata sólo de hacer frente al problema tradicional de la construcción de centros docentes, sino que, además, el espacio escolar debe estar íntimamente ligado con la solución pedagógica y con las necesidades de escolarización. Tiene también limitaciones financieras, por lo que la administración deberá escoger alternativas o simultáneamente entre los sistemas industriales o los sistemas mixtos y las relaciones entre las instalaciones fijas y el mobiliario o equipo didáctico.

Un programa de reforma, modernización y fortalecimiento de la educación debe enfocar su propia identidad y no debe desvincularse de su contexto; debe adoptar fórmulas propias adecuadas a los nuevos objetivos que se le asignan.

Al hablar de modernización de la administración educativa, ésta debe ser:

- **Dinámica**, de forma que permita decisiones rápidas, flexibles y eficaces.
- **Innovadora**, incluyendo nuevos procedimientos administrativos, nuevas disposiciones, cambios estructurales y métodos.
- **Previsora**, a través del planeamiento y los controles permanentes, según técnicas modernas de administración.
- **Estable**, constituida por profesionales de alto nivel, no sujetos a los cambios gubernamentales.
- **Participativa**, con la intervención de los elementos que forman el sistema educativo, es decir, alumnos, docentes, padres, grupos sociales, comunidad, para determinar más racionalmente las políticas y objetivos de la educación". (Siglo 21, 1998. Pág. 20).
- La **eficacia** es el valor supremo que permite la productividad; la eficacia como criterio administrativo es la capacidad para alcanzar

resultados deseados. En el sistema educativo, la eficacia de la administración se preocupa por el alcance de los objetivos intrínsecamente educativos.

- La **efectividad** como criterio administrativo significa, real, verdadero, que causa efecto concreto; es el criterio de desempeño que mide la capacidad de producir.
- La **relevancia**, significa el valor de la importancia de los hechos administrativos.

2.4 Modelo de Estudio

El modelo de estudio tiene el propósito de analizar y medir el grado de avance en la implementación de la Modernización de la Educación en la Provincia de Chiriquí, tomando como referencia las variables enunciadas en la Ley Orgánica de Educación y la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña. Para elaborar el modelo de estudio se identificaron las cuestiones y retos más relevantes enunciados en ambos instrumentos de política, y se agregaron en variables, muchas de las cuales estaban ya definidas en el segundo de ellos.

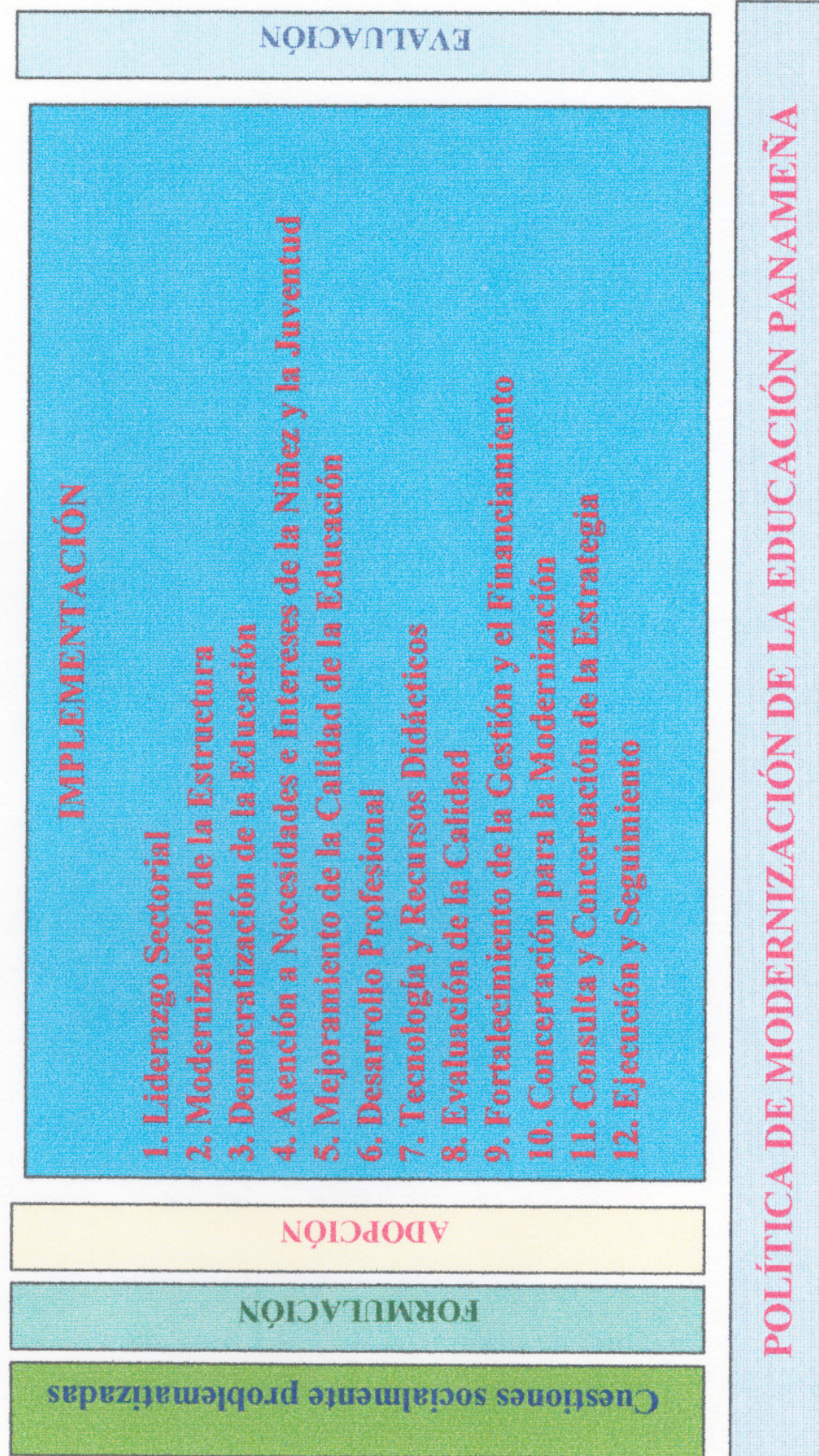
De este modo, se seleccionaron catorce variables que engloban ciento treinta y un aspectos que sirven como trazadores del grado de avancen la implementación de la política pública de modernización de la educación.

El esfuerzo investigativo se concentra en la fase de implementación debido a que el interés de la autora es primordialmente establecer el progreso obtenido en la operacionalización de la política a prácticamente cinco años de su adopción, lo que representa la mitad del período que se estableció para hacerla efectiva.

Seguidamente se presenta el modelo de estudio propuesto para la investigación, no sin antes aclarar que en el capítulo correspondiente al marco metodológico se incluyen las variables y sus respectivos indicadores.

FIGURA I

Modelo de estudio para determinar el grado de avance de la Implementación de la Política de Modernización de la Educación Panameña



CAPÍTULO III

MARCO DE REFERENCIA

3.1 Ubicación Temporal

La época actual se caracteriza por cambios continuos e intensos en todas las esferas, en lo cual el Estado juega un papel importante intentando ser el regulador de la enorme magnitud y rapidez de los mismos. Estos son cambios a nivel mundial e impactan cada rincón del planeta y por ende involucran a todos los países del mundo.

Los países centroamericanos muestran el enorme impacto universal de la globalización; ese impacto es más fuerte cuanto más débil es un país y más desarticulada su sociedad. Esto se debe a que la globalización es un fenómeno de efectos contradictorios, ya que por un lado está el achicamiento del mundo que se hace evidente por la enorme velocidad y variedad de los bienes materiales e inmateriales que se mueven cada vez con menos obstáculos, y por el otro lado, se plantea el ensanchamiento geográfico y temporal de las naciones, con la erosión de todo tipo de fronteras.

No cabe duda que el futuro de nuestros países depende más que nada de la combinación de vigor y flexibilidad con que la población y los dirigentes acepten y domestiquen la globalización mediante fortalecidos estados nacionales.

El cambio necesario y significativo de la economía panameña para adaptarse de mejor forma a la internalización de la economía mundial tiene como requisito la flexibilización del mercado laboral panameño, la política social y la concerniente al modelo de desarrollo.

Hacia finales de 1992, Panamá firmó con el Banco Mundial un Plan de Estabilización y Ajuste para mejorar el desempeño de la economía con el propósito de fomentar cambios, trastocar, innovar, crear nuevos espacios, promover alianzas estratégicas, y despertar capacidades creativas para ponerlas al servicio del mercado y en el ámbito educativo, con el propósito de preparar a la ciudadanía para enfrentar de manera exitosa las presiones mundiales.

Debido a esto la educación se encuentra hoy en el centro de las preocupaciones de los gobiernos y de los líderes del mundo, porque el conocimiento, la información y la educación parecen representar los factores definitorios de la sociedad moderna y una de las ventajas

competitivas esenciales del mundo globalizado que se impone como modelo dominante en el siglo XXI.

3.2 Ubicación Espacial

El territorio de la república de Panamá es un istmo perfecto. Su forma es la de una “ese” en posición horizontal, la cual es ventajosa por la cantidad de golfos, bahías y ensenadas que se aprovechan para el comercio, la defensa y el control del país.

La república de Panamá es un estado pequeño cuyo territorio es de 75,517 kilómetros cuadrados. Panamá limita al Norte con el Mar Caribe, al Sur con el Océano Pacífico, al Este con la república de Colombia y al Oeste con la república de Costa Rica.

3.2.1 Aspectos Geográficos y Climatológicos

El istmo de Panamá se encuentra situado en el Hemisferio Norte, tomando en cuenta su latitud y en el Hemisferio Occidental de acuerdo con su longitud. Tiene establecidas dos regiones climático-botánicas:

- **En las tierras altas se encuentra:** Clima templado muy húmedo, con lluvias durante el año, con el denominado Sf, de Kopper. Clima

templado árido, con estación seca bien marcada. Se designa con la letra C de Kopper.

- **En las tierras bajas se distinguen tres clases de climas:** El clima tropical muy húmedo y lluvioso (Af de Kopper) con lluvias durante todo el año propio de la selva y bosques tropicales. El clima tropical húmedo (Am de Kopper), el cual abarca gran parte del territorio nacional. El clima tropical de sabana (Aw de Kopper) donde se dan las sequías.

3.3 Situación Demográfica, Económica y Educativa

Seguidamente se presenta un resumen de la situación nacional en esos ámbitos, destacando aquellas variables con mayor incidencia sobre la situación educativa nacional.

3.3.1 Situación Demográfica

Debido al largo proceso histórico a través del cual han discurrido los procesos sociales panameños, hay diversas culturas notables según las regiones. La cultura dominante es una síntesis evolucionada de partes españolas, indígenas y africanas en la que predominan las primeras. Las diferencias culturales de la población panameña influyen en la especialización de la mano de obra y en muchos aspectos de la producción agropecuaria, especialmente en la

especialización y en las técnicas del trabajo; por otra parte, cada grupo cultural tiene patrones de consumo que afectan la producción y el comercio.

La población panameña, según el censo del año 2000 asciende a 2,815,644 habitantes.

3.3.2 Situación Económica

Históricamente, Panamá ha desarrollado una economía con dos sectores claramente diferenciados y con reglas económicas igualmente distintas. Por un lado, un sector que operó dentro de un mercado competente, orientado hacia el mundo externo sin mayores regulaciones y controles estatales. Por otra parte, existe el otro sector que ha operado y continúa operando en mercados no competitivos, orientados fundamentalmente al mercado doméstico, con regulaciones estatales y con grandes distorsiones ocasionadas por la aplicación de políticas de protección y de precios.

Este modelo dual de economía panameña, logró hasta la década de los '70 una importante generación de fuentes de trabajo para una población cada vez más creciente. A partir de entonces, se empezó a producir un agotamiento gradual de estas fuentes de crecimiento como una consecuencia de la pérdida sostenida y consistente de las ventajas que presentaba Panamá para atraer inversiones, tanto locales como extranjeras.

Los resultados del agotamiento del modelo de la economía panameña se han traducido en un lento crecimiento de su economía, mayor desempleo, pobreza, deterioro de sus condiciones sociales y la dificultad de insertarse en la economía mundial con condiciones de competitividad y eficiencia.

En la actualidad, las actividades económicas se basan en el **sector primario**, integrado por la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca y la silvicultura; el **sector secundario**, conformado por las minas, las industrias manufactureras, la energía, el agua y la construcción. En el **sector terciario**, la preponderancia del sector comercial y de servicios en la economía panameña es uno de los rasgos dominantes y permanentes.

El sector económico basado en el Canal de Panamá, la posición geográfica y una plataforma de comercio y servicios para las relaciones económicas del mundo es de muy alta productividad y se concentra en la región metropolitana. Otras ramas importantes del sector moderno de la economía son las actividades inmobiliaria y empresarial, el transporte, las comunicaciones y las finanzas.

Toda esta situación ha hecho que Panamá iniciara un proceso de revisión de su estrategia de desarrollo con el fin de mejorar sus oportunidades de crecimiento en el mediano y largo plazo. El país se

encuentra inmerso en una serie de transformaciones fundamentales como respuesta al proceso de la creciente globalización de la economía mundial.

Este conjunto de transformaciones para la modernización del Estado Panameño no constituye en sí mismo una finalidad, sino el medio para alcanzar el objetivo de lograr una dramática reducción de las insuficiencias sociales existentes y de alcanzar mayores niveles de bienestar para la población.

3.3.3 El Panorama Educativo

Uno de los indicadores de la situación educativa de la población es el nivel de alfabetización. El analfabetismo es la incapacidad de leer y escribir entre la población de diez años y más, siendo también analfabeta la persona que sólo sabe escribir palabras, su nombre o cifras. Según el censo del año 2000 la población de Panamá mostraba un bajo índice de analfabetismo (189,000 personas), y es mayor en la población indígena rural y urbano-marginal (Departamento de Estadística, Dirección Regional de Educación de Chiriquí).

Los indicadores disponibles muestran que en Panamá la calidad de la educación es muy pobre y en ninguna forma califica a la juventud del país a participar en el mundo moderno. Estos problemas existen en todos los

niveles de la educación formal. Aun así, el nivel educativo de la población panameña es de los más altos de América Latina.

3.4 El Proceso de Modernización del Estado

El Programa Económico incluye acciones para la modernización del Estado. Una nueva política económica para el sector privado, un complejo programa financiero, un programa de compensación social, además de acciones para el área canalera y el medio ambiente.

El objetivo del Programa de Modernización del Estado es aumentar la productividad del sistema económico en general, y del Sector Público en particular, reduciendo los costos que tiene para la sociedad la aparición del mismo.

La transferencia del Sector Privado de actividades no esenciales a la función del estado es un mecanismo que mejora no sólo su propia eficiencia, sino del Sistema Económico en su conjunto. Primero, porque el Sector Privado es más eficiente en su operación y manejo. Segundo, porque se transfieren actividades en donde el Gobierno es ineficiente.

Otros beneficios a mediano plazo del programa de modernización, los constituyen la reducción de procesos de los servicios públicos y la generación de nuevas oportunidades en el mercado. Las mejoras en la

eficiencia significan reducción de costos de operación. Por primera vez en Panamá, el Programa de Desarrollo Económico considera la Modernización del Estado como condición para la Modernización de la Economía, para la cual se fortalece la contraparte gubernamental en la definición estratégica, programación e institucionalización de la modernización del Estado.

La modernización del Estado hace énfasis en el fortalecimiento del presupuesto de inversiones públicas a fin de garantizar la expansión de la infraestructura física al servicio de la educación.

Los gobiernos que visualizan el país como la unión de personas con distintas capacidades para protestar cuando se sienten lesionados en sus intereses, estarán temerosos por razones políticas para tomar las medidas que afectan esos intereses.

Por otro lado, las autoridades que no reconocen que estos grupos tienen algún poder de convocatoria y que inciden en la toma de decisiones, adoptarán medidas para evaluar riesgos y terminarán perdiendo rápidamente su capital político.

La historia reciente del desarrollo económico dice que más importante que diseñar cómo ejecutar las políticas "correctas"; es buscar que éstas

tengan una gran probabilidad de éxito al proponerlas y ejecutarlas, por lo tanto debe lograrse en primera instancia:

- Coherencia absoluta de los miembros del Gobierno respecto a los puntos fundamentales del programa de “Desarrollo Social con eficiencia económica”.
- Aplicación de una estrategia de educación continua de la opinión pública y divulgación respecto a la naturaleza de los problemas, a las opciones para solucionarlos, a las ventajas y desventajas de cada opción; y a la explicación de por qué el Gobierno escogió determinada línea de acción.
- Se requiere una visión del país hacia el futuro emanada de “arriba” que sea optimista y global, pero que la sociedad perciba como realizable.

Sin esos elementos, los problemas tienden a enfocarse fuera del contexto global y las soluciones parciales que se adoptan a menudo chocan con el mejor interés nacional.

La sociedad panameña se ha caracterizado por gastar más de lo que produce; cuando sucede este fenómeno el país incurre en el endeudamiento interno o externo, público o privado; para pagar, hay que aumentar la producción y el ahorro; mientras el país se pueda endeudar, se

podrá mantener el estándar de consumo. Pero cuando no es factible endeudarse más, no queda otro remedio que cortar los gastos internos.

Las causas de la contracción del crédito externo e interno del Gobierno Nacional ha sido la morosidad en el pago de la deuda a la banca comercial. Pero no basta estabilizarse; el país necesita crecer económicamente. La teoría, la experiencia y el sentido común indican que un país pequeño no puede depender de su mercado interno para dar puestos de trabajos bien remunerados a quienes los demandan. Entonces se ha dispuesto realizar un “cambio estructural”, que se define como una alteración de las señales de proceso e incentivos vigentes para que promuevan la competitividad internacional.

Toda esta situación ha hecho que panamá haya iniciado un proceso revisión de su estrategia de desarrollo con el fin de mejorar sus oportunidades de crecimiento en el mediano y largo plazo.

El país se encuentra inmerso en una serie de transformaciones fundamentales como respuesta al proceso de la creciente globalización de la economía mundial.

Este conjunto de transformaciones para la modernización del Estado panameño no constituye en sí mismo una finalidad, sino el medio para alcanzar el objetivo de lograr una dramática reducción de las insuficiencias

sociales existentes y de alcanzar mayores niveles de bienestar para la población panameña.

Seguidamente se hará una descripción de las principales políticas vigentes en el actual período gubernamental:

3.4.1 Política Fiscal

Es necesario estructurar el gasto público de manera que se produzcan los ahorros necesarios para orientarlos hacia las inversiones sociales y de infraestructura que requiere el Gobierno Nacional. Se establecerá un sistema de inversiones públicas racional y eficiente que priorice y focalice las necesidades de los grupos de extrema pobreza y los requerimientos de infraestructura, como respaldo al sector productivo.

3.4.1.1 Políticas de Reforma a la Administración Pública

1. Se desarrollará un sistema de evaluación de los servicios públicos, en función de objetivos programáticos para garantizar su eficiencia y productividad.
2. Se ejecutará la Ley de Carrera Administrativa, la cual se complementará con la aprobación de una ley general de sueldos que

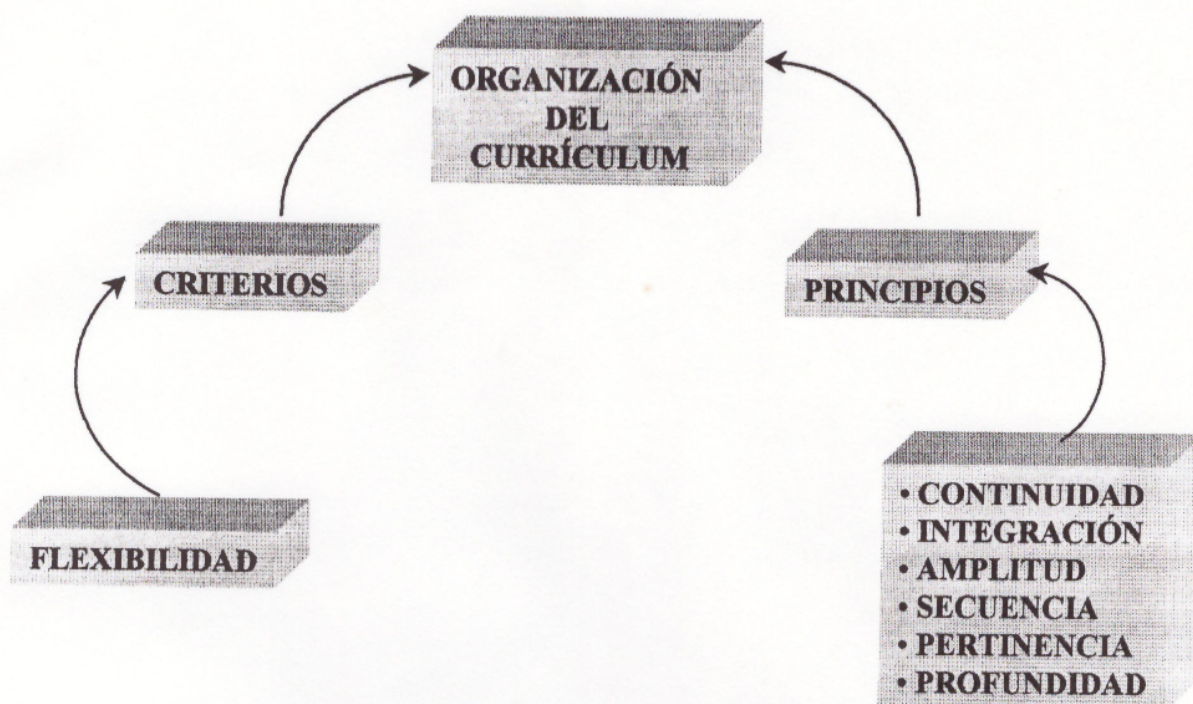
introduzca mayor equidad en la retribución salarial del sector público y adecuen el número y calidad de los empleados públicos a las necesidades de la sociedad.

3. Se reorganizará el Gobierno Central y el Sector Público descentralizado, en función del nuevo papel del Estado, modernizando los procedimientos de gestión para prestar eficientemente los servicios públicos.

3.4.1.2 Políticas de Reestructuración de las Empresas Públicas

Para alcanzar un crecimiento económico de amplia y permanente base, se requiere la participación de los diversos sectores de la producción. Para resolver estos problemas estructurales se planteó la reestructuración administrativa, otorgamiento de concesiones, contratos de servicios en el sector privado y privatización. Estas medidas, incluida la privatización, se conciben como un medio y no constituyen un fin en sí mismo. Entre las modalidades propuestas para lograr una mayor eficiencia en las empresas públicas están:

- Las empresas públicas se convertirán en sociedades anónimas de propiedad del Estado con juntas directivas de libre nombramiento y remoción por el régimen presidencialista autoritario.



Los planes de estudio de todos los niveles de enseñanza se fundamentarán en las áreas:

- Científicas
- Humanísticas
- Tecnológicas

Los contenidos programáticos responderán a los objetivos de la educación panameña. Su elección debe considerar:

- Aspectos
 - lógicos
 - antropológicos
 - ecológicos
 - psicológicos
 - teológicos
 - sociológicos
- Además

Las etapas del desarrollo evolutivo del ser humano e incluir ejes o temas transversales.

- Se determinará la forma óptima de incorporar capital privado nacional o extranjero a su estructura financiera y administrativa.
- Todos los fondos que se originan por la venta de participaciones en empresas públicas o en privatizaciones alimentarán el Fondo Fiduciario de Desarrollo que se destinará sólo a programas de inversión permanente y productiva en áreas de desarrollo social.

3.4.2 Políticas Educativas

Las políticas vigentes para el sistema educativo nacional se enmarcan en los siguientes conceptos:

1. Involucrar profundamente un sistema de valores en favor de la autpromoción integral, la vida en sociedad, la libertad, democracia y el desarrollo.
2. Propagar en forma efectiva la lengua y cultura nacional como instrumentos óptimos para la comunicación social.
3. Dotar de las herramientas intelectuales para participar eficazmente a escala internacional en el mundo moderno a fin de que los estudiantes aprendan a aprender para poder adaptarse a un mundo en que la tecnología cambia constantemente.

Es compromiso de cualquier gobierno que está comprometido con su pueblo, en dirigir el país hacia un mejoramiento de la calidad de vida de todos los panameños. En este contexto, una mejor calidad de vida requiere, no sólo de ingresos más elevados, sino de muchos más factores como:

- Una mejor educación
- Una vida cultural más rica
- Mejores niveles de nutrición y salud
- Reducción del grado de pobreza
- Un medio ambiente sano
- Igualdad de oportunidades y amplia libertad para el individuo.

3.5 Modernización de la Educación Panameña

La necesidad de transformar la educación es sentida por todos los sectores de la sociedad desde hace varios años; debido a que el modelo educativo tradicional presenta evidencias de agotamiento y que el producto de la educación no coincide con la demanda social vigente y las perspectivas de desarrollo del país en el naciente milenio.

Ante eso surgen, en primera instancia la modificación a la Ley Orgánica de Educación del 6 de julio de 1995, y posteriormente la

Estrategia Decenal para la Modernización de la Educación como una inversión nacional a largo plazo que señala el tipo de sociedad que requieren los panameños y el tipo de educación necesaria para enfrentar de mejor manera los retos del presente y el futuro.

Las modificaciones más importantes que busca consolidar la estrategia de modernización educativa son:

- I. Construir un nuevo modelo educativo con equidad, calidad y eficiencia, capaz de influir decisivamente en la reducción de la pobreza y la exclusión social en la formación de los profesionales, teóricos y trabajadores necesarios para producir, y competir inteligentemente, generar, transferir, difundir y aplicar el conocimiento y las tecnologías. Procura una educación de calidad para todos, una adaptación creciente del sistema educativo a las mutaciones vertiginosas que se observan en la economía, la ciencia, la tecnología y la cultura de la sociedad panameña y del mundo.
- II. Ampliación del curso lectivo para el mejoramiento de la calidad, ya que es importante la suficiencia de horas para darle los conocimientos básicos y el desarrollo de habilidades y actitudes a los estudiantes.

- III. La gestión es otro de los aspectos fundamentales del Plan Decenal de Modernización de la Educación Panameña relacionada con la Política de descentralización que establece las Direcciones Regionales. La descentralización implica la transferencia y la capacidad de toma de decisiones a las Direcciones Regionales encargadas de la ejecución.
- IV. La ampliación de la participación de los padres de familia y la comunidad en la modernización de la educación es fundamental, lo cual debe ser definido con mayor exactitud.
- V. La Dirección General de Educación ejercerá sus funciones en coordinación con las direcciones nacionales y direcciones regionales.

3.5.1 Organización y Problemas antes de la Reforma Educativa

Panamá constituye una nación con diferentes culturas, diversidad étnica, posición geográfica privilegiada, abundante y rica biodiversidad, población relativamente pequeña, esperanza de vida de 72.9 años (75 para las mujeres). La población panameña está afectada por una gran desigualdad en la distribución de la tierra y la riqueza, alta dispersión de la población, acelerada migración del campo a la ciudad, desproporcionada

distribución del ingreso, pobreza crítica que afecta a dos terceras partes de los menores de 5 años de edad, alta tasa de desempleo con mayor impacto en las mujeres, desintegración familiar, alto consumo de drogas, creciente violencia, creciente población extranjera. Todo esto limita la calidad de vida de la niñez y juventud panameña y por ende, su posterior participación en el desarrollo socioeconómico del país.

- **Realidad Educativa.** La realidad educativa marca una persistencia de la inequidad educativa; esta es una situación crítica que debe abordar la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación; además del debilitamiento de la calidad de la educación y una administración disfuncional.
- **Persistencia de la Inequidad.** Las estadísticas demuestran que de cada 10 estudiantes, sólo dos se gradúan. Los grupos más pobres tienen menos oportunidades de acceso y permanencia exitosa en el sistema educativo. El analfabetismo en Panamá es mayor en la población indígena, rural y urbano-marginal; hay tendencia hacia la segmentación de la oferta educativa en razón del origen social y geográfico de los estudiantes.
- **Debilitamiento de la calidad de la educación.** Por lo general se establece una pérdida de la capacidad de la escuela para ofrecer una

formación relevante; existe un gran desfase entre la formación y los nuevos requerimientos del mercado de trabajo. Otro factor debilitante es la metodología de la enseñanza basada en conceptos tradicionales, limitando la creatividad, el dinamismo y funcionalidad característica de una educación moderna, que busca dar respuestas a las exigencias del desarrollo económico del país y además, la carencia en el fomento de valores.

Todos estos factores aumentan la persistencia de índices de repitencia, reprobación y deserción; disminuyen el fomento del aprendizaje de las ciencias, la tecnología y la innovación; la utilización de planes y programas que no responden ni a las expectativas, ni a las exigencias de una realidad cambiante y competitiva. *“La ausencia de una estrategia de formación y de capacitación profesional al personal docente y administrativo en servicio, cónsono con la realidad y que responda a las necesidades del sector educativo”.* (Escuela Siglo XXI, Año 4, No. 2; 1999. Pág. 13).

Indiscutiblemente, frente a los desafíos que se imponen en el contexto universal y los avances de la modernización mundial, se hace necesaria una renovación de la educación para que el país cuente con mayores recursos humanos con la capacidad suficiente para incorporarse al

mercado laboral con eficiencia y eficacia, por lo que el proceso de modernización tiene como finalidad mejorar la calidad de la oferta educativa.

Debido a esto, la educación se encuentra hoy en el centro de las preocupaciones de los gobiernos y de los líderes del mundo. Y es que por muchos años, la formación fue importante en la vida de los pueblos y esta importancia toma más realce en la actualidad en que se vive una nueva era, donde el conocimiento, la información y la educación parecen representar los factores definitorios de la sociedad moderna y una de las ventajas competitivas esenciales del mundo globalizado que se impone como modelo dominante en el siglo XXI.

La necesidad de transformar la educación es sentida por todos los sectores de la sociedad desde hace varios años; la educación en la actualidad está desfasada, y todo indica que es necesaria una transformación, producirle cambios profundos para que se adecue a los nuevos retos del próximo milenio.

La Estrategia Decenal para la Modernización de la Educación es una inversión a largo plazo y señala un poco el tipo de sociedad que requieren los panameños y qué tipo de educación necesitan e incluso plantea algunos elementos a seguir para lograr esos objetivos a 10 años.

3.5.2 Liderazgo Sectorial

La educación es un proceso de carácter eminentemente social, destinado a formar e informar al ser humano. Su alto ingrediente humanista le hace encaminarse hacia el futuro con una visión de porvenir. De ahí, que los estados y las sociedades civiles que no se planteen adecuadamente este desafío, no sólo limitan las necesidades educativas de la población, sino que se constituyen en un serio obstáculo para el cambio y el desarrollo futuro de las personas y el país.

La estructura del sistema educativo ha cambiado de acuerdo con la última Ley de Educación. Se habla de una educación básica de once años de obligatoriedad y gratuidad; ya eso es un esfuerzo por ampliar la cobertura y por elevar un poco el nivel educativo de la educación en Panamá; así mismo, la educación preescolar es básica y esto representa un grave problema porque son los años más importantes en la formación del ser humano, la importancia de las escuelas multigrados ya que se le dará prioridad a los distritos de pobreza y marginalidad. Otra actividad importante en el sentido de la democratización es la creación de las instituciones de enseñanza post media. El mejoramiento de la calidad es un problema complejo y multidimensional; es un fenómeno estructural que tiene factores internos y externos. Entre los factores internos que se han

atendido, fundamentalmente están la transformación curricular y la capacitación del docente en forma descentralizada, los cuales deben ser dirigidos hacia los cambios curriculares. Un conjunto de nuevas disposiciones orientan los cambios y transformaciones de la educación panameña:

1. Ley 34 de 6 de julio de 1995 que actualiza las normas legales y políticas de la educación panameña.
2. Ley 28 de 1 de agosto de 1997, mediante la cual se crean las juntas educativas regionales y escolares.

Se logró la firma de un Pacto Nacional por la Modernización Educativa con representantes de las Iglesias, de los partidos políticos, de los gremios magisteriales, de los estudiantes, padres y madres de familia. En cumplimiento de la Ley 34, se elaboró un documento que contiene la Estrategia Decenal de la Educación Panameña, cuyo horizonte es de diez años. (1997 -2006) y la integran 24 proyectos prioritarios entre los que se puede mencionar algunos como:

- La transformación curricular
- Capacitación contenida
- Finalizar el proceso de descentralización en el marco de la Ley 28 de 1997

- Formular la Ley de Carrera Docente
- Poner en marcha el sistema de evaluación y de información
- Modernización de los talleres y laboratorios.

Algunas señales del movimiento de modernización son identificables en la más reciente historia educativa panameña y el movimiento renovador, mando efectivo y sistemático de los rendimientos de las escuelas. En el marco de la Estrategia Decenal de Modernización, el Gobierno panameño a través del Ministerio de Educación se propuso impulsar un modelo educativo que responda al reto de la nueva escuela del siglo XXI, previendo que esa escuela:

- Fuera relativamente autónoma.
- Esencialmente educadora.
- Atendiera con prioridad las necesidades educativas y la diversidad cultural de los grupos más vulnerables y rezagados.
- Contara con un proyecto educativo institucional, debidamente concentrado y compartido por la comunidad educativa.
- Tuviera una dirección con liderazgo efectivo.
- Contara con un cuerpo de docentes bien capacitados, motivados y comprometidos con el cambio educativo.
- Con un currículo debidamente organizado y actualizado.

En el marco del proceso de transformación se plantea una estrategia para la atención de áreas de alta prioridad; éstas son: la deuda social, la pobreza y la pobreza extrema y la reestructuración económica, para elevar la calidad de vida de la población panameña. En ese marco, el Ministerio de Educación diseñó y puso en ejecución la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña (1997-2006), que apunta a responder a este desafío. Esta estrategia ha sido diseñada como un modo de implementar planificadamente la Ley Orgánica de Educación modificada por la Ley 34 de 6 de julio de 1995, que actualiza las normas legales y políticas de la educación panameña, para garantizar mayores niveles de eficacia, eficiencia, equidad y calidad de los servicios educativos.

Esto define en forma estratégica la visión global de largo plazo de la educación que se aspira lograr en Panamá en el futuro y las tareas principales que deberán realizarse. Esto debe ser ligado con los objetivos de democratización, paz, progreso económico, bienestar social, dentro de un nuevo escenario regional y mundial que se ve afectado por la globalización, la competitividad, la presencia masiva de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como por la interdependencia política y cultural. Esta acción alcanzará todos los sectores de la sociedad

panameña. Para esto es necesario establecer áreas, lineamientos, contenidos y acciones de trabajo que trazan las pautas iniciales para la profundización y dominio de cada uno de los aspectos de la ley educativa, así como de la estrategia de modernización de la educación panameña.

La educación constituye una herramienta indispensable para el mejoramiento social y económico de la población panameña, por lo que su modernización se hace necesaria.

3.5.3 Direcciones Regionales de Educación

La regionalización escolar es una concepción político – administrativa que consiste en la división del país en unidades territoriales. Las regiones escolares se subdividen en circuitos escolares y éstos, a su vez, en zonas escolares. Los circuitos y zonas escolares serán determinados de acuerdo con el número de centros educativos y de educadores, así como por las facilidades de comunicación.

El Órgano Ejecutivo establece el número y ubicación de las regiones escolares, su reglamentación, al igual que los circuitos y zonas escolares en que se subdividen. A cargo de cada región escolar estará un director regional de educación, asistido por dos subdirectores en las áreas técnico-docentes y administrativa.

Las direcciones regionales de educación se crean mediante decreto, previo estudio y análisis de los criterios establecidos en esta Ley. Estas direcciones se regirán por los mecanismos de coordinación y asesoría establecidos por el Ministerio de Educación. Los directores regionales de educación son jefes inmediatos de los subdirectores regionales de educación, de los coordinadores regionales de educación, de los coordinadores de circuitos escolares, de los supervisores regionales de educación inicial, del primero y segundo nivel de enseñanza y de la post-media; de los directores de centros educativos del primer y segundo nivel y de los educadores de las respectiva región escolar.

3.5.3.1 Región Educativa de Chiriquí

3.5.3.1.1 Situación Geográfica

La Provincia de Chiriquí se encuentra localizada geográficamente en la parte occidental de la República de Panamá, su nombre procede del vocablo “cherique” o “cheriquí”, utilizado por los propios habitantes de la región para referirse a las cumbres de las montañas que en su lenguaje vernacular significa “Valle de la luna”.

La provincia de Chiriquí, fue fundada el 26 de mayo de 1849, mediante acuerdo del Congreso Granadino, separándola de Veraguas. Políticamente se encuentra dividida en trece distritos, ciento seis corregimientos y la comarca indígena Ngöge-Buglé. Según los datos preliminares de la Dirección de Estadística y Censo, la provincia de Chiriquí cuenta con una población estimada de acuerdo al censo de mayo de 2000 de 363,624 habitantes de los cuales, 185,621 son varones y 178,003 mujeres.

Los lugares de mayor concentración de la población se localizan en David, Concepción, Puerto Armuelles y Tierras Altas. La población está constituida por la mezcla de diversos grupos humanos que arribaron a la región, tales como mestizos, nativos, negros y extranjeros. La población indígena es de 110,619 habitantes, según el censo de población y vivienda de 2000; este grupo representado por la etnia Ngöbe-Buglé, se localiza en los distritos de Disiki, Mironó, Nolé -Duima, Muná y Nurún.

La provincia tiene una extensión superficial de 8,653.3 km²; su forma es alargada y sus límites son: al Norte, con la Provincia de Bocas del Toro; al Sur, con el Océano Pacífico; al Este, con la Provincia de Veraguas y al Oeste con la República de Costa Rica.

3.5.3.1.2 Situación Económica

Su población se dedica a diversas actividades entre las cuales sobresalen la agricultura y el turismo. La provincia de Chiriquí tiene un sistema económico diversificado; entre ellos destacan:

- **El turismo:** En la región se desarrolla un turismo interno y externo atrayendo a muchos ciudadanos a sus paradisíacas áreas como Boquete, con sus hermosas ferias de las flores y el café y la orquídea, Volcán y Cerro Punta donde sus cabañas, paisajes y el clima son la atracción de los visitantes. Existe en nuestra provincia parte del Parque la Amistad, las playas de la región como Lajas, la Barqueta y Puerto Armuelles; los Cangilones de Gualaca, pozos termales, Sitios de Barriles, petroglifo y otros centros de esparcimiento continuo.
- **La agricultura:** A Chiriquí con orgullo se le ha llamado “el granero de la República” por su gran variedad de cultivos y excelentes tierras para la producción.
- **La Ganadería:** El país recibe de la región leche, productos cárnicos y sus derivados de excelente producción y calidad.

- **Servicios:** Por la condición geográfica y la ubicación estratégica, Chiriquí se ha convertido en un área de servicios excelentes y de gran auge para la población.
- **Industria:** La provincia genera una gran cantidad de materia prima para el procesamiento de diferentes productos como los lácteos, cítricos, cárnicos y sus derivados respectivos, procesamiento de legumbres, alimentos para animales de cría, entre otros.

Muchos de estos productos son de consumo nacional y algunos compiten a niveles internacionales.

3.5.3.1.3 Situación Educativa

La complejidad geográfica de la provincia de Chiriquí ha desarrollado un crecimiento escolar permanente y la aplicación de un sistema educativo diversificado en programas y modalidades. Actualmente la provincia de Chiriquí tiene 532 escuelas primarias oficiales, de las cuales 8 están en proceso de legalización y 386 son escuelas secundarias.

TABLA 1

**ESCUELAS, AULAS, MATRICULA Y DOCENTES
DE LA REGIÓN ESCOLAR DE CHIRIQUÍ**

OFICIAL	ESCUELA	AULA	MATRICULA	DOCENTES
Inicial	186	225	5,200	244
Primaria	532	2,632	64,800	2,620
Media	49	810	30,000	1,628
PARTICULAR				
Inicial	33	87	1035	84
Primaria	46	241	4667	273
Media	17	115	3229	273

Fuente: Departamento de Estadística. Dirección Regional de Educación.

Artículo 25. Los Inspectores de Educación o Inspectores Auxiliares son funcionarios responsables de la orientación técnica y de la buena labor docente y dirigir la buena marcha d ellas escuelas mediante una cooperación activa con los directores y maestros de acuerdo con la orientación que le imprima al ramo el Ministerio de Educación.

Las funciones y deberes de los Inspectores de Educación y de los Inspectores Auxiliares serán determinados por el Órgano Ejecutivo.

Artículo 26. Los inspectores Auxiliares reemplazarán a los Inspectores Provinciales en sus faltas temporales o absolutas, según determine el Ministerio de Educación, y ayudarán a sus jefes inmediatos en todas las actividades que correspondan a la Inspección Provincial.

Artículo 27. Antes de finalizar el año lectivo los inspectores de Educación deben reunir la Junta Municipal de Educación, el personal docente y administrativo de su jurisdicción para elaborar un plan de realizaciones mínimas a seguir, que abarque todos los aspectos de la labor escolar del año lectivo siguiente teniendo como fundamento el censo elaborado de acuerdo con las realidades locales. Este plan deberá ser sometido a la consideración del Ministerio de Educación conjuntamente con las organizaciones escolares de su respectiva Provincia, a más tardar un mes después de finalizar los exámenes finales.

Artículo 28. Antes de empezar las labores escolares es obligación de los Inspectores de Educación reunir en conferencias, en la forma que juzguen conveniente, a los Directores y maestros de su jurisdicción para discutir con ellos el plan de realizaciones mínimas aprobado al finalizar el año lectivo anterior, y orientar, en colaboración con ellos, la marcha de las escuelas.

El Ministerio de Educación reglamentará estas conferencias en cuanto lo juzgue conveniente con respecto a duración, forma en que habrán de verificarse y los informes que acerca de ellas deben rendir los Inspectores de Educación.

Artículo 29. Además de los Inspectores de Educación los Inspectores Auxiliares o el Órgano Ejecutivo podrá nombrar Inspectores Auxiliares de Clases Especiales, de Jardines de la Infancia y de las Escuelas Particulares cuando lo juzgue conveniente.

Estos Inspectores dependerán de los Inspectores Provinciales respectivamente y sus funciones serán determinadas por el Órgano Ejecutivo.

Artículo 30. Los Inspectores de Educación, Inspectores Auxiliares, Directores y Maestros tendrán derecho a viáticos que le asigne el Órgano Ejecutivo siempre que sean movilizados por razones del servicio, las

cuales deben ser comprobadas en la forma que determine el Ministerio de Educación.

Artículo 31. Los Inspectores de Educación tendrán a su disposición la suma mensual que el Ministerio de Educación les asigne en calidad de Caja Menuda, para atender gastos perentorios que no pasen de cincuenta balboas (B/.50.00). Los Inspectores de Educación enviarán mensualmente al Ministerio de Educación el detalle de las cuentas pagadas, con los comprobantes de rigor.

Artículo 32. Los Inspectores Provinciales, los Auxiliares, los Directores o Maestros de escuela en el interior de la República tendrán autoridad de agentes sanitarios ad-honorem y sus funciones sanitarias serán determinadas por el Ministerio de Educación en cooperación con la Oficina de Práctica Escolar del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.

Artículo 33. Los Inspectores de Educación llevarán la voz del Ministerio en los Consejos Municipales de los Distritos comprendidos en sus respectivas Provincias Escolares.

Tomado de Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación Modificada por la Ley No. 34 de 6 de julio de 1995. Pág. 12,13,14,15.

1. Proyectos Educativos

La Educación Inicial del Subsistema no regular desarrolla los programas bajo el auspicio del Banco Mundial y estos programas son:

Centro Familiar Comunitario de Educación Inicial (CEFACI)

Objetivos:

- Proporcionar los servicios educativos y asistencia a los niños de cuatro años de comunidades de extrema pobreza, de difícil acceso e indígenas.
- Orientar a padres y madres con hijos de cero a cinco años de edad para que interactúen directamente con ellos en responsabilidades educativas que contribuyan, de manera significativa, en el desarrollo integral del niño y la niña.

Cobertura: Este programa tiene una duración de cinco años. En la actualidad se cuenta con 42 centros de educación no formal localizados en los distritos de David, San Lorenzo, San Félix, Remedios y Tolé, atendiendo una población más pobres de la provincia y en el que participan madres y padres residentes en la comunidad. El promotor o la promotora es la persona de la comunidad que atiende a niños y niñas. A

su vez también trabaja con los padres y madres. Son escogidos por los moradores de la comunidad.

Metodología: Las promotoras se capacitan dos veces al año utilizando las herramientas de estructura formal en materia cognitiva en la formación del aprendizaje del niño y la niña.

Cada promotor o promotora recibe cuatro balboas por niño atendido, lo que se refleja en un informe de asistencia mensual, que es remitido a la coordinación administrativa del proyecto para su posterior pago como servicios profesionales.

Madre a Madre

Objetivos:

- Capacitar a madres de sectores rurales de extrema pobreza que no tienen la oportunidad de contar en sus comunidades con la facilidad de un jardín de infancia para sus hijos e hijas menores de seis años.
- Proporcionar alternativas a las madres para desarrollar actividades de estimulación temprana con sus hijos (as) en el hogar.

Cobertura: Este programa educativo no convencional, está dirigido a las familias, para que actúen como agentes educativos de sus hijos e hijas

menores de seis años, provenientes de sectores rurales que no tienen acceso a la Educación Inicial.

La provincia cuenta con 33 Centros Madre a Madre localizados en el Oriente Chiricano. Cada madre animadora reúne a las madres de la comunidad una vez a la semana, por espacio de cuatro horas, impartiendo los elementos metodológicos para la formación del hogar.

2. Programa de Salud y Nutrición Escolar

Con la intención de elevar el nivel de salud de la población estudiantil en edad escolar mediante actividades de promoción, conservación y recuperación de la salud para el óptimo desarrollo de sus potencialidades físicas, mentales y sociales, nace el Programa de Salud y Nutrición Escolar.

- **Pastilla de Hierro.** Atiende a la población rural
- **Flúor.** Atiende toda la provincia.
- **Programa de alimentación y nutrición:** Atiende los siguientes componentes:
- **El programa del vaso de leche:** Donde se ven beneficiadas 25 escuelas con la población de 13,164 estudiantes y un costo anual de B/. 607,908.16; este programa se amplía a partir del 7 de julio de 2000, a 18

escuelas del área de Oriente y 31 escuelas del área de Occidente, siendo beneficiados 15,993 estudiantes con un costo de B/. 399.874.88

- **Programa de galletas nutritivas**

Alumnos beneficiados: 13,164 alumnos de las 25 escuelas anteriormente mencionadas.

Costo a la fecha: B/. 102,257.28

Costo anual: B/. 297,709.20

- **Programa de Crema Nutritiva:**

Alumnos beneficiados: 58,689

Escuelas beneficiadas: 489 de las 32 zonas escolares de la provincia

Costo anual: B/. 625,110.31

- **Programa de Fondo de Inversión Social (F.I.S) a nivel de Oriente**

Población Escolar Beneficiada: 23,203

Escuelas beneficiadas: 232 en los distritos de San Lorenzo, San Félix, Remedios, Tolé

A un costo de : B/. 196,420.19

- **Programa de apoyo a Comedores Escolares, Alimentación Complementaria**

La población beneficiada 9,821

Escuelas beneficiadas	104
Costo	B/. 196.420.19
Saldo disponible de horario ampliado	B/.1,999.00

3. Producción de alimentos

Programa **Avícola** del Departamento de Nutrición

- **Proyecto de pollos de engorde**

Escuelas beneficiadas	8
Estudiantes beneficiados	1,105

- **Proyectos de ponedoras**

El desarrollo de estos proyectos es responsabilidad del MIDA, MINSA, INAFORP, IMT, MIPPE, BDA, Gobernación, y el MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

- **Huertos Escolares y Comunitarios**

Como fuente de producción tiene como fin usar productos en el comedor escolar, que benefician once escuelas y una población estudiantil de 2,811.

Proyecciones:

1. Mejorar el nivel de salud nutricional de la población estudiantil a través de programas nutricionales, creación de buenos hábitos de

alimentación, proporcionando conocimientos básicos de nutrición, fomentando la organización de comedores y huertos.

2. Estimular la producción y consumo adecuado de los recursos alimenticios de huertos caseros y escolares.
3. Fortalecer la capacidad cooperativa del Programa de Salud Escolar en las diferentes áreas de trabajo.
4. Capacitar a docentes y madres de familias que laboran en programas de nutrición escolar.

4. Educación Preventiva:

La Coordinación de Educación Preventiva e Integral se desarrolla bajo los siguientes parámetros:

Objetivos:

- Utilizar la educación como elemento clave en la prevención del uso indebido de drogas; se basa en la promoción de estilo de vida saludable y reforzamiento de los factores protectores.
- Promover el desarrollo de habilidades y destrezas de los estudiantes para prevenir el uso y consumo de drogas.
- Promover el desarrollo de habilidades y destrezas de los estudiantes para prevenir el uso y consumo de drogas.

- Trabajar con la fortaleza del individuo de forma positiva y participativa.

Programas que se desarrollan en esta Coordinación:

Programa Yo Tengo Poder. Consiste en motivar a los adolescentes entre las edades de 12 a 17 años a tomar decisiones responsables ante las persuasiones de un grupo e individuales que reciban diariamente.

Centros de Educación beneficiados: 35

Estudiantes que participan por colegio: 20

Programa Juventud. Es un programa permanente del uso y prevención del consumo de drogas.

Centros de Educación beneficiados: 35

Estudiantes que participan por colegio: 10

Programa Zona Libre de Drogas: Reducir la demanda del uso de drogas entre jóvenes, utilizando para este propósito, métodos y estrategias activas y participativas.

Centros de Educación beneficiados 7

Programa de Prevención de la Violencia Escolar Ligada al Tráfico y

Consumo de Drogas: Incorporar en los jóvenes las creencias y valores, las actitudes y los conocimientos necesarios para alcanzar su potencial pleno, fortaleciendo los valores morales, sociales y culturales.

Cazadores de Humo: *“Los cazadores de humo somos un grupo de jóvenes y niños que rechazan el hábito de fumar y promueven la salud”.*

Programa Únete a los Ganadores: Permite que niños y niñas adquieran conocimientos y desarrollen sus habilidades y destrezas para el aprovechamiento adecuado del tiempo libre.

Cobertura: cinco escuelas del área de David.

Estudiantes de Terceros Grados: 50 por escuela.

Estos programas son a través del Ministerio de Educación, Dirección de Educación Preventiva e Integral, con ayuda del Despacho de la Primera Dama de la República y los auspicios de la Corporación Philips Morris Inc.

5. Programa de Cooperativismo Escolar

La Dirección Regional de Educación de Chiriquí y el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, a través de la Coordinación del

Programa Cooperativismo Escolar desarrolla la enseñanza del cooperativismo escolar en los diferentes centros educativos de la región, con los siguientes objetivos:

Generales:

1. Promover lo establecido en el convenio Ministerio de Educación _ IPACOOOP
2. Fomentar y desarrollar el programa de cooperativismo escolar en la comunidad educativa

Específicos:

1. Capacitar a supervisores, directores, subdirectores, docentes, alumnos, padres y madres de familia en el programa cooperativismo escolar.
2. Orientar a la comunidad educativa en la nueva estrategia curricular que propone la Ley No. 34 a través de los ejes transversales sobre cooperativismo escolar.
3. Informar, capacitar y crear conciencia en la creación de cooperativas escolares.

El programa va dirigido hacia dos sectores:

1. Promover la enseñanza cooperativa en las aulas de clases como eje transversal.
2. Crear cooperativas escolares en los centros educativos de la región.

La región educativa de Chiriquí, es la primera en crear cooperativas escolares, destacándose la Cooperativa Escolar de la Básica General de Divalá, primera cooperativa nacional escolar. Posterior a ella se creó la Cooperativa Escolar Profesional y Técnico de Barú.

El programa cubre en la actualidad tres escuelas primarias, tres centros educativos de pre-media y seis centros educativos de media. Existen tres centros educativos que aspiran a ser incorporados al programa. El programa Cooperativismo Escolar es apoyado por una Unidad Administrativa; integrada por el Ministerio de Educación, El IPACOOOP y directivos de algunas cooperativas de la región. Esta unidad administrativa se encarga de apoyar y garantizar el desarrollo del mismo. También se desarrollan en este programa actividades de capacitación, socioculturales, pasantía y de orientación permanente a las cooperativas de los centros educativos.

6. Programa de Educación en Población

La Educación en Población es una innovación educativa, cuyo enfoque se centra en el ser humano, a fin de que pueda desarrollar conocimientos, actitudes, habilidades y valores, contribuyendo a mejorar su calidad de vida en el aspecto individual, familiar y social, a través de un desarrollo

sustentable que considera la equidad ente hombre y mujeres y la utilización racional de los recursos de las generaciones presentes y futuras. La educación en población integra temas de las siguientes áreas: Educación familiar, educación sexual y de género; población , ambiente y desarrollo. Los compromisos a los que se enfrentará un docente en el proyecto son:

1. Dar a conocer el programa a los Directores y Directoras, docentes, padres y madres de familia, a los estudiantes y a la comunidad.
2. Desarrollo de las actividades con el apoyo de organizaciones cívicas.
3. Apoyar sus acciones con el equipo interdisciplinario (enfermeras, trabajadores sociales y otros) a fin de reforzar sus actividades de orientación y divulgación.
4. Organizar talleres con temas de interés.
5. Elaborar material de apoyo.

La provincia de Chiriquí cuenta con 30 centros educativos del nivel primario a las cuales se les ha entregado su guía metodológica de cuarto, quinto y sexto grado. A los docentes de estos centros educativos se les brindó la capacitación del manejo de las guías metodológicas con su respectiva evaluación. El programa cuenta con cinco promotores y un

Coordinador Regional por parte del Ministerio de Educación para apoyar todas las actividades mencionadas.

7. Programa Escuela Nueva - Escuela Activa:

Es un proyecto de Educación Básica General, auspiciado por el Banco Mundial y el Ministerio de Educación, el cual es un modelo pedagógico que va dirigido a las Escuelas Multigrados; especialmente a las áreas rurales. Tiene entre sus estrategias el Gobierno Estudiantil, el cual procura que los niños y las niñas se eduquen en valores. Es una organización para el alumno; crea conciencia sobre la importancia del trabajo en equipo, se trabaja a través de diferentes comités y procura la integración de padres de familia a la escuela. Se organizan encuentros de gobiernos a nivel de zona y de circuito, donde el niño y la niña se destaca presentando sus planes de trabajo y su liderazgo. Se da la modalidad Escuela Nueva-Salud y Nutrición Escolar. La misma surgió a través del Ministerio de Salud donde los niños promueven la salud escolar.

El programa se ha extendido en toda la provincia; el 60% de las escuelas multigrados tienen formados sus gobiernos estudiantiles. Los centros pilotos de Veraguas y Chiriquí se reúnen para evaluar el programa dos veces al año. Se capacita a los docentes por zona escolares, a través

del equipo de las escuelas pilotos, con temas como: Planeamiento, Gobierno Estudiantil, Salud y Nutrición.

El proyecto ha dotado a 386 escuelas multigrados de anaquel, material de aseo, biblioteca de aula, libros de texto y guías para el docente. Se trabaja con un solo tipo de planeamiento. Los nueve centros pilotos se han complementado con las cartillas para uso del niño y niña. Este proyecto se inició hace cinco años; a través de él se ha capacitado a los docentes de escuelas multigrados; es supervisado por una coordinación en toda la provincia. Entre sus últimas expectativas están: Dotar de cartillas o cuadernillos de trabajo para el niño y la niña a todas las escuelas multigrados y de mesas circulares a las escuelas pilotos.

Las escuelas pilotos están distribuidas así: Tres en Oriente, dos en Boquete, tres en David y una en Barú.

8. Programa de Educación Ambiental

Objetivos:

- Crear conciencia en todos los educandos de la región acerca de su papel en las tareas de protección, conservación y desarrollo de los recursos naturales y el ambiente.

- Lograr cambios significativos en la actitud, valores y habilidades del individuo en cuanto a la conservación, uso de los recursos naturales y el mejoramiento del ambiente.
- Fomentar los conocimientos en materia ambiental con clara conciencia y actitudes de conservacionistas del ambiente, de los recursos naturales de la nación y del mundo.
- Fomentar la conciencia para la conservación de la salud individual y colectiva.

Programas y Convenios que se desarrollan en esta Coordinación

Convenio MEDUC –ANAM

Este convenio existe para crear conciencia en los educandos del país, sobre la importancia que tiene el medio ambiente y porqué debemos cuidarlo. La ANAM, a través del Departamento de Fomento de la Cultura Ambiental y el MEDUC, con la Coordinación de Educación Ambiental, se encargan de dar conferencias a estudiantes y profesores sobre temas ambientales importantes en nuestro país.

Convenio MEDUC-MINSA

Este convenio existe para crear conciencia en los educandos del país sobre la importancia que tiene el uso controlado de herbicidas, plaguicidas e insecticidas.

Convenio MEDUC -GTZ

Este convenio de cooperación técnica alemana tiene entre los objetivos más importantes, enseñar a nuestros indígenas el uso racional de nuestros recursos, sin explotarlos. En la provincia de Chiriquí hay siete escuelas con técnicos de la GTZ; donde se les enseña la importancia que tiene nuestro medio ambiente y a realizar huertos escolares. Este convenio también brinda conferencias, seminarios, y giras ecológicas. A través de sus voluntarios, ayuda a los docentes en la orientación sobre temas ambientales utilizando las guías didácticas. También se realizan con los estudiantes, investigaciones, conferencias, proyectos, mesas redondas, concursos de dibujo, seminarios y siembra de plantones. La Coordinación de la Educación Ambiental se encarga de darle seguimiento a todos los convenios a través de sus coordinadores; de igual manera, es la encargada de evaluar cada año la labor realizada con los estudiantes, para elaborar el plan anual del siguiente año.

CAPÍTULO IV

MARCO METODOLÓGICO

4.1 Planteamiento del Problema

En los últimos años, las políticas públicas han sido dirigidas a mejorar la situación económica y el bienestar social de la población, enfrentar el gran desafío que representa lograr un desarrollo humano sostenible con equidad y modernizar el Estado y la sociedad panameña.

El medio indispensable por el cual se puede alcanzar el desarrollo económico y social de un país es la educación, por lo que las políticas educativas están dirigidas a realizar un proceso sostenido y creativo de modernización de la educación, destinado a implementar la Ley 34 de educación y con ella, la revisión integral de los principios, estructura y funcionamiento del sistema educativo para adecuarlo a las exigencias del Siglo XXI.

Para alcanzar este propósito se implementó la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña (1997 - 2006) que contiene la dirección que debe seguir el esfuerzo educativo nacional, para que

corresponda con los objetos de democratización, paz, progreso económico y social, necesarios para enfrentar la globalización.

El concepto que sustenta la Estrategia de Modernización de la Educación Panameña implica la revisión y redefinición de los principios, estructuras y funcionamiento del sistema educativo para así, renovarlo y adecuarlo a las nuevas bases legales (Ley 34).

La modernización del sistema educativo panameño toma en cuenta los aspectos más significativos de los niveles y modalidades educativas bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación. A las Direcciones Regionales les compete velar por la implementación, supervisión y coordinación de las acciones educativas en las regiones escolares y supervisar que se cumpla con lo establecido en la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación.

En este contexto y en un proceso de racionalización económica y reacomodación política de las estructuras administrativas del país, se pretende determinar en esta investigación el avance de la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización.

Dado que los recursos financieros siempre resultan escasos para el funcionamiento del sistema educativo, atender a su administración

constituye uno de los objetos fundamentales de la organización de la educación.

La Estrategia Decenal de la Modernización propone una administración educativa dinámica, innovadora, previsor, estable y participativa; ya que la administración moderna sabe que no se trata de hacer frente sólo al problema tradicional de la construcción del centro docente, sino que además el espacio escolar debe estar íntimamente ligado con la evolución pedagógica y con las necesidades de escolarización.

Estos criterios permiten plantear el siguiente problema:

- *¿Cuál ha sido el avance logrado en la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación?*

4.2 Objeto de Estudio

Este trabajo se centra en el estudio del avance de la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación, específicamente dentro de los límites que corresponden al ámbito de acción de la Dirección Regional de Educación de Chiriquí.

Se considera como punto focal del estudio la organización administrativa, la cual establece que el sistema educativo se desarrollará sobre la base de la descentralización y un proceso de ampliación y

constituye uno de los objetos fundamentales de la organización de la educación.

La Estrategia Decenal de la Modernización propone una administración educativa dinámica, innovadora, previsor, estable y participativa; ya que la administración moderna sabe que no se trata de hacer frente sólo al problema tradicional de la construcción del centro docente, sino que además el espacio escolar debe estar íntimamente ligado con la evolución pedagógica y con las necesidades de escolarización.

Estos criterios permiten plantear el siguiente problema:

- *¿Cuál ha sido el avance logrado en la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación?*

4.2 Objeto de Estudio

Este trabajo se centra en el estudio del avance de la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación, específicamente dentro de los límites que corresponden al ámbito de acción de la Dirección Regional de Educación de Chiriquí.

Se considera como punto focal del estudio la organización administrativa, la cual establece que el sistema educativo se desarrollará sobre la base de la descentralización y un proceso de ampliación y

modificación de las formas de participación de los diversos agentes en los distintos niveles de gestión del sistema.

4.3 Delimitación del Objeto de Estudio

4.3.1 Delimitación Temporal

La investigación ha sido concebida como un corte transversal, por lo que se tomará en cuenta para la realización de la investigación el avance de la implementación de la modernización de la educación al año 2000.

4.3.2 Delimitación Espacial

El objeto que se estudia es el grado de implementación de la Estrategia Decenal de Modernización en la provincia de Chiriquí. Por lo tanto, los informadores serán específicamente los funcionarios de la Dirección Regional de Educación de Chiriquí: supervisores, coordinadores de departamentos, subdirectores regionales, planificadores, director y administrador.

4.4 Tipo de Estudio

La investigación que se realiza, según el fin, es aplicada, ya que interesa la aplicación inmediata de las recomendaciones, producto del

estudio realizado. Según su alcance temporal es transversal, ya que se hace un corte de la situación actual de las variables que son consideradas en la investigación. En relación con su profundidad, la investigación es descriptiva, ya que interesa detallar las características del objeto de estudio, de una manera ordenada, precisa e integrada. Finalmente, el carácter de esta investigación es cualitativo de acuerdo con la naturaleza de las variables a investigar.

4.5 Objetivos e Hipótesis del Estudio

4.5.1 Objetivo General

- Determinar el grado de implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación, Dirección Regional de Educación de Chiriquí.

4.5.2 Objetivos Específicos

- Detectar el avance logrado en la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación respecto a las variables prioritarias en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí.

- Identificar las actividades planificadas y desarrolladas para implementar la Estrategia Decenal de Modernización.
- Analizar qué factores influyen en la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí.

4.5.3 Hipótesis

El proceso de implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación a nivel de la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, se encuentra muy avanzado.

4.6 Diseño Metodológico

El diseño metodológico se refiere a los métodos científicos elegidos para recoger, organizar, resumir y analizar información de donde se sacan conclusiones válidas para tomar decisiones basadas en dicho análisis. Seguidamente se describirán las técnicas que se utilizaron en esta investigación.

4.6.1 Operacionalización de las variables

En la tabla que aparece a continuación se presentan las variables que servirán de criterio para determinar el grado de implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación en la Región Educativa de Chiriquí. Cabe aclarar que la variable referente a la reglamentación, por ser del área de actividad del Órgano Ejecutivo en conjunto no se incluyó en el estudio.

4.6.1 Operacionalización de las variables

En la tabla que aparece a continuación se presentan las variables que servirán de criterio para determinar el grado de implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación en la Región Educativa de Chiriquí. Cabe aclarar que la variable referente a la reglamentación, por ser del área de actividad del Órgano Ejecutivo en conjunto no se incluyó en el estudio.

TABLA 2

OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

VARIABLE	DEFINICIÓN OPERACIONAL	INDICADORES	FORMA DE RECOLECCIÓN
Liderazgo sectorial	Positiva MA BA A hasta 50 Negativa AI, ND, NS Más de 50	Integración sectorial Coordinación Reforzamiento de la dirección y el liderazgo sectorial del ME Profesionalización y modernización de estructuras, sistemas y mecanismos Creación de instancia de coordinación público-privada	Encuesta
Modernización de la estructura	MA-BA A Positiva Mayor de 50 Negativa AI ND NS mayor de 50	Integración de direcciones Integración por niveles Constitución de regiones, circuitos y zonas escolares Instancias de participación social Asambleas pedagógicas regionales y centros de colaboración Instituto de Investigación de la Vida Rural Establecimiento de centros de producción de materiales didácticos Profesionalización, y desburocratización del Ministerio de Educación Descentralización	Encuesta Entrevista
Democratización	Positiva MA BA A Hasta 30 Negativa AI NA NS hasta 30 y mayor de 30	Adecuación curricular para grupos étnicos minoritarios Cobro de multas por ausentismo Concesión de becas Focalización en población más pobre y con menor nivel de instrucción Disminución de brechas educativas Expansión de educación básica general Asegurar atención a la población de 4 a 5 años Implementación de educación presencial y a distancia para la educación básica general Incremento del esfuerzo financiero en áreas rurales, indígenas, urbano-marginales y sectores menos favorecidos, con reorientación de las prioridades y movilización de fuentes de recursos extra-presupuestarios	Encuesta Entrevista

VARIABLE	DEFINICIÓN OPERACIONAL	INDICADORES	FORMA DE RECOLECCIÓN
		<p>Asignación de recursos con criterio de equidad social</p> <p>Vinculación de la educación de jóvenes y adultos con el trabajo productivo</p> <p>Cobertura de la Educación al 2006: niños de 4 - 5 años: 75%, niños de 6 a 11 años: 99%, Jóvenes de 12 a 14 años: 90%, educación media diversificada: 70% con un índice de graduados del 80%</p> <p>Reducción del analfabetismo a una 3% en mayores de 10 años.</p>	
Atención a necesidades e intereses de la niñez y la juventud	<p>Positiva MA BA A hasta 30 AI ND NS Negativas hasta 30 y mayor de 30</p>	<p>Organización y rediseño de la orientación educativa a través de la coordinación interinstitucional</p> <p>Impulso de la educación comunitaria, especialmente con vocación productiva</p> <p>Fortalecimiento de programas de nutrición en salud focalizados</p> <p>Ampliación y consolidación de acciones de educación preventiva integral</p> <p>Desarrollo de valores(25, 26)</p> <p>Organización y ejecución de actividades deportivas, folklóricas y recreativas</p> <p>Establecimiento del programa de servicio social</p>	Encuesta
Mejoramiento de la calidad de la educación	<p>Positiva MA BA A. hasta 50</p> <p>Negativa AI ND NS hasta 50 y mayor de 50</p>	<p>Replanteamiento del modelo pedagógico y educativo</p> <p>Rediseño curricular y su aplicación universal</p> <p>Evaluación, investigación e innovación educativa</p> <p>Establecimiento del servicio social</p> <p>Democratización y calidad</p> <p>Incremento de eficiencia interna y mejoramiento de la calidad</p> <p>Aumento de la jornada escolar en 1000 horas al año</p> <p>Articulación del sistema regular y el no regular</p> <p>Experimentación</p> <p>Atención especial a centros multigrados</p> <p>Oferta educativa diversificada y prácticas tecnológicas</p> <p>Innovación didáctica</p> <p>Análisis de oferta y demanda</p> <p>Consolidación de compromisos e intereses entre la educación y la demanda social(33)</p> <p>Creación de centros educativos piloto</p> <p>Diferenciación de procesos educativos para poblaciones desfavorecidas</p> <p>Desarrollo de programas para enfrentar el analfabetismo</p>	Encuesta Entrevista

VARIABLE	DEFINICIÓN OPERACIONAL	INDICADORES	FORMA DE RECOLECCIÓN
		Acceso de estudiantes con necesidades educativas especiales a una educación de calidad Flexibilización curricular para educación especial Establecimiento de programas de investigación de la diversidad	
Desarrollo profesional	Positivo BA A hasta 50 Negativo AI ND NS hasta 50	Desarrollo profesional Estímulo al personal Organización y funcionamiento de un sistema de capacitación continuada para docentes y directores Capacitación del personal docente y directivo que participará en el proceso de transformación Formación, capacitación y motivación del personal Creación de incentivos profesionales y sociales Formación continua para el mejoramiento del nivel de conocimiento y herramientas de docentes y directores Modernización de los programas de formación y capacitación docente Desarrollo e implementación de la Ley de Carrera Docente Evaluación, y si se requiere, rediseño, del currículo de la Escuela Normal "Juan Demóstenes Arosemena" Unificación de criterios entre entidades formadoras de personal docente y administrativo	Encuesta
Tecnologías y recursos didácticos	Positivo MA BA A hasta 50 Negativo AI NA NS hasta 50	Promoción y apoyo a la investigación Producción de textos y libros escolares Creación, integración y utilización de museos Creación de bibliotecas Disponibilidad en todos los centros educativos de la educación básica de libros de texto, bibliotecas de aula, laboratorios de informática y guías y materiales didácticos Dotación de equipos educativos Provisión de recursos humanos, técnicos y didácticos para la educación especial Posesión de recursos y herramientas didácticas por centros educativos Fortalecimiento de procesos y énfasis a la producción y adquisición de textos, manuales, guías didácticas, materiales de auto-aprendizaje, equipamiento de laboratorios, talleres y bibliotecas	Encuesta Entrevista

VARIABLE	DEFINICIÓN OPERACIONAL	INDICADORES	FORMA DE RECOLECCIÓN
Evaluación de la calidad		Incorporación de tecnologías modernas (informática) Descentralización de decisiones de selección, adquisición, producción y distribución de tecnologías educativas	
	Positivo MA BA A hasta 50 Negativo AI NA NS hasta 50	Establecimiento del sistema de evaluación para la educación Acreditación y supervisión de centros particulares de enseñanza y de educación especial Funcionamiento del sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación Desarrollo y operación del Sistema de Evaluación Educativa Creación de pruebas de desempeño y avance estudiantil Revisión y reorientación de la función supervisora Fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa para implementar el sistema de pruebas	Encuesta
Fortalecimiento de la gestión y el financiamiento		Elaboración y discusión de planes anuales Administración local del fondo de matrícula Disposición del 25% de las rentas municipales a la educación oficial Descentralización de decisiones y funciones Planificación y gestión moderna, descentralizada y eficiente Creación de red para articular la planificación educativa, programación y control de gestión Modernización del sistema de información Creación de redes distritales para el fomento a la micro-planificación Adecuación estructural Autonomía y fortalecimiento de centros educativos Impulso a la regionalización y descentralización Desarrollo de una gestión financiera por programas Identificación y uso de fuentes alternativas de financiamiento Mejoramiento de la eficacia y la eficiencia Creación de un proyecto para apoyar la regionalización y descentralización Orientación normativa y técnica a los directores regionales	Encuesta Entrevista
	Positivo MA BA A hasta 50		
Concertación para la	Positivo MA BA A	Promoción y organización de la participación social Participación y movilización social	Encuesta

VARIABLE	DEFINICIÓN OPERACIONAL	INDICADORES	FORMA DE RECOLECCIÓN
modernización	hasta 50 Negativo AI NA NS hasta 50	Funcionamiento de programas de orientación y capacitación para padres de familia, en relación con la educación de sus hijos, en todas las comunidades del país Establecimiento de acuerdos y alianzas para potenciar la investigación y la innovación Creación de juntas de educación en el 75% de los municipios que cuenten con planes de desarrollo educativo Creación de alianzas con diversos actores Reforzamiento del papel de los padres en la enseñanza Creación del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Calidad de la Educación Creación de Comisión de Modernización del Sistema Educativo Nacional y comisiones regionales	
Consulta y concertación de la estrategia	Positivo MA A de 70 hasta 100 Negativo AI ND NS hasta 100	Tres talleres nacionales para la elaboración de la estrategia Congresos regionales en cada provincia Reuniones y talleres en escuelas y comunidades Reuniones con gremios docentes, universidades, partidos políticos, empresarios e iglesias. Programas de radio y televisión Congreso Nacional de Modernización de la Educación Panameña Firma del Pacto Social por la Educación Panameña Elaboración y distribución de fascículos Preparación y publicación de artículos y suplementos de periódicos Talleres, seminarios y foros	Encuesta
Ejecución y seguimiento	Positivo MA BA A desde 50 hasta 80 Negativo AI ND NS desde 50 hasta 80	Planes estratégicos quinquenales y anuales, nacionales y regionales Implementación de proyectos Elaboración y desarrollo de planes de instituciones educativas Implementación y seguimiento de experiencias innovadoras Acciones de seguimiento de puesta en marcha de los planes Evaluaciones del cumplimiento de la estrategia	Encuesta

4.6.2 Selección de la Población y de la Muestra

Para la entrevista se escogieron tres (3) sujetos especialistas en la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización que participaron en la discusión de la misma y 20 funcionarios de la Dirección Regional escogidos de la siguiente manera:

TABLA 3

DETALLE DE LA POBLACIÓN PARTICIPANTE EN EL ESTUDIO

Sujetos	Departamentos	Funciones	Forma de Selección
Cinco Coordinadores de departamentos	Gabinete Psicológico	<ul style="list-style-type: none"> Servicio técnico-docente Desarrollar servicios de orientación educativa y profesional en las escuelas de la provincia. 	Al azar
	<ul style="list-style-type: none"> Perfeccionamiento profesional 	<ul style="list-style-type: none"> Planificar, coordinar y ejecutar planes, proyectos y programas educativos para el mejoramiento técnico - docente. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Educación de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> Dirigir, coordinar y evaluar los aspectos pedagógicos del sistema educativo dentro de la provincia. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Departamento de Personal 	<ul style="list-style-type: none"> Cumplir con las políticas, lineamientos y procedimientos establecidos en relación con la Administración de Personal con respeto, eficiencia y eficacia. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Mantenimiento y reparaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las medidas de construcción, mantenimiento y reparación de edificios escolares para su atención programática. 	
5 supervisores de educación inicial		<ul style="list-style-type: none"> Orientar, supervisar y controlar la interpretación y aplicación de las políticas educativas, al igual que de los planes y programas de estudio que se ejecuten a nivel inicial. 	
3 supervisores de educación de adultos.		<ul style="list-style-type: none"> Supervisar y orientar la interpretación y aplicación de los programas de educación de adultos. 	
1 SubDirector Técnico Docente		Colaborar con la Dirección Regional en la orientación y seguimiento de la ejecución de políticas y estrategias educativas.	Al azar
1 Administrador		Supervisar y orientar a los funcionarios sobre el uso adecuado de los recursos de la institución.	Universo
20 funcionarios			

4.6.3 Recolección de la Información

Ya escogido un diseño de investigación adecuado y la muestra apropiada al problema de estudio e hipótesis, se pasa a la etapa de la recolección de datos sobre las variables involucradas en la investigación. Los instrumentos de mayor utilidad para la obtención de datos en esta investigación, fueron el cuestionario y la entrevista, de donde se obtuvo información de manera directa con el sujeto de estudio.

4.6.3.1 Cuestionario

El instrumento más utilizado para la recolección de datos fue el cuestionario. El mismo consistió en un conjunto de preguntas estructuradas e impresas y cuyas respuestas fueron precodificadas para facilitar el procesamiento, realizadas con el fin de obtener información o respuesta directa sobre el fenómeno estudiado, el cual debe ser llenado por el sujeto.

El cuestionario para el estudio consta de 125 preguntas dirigidas a funcionarios de la Dirección Regional de Educación de Chiriquí. Se divide en trece aspectos: Liderazgo sectorial, modernización de la estructura, democratización, atención a necesidades e intereses de la niñez

y la juventud, mejoramiento de la calidad de la educación, mejoramiento de la estructura, desarrollo profesional, tecnologías y recursos didácticos; evaluación de la calidad, fortalecimiento de la gestión y el financiamiento, concertación para modernización y consulta y concertación de la Estrategia, ejecución y seguimiento, los cuales brindan información acerca de la capacitación, modernización, autonomía, adecuación de planes y programas, la participación comunitaria, el establecimiento de juntas regionales, programas conjuntos, proyectos de mantenimiento y mecanismos de participación y su avance en relación a la implementación de la Estrategia de Modernización de la Educación.

Además, compara la adecuación de la estructura administrativa a la Ley 34, descentralización y regionalismo, implementación de la carrera administrativa y docente, gestión y autonomía funcional y la capacidad de decisión relacionadas con la Modernización de la Educación.

4.6.3.2 La Entrevista

Es una comunicación interpersonal establecida entre el investigador y la persona estudiada para obtener información verbal sobre aspectos de interés para el estudio a realizar.

En la presente investigación se fueron estructurando preguntas que se realizaron en forma oral y aplicadas a especialistas que con sus conocimientos aportaron valiosa información acerca del tema. La entrevista consta de cinco preguntas dirigidas a tres especialistas en lo relacionado con la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización.

4.6.4 Procesamiento de la Información

Las preguntas se codificaron evaluando el grado de avance en la implementación de la estrategia con relación a todas las variables e indicadores y determinando el nivel en que han sido operacionalizadas, por lo que el formulario utilizado presenta las respuestas a las preguntas de la siguiente manera:

MA	=	Muy avanzado
BA	=	Bastante avanzado
A	=	Avanzado
AI	=	Apenas iniciada
ND	=	No desarrollado
NS	=	No sabe / No responde

El procesamiento de la información se realizó utilizando una escala cuyos valores extremos eran 0 y 100.

4.6.5 Análisis de la Información

La investigación se analizó mediante la medida de tendencia central denominada “moda”.

4.6.5.1 La Moda

La moda de un conjunto de números es el valor que ocurre con mayor frecuencia; es decir, el valor más frecuente. La moda puede no existir, e incluso no ser única en caso de existir.

La moda puede deducirse de una distribución de frecuencias o de un histograma a partir de la fórmula.

$$\text{Moda} = L_1 + \left(\frac{\Delta_1}{\Delta_1 + \Delta_2} \right) C$$

L_1 : Frontera inferior de la clase modal (clase que contiene la moda)

Δ_1 : Exceso de frecuencia modal sobre la de la clase inferior inmediata.

Δ_2 : Exceso de frecuencia modal sobre la clase superior inmediata

C: Anchura del intervalo de clase modal

Una distribución con moda única se dice unimodal y una con dos modas se llama bimodal.

4.6.6 Presentación de la Información

Por medio de las gráficas se facilita la comprensión de los resultados de la investigación. En esta investigación se utilizó la presentación de datos numéricos por línea. Por medio de las gráficas se analizaron las cantidades obtenidas como respuestas a los reactivos, presentadas en forma ordenada y con una estructura uniforme que facilite el respectivo análisis.

4.7 Limitaciones

Las limitaciones se centran más que nada en la amplitud y diversidad de los planteamientos de la Ley 34 de Educación y la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación. Éstas son:

- La localización de personal experto en Estrategia Decenal de Modernización que no trabaje en la actualidad en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí.
- El cambio de personal administrativo de la Dirección Regional de Educación (personal nuevo).

CAPÍTULO V

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

En este capítulo se revisarán los principales resultados de la investigación, referidos al grado de la implementación de la Estrategia Decenal para la Modernización de la Educación Panameña. A continuación se presentan y analizan los resultados obtenidos en la encuesta, utilizando para ello el nivel de desarrollo de cada una de las variables, según la opinión de los entrevistados. Las gráficas y cuadros facilitarán la comprensión de dichos resultados.

5.1 Liderazgo Sectorial

La integración sectorial pretende constituir, con todas las instituciones públicas y privadas que actúan en el campo de la educación, un todo coherente que potencie el desarrollo nacional, bajo la rectoría del Ministerio de Educación. A ese respecto, un 50% de los informadores opinaron que la integración sectorial es apenas incipiente y un 40% que el ejercicio de la coordinación sectorial por el Ministerio de Educación está también en esa categoría. Respecto a la profesionalización de estructuras, sistemas y mecanismos, 100% consideraron que se encuentran bastante avanzados o avanzados y el 100% desconocen el grado de

avance de la creación de una instancia de coordinación público – privada. El grado de desarrollo para esta variable es apenas iniciado (cuadro 1).

CUADRO I

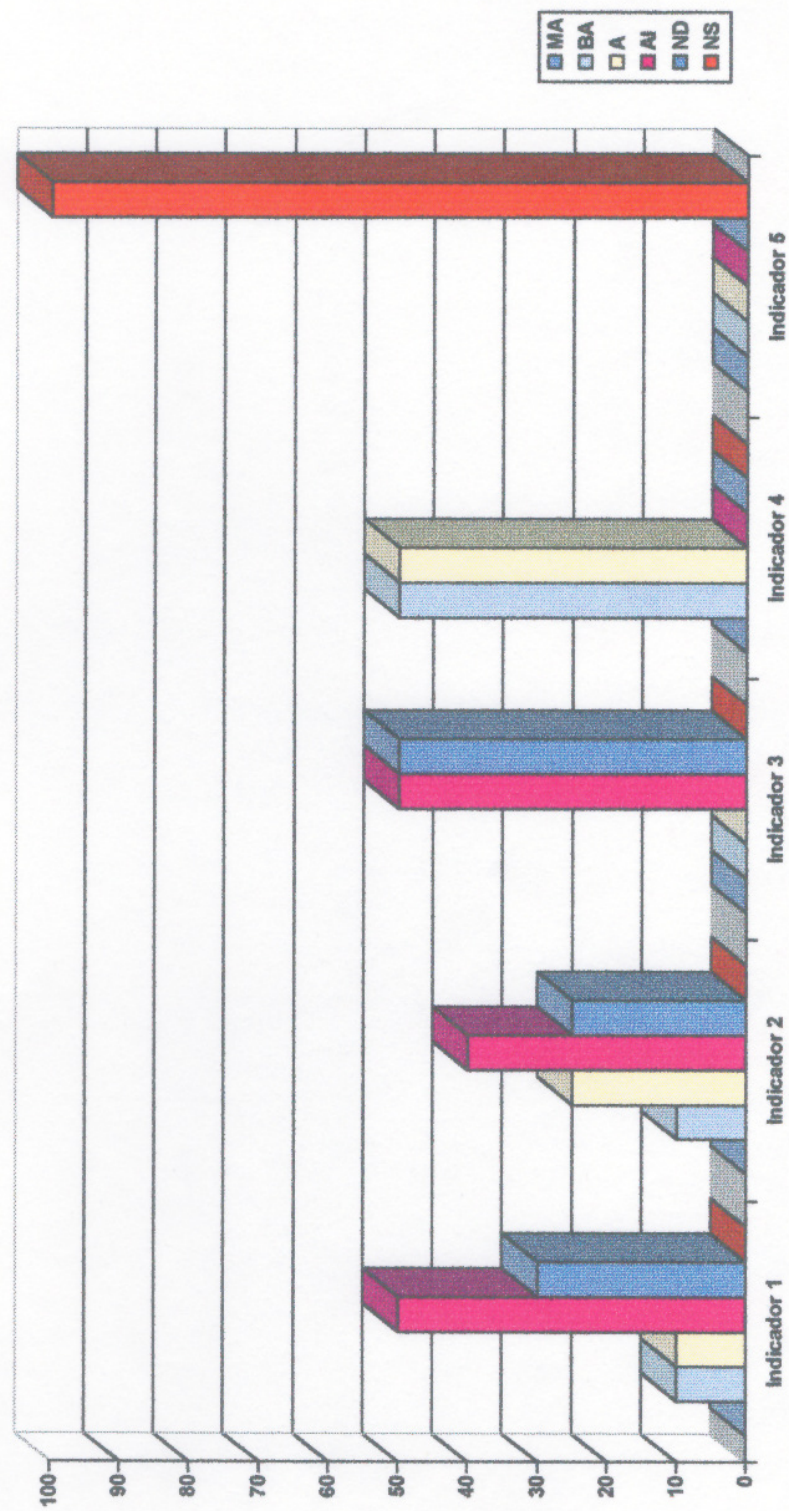
DESARROLLO DE LA VARIABLE LIDERAZGO SECTORIAL EN LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ, 2000-2001

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Integración Sectorial	0	0	2	10.0	2	10.0	10	50.0	6	30.0	0	0	20
Ejercicio de la coordinación sectorial	0	0	2	10.0	5	25.0	8	40.0	5	25.0	0	0	20
Reforzamiento de la dirección y liderazgo sectorial	0	0	0	0	0	0	10	50.0	10	50.0	0	0	20
Profesionalización y modernización de estructuras, sistemas y mecanismos	0	0	10	50.0	10	50.0	0	0	0	0	0	0	20
Creación de una instancia de coordinación público – privada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	100	20
Total	0	0	14	14.0	17	17.0	28	28.0	21	21.0	20	20.0	100.0

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA I

LIDERAZGO SECTORIAL (Variable No. 1)



Fuente: Datos del Cuadro I. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.2 Modernización de la Estructura

Esta variable incluye la reorganización institucional por direcciones, niveles de gestión, instancias de participación social, creación de las asambleas pedagógicas y del Instituto para la Investigación de la Vida Rural, el establecimiento de centros de producción de materiales didácticos y la profesionalización, descentralización y desburocratización del Ministerio de Educación.

Los resultados globales ponen en evidencia un escaso o nulo desarrollo, ya que casi el 50% de los informantes están de acuerdo en que el avance es nulo y el 22.2% opinan que es apenas incipiente. En detalle se encontró que la integración de las direcciones nacionales sólo se ha iniciado, lo mismo que la organización de los niveles de gestión; en cuyo caso, el 25% indicaron que no se han desarrollado, el 20% que apenas se inició y el 10%, que se encuentra avanzada. Llama la atención que un 20% opinó que está bastante avanzado, lo que podría estar en relación con la desinformación de un grupo de funcionarios.

En cuanto a la constitución de regiones, circuitos y zonas escolares se encontró un comportamiento similar, ya que, mientras el 50% opina que está avanzada o bastante avanzada, el resto percibe que no hay ningún desarrollo. En lo que respecta a la creación de instancias de participación social, la opinión de los informantes estuvo bastante dividida, ya que hubo casi un empate en la percepción del grado de avance entre las categorías de bastante avanzada (20.0%), avanzada

(15.0%), apenas iniciada (25%), no desarrollada (25.0%) y no sabe / no responde (20.0%).

La constitución de asambleas pedagógicas regionales y centros de colaboración se ubica en las áreas de menor desarrollo de la escala, siendo idéntica la distribución de frecuencias para cada grado de avance entre avanzada, apenas iniciada, no desarrollada y no sabe / no responde.

En lo que al Instituto de Investigación de la Vida Rural respecta, hubo consenso en que su desarrollo es apenas incipiente. Quizá el elemento de esta variable que presenta mayor nivel de desarrollo es el establecimiento de centros de producción de materiales didácticos que, aunque la mayor cantidad de respuestas se ubican en las categorías de menor progreso (apenas iniciado 30% y no desarrollado 20%), un 30% de los informantes estuvieron de acuerdo en que estaba avanzado, bastante avanzado o muy avanzado y un 20% prefirieron no opinar.

La profesionalización y desburocratización del Ministerio de Educación, lo mismo que al grado de avance del proceso de descentralización, mostraron consenso en cuanto a que el desarrollo apenas se ha iniciado.

CUADRO II

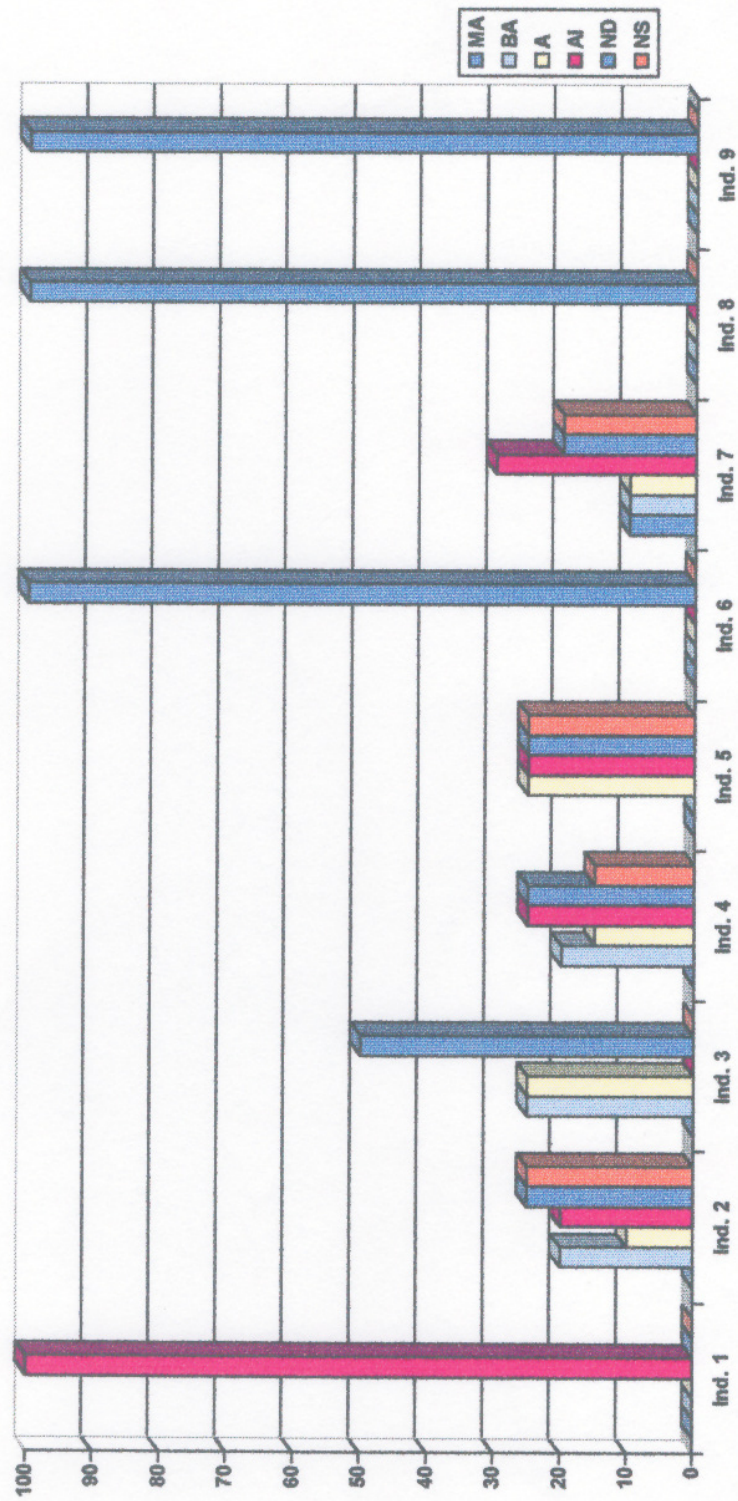
**DESARROLLO DE LA VARIABLE MODERNIZACIÓN
DE LA ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN REGIONAL
DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ, 2000-2001**

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Integración de las direcciones nacionales	0	0	0	0	0	0	20	100.0	0	0	0	0	20
Integración de niveles de gestión	0	0	4	20.0	2	10.0	4	20.0	5	25.0	5	25.0	20
Constitución de regiones, circuitos y zonas escolares	0	0	5	25.0	5	25.0	0	0	10	50.0	0	0	20
Creación de instancias de participación social	0	0	4	20.0	3	15.0	5	25.0	5	25.0	3	15.0	20
Asambleas pedagógicas regionales y centros de colaboración	0	0	0	0	5	25.0	5	25.0	5	25.0	5	25.0	20
Creación del Instituto de Investigación de la Vida Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	20	100.0	0	0	20
Establecimiento de centros de producción de materiales didácticos	2	10.0	2	10.0	2	10.0	6	30.0	4	20.0	4	20.0	20
Profesionalización y desburocratización del Ministerio de Educación	0	0	0	0	0	0	0	0	20	100.0	0	0	20
Descentralización	0	0	0	0	0	0	0	0	20	100.0	0	0	20
TOTAL	2	1.1	15	8.3	17	9.5	40	22.2	89	49.4	17	9.5	180

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA II

MODERNIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA (Variable No. 2)



Fuente: Datos del Cuadro II. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.3 Democratización de la Educación

Esta variable se refiere a la intencionalidad de universalizar la educación, ampliando la oferta de la educación preescolar, ofreciendo condiciones más adecuadas para los grupos minoritarios de la población y diversificando las metodologías vigentes, así como focalizando el gasto y desarrollando adecuaciones curriculares para las minorías étnicas. Como puede observarse en el cuadro 3, la misma presenta un desarrollo intermedio, ya que la totalidad de las opiniones se concentran en los lugares centrales de la escala, siendo la categoría de apenas incipiente la que concentra el mayor porcentaje (34.6%).

En lo que a los criterios respecta, la mitad de las personas encuestadas opina que no se han desarrollado adecuaciones curriculares para los grupos étnicos minoritarios, mientras que el resto ha notado algún grado de avance en esa materia. Idéntica opinión existe en relación con el cobro de multas a los padres por ausentismo escolar.

La política de concesión de becas parece ser el más desarrollado de los indicadores de esta variable, puesto que el 65.0% de los informantes opinan que el programa apenas se inicia, el 25.0% que está avanzado y el 10% restante que se encuentra bastante avanzado.

En cuanto a la focalización en la población más pobre, la opinión es bastante contradictoria porque un 30.0% perciben que el esfuerzo en ese campo ha sido nulo, mientras que un porcentaje igual indica que está bastante desarrollado.

También las calificaciones de apenas iniciado y avanzado obtuvieron porcentajes idénticos: 20%.

La disminución de las brechas educativas es percibida con un avance apenas incipiente, aunque el 40% coinciden en que está avanzada o bastante avanzada (20% señalan cada categoría) y 10% manifiestan que no se han reducido las brechas.

La expansión de la educación básica es, sin duda, el criterio más desarrollado, habiendo coincidido un 50% de las opiniones en que se encuentra bastante avanzada, un 30% la califican como avanzada y el restante 20% como de desarrollo incipiente.

En cuanto al desarrollo de la educación preescolar, la opinión se distribuye bastante homogéneamente en los estratos inferiores, con una mayor concentración en las categorías de no desarrollado y avanzado (30% en cada una) e idénticos porcentajes en las categorías de apenas iniciado y bastante avanzado (20% en cada una).

La diversificación metodológica referida a la educación a distancia es vista por el grueso de los informantes (40%) como apenas iniciada, mientras que las categorías de no desarrollado, avanzado y bastante avanzado, concentran cada una un 20% de las opiniones.

El avance de la focalización fue establecido mediante la percepción de dos criterios, como son: el incremento del esfuerzo financiero en áreas marginadas y la

asignación de recursos con equidad social. En ambos casos los informantes opinaron que el esfuerzo es apenas incipiente; pero el 50% de las opiniones se dividieron entre no desarrollado y avanzado. Cabe resaltar que el 10% restante opinaron que ambos criterios presentan un desarrollo bastante avanzado.

El esfuerzo de vincular la educación de jóvenes y adultos con el trabajo productivo es percibido por los informantes como apenas iniciado (40%) y avanzado (30%), no obstante lo anterior, llama la atención que 20% consideraron que no se ha desarrollado y 10% que está bastante avanzado.

La mitad de las personas encuestadas coincidieron en que el incremento de la cobertura de la educación apenas se inicia y el 30% que la reducción del analfabetismo no se ha iniciado, aunque 25% se inclinaron por las categorías de apenas iniciado y avanzado y 20% le confirieron la calificación de bastante avanzado.

CUADRO III

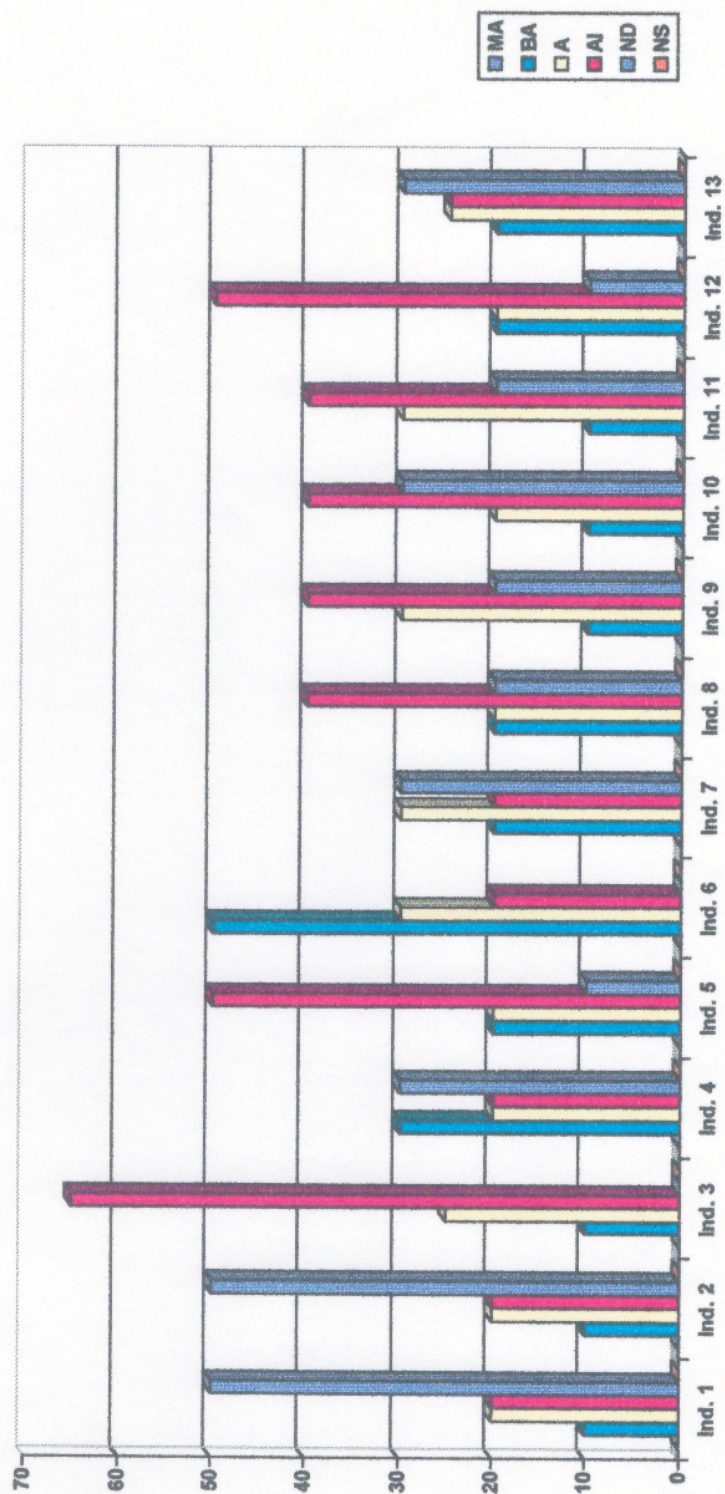
**DESARROLLO DE LA VARIABLE DEMOCRATIZACIÓN
DE LA EDUCACIÓN EN LA DIRECCIÓN REGIONAL DE
EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ, 2000-2001**

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Adecuación curricular para grupos étnicos minoritarios	0	0	2	10.0	4	20.0	4	20.0	10	50.0	0	0	20
Cobro de multas a padres por ausentismo escolar	0	0	2	10.0	4	20.0	4	20.0	10	50.0	0	0	20
Concesión de becas	0	0	2	10.0	5	25.0	13	65.0	0	0	0	0	20
Focalización en la población más pobre y con menos nivel de instrucción	0	0	6	30.0	4	20.0	4	20.0	6	30.0	0	0	20
Disminución de brechas educativas	0	0	4	20.0	4	20.0	10	50.0	2	10.0	0	0	20
Expansión de la educación básica general	0	0	10	50.0	6	30.0	4	20.0	0	0	0	0	20
Desarrollo de la educación preescolar	0	0	4	20.0	6	30.0	4	20.0	6	30.0	0	0	20
Implementación de la educación presencial y a distancia para la educación básica general	0	0	4	20.0	4	20.0	8	40.0	4	20.0	0	0	20
Incremento del esfuerzo financiero en áreas marginadas	0	0	2	10.0	6	30.0	8	40.0	4	20.0	0	0	20
Asignación de recursos con equidad social	0	0	2	10.0	4	20.0	8	40.0	6	30.0	0	0	20
Vinculación de la educación de jóvenes y adultos con el trabajo productivo	0	0	2	10.0	6	30.0	8	40.0	4	20.0	0	0	20
Incremento de la cobertura	0	0	4	20.0	4	20.0	10	50.0	2	10.0	0	0	20
Reducción del analfabetismo	0	0	4	20.0	5	25.0	5	25.0	6	30.0	0	0	20
TOTAL	0	0	48	18.4	62	23.9	90	34.6	60	23.1	0	0	260

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA III

DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN (Variable No. 3)



Fuente: Datos del Cuadro III. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.4 Atención a Necesidades e Intereses de la Niñez y la Juventud

Esta variable incluye la organización y rediseño de la orientación educativa, el impulso a la educación comunitaria, el fortalecimiento de programas de nutrición focalizados, la ampliación y consolidación de acciones de educación preventiva integral, el desarrollo de valores, la organización y ejecución de actividades deportivas, folklóricas y recreativas y el establecimiento del programa de servicio social.

Entre ellos, la ampliación y consolidación de acciones de educación preventiva integral es, a juicio de los informantes el más desarrollado, ya que 30% perciben que se encuentra avanzado y un porcentaje idéntico que se encuentra bastante avanzado. Para la mitad de los entrevistados la organización y rediseño de la orientación educativa, así como el impulso a la educación comunitaria y el fortalecimiento de programas de nutrición focalizados, tienen un avance apenas incipiente. Mientras tanto, el 35% de los funcionarios opinaron que el programa de desarrollo de valores no se ha desarrollado, en tanto que un 25% informaron que sólo se ha iniciado y otro 25% que se encuentra avanzado.

Por su lado, la organización de eventos deportivos, recreativos y folklóricos es, para el 30% de los entrevistados una actividad apenas iniciada, mientras que porcentajes idénticos (25%) perciben que no se ha desarrollado del todo o que está avanzada.

Finalmente, el establecimiento del servicio social es para el 30% de los informantes un proyecto que sólo se ha iniciado, mientras 20% opinan que no se ha desarrollado, se encuentra avanzado o bastante avanzado.

En general, el 37.9% de las personas entrevistadas perciben que el desarrollo de esta variable apenas se ha iniciado y alrededor del 20% en cada caso, que se encuentra desarrollada o que no se ha iniciado.

CUADRO IV

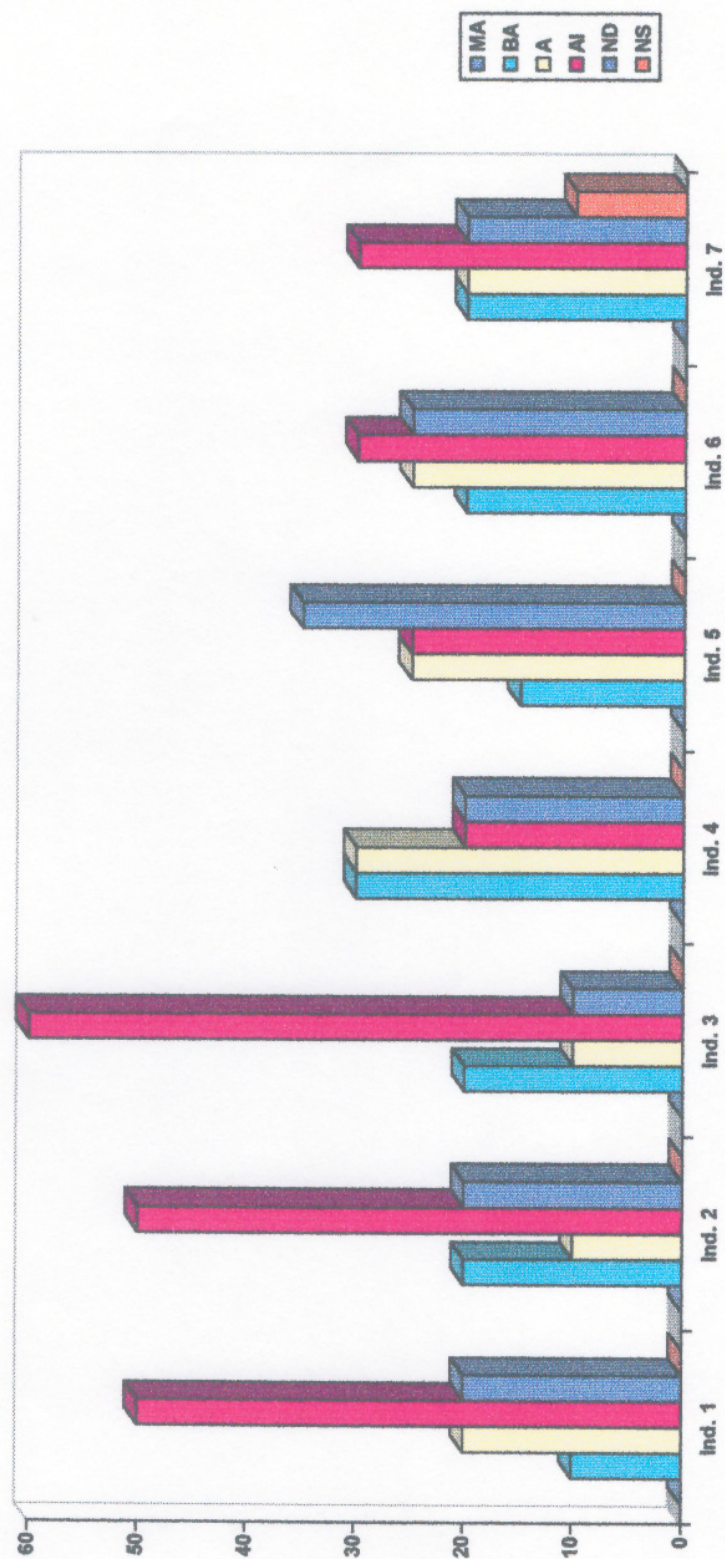
DESARROLLO DE LA VARIABLE ATENCIÓN A NECESIDADES E INTERESES DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD EN LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ, 2000-2001

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Organización y rediseño de la orientación educativa	0	0	2	10.0	4	20.0	10	50.0	4	20.0	0	0	20
Impulso a la educación comunitaria	0	0	4	20.0	2	10.0	10	50.0	4	20.0	0	0	20
Fortalecimiento de programas de nutrición focalizados	0	0	4	20.0	2	10.0	12	60.0	2	10.0	0	0	20
Ampliación y consolidación de acciones de educación preventiva integral	0	0	6	30.0	6	30.0	4	20.0	4	20.0	0	0	20
Desarrollo de valores	0	0	3	15.0	5	25.0	5	25.0	7	35.0	0	0	20
Organización y ejecución de actividades deportivas, folklóricas y recreativas	0	0	4	20.0	5	25.0	6	30.0	5	25.0	0	0	20
Establecimiento del programa de servicio social	0	0	4	20.0	4	20.0	6	30.0	4	20.0	2	10.0	20
TOTAL	0	0	27	19.3	28	20.0	53	37.9	30	21.4	2	1.4	140

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA IV

ATENCIÓN A NECESIDADES E INTERESES DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD (Variable No. 4)



Fuente: Datos del Cuadro IV. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.5 Mejoramiento de la Calidad de la Educación

Esta variable involucra todos aquellos aspectos que persiguen el mejoramiento de la calidad de la educación panameña, como son la modernización del currículo y de las metodologías didácticas, incremento de la eficiencia del sistema y de la jornada educativa anual, articulación de los sistemas regular y no regular, mejoramiento de la infraestructura y desarrollo de la investigación y la experimentación en el ámbito educativo.

El cuadro 5 muestra que en términos generales, esta variable parece tener un grado de avance mayor que las precedentes, ya que en opinión del 85% de los informantes, el desarrollo es entre apenas iniciado y muy avanzado, concentrándose la mayoría de las percepciones entre incipiente y avanzado (con 30% cada uno).

El mejoramiento de la infraestructura, el replanteamiento del modelo pedagógico, el rediseño curricular, el incremento de la eficiencia interna y mejoramiento de la calidad y la experimentación se ubican entre los elementos más desarrollados, ya que fueron percibidos por la mayoría entre avanzados y muy avanzados. Con un desarrollo intermedio se perciben la evaluación, investigación e innovación educativa, la innovación didáctica, el establecimiento del servicio social, el incremento de la jornada escolar y la articulación entre los sistemas regular y no regular. El menor avance, según los informadores se observa en la atención especial a centros multigrado.

Llama la atención la dispersión de las respuestas respecto al avance de la diversificación de la oferta educativa, ya que hay respuestas en todo el espectro, aunque con mayor concentración en no desarrollado y no sabe / no responde.

CUADRO V

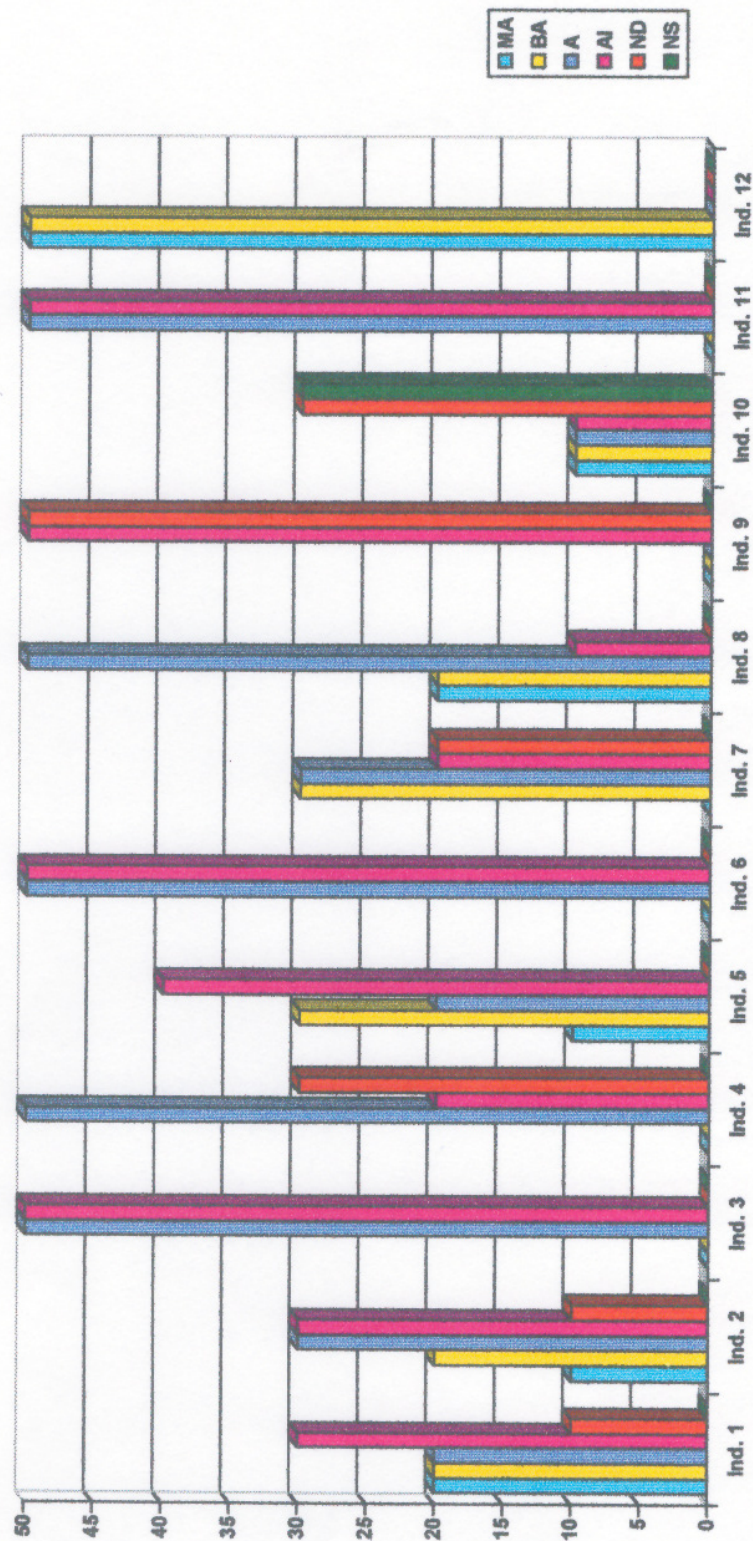
**DESARROLLO DE LA VARIABLE MEJORAMIENTO
DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LA DIRECCIÓN
REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ, 2000-2001**

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Replanteamiento del modelo pedagógico y educativo	4	20.0	4	20.0	4	20.0	6	30.0	2	10.0	0	0	20
Rediseño curricular y su aplicación universal	2	10.0	4	20.0	6	30.0	6	30.0	2	10.0	0	0	20
Evaluación, investigación e innovación educativa	0	0	0	0	10	50.0	10	50.0	0	0	0	0	20
Establecimiento del servicio social	0	0	0	0	10	50.0	4	20.0	6	30.0	0	0	20
Incremento de eficiencia interna y mejoramiento de la calidad	2	10.0	6	30.0	4	20.0	8	40.0	0	0	0	0	20
Aumento de la jornada escolar en 100 horas al año	0	0	0	0	10	50.0	10	50.0	0	0	0	0	20
Articulación de los sistemas regular y no regular	0	0	6	30.0	6	30.0	4	20.0	4	20.0	0	0	20
Experimentación	4	20.0	4	20.0	10	50.0	2	10.0	0	0	0	0	20
Atención especial a centros multigrado	0	0	0	0	0	0	10	50.0	10	50.0	0	0	20
Oferta educativa diversificada y prácticas tecnológicas	2	10.0	2	10.0	2	10.0	2	10.0	6	30.0	6	30.0	20
Innovación didáctica	0	0	0	0	10	50.0	10	50.0	0	0	0	0	20
Construcción, remodelación y aprovechamiento óptimo de la infraestructura	10	50.0	10	50.0	0	0	0	0	0	0	0	0	20
TOTAL	24	10.0	36	15.0	72	30.0	72	30.0	30	12.5	6	2.5	240

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA V

MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (Variable No. 5)



Fuente: Datos del Cuadro V. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.6 Desarrollo Profesional

La variable desarrollo profesional involucra aquellos elementos que buscan mejorar las prerrogativas, la capacidad y el desempeño del personal docente y los directores de los establecimientos educativos. El grado de implementación general fue de avanzado y bastante avanzado, con 52.5% entre ambos; sin embargo, el 25.0% de los informantes opinaron que se trata de una variable apenas iniciada, el 12.5% que no ha sido desarrollada y contradictoriamente un 10.0% piensa que está muy avanzado.

Los elementos más desarrollados de esta variable eran la creación del sistema de formación y capacitación del personal docente, la organización y funcionamiento del sistema de capacitación continua y la formación continua del personal docente y directores para el desarrollo del conocimiento y herramientas, todos ellos calificados como avanzados y bastante avanzados. La creación de incentivos profesionales y sociales, así como la creación de estímulos para el personal docente fueron, a juicio de los entrevistados, los aspectos menos avanzados. Llama la atención que el desarrollo e implementación de la ley de carrera docente es percibida por igual número de informantes en cada una de las opciones de avance.

CUADRO VI

**GRADO DE AVANCE DE LA VARIABLE
DESARROLLO PROFESIONAL EN LA DIRECCIÓN
REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ, 2000-2001**

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Creación del sistema nacional de formación y capacitación del personal docente	4	20.0	6	30.0	6	30.0	4	20.0	0	0	0	0	20
Organización y funcionamiento de un sistema de capacitación continua	2	10.0	4	20.0	10	50.0	2	10.0	2	10.0	0	0	20
Capacitación del personal docente y directivo que participa en el proceso de transformación	0	0	8	40.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	0	0	20
Formación, capacitación y motivación del personal	0	0	8	40.0	8	40.0	4	20.0	0	0	0	0	20
Creación de incentivos profesionales y sociales	0	0	4	20.0	4	20.0	6	30.0	6	30.0	0	0	20
Formación continua para el mejoramiento del nivel de conocimiento y herramientas de docentes y directores	4	20.0	4	20.0	4	20.0	6	30.0	2	10.0	0	0	20
Desarrollo e implementación de la ley de carrera docente	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	0	0	20
Creación de sistema de estímulos al personal	2	10.0	2	10.0	4	20.0	10	50.0	2	10.0	0	0	20
TOTAL	16	10.0	40	25.0	44	27.5	40	25.0	20	12.5	0	0	160

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA VI
DESARROLLO PROFESIONAL
 (Variable No. 6)



Fuente: Datos del Cuadro VI. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.7 Tecnología y Recursos Didácticos

Esta variable involucra el conjunto de aspectos relacionados con la introducción de la tecnología en el sistema educativo, el mejoramiento y disponibilidad de material didáctico, la creación y utilización de museos u otros recursos educativos y la promoción y apoyo a la investigación.

El desarrollo de esta variable es más bien incipiente, ya que más del 75% de los informantes coincidieron en que era entre nulo y avanzado. Los criterios que se consideran más evolucionados son la promoción y apoyo a la investigación (60% lo perciben entre avanzado y bastante avanzado); creación, integración y utilización de museos (también 60% lo identifican entre avanzado y muy avanzado); la disponibilidad de laboratorios informáticos, libros de aula, guías y materiales didácticos en todos los centros educativos (60% lo consideran entre avanzado y bastante avanzado); provisión de recursos humanos, técnicos y didácticos para la educación especial (60% lo perciben entre avanzado y bastante avanzado). En el cuadro 7 se presentan los resultados obtenidos.

CUADRO VII

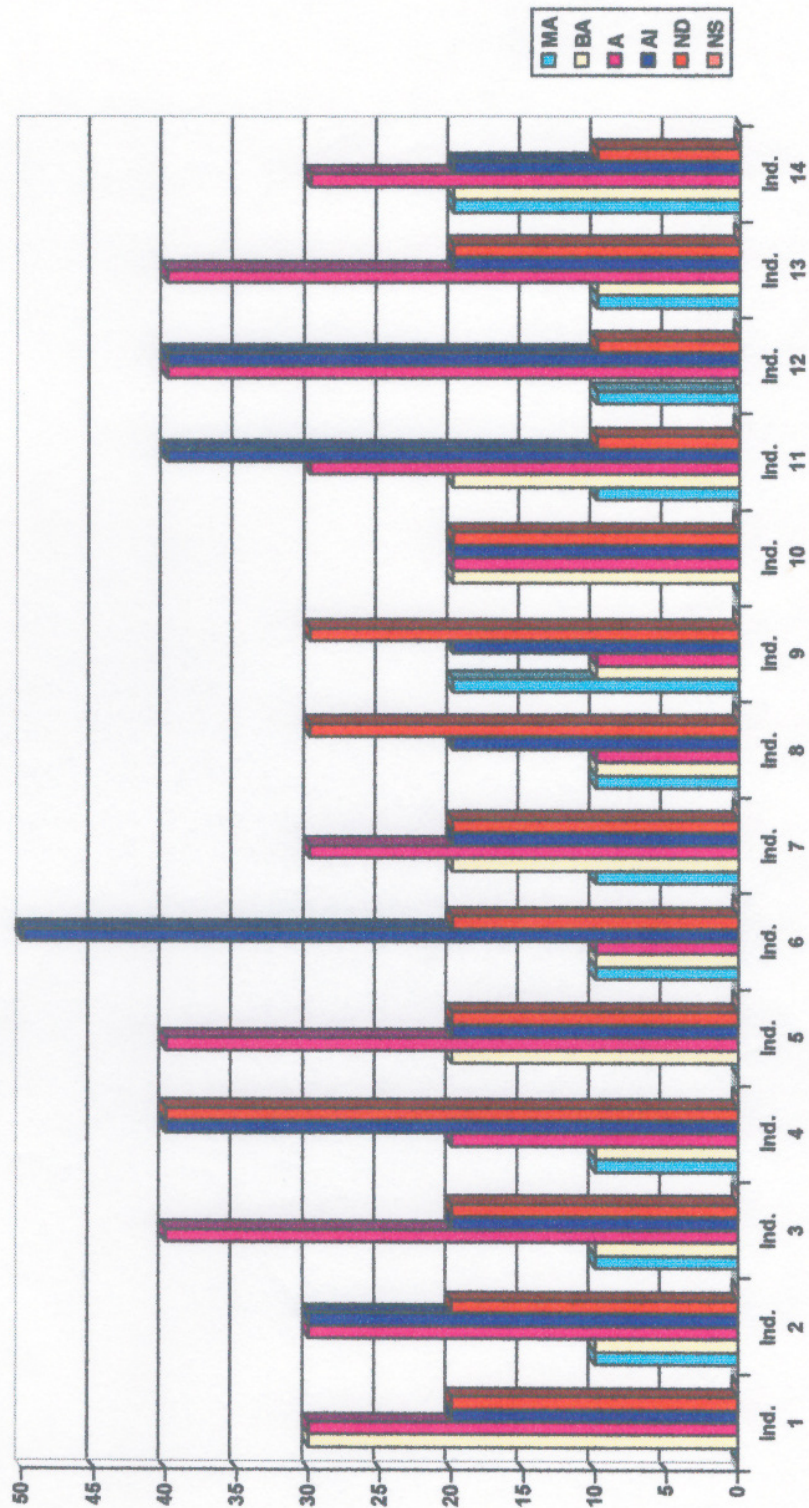
**DESARROLLO DE LA VARIABLE TECNOLOGÍA Y
RECURSOS DIDÁCTICOS EN LA DIRECCIÓN REGIONAL
DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ, 2000-2001**

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Promoción y apoyo a la investigación	0	0	6	30.0	6	30.0	4	20.0	4	20.0	0	0	20
Producción de textos y libros escolares	2	10.0	2	10.0	6	30.0	6	30.0	4	20.0	0	0	20
Creación, integración y utilización de museos	2	10.0	2	10.0	8	40.0	4	20.0	4	20.0	0	0	20
Creación de bibliotecas	2	10.0	2	10.0	4	20.0	8	40.0	8	40.0	0	0	20
Disponibilidad en todos los centros educativos de laboratorios informáticos, libros de aula, guías y materiales didácticos	0	0	4	20.0	8	40.0	4	20.0	4	20.0	0	0	20
Dotación de equipos educativos	2	10.0	2	10.0	2	10.0	10	50.0	4	20.0	0	0	20
Provisión de recursos humanos, técnicos y didácticos para la educación especial	2	10.0	4	20.0	6	30.0	4	20.0	4	20.0	0	0	20
Posesión de recursos y herramientas didácticas para la educación especial	2	10.0	2	10.0	2	10.0	4	20.0	6	30.0	0	0	20
Fortalecimiento de procesos para la producción o adquisición de textos, manuales, guías didácticas, materiales de auto aprendizaje, equipamiento de laboratorios y talleres	4	20.0	2	10.0	2	10.0	4	20.0	6	30.0	0	0	20
Incorporación de tecnologías modernas (informáticas)	0	0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	0	0	20
Descentralización de decisiones de adquisición, producción y distribución de tecnologías educativas	2	10.0	4	20.0	6	30.0	8	40.0	2	10.0	0	0	20
Modernización de los programas de formación y capacitación docente	2	10.0	0	0	8	40.0	8	40.0	2	10.0	0	0	20
Unificación de criterios entre entidades formadoras de personal docente y administrativo	2	10.0	2	10.0	8	40.0	4	20.0	4	20.0	0	0	20
Evaluación y rediseño de la Escuela Normal Juan D. Arosemena	4	20.0	4	20.0	6	30.0	4	20.0	2	10.0	0	0	20
TOTAL	26	9.3	40	14.8	76	27.1	76	27.1	58	21.7	0	0	280

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA VII

TECNOLOGÍA Y RECURSOS DIDÁCTICOS (Variable No. 7)



Fuente: Datos del Cuadro VII. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.8 Evaluación de la Calidad de la Educación

En el cuadro 8 se puede observar que el 55% de los informantes consideran que el avance de la evaluación de la calidad es entre avanzado y con avance incipiente en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí. En cuanto al establecimiento del sistema propiamente, la totalidad de las observaciones señalan estas categorías; pero, respecto al resto de los elementos incluidos en esta variable, la distribución resulta muy homogénea entre todas las categorías, con tendencia a ubicarse en el menor nivel de desarrollo (no desarrollada).

CUADRO VIII

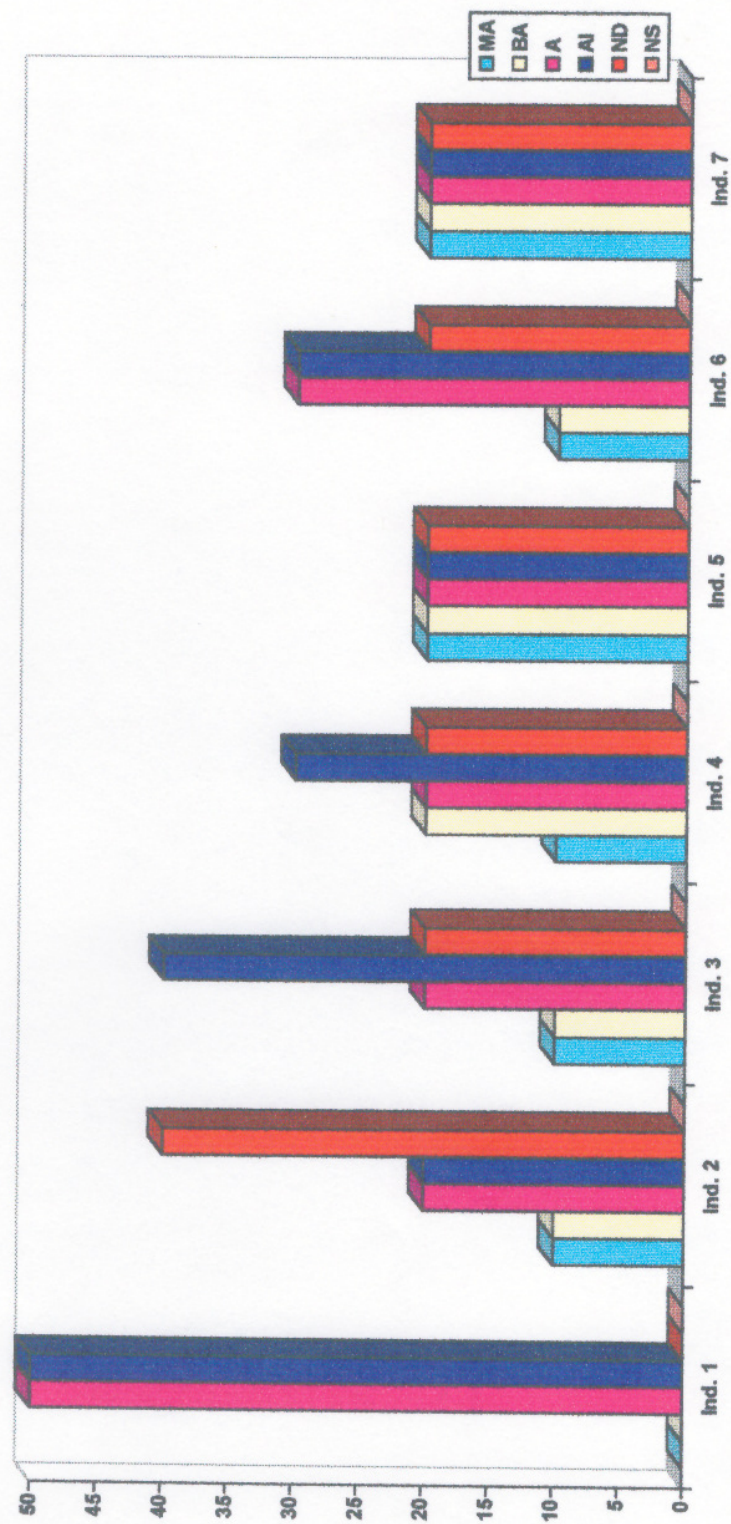
**DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD
EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DECENAL
DE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA
DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ,
2000-2001**

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Establecimiento del sistema de evaluación para la gestión	0	0.0	0	0.0	10	50.0	10	50.0	0	0.0	0	0.0	20
Acreditación y supervisión de centros particulares de enseñanza y de educación especial	2	10.0	2	10.0	4	20.0	4	20.0	8	40.0	0	0.0	20
Funcionamiento del Sistema Nacional de la Calidad de la Educación	2	10.0	2	10.0	4	20.0	8	40.0	4	20.0	0	0.0	20
Desarrollo y operación del Sistema de Evaluación Educativa	2	10.0	4	20.0	4	20.0	6	30.0	4	20.0	0	0.0	20
Creación de pruebas de desempeño y avance estudiantil	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	0	0.0	20
Revisión y reorientación de la función supervisora	2	10.0	2	10.0	6	30.0	6	30.0	4	20.0	0	0.0	20
Fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa para implementar el sistema de pruebas	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	0	0.0	20
TOTAL	16	11.4	18	12.9	36	25.7	42	30.0	28	20.0	0	0	140

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA VIII

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD (Variable No. 8)



Fuente: Datos del Cuadro VIII. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.9 Fortalecimiento de la Gestión y el Financiamiento

El 70% de los informantes encontró que esta variable se encuentra con un desarrollo entre nulo y apenas incipiente, siendo una de las que muestran menor avance. Lo anterior resulta contradictorio, ya que la operacionalización de la Estrategia Decenal de Modernización Educativa descansa en gran medida en el desarrollo de la capacidad local de gestión y financiamiento.

Entre los indicadores con menos avance están la elaboración y discusión de planes anuales, la descentralización de decisiones y funciones, la modernización del sistema de información, la creación de redes distritales para el fomento de la micro – planificación, el desarrollo de una gestión financiera por programas, la formulación de un proyecto para fomentar la regionalización y la descentralización y la orientación técnica y normativa para los directores regionales. Todos esos se concentran entre apenas incipientes y no desarrollados.

También parece contradictorio que algunos de los informantes calificaron como muy avanzados o bastante avanzados, los siguientes indicadores: planificación y gestión modernas, descentralizadas y eficientes, autonomía y fortalecimiento de centros educativos, impulso a la regionalización y descentralización, identificación y uso de fuentes alternas de financiamiento y mejoramiento de la eficacia y la eficiencia.

CUADRO IX

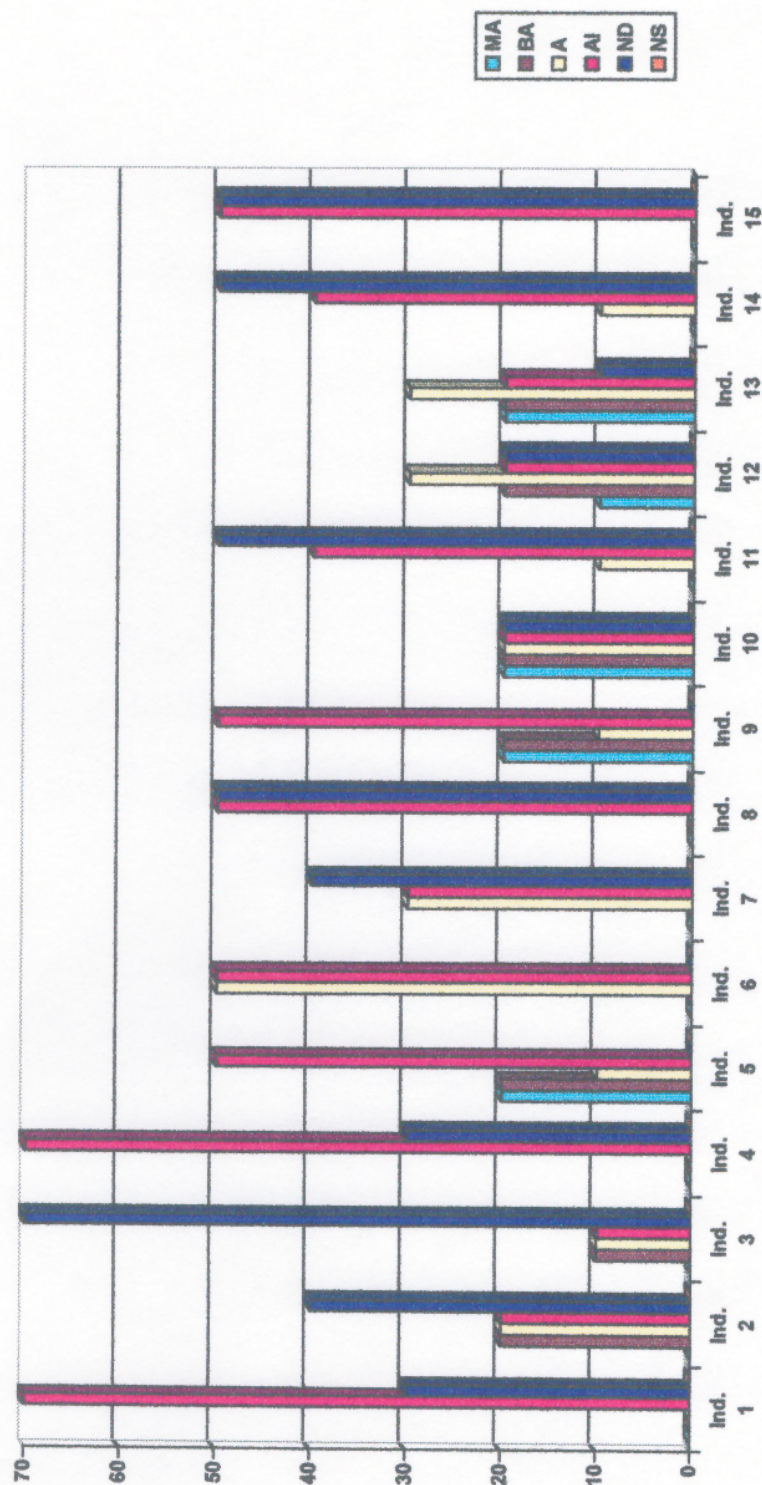
**DESARROLLO DEL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN
Y EL FINANCIAMIENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
ESTRATEGIA DECENAL DE MODERNIZACIÓN DE LA
EDUCACIÓN EN LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN
DE CHIRIQUÍ, 2000-2001**

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Elaboración y discusión de planes anuales	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	70.0	6	30.0	0	0.0	20
Administración local del fondo de matrícula	0	0.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	8	40.0	0	0.0	20
Disposición del 25% de las rentas municipales por la educación oficial	0	0.0	2	10.0	2	10.0	2	10.0	14	70.0	0	0.0	20
Descentralización de decisiones y funciones	0	0.0	0	0.0	0	0.0	14	70.0	6	30.0	0	0.0	20
Planificación y gestión moderna, descentralizada y eficiente	4	20.0	4	20.0	2	10.0	10	50.0	0	0.0	0	0.0	20
Creación de la red para articular la planificación educativa, programación y control de gestión	0	0.0	0	0.0	10	50.0	10	50.0	0	0.0	0	0.0	20
Modernización del sistema de información	0	0.0	0	0.0	6	30.0	6	30.0	8	40.0	0	0.0	20
Creación de redes distritales para el fomento de la micro – planificación	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	50.0	10	50.0	0	0.0	20
Autonomía y fortalecimiento de centros educativos	4	20.0	4	20.0	2	10.0	10	50.0	0	0.0	0	0.0	20
Impulso a la regionalización y descentralización	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	0	0.0	20
Desarrollo de una gestión financiera por programas	0	0.0	0	0.0	2	10.0	8	40.0	10	50.0	0	0.0	20
Identificación y uso de fuentes alternas de financiamiento	2	10.0	4	20.0	6	30.0	4	20.0	4	20.0	0	0.0	20
Mejoramiento de la eficacia y la eficiencia	4	20.0	4	20.0	6	30.0	4	20.0	2	10.0	0	0.0	20
Creación de un proyecto para apoyar la regionalización y descentralización	0	0.0	0	0.0	2	10.0	8	40.0	10	50.0	0	0.0	20
Orientación normativa y técnica a los directores regionales	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	50.0	10	50.0	0	0.0	20
TOTAL	18	6.0	26	8.7	46	15.3	118	39.3	92	30.7	0	0.0	300

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA IX

FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y EL FINANCIAMIENTO (Variable No. 9)



Fuente: Datos del Cuadro IX. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.10 Concertación para la Modernización

También en este caso, el desarrollo de la variable es muy pobre, según la percepción de los informantes, ya que el 53% encuentran que sus indicadores tienen un avance apenas incipiente o es nulo. La constitución y funcionamiento de Consejos Educativos y la creación del Consejo Nacional para la Calidad de la Educación, resultaron ser los que muestran mayor atraso. La única área casi totalmente desarrollada es el refuerzo del papel de los padres en la educación.

CUADRO X

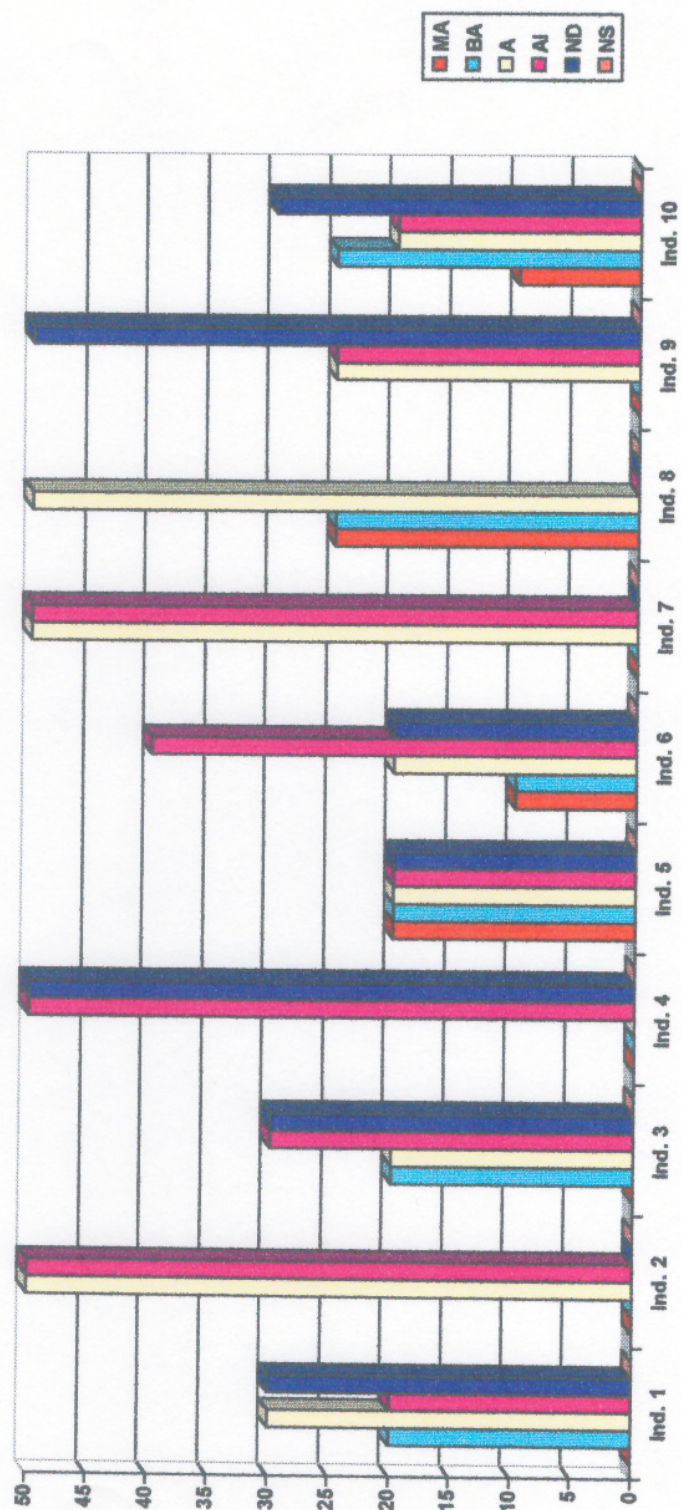
**DESARROLLO DE LA VARIABLE CONCERTACIÓN PARA
LA MODERNIZACIÓN. ESTRATEGIA DECENAL
DE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA
DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE CHIRIQUÍ, 2000-2001**

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Promoción y organización de la participación social	0	0.0	4	20.0	6	30.0	4	20.0	6	30.0	0	0.0	20
Participación y movilización social	0	0.0	0	0.0	10	50.0	10	50.0	0	0.0	0	0.0	20
Funcionamiento de programas de orientación y capacitación para padres	0	0.0	4	20.0	4	20.0	6	30.0	6	30.0	0	0.0	20
Creación y funcionamiento de Consejos Educativos	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	50.0	10	50.0	0	0.0	20
Establecimiento de acuerdos y alianzas para potenciar la investigación y la innovación	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	0	0.0	20
Creación de Juntas de Educación en el 75% de los municipios	2	10.0	2	10.0	4	20.0	8	40.0	4	20.0	0	0.0	20
Creación de alianzas con diversos actores sociales	0	0.0	0	0.0	10	50.0	10	50.0	0	0.0	0	0.0	20
Reforzamiento del papel de los padres en la enseñanza	5	25.0	5	25.0	10	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	20
Creación del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Calidad en la Educación	0	0.0	0	0.0	5	25.0	5	25.0	10	50.0	0	0.0	20
Creación de la Comisión de Modernización del Sistema Educativo Nacional y sus comisiones regionales	2	10.0	4	20.0	4	20.0	4	20.0	6	30.0	0	0.0	20
TOTAL	13	6.5	23	11.5	57	28.5	61	30.5	46	23.0	0	0.0	200

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA X

CONCERTACIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN (Variable No. 10)



Fuente: Datos del Cuadro X. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.11 Consulta y Concertación de la Estrategia

Esta variable es quizá la que muestra el mayor desarrollo por cuanto muchos de los indicadores que la constituyen están vinculados con la creación misma de la Estrategia. Sin embargo, parece que ha fallado la concertación con los diversos sectores sociales involucrados; también llama la atención que el Congreso Nacional para la Modernización de la Educación Panameña, no se haya realizado.

CUADRO XI

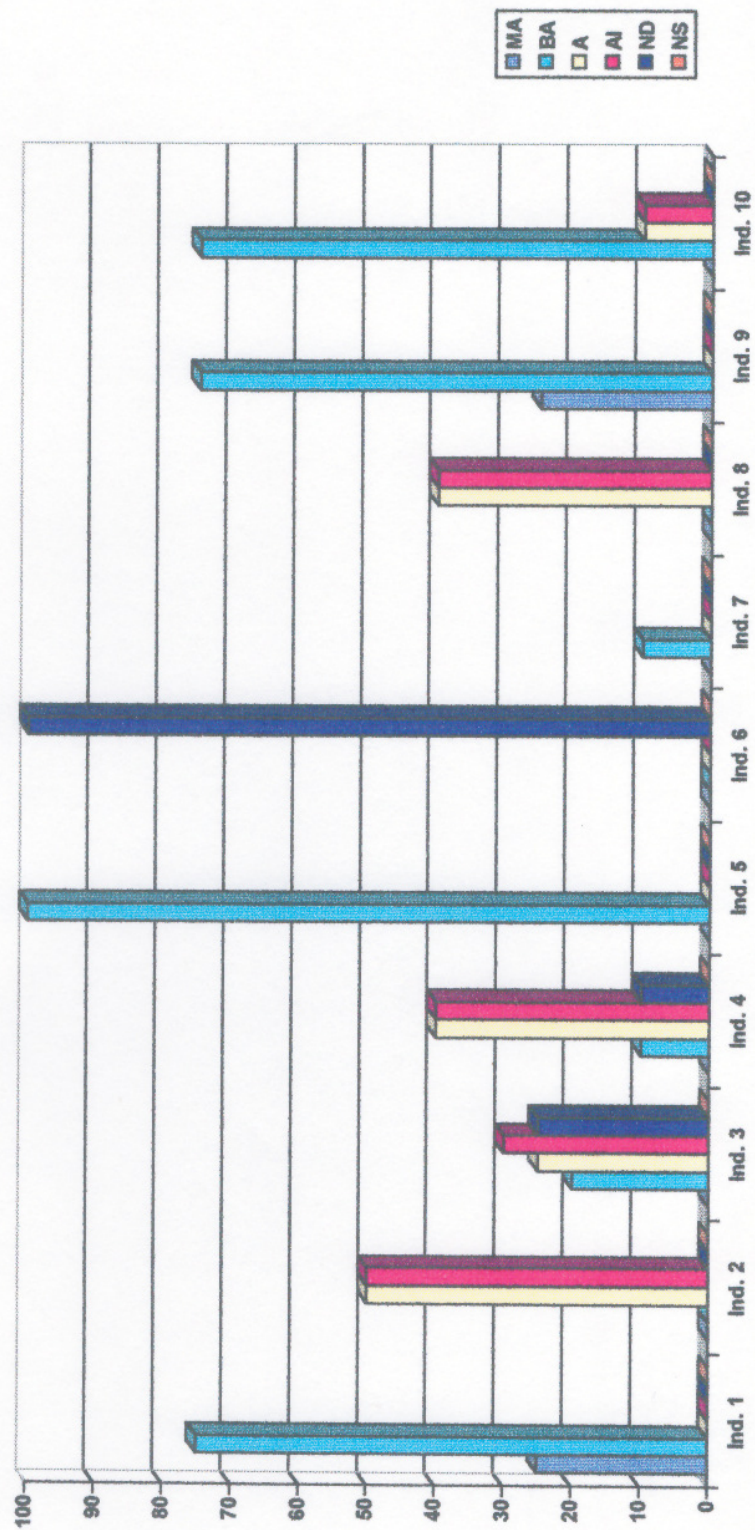
**DESARROLLO DE LA VARIABLE CONSULTA Y CONCERTACIÓN
ESTRATEGIA DECENAL DE MODERNIZACIÓN DE LA
EDUCACIÓN EN LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN
DE CHIRIQUÍ, 2000-2001**

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Realización de tres talleres nacionales para la elaboración de la estrategia	5	25.0	15	75.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	20
Realización de congresos regionales en cada provincia	0	0.0	0	0.0	10	50.0	10	50.0	0	0.0	0	0.0	20
Reuniones y talleres en escuelas y comunidades	0	0.0	4	20.0	5	25.0	6	30.0	5	25.0	0	0.0	20
Reuniones con gremios docentes, universidades, partidos políticos, empresarios e iglesias	0	0.0	2	10.0	8	40.0	8	40.0	2	10.0	0	0.0	20
Programa de radio y televisión	0	0.0	20	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	20
Realización del Congreso Nacional de Modernización de la Educación Panameña	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	20	100.0	0	0.0	20
Adopción y firma del Pacto Social por la Educación Panameña	0	0.0	20	10.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	20
Elaboración y distribución de fascículos	0	0.0	0	0.0	8	40.0	8	40.0	0	0.0	0	0.0	20
Preparación y publicación de artículos y suplementos de periódicos	5	25.0	15	75.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	20
Realización de talleres, seminarios y foros	0	0.0	15	75.0	2	10.0	2	10.0	0	0.0	0	0.0	20
TOTAL	10	5.0	91	45.5	33	16.5	34	17.0	27	13.5	0	0.0	200

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA XI

CONSULTA Y CONCERTACIÓN DE LA ESTRATEGIA (Variable No. 11)



Fuente: Datos del Cuadro XI. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

5.12 Ejecución y Seguimiento

Esta variable muestra, a juicio de los informantes, un grado intermedio de desarrollo, lo cual resulta curioso, ya que dentro de la lógica de la operacionalización de una política, el seguimiento sería el último elemento en ejecutarse y por supuesto, se esperaría un mayor desarrollo de todos los demás. Quizá esto se debe a que en ella se incluyen tres indicadores que tienen que ver con la formulación de planes, lo cual es lógico que se realice al inicio de la ejecución.

CUADRO XII

**DESARROLLO DE LA VARIABLE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO
DE LA ESTRATEGIA DECENAL DE MODERNIZACIÓN DE LA
EDUCACIÓN EN LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN
DE CHIRIQUÍ, 2000-2001**

Indicador	MA		BA		A		AI		ND		NS		Total
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
Elaboración de planes estratégico quinquenales y anuales, regionales y nacionales	0	0.0	8	40.0	8	40.0	4	20.0	0	0.0	0	0.0	20
Implementación de proyectos	0	0.0	2	10.0	16	80.0	2	10.0	0	0.0	0	0.0	20
Elaboración y desarrollo de planes de instituciones educativas	0	0.0	0	0.0	10	50.0	10	50.0	0	0.0	0	0.0	20
Implementación y seguimiento de experiencias innovadoras	0	0.0	10	50.0	8	40.0	2	10.0	0	0.0	0	0.0	20
Acciones de seguimiento del avance de los planes	0	0.0	4	20.0	10	50.0	6	30.0	0	0.0	0	0.0	20
Evaluaciones del cumplimiento de la Estrategia	0	0.0	4	20.0	4	20.0	6	30.0	6	30.0	0	0.0	20
TOTAL	0	0.0	28	23.3	56	46.7	30	25.0	6	5.0	0	0.0	120

Fuente: Investigación realizada por la autora

GRÁFICA XII

EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO (Variable No. 12)



Fuente: Datos del Cuadro XII. MA: Muy Avanzado BA: Bastante Avanzado A: Avanzado AI: Apenas Iniciado ND: No Desarrollado NS: No Sabe

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

Los resultados obtenidos nos permiten concluir:

1. Los cambios provocados por la modernización y la globalización obligan a los países a responder de una manera dinámica a las demandas del nuevo siglo y a reajustar la estructura organizativa del Estado, para hacer uso de los limitados recursos disponibles y un manejo racional de la incertidumbre que provocan estos cambios.
2. Los conceptos de reforma del Estado y descentralización, tienen interpretaciones muy variables: según el enfoque y el nivel de conciencia adquirida y de los intereses nacionales o internacionales que se afectan por cada uno de los esquemas.
3. A lo interno del país se promueven procesos de descentralización a los que se les da un sustento en el período de gobierno estudiado a través de una transformación de la legislación con leyes de la República que le dan continuidad, pero que se ven detenidos con los cambios de gobierno del proceso democrático.

4. El proceso de descentralización se convierte en un proceso democratizador cuando delega poder y recursos y les asigna responsabilidades y derechos a las diferentes fuerzas sociales involucradas en el desarrollo nacional para la toma de decisiones. Esto no se encuentra en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí ya que no detenta poder de decisión, ni ejecución.
5. En los puestos directivos de la Dirección Regional de Educación de Chiriquí se detecta un desconocimiento de las políticas públicas de gobierno, lo que hace una administración deficiente.
6. No existe un proceso de planificación, negociación ni concertación, por lo tanto no se puede esperar priorización de las necesidades ni racionalización en el uso de los recursos.
7. La comunicación interna y externa, pilar del intercambio de información como fuente de poder, no tiene canales formales establecidos en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, lo que provoca concentraciones indeseables de la información que imposibilita la realización de los procesos deseados.
8. La organización y estructura de la Dirección Regional de Educación de Chiriquí no facilitan el logro de los objetivos de la Estrategia Decenal de Modernización.

9. Existe una baja capacidad técnica y administrativa para ejecutar los planes impuestos por la Estrategia Decenal de Modernización, ocasionado en la mayoría de los casos por los cambios políticos efectuados por el gobierno actual.
10. El modelo administrativo actual no ha logrado desarrollar estrategias de modernización, ya que está siguiendo patrones del modelo administrativo anterior a la implementación de la Estrategia de Modernización, lo que le impide alcanzar los objetivos de la política educativa.
11. Se detectó un estancamiento de los administrativos de la Dirección Regional de Educación en el ejercicio de funciones secundarias tradicionales, caracterizado por la prestación inadecuada de servicios.
12. En definitiva, la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí, no se está desarrollando en su totalidad en la actualidad, debido más que nada a los cambios políticos, dificultades económicas y presiones sociales.

6.2 Recomendaciones

1. El Gobierno actual debe respetar los logros alcanzados en materia de modernización del proceso educativo para que se logre un verdadero cambio en lo interno y externo del servicio educativo.

2. Por ello es necesario que se realice un análisis por parte de altos funcionario del Ministerio de Educación en lo relacionado al proceso de ejecución y verificar que lo propuesto se esté implementando y desarrollando conforme a lo planificado.
3. Igualmente, es necesario identificar los factores que más influencia ejercen sobre dicho proceso para tomar las medidas correctivas adecuadas.
4. Una parte integral en el desarrollo y ejecución del proyecto debe ser una estructura descentralizada de desarrollo personal y lograr un aumento de la capacidad de planeamiento, manejo y administración del sistema educativo en el ámbito regional.
5. El Ministerio de Educación, apoyado por el actual Gobierno, debe adecuar la estructura administrativa a la Ley, basado en la modernización y actualización.
6. El Ministerio de Educación debe desarrollar y optimizar los recursos humanos mediante la implementación de las carreras administrativas y docentes.
7. El Ministerio de Educación debe continuar con el propósito de desconcentrar y regionalizar la planificación y administración de los servicios educativos.

8. Racionalizar las inversiones en el sector educativo y flexibilizar la estructura administrativa a los procesos de innovación y cambio.
9. Las Direcciones Regionales de Educación deben nombrar directivos que conozcan a plenitud las políticas públicas y de Gobierno para lograr una administración más efectiva.
10. Los incentivos laborales, la planificación del recurso humano, la implementación de nuevas tecnologías, la capacitación permanente del personal y la minimización de manejos políticos, la equidad y democratización del servicio educativo, contribuirán a la flexibilidad, eficiencia y efectividad de la ejecución administrativa en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí.

CAPÍTULO VII

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ANEXOS

7.1 Bibliografía

Libros

- AGUILAR V., LUIS. **La implementación de las políticas.** Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1994.
- ARAÚZ ROVIRA, JOSÉ. **Metodología de investigación.** Panamá. 1990.
- BLACK, J. **Preparación de personal competente.** 3^{ra} edición. Editorial McGraw-Hill S.A. México. 1983.
- BERENSO D., MAK. **Estadística básica en administración.** Editorial Prentice Hall Hispanoamericana. México. 1992.
- BECKHARD y PRITCHARD. **Lo que las empresas deben hacer para lograr una transformación total.** Editorial Norma. Colombia. 1995.
- BELLOVENCE, MICHEL. **Las políticas gubernamentales.** Traducción Ángela Aris. Costa Rica. 1984.
- CHIAVENATO, IDALBERTO. **Introducción a la teoría general de la administración.** Editorial McGraw-Hill. México. 1995.
- GÜENDEL, LUDWING. **Estado, política y administración pública.** San José, ICAP. 1995.
- HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C. y C. BATISTA. **Metodología de la investigación.** Editorial McGraw-Hill Interamericana. México. 1997.

- KEITHEY, SCHREINER. **Manual para la elaboración de tesis, monografías e informes.** 1^{ra} edición. South Western Publishing Co. 1980.
- KOONTZ y WEINRICH. **Administración, una apertura global.** Editorial McGraw-Hill. México. 1998.
- KUME, HITOSHI. **Herramientas estadísticas básicas para el mejoramiento de la calidad.** Editorial Norma. Colombia. 1996.
- LEVIN, J. **Fundamentos de estadística de la investigación social.** Isorper Roul Interamericana. México, D.F. 1990.
- LEVIS U., CRAHON V. **La eficiencia administrativa.** Editorial Norma. Bogotá, Colombia. 1991.
- McGEHEEW T., HAYER P. W. **Capacitación, adiestramiento y formación profesional.** II edición. Editorial Limusa, S.A. México. 1992.
- MENÉNDEZ, C. **La administración moderna.** 1^{ra} edición. Editorial Impresa. España. 1983.
- NOISBITT, ABURDE. **Mega tendencias 2000.** Editorial Norma. Colombia. 1993.
- OFFE, CLOVE. **La política social y la teoría del Estado.** EMAP. México. 1995.
- PICÓ, JOSEPH. **Teorías sobre el estado del bienestar.** México. 1994.
- PLAN CHAPMAN. **Políticas públicas para el desarrollo integral. Desarrollo social con eficiencia económica.** Panamá. Sept. De 1994.
- SAMPIERI, COLLADO y LUCIO. **Metodología de la investigación.** editorial McGraw-Hill. México. 1999.
- STONER J., FREEMAN E. **Administración.** V edición. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. México. 1994.

TERRY, FRANKLIN. **Principios de administración.** CECSA. México. 1987.

VANEGAS, PEDRO. **Algunos elementos de investigación.** 1^{ra} edición. San José, Costa Rica. 1988

WEISS, W. H. **Guía práctica para la toma de decisiones (Desarrollo Gerencial).** Editorial Norma. Bogotá, Colombia. 1994.

Publicaciones Oficiales

Constitución Política de la República de Panamá.

Ley Orgánica de Educación. Ley 47 de 1946 modificada por la Ley 34 de 6 de julio de 1995. Primera edición. 1995.

Ministerio de Educación. Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña (1996-2006). Panamá, 1995.

_____. Plan de acción 1995 - 1997. Panamá. 1995.

Ministerio de Educación. Oficina de Desarrollo Institucional. Manual de Organización, funciones y atribuciones de la provincia de Chiriquí - Chiriquí, 1998.

Revistas

Acción y Reflexión Educativa. Revista especializada del Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación (ICASE). Universidad de Panamá. Sept. 2001.

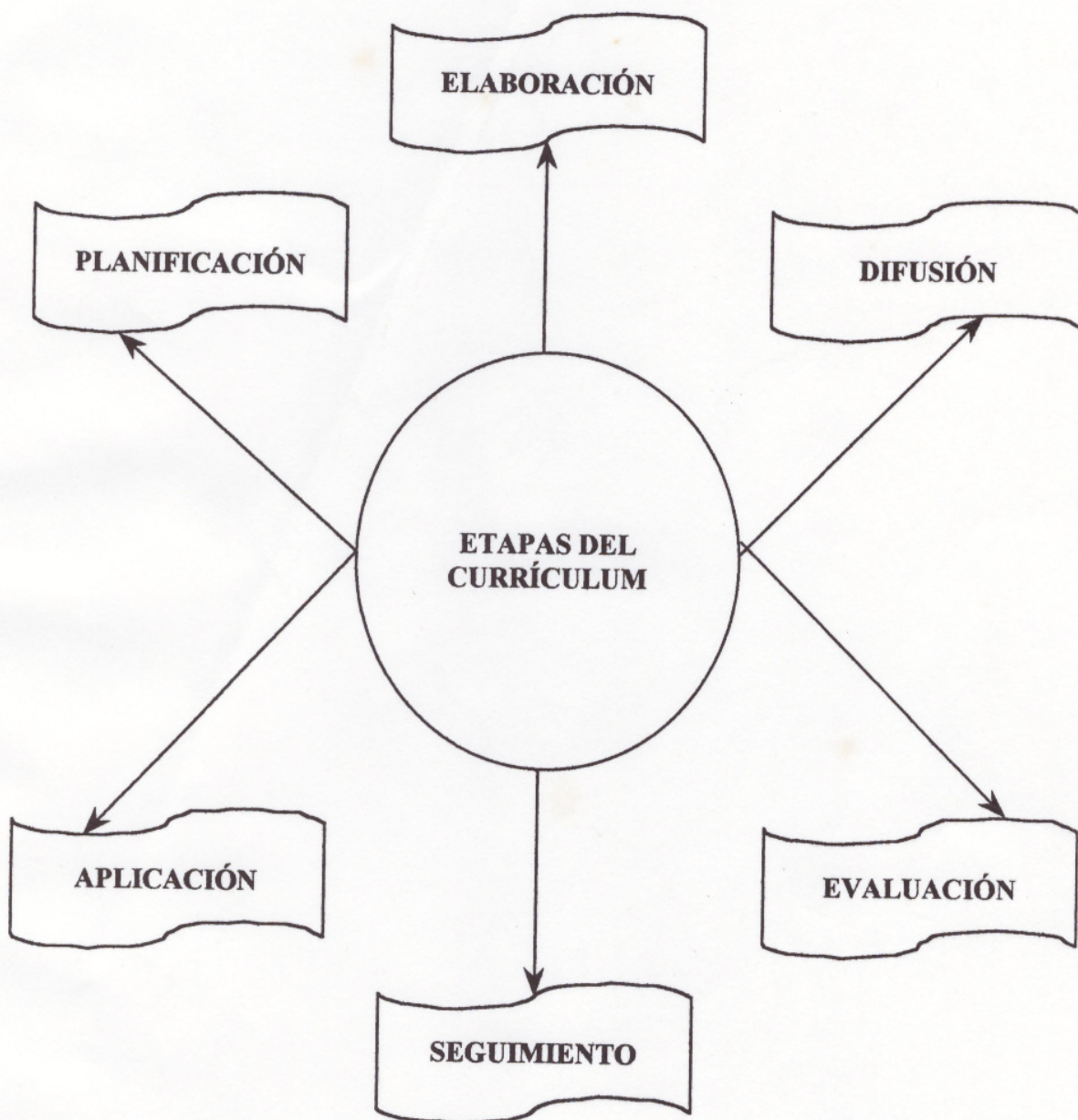
Escuela Siglo 21. Hacia la Escuela del Siglo XXI. Proyecto de desarrollo educativo. Año I, Número 1. Ministerio de Educación. Panamá. 1998.

_____. La educación panameña y el mejoramiento continuo del docente. Proyecto de Desarrollo Educativo. Año 11, Número 3. Ministerio de Educación. Panamá. 1999.

_____. Transformación curricular. Proyecto de desarrollo educativo. Año 11, Número 3. Ministerio de Educación. Panamá. 1999.

EL CURRÍCULUM

Consolidación de los principios, fines y políticas establecidas en el sistema educativo.



GLOSARIO

- A.I.D.:** Agencia Internacional para el Desarrollo.
- Actualización:** Proceso mediante el cual se ofrecen las nuevas corrientes, tendencias o conocimientos del momento. Proceso del día de las nuevas corrientes.
- Alfabetización:** Es el conjunto de acciones tendientes a alcanzar el dominio de la lectura, escritura y de los fundamentos básicos de la aritmética.
- Articulación:** Unir, enlazar. Inclusión.
- Autoestima:** La opinión que tiene el individuo de sí mismo
- Autogestión:** Es la educación donde el individuo se supera por si mismo.
- B.I.D.:** Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bibliografía:** Descripción, conocimiento de libros, de sus ediciones. Relación o catálogo de libros o escritos referentes a material determinado.
- Bienio:** Tiempo de dos años
- Burocracia:** Influencia excesiva de los funcionarios en la administración.
- Calidad:** En sentido, superioridad, excelencia.
- Capacitación:** Proceso mediante el cual al docente se le brindan los conocimientos para su mejoramiento, en el desempeño profesional, aspectos académicos y técnicos pedagógicos.

Carrera Docente: Trata sobre la idoneidad profesional, la proyección social de la labor del educador, así como los procesos educativos y los aspectos éticos, morales, profesionales y remunerativos, basados en los principios de un sistema de méritos.

Centro Piloto: Centros experimentales.

Circuito: Terreno comprendido dentro de un perímetro cualquiera.

Cobertura: Proporción de niños que cubre la educación primaria con respecto a la totalidad de los niños en edad escolar. También puede asociarse con la distribución de los centros educativos en el territorio nacional.

Coherencia: Relación o unión de unas cosas con otras.

Competitividad: Fuerza que obliga a elevar la calidad y productividad del trabajo.

Conceptualización: Pensamiento expresado con palabras.

Contexto: Medio que rodea a un individuo e influye sobre él.

Criterio: Norma para conocer la verdad.

Cualitativo: Cada una de las circunstancias, caracteres naturales adquiridos, que distinguen a las personas o las cosas.

Cuantitativo: Propiedad de lo que es susceptible de medición.

Curriculo: Conjunto de estudios y prácticas destinadas a que el alumno pueda aplicar lo que ha aprendido.

Currículo: Es el producto derivado de un proceso dinámico de aceptación al cambio y al sistema educativo. Es la concreción de los principios, fines y políticas establecidas por el sistema educativo; comprende las etapas de planificación, elaboración, difusión y aplicación, seguimiento y evaluación.

Decreto: Disposición de carácter legislativo promulgado por el ejecutivo.

Democratización: Poner al alcance de todas las clases sociales.

Densidad: Número de habitantes por kilómetro cuadrado.

Descentralización: Transferir las diversas corporaciones.

Descentralizar: Proceso de aplicación y modificación de las formas de participación de los diversos agentes en los diversos niveles de gestión del sistema.

Deserción: Abandonar los estudios después de iniciado el año escolar sin continuar en otra escuela durante el mismo período lectivo.

Desintegración familiar: Es un proceso de decadencia o degeneración de la familia en sus lazos de unión (entre los cuales el principal es el amor) en el ejercicio de la autoridad y en su conducta económica, social, moral y cultural.

Desintegración: Descompletar.

Didáctica: Arte de enseñar.

Difuncional: Alteración de la función propia del sistema.

Diversificada: Diferentes modalidades.

E.B.G.: Educación Básica General.

Educación Básica General: Primer nivel de enseñanza, que tendrá una duración de 11 años de carácter gratuito y obligatorio.

Educación Básica: Es el nivel fundamental dentro de la estructura académica correspondiente al subsistema regular de educación, es de carácter universal, gratuito y obligatorio y comprende 11 años.

Educación Diversificada: Diferentes modalidades curriculares.

Educación Formal: Es la educación que forma parte del Sistema Regular, se imparte en centros oficiales y no oficiales, es una educación escolarizada, sistematizada y permanente.

Educación Inicial o Preescolar: Es la educación que se imparte a los niños de 0 a 5 años, a Casas Cunas, COIF, etc.

Educación Inicial: La educación inicial es gratuita, obligatoria de 4 a 5 años y será impartida en centros especializados oficiales y particulares. El Estado fomentará y orientará la aplicación y desarrollo de este nivel, mejorará las condiciones de nutrición y salud de los menores; igualmente, promoverá la participación activa de los padres y las madres en las tareas docentes. La educación inicial brindará a la niñez la estimulación temprana, procurando el desarrollo óptimo de sus capacidades y ofreciendo una atención integral, de

manera que la garantice niveles favorables de salud y bienestar social, físico y psicológico desde su nacimiento hasta los 5 años de edad.

Educación Laboral: Es la educación que capacita para el trabajo y que adiestra en el empleo de tecnología.

Educación maternal: Incluye niños cuyas edades fluctúan entre dos y cuatro años.

Educación Media Suplementaria: Incluye cursos de menos de tres años de duración.

Educación Media: El segundo nivel de enseñanza o educación media es de carácter gratuito y diversificado, con una duración de 3 años lectivos. Este nivel de enseñanza continuará la formación cultural del estudiante y le ofrecerá una sólida formación en opciones específicas, a efecto de prepararlo para el trabajo productivo.

Educación No Formal: Es la educación no escolarizada, es permanente, se ofrece en centros educativos oficiales y particulares. Es una educación presencial y no presencial.

Educación Parvularia: Es la que se encarga de niños que comprenden edades que fluctúan entre 0 a 5 años.

Educación Permanente: Es la educación que recibimos a través de toda la vida.

Educación Premedia: Es la educación que profundiza la FORMACIÓN integral del educando. Cumple un período de exploración y orientación vocacional.

Educación Pre-media: Tiene duración de tres años, pertenece al primer nivel de enseñanza; tiene carácter gratuito y obligatorio.

Eficacia: Virtud, actividad, fuerza y poder de obrar.

Eficiencia: Hacer las cosas correctas, al menor costo posible.

Equidad: Igualdad de oportunidades para obtener un beneficio determinado.

Equidad: Propensión a dejarse guiar, o fallar por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley.

Escolarización: Generalizar el acceso a una educación básica completa de calidad a la población en edad escolar.

Estrategia: Es un proceso regulable, el conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento.

Estructura académica: Diferentes niveles y etapas en que se subdivide el Sistema Educativo.

Estructura Curricular: Comprende planes y programas de estudio de los niveles y modalidades del Sistema Educativo.

Evaluar: Señalar el valor de una cosa. Estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa.

F.A.O.: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación.

Fines: Aquellos a cuya consecución se dirigen la intención y los medios del que activa.

FISCO: Erario, Tesorero Público.

Fomento: Calor, abrigo y reparo que se da a una cosa.

Formación Docente: Fase inicial al servicio profesional. Proceso en el que se identifican, organizan y ofrecen íntegramente conocimientos, habilidades, actividades para su eficiente desempeño en el campo de trabajo.

Inequidad: Falta de igualdad de oportunidades.

Infraestructura: Conjunto de instalaciones.

Instancia: Cada uno de los grados jurisdiccionales que la ley tiene establecidos para ventilar y sentenciar.

Introyectar: Internalización de conceptos para sí mismo y lograr una proyección hacia fuera.

Laboratorios de Informática: Aulas dotadas de computadoras para la información de estudiantes con capacidad para la búsqueda, manejo, procesamiento y utilización eficiente de la información.

Lactantes: Niños que comprenden edades de 0 a 2 años.

Ley: Regla y norma constante e invariable de las cosas. Precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. En el régimen constitucional, disposición votada por las cortes y sancionada por el Jefe de Estado.

Mendicidad: Pedir limosna.

Mercado de Trabajo: Mercado de insumos o recursos donde la familia ofrece su trabajo a la empresa que demanda trabajo a cambio de salario.

Modalidades: Diferente, nuevo.

Modalidades: Diferentes maneras de impartir educación. (Eje. Educación Formal y No formal).

Modelo Curricular Válido: Planes aprobados.

Modernización: Transformación de los procesos educativos básicos atendiendo las demandas de la dinámica mundial del desarrollo y los avances de la ciencia y la tecnología.

Normas: Regla que se debe seguir o a que se deben ajustar las operaciones.

O.E.I. Organización de Estados Iberoamericanos.

Oficios: Parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

P.I.B. Producto Interno Bruto.

Paradigma: Es un sistema o modelo en el cual se basa una ciencia.

Per cápita: Por persona.

Perfeccionamiento Docente: Proceso mediante el cual se busca la excelencia del docente en el desempeño de su labor.

Población Económicamente Activa (PEA): Cantidad de personas empleadas más la cantidad de personas desempleadas.

Política Educativa: Conjunto de principios, normas y especificaciones de tipo biosicológico, socioeconómico, cultural, pedagógico y científico, que el Estado se fija para orientar el desarrollo del proceso educativo.

Precaria: Pobre, miseria, poca estabilidad.

Preceptos: Cada una de las instrucciones o reglas que se dan para el conocimiento o manejo de un arte o facultad.

Principio: Base, fundamento, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discuriendo en cualquier materia.

Principios: Base, fundamento, origen, razón.

Prioridad: Procedimiento de una cosa a otra que depende de ella.

Productividad: Rendimiento, eficiencia de la actividad productiva.

Proyecto: Disposición detallada que se forman para la realización de una cosa de importancia.

Recursos para el Aprendizaje: Herramientas didácticas indispensables que garantizan el logro de un rendimiento educativo de calidad.

Reglamento: Órdenes y reglas.

Relevante: Sobresaliente, excelente, importante, significativo.

Repitencia: Repetir el grado en que fue matriculado el año anterior.

SECAB : Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello.

Segmentación: Operación que permite dividir en partes un todo.

Servicio Nacional de Recursos Didácticos: Conjunto integrado por todas las bibliotecas escolares, los talleres de recursos audiovisuales y pedagógicos, el sistema de televisión educativa y otros medios.

Sistema de Formación Profesional Dual: Es una modalidad de FORMACIÓN de recursos humanos lograda mediante la cooperación ente la empresa y un centro de formación fundamentalmente teórica y tecnológica.

Sistema Educativo Regular: Comprende la educación formal o sistemática, para atender la población escolar de menores y adultos, con participación en el núcleo familiar.

Subsistema sistema no - regular: Ese subsistema que brinda modalidades formales y no formales.

Tecnología: Conjunto de los conocimientos que ha hecho posible la transformación de la naturaleza por el hombre y que son susceptibles de ser estudiados, comprendidos y mejorados por las generaciones presentes y futuras.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo de la educación la ciencia y la cultura.

UNICEF: Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo del niño y la familia.

ENTREVISTA

1. ¿Cuál es el estado de avance de la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización en la Dirección Regional de Educación de Chiriquí?
2. ¿Qué actividades planificadas se han desarrollado para la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización en lo relacionado con la organización administrativa a nivel de la Dirección Regional de Educación de Chiriquí?
3. ¿Qué factores influyen en la implementación de la Estrategia Decenal de la Modernización de la Educación en la Organización Administrativa?
4. ¿Tiene la Dirección Regional de Educación capacidad autónoma y descentralizada para la toma de decisiones?
5. ¿Afectan los cambios políticos y económicos la implementación de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación?

Cuestionario

Creo que el tipo de cuestionario a desarrollar debe ser un poco diferente que el que usted creó, con dos propósitos fundamentales:

1. Evaluar el grado de avance en la implementación de la Estrategia con relación a todas las variables e indicadores que aparecen en el archivo "variables" y
 2. Determinar el nivel en que han sido operacionalizadas.
- Para esto le propongo desarrollar un formulario como el siguiente, en donde:

MA = Muy avanzado
BA = Bastante avanzado
A = Avanzado
AI = Apenas iniciado
ND = No desarrollado
NS = No sabe / no responde

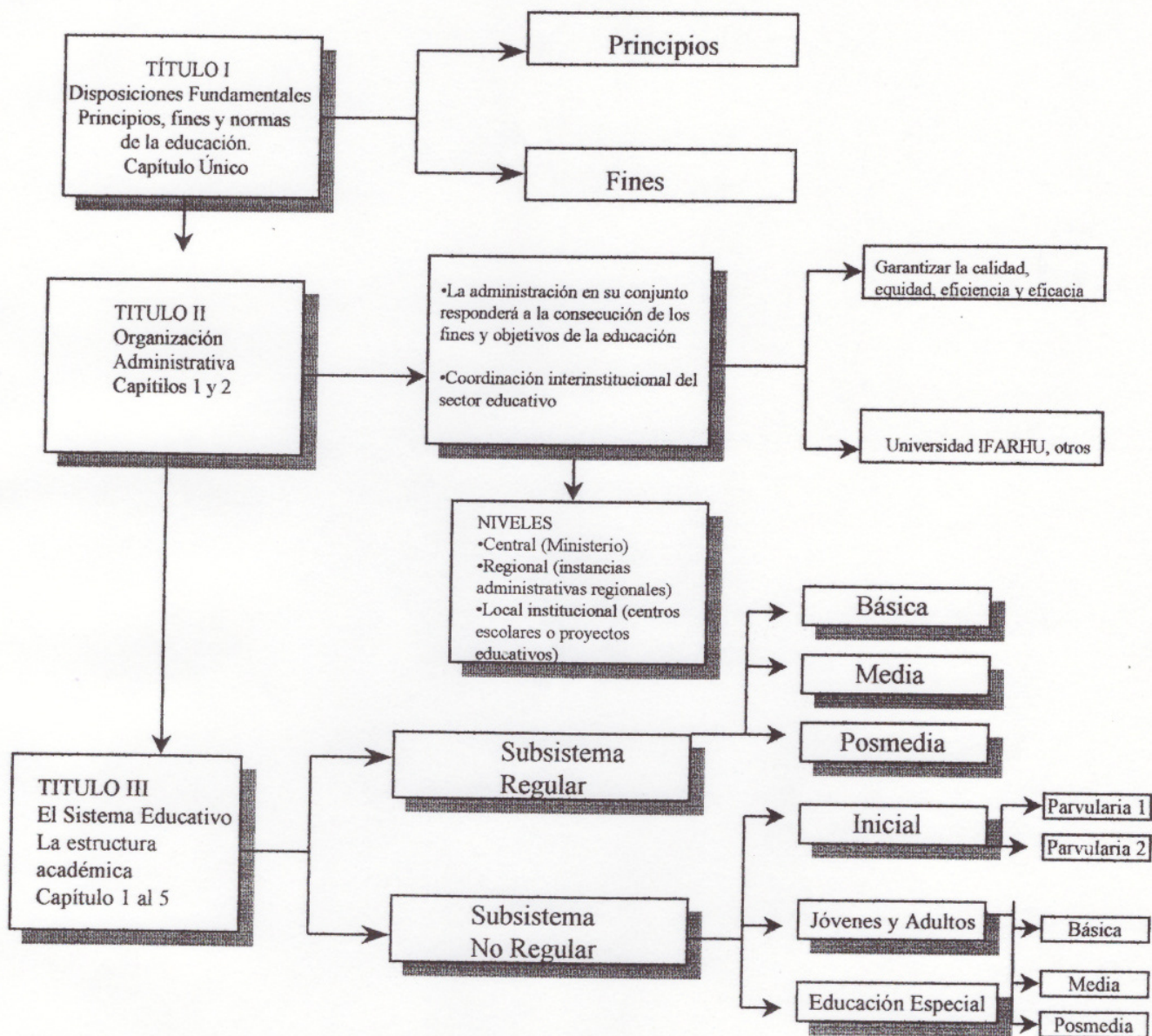
Variable / indicador	MA	BA	A	AI	ND	NS
Liderazgo sectorial						
Integración sectorial						
Ejercicio de la coordinación interinstitucional						
Reforzamiento de la dirección y el liderazgo sectorial del ME						
Profesionalización y modernización de estructuras, sistemas y mecanismos						
Creación de instancia de coordinación público-privada						
Modernización de la estructura						
Integración de direcciones nacionales						
Integración por niveles de gestión						
Constitución de regiones, circuitos y zonas escolares						
Creación de instancias de participación social						
Asambleas pedagógicas regionales y centros de colaboración						
Creación del Instituto de Investigación de la Vida Rural						
Establecimiento de centros de producción de materiales didácticos						
Profesionalización y desburocratización del Ministerio de Educación						
Descentralización						
Democratización						
Adecuación curricular para grupos étnicos minoritarios						
Cobro de multas a padres por ausentismo escolar						
Concesión de becas						
Focalización en población más pobre y con menor nivel de instrucción						
Disminución de brechas educativas						
Expansión de educación básica general						
Asegurar atención a la población de 4 a 5 años						

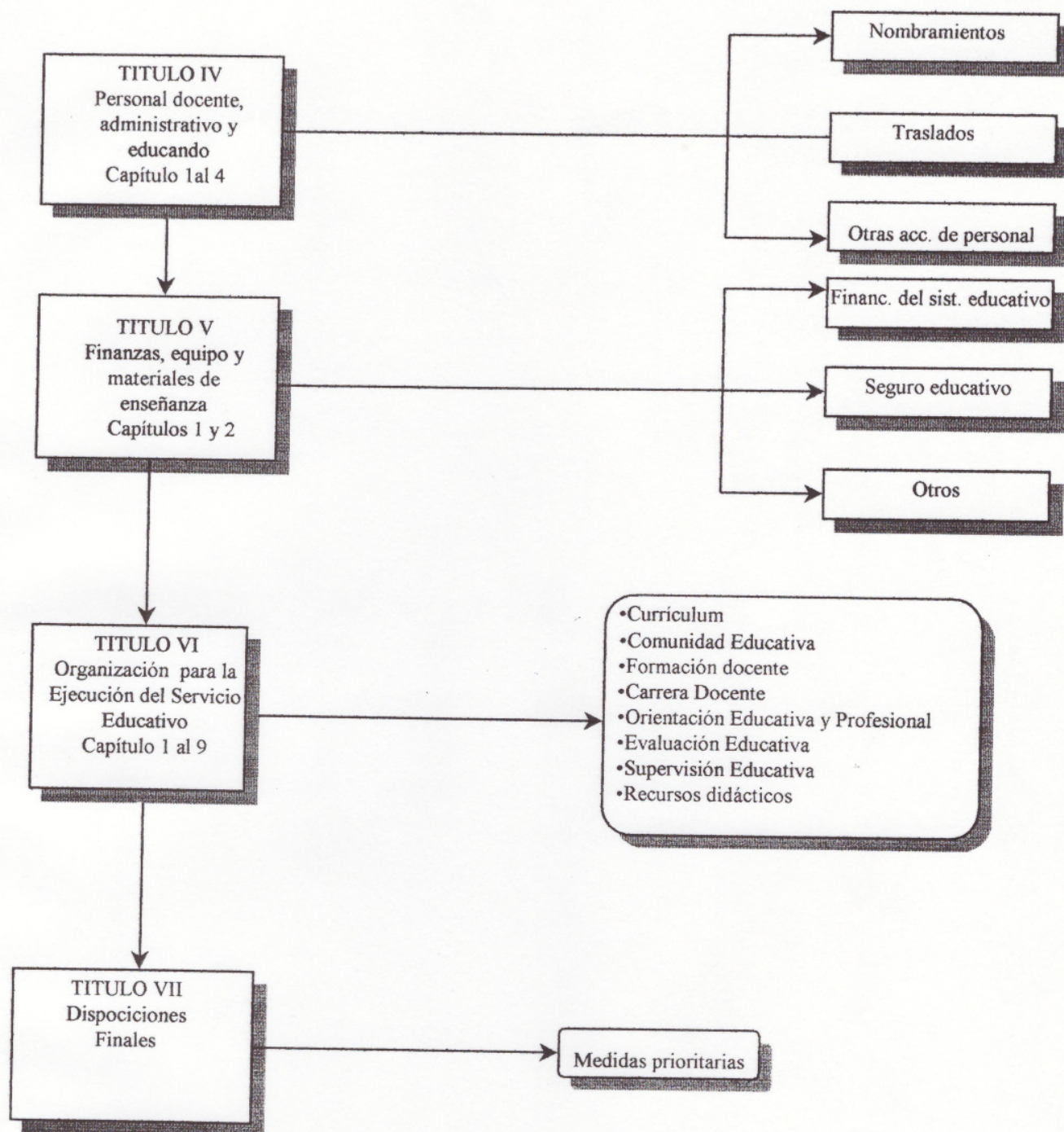
Variable / indicador	MA	BA	A	AI	ND	NS
Implementación de educación presencial y a distancia para la educación básica general						
Incremento del esfuerzo financiero en áreas rurales, indígenas, urbano-marginales y sectores menos favorecidos, con reorientación de las prioridades y movilización de fuentes de recursos extra-presupuestarios						
Asignación de recursos con equidad social						
Vinculación de la educación de jóvenes y adultos con el trabajo productivo						
Cobertura de la Educación al 2006: niños de 4 – 5 años: 75%, niños de 6 a 11 años: 99%, Jóvenes de 12 a 14 años: 90%, educación media diversificada: 70% con un índice de graduados del 80%						
Reducción del analfabetismo a una 3% en mayores de 10 años.						
Atención a necesidades e intereses de la niñez y la juventud						
Organización y rediseño de la orientación educativa a través de la coordinación interinstitucional						
Impulso de la educación comunitaria, especialmente con vocación productiva						
Fortalecimiento de programas de nutrición en salud focalizados						
Ampliación y consolidación de acciones de educación preventiva integral						
Desarrollo de valores						
Organización y ejecución de actividades deportivas, folklóricas y recreativas						
Establecimiento del programa de servicio social						
Mejoramiento de la calidad de la educación						
Replanteamiento del modelo pedagógico y educativo						
Rediseño curricular y su aplicación universal						
Evaluación, investigación e innovación educativa						
Establecimiento del servicio social						
Incremento de eficiencia interna y mejoramiento de la calidad						
Aumento de la jornada escolar en 1000 horas al año						
Articulación del sistema regular y el no regular						
Experimentación						
Atención especial a centros multigrados						
Oferta educativa diversificada y prácticas tecnológicas						
Innovación didáctica						
Análisis de oferta y demanda						
Consolidación de compromisos e intereses entre la educación y la demanda social						
Creación de centros educativos piloto						
Diferenciación de procesos educativos para poblaciones desfavorecidas						
Desarrollo de programas para enfrentar el analfabetismo						
Acceso de estudiantes con necesidades educativas especiales a una educación de calidad						
Flexibilización curricular para educación especial						
Establecimiento de programas de investigación de la diversidad						
Desarrollo profesional						
Creación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación de Personal Docente						
Organización y funcionamiento de un sistema de capacitación continuada para docentes y directores						

Variable / indicador	MA	BA	A	AI	ND	NS
Capacitación del personal docente y directivo que participará en el proceso de transformación						
Formación, capacitación y motivación del personal						
Creación de incentivos profesionales y sociales						
Formación continua para el mejoramiento del nivel de conocimiento y herramientas de docentes y directores						
Modernización de los programas de formación y capacitación docente						
Desarrollo e implementación de la Ley de Carrera Docente						
Evaluación, y si se requiere, rediseño, del currículo de la Escuela Normal "Juan Demóstenes Arosemena"						
Unificación de criterios entre entidades formadoras de personal docente y administrativo						
Creación de sistemas de estímulo al personal						
Tecnologías y recursos didácticos						
Promoción y apoyo a la investigación						
Producción de textos y libros escolares						
Creación, integración y utilización de museos						
Creación de bibliotecas						
Disponibilidad en todos los centros educativos de la educación básica de libros de texto, bibliotecas de aula, laboratorios de informática y guías y materiales didácticos						
Dotación de equipos educativos						
Provisión de recursos humanos, técnicos y didácticos para la educación especial						
Posesión de recursos y herramientas didácticas por centros educativos						
Fortalecimiento de procesos y énfasis a la producción y adquisición de textos, manuales, guías didácticas, materiales de auto-aprendizaje, equipamiento de laboratorios, talleres y bibliotecas						
Incorporación de tecnologías modernas (informática)						
Descentralización de decisiones de selección, adquisición, producción y distribución de tecnologías educativas						
Evaluación de la calidad						
Establecimiento del sistema de evaluación para la educación						
Acreditación y supervisión de centros particulares de enseñanza y de educación especial						
Funcionamiento del sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación						
Desarrollo y operación del Sistema de Evaluación Educativa						
Creación de pruebas de desempeño y avance estudiantil						
Revisión y reorientación de la función supervisora						
Fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa para implementar el sistema de pruebas						
Fortalecimiento de la gestión y el financiamiento						
Elaboración y discusión de planes anuales						
Administración local del fondo de matrícula						
Disposición del 25% de las rentas municipales a la educación oficial						
Descentralización de decisiones y funciones						
Planificación y gestión moderna, descentralizada y eficiente						
Creación de red para articular la planificación educativa, programación y						

Variable / indicador	MA	BA	A	AI	ND	NS
control de gestión						
Creación de redes distritales para el fomento a la micro-planificación						
Autonomía y fortalecimiento de centros educativos						
Impulso a la regionalización y descentralización						
Desarrollo de una gestión financiera por programas						
Identificación y uso de fuentes alternas de financiamiento						
Mejoramiento de la eficacia y la eficiencia						
Creación de un proyecto para apoyar la regionalización y descentralización						
Orientación normativa y técnica a los directores regionales						
Concertación para la modernización						
Promoción y organización de la participación social						
Participación y movilización social						
Funcionamiento de programas de orientación y capacitación para padres de familia, en relación con la educación de sus hijos, en todas las comunidades del país						
Construcción y funcionamiento de concejos educativos en todos los centros educativos						
Establecimiento de acuerdos y alianzas para potenciar la investigación y la innovación						
Creación de juntas de educación en el 75% de los municipios que cuenten con planes de desarrollo educativo						
Creación de alianzas con diversos actores						
Reforzamiento del papel de los padres en la enseñanza						
Creación del Concejo Nacional para el Desarrollo de la Calidad de la Educación						
Creación de Comisión de Modernización del Sistema Educativo Nacional y comisiones regionales						
Consulta y Concertación de Modernización						
Realización de tres talleres nacionales para la elaboración de la estrategia						
Realización de congresos nacionales en cada provincia						
Reuniones y talleres en escuelas y comunidades						
Reuniones con gremios docentes, universidades, partidos políticos, empresarios e iglesias						
Programas de radio y televisión						
Realización del Congreso Nacional de Modernización de la Educación Panameña						
Adopción y firma del Pacto Social por la Educación Panameña						
Elaboración y distribución de fascículos						
Preparación y publicación de artículos y suplementos de periódicos						
Realización de talleres, seminarios y foros						
Ejecución y seguimiento						
Planes estratégicos quinquenales y anuales, nacionales y regionales						
Implementación de proyectos						
Elaboración y desarrollo de planes de instituciones educativas						
Implementación y seguimiento de experiencias innovadoras						
Acciones de seguimiento de puesta en marcha de los planes						
Evaluaciones del cumplimiento de la estrategia						

ESTRUCTURA DEL DESARROLLO DE LOS COMPONENTES DE LA LEY 34 DEL 6 DE JULIO DE 1995

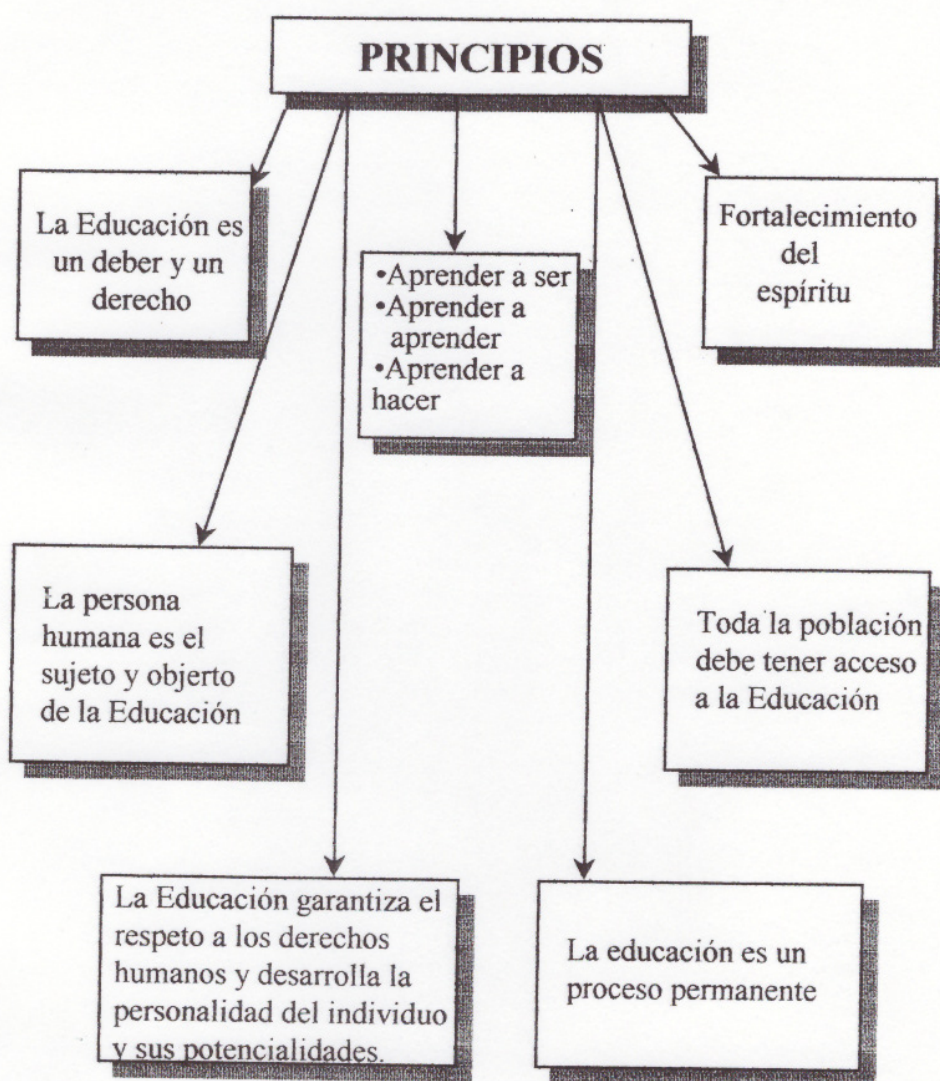




• TOMADO DE LA LEY 34 DEL 6 DE JULIO DE 1995

PRINCIPIOS DE LA EDUCACIÓN

Toda la educación orienta y fundamenta su acción, a través del establecimiento de principios universales (morales, éticos, cívicos, otros), que plasman su quehacer educativo.



POLÍTICAS Y METAS

PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS
POLÍTICAS Y METAS
SE PONDRÁ ESPECIAL ATENCIÓN A LAS SIGUIENTES
ESTRATEGIAS

Ψ Ofreciendo oportunidades a los menos favorecidos.

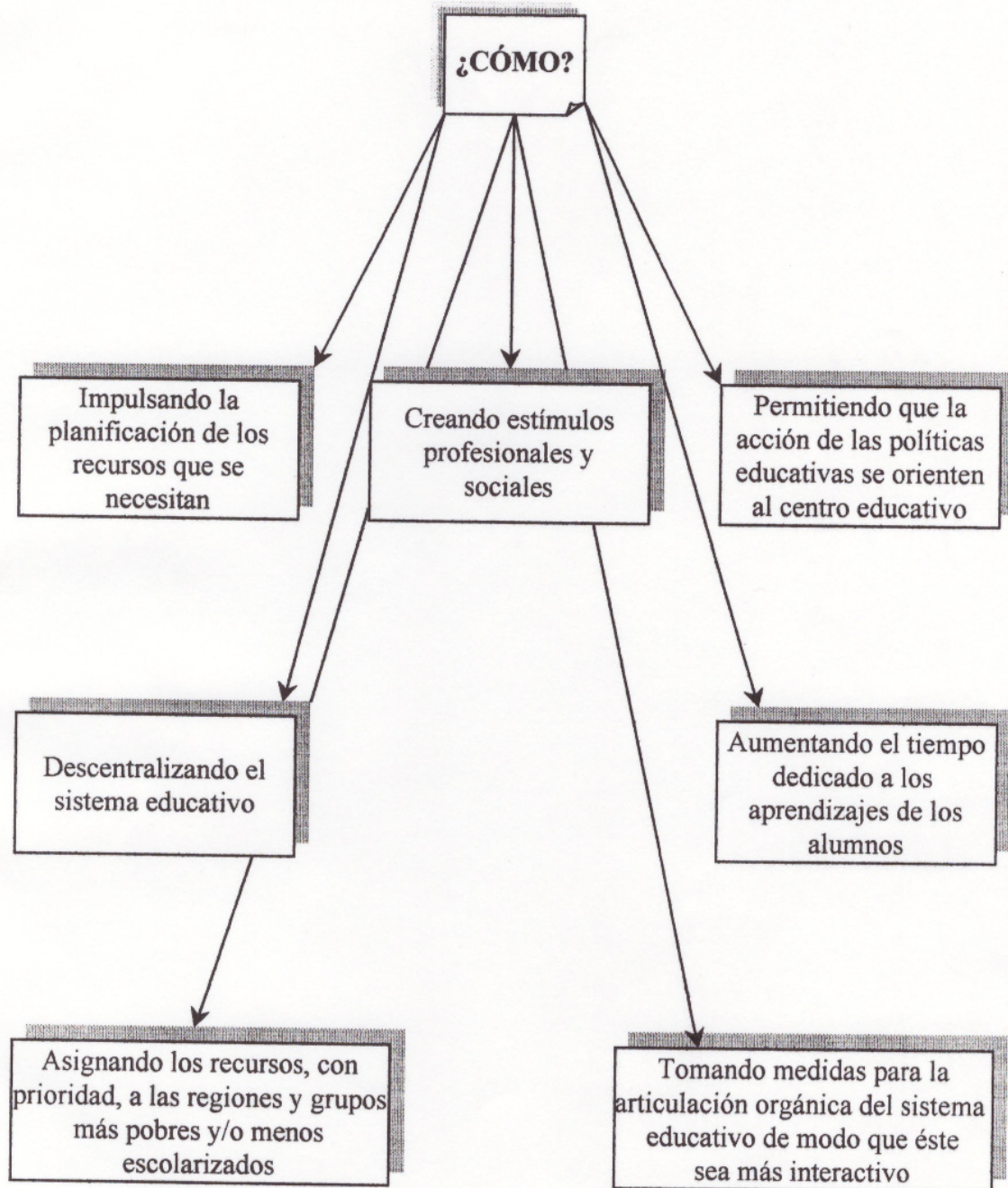
Ψ Desarrollando las potencialidades y participación activa de los niños y niñas, así como también de los jóvenes y adultos en sus aprendizajes.

Ψ Procurando que adquieran conocimientos tanto científicos y tecnológicos como también los valores de la Cultura de Paz.

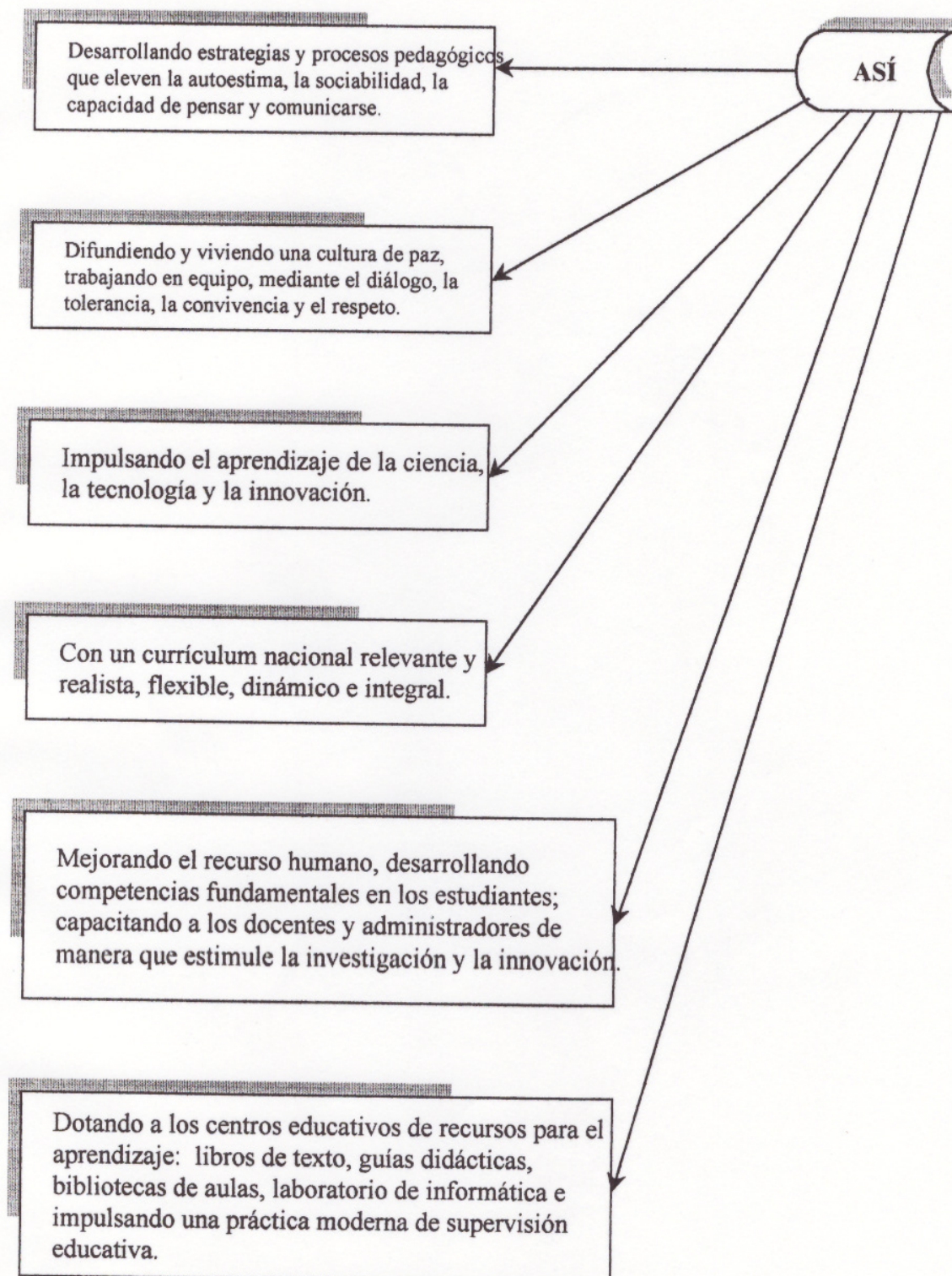
Ψ Utilizando las herramientas educativas para aprender permanentemente.

Ψ Desarrollando la capacidades y compromisos de docentes, directivos, administrativos y técnicos que laboran en el sistema.

GESTIÓN MODERNA, DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA

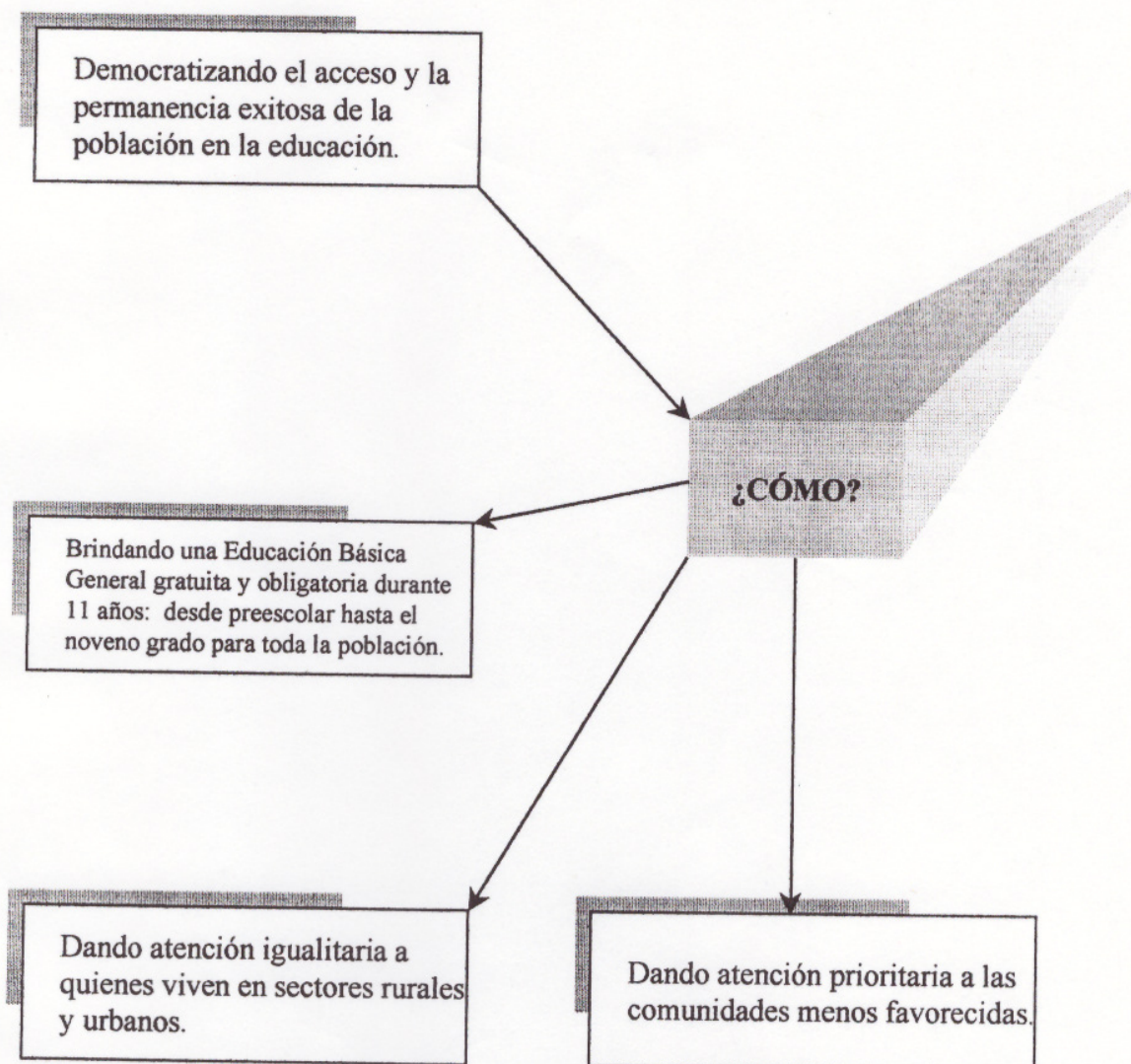


MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN QUE SE BRINDA



POLÍTICAS Y METAS EDUCATIVAS SEGÚN LA ESTRATEGIA DECENAL DE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Para modernizar la educación panameña, será necesario orientar los esfuerzos a los siguientes aspectos:



Tomado de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación