

LA

educación

EN PANAMÁ: 5 Metas PARA MEJORAR







“Educad a los niños y no será necesario castigar a los hombres”

Pitágoras

Agradecemos a UNICEF

la asistencia técnica y financiera con la que nos ha acompañado en la realización de este estudio.

Agradecemos los aportes técnicos de la señora Isabel Atencio en la elaboración de este informe.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	11
EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN PANAMÁ	13
Objetivo	13
Metodología	13
Limitaciones	13
1. CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL	14
1.1. Situación económica	14
1.2. Situación social	17
2. LA EDUCACIÓN EN PANAMÁ	18
2.1. Años de escolaridad y alfabetismo	18
2.2. La educación básica	20
2.3. Educación premedia y media	32
2.4. La educación superior	40
3. METAS EDUCATIVAS	48
3.1. Educación para todos y todas, en todas las edades	48
3.2. Grandes desafíos	48
3.3. ¿Hacia dónde vamos y dónde queremos llegar en la educación?	49

CUADROS:

1. Algunos indicadores económicos de Panamá: años 2007 a 2011.	14
2. Estructura del PIB y empleo en Panamá: años 2001 y 2011.	15
3. Gasto público en educación y como porcentaje del PIB: años 2001 y 2007 a 2010.	16
4. Gastos efectuados por el gobierno central en educación y costo por alumno, según nivel: años 2007 - 2010.	16
5. Algunos indicadores sociales de Panamá: años 2007 - 2011.	17
6. Población de 4 a 17 años, según tramo de edad y sexo: año 2010.	18
7. Años promedio de escolaridad, por provincia: años 2001 - 2010.	19
8. Población analfabeta de 10 y más años de edad en la República, según provincias, comarcas indígenas: censos de 2000 y 2010.	19
9. Tasa neta de matrícula en el I, II y III nivel de enseñanza: años 2000, 2004 a 2010.	20
10. Asistencia escolar en áreas urbanas por quintiles de ingreso per cápita de hogar según sexo y grupo de edad. Año 2010.	20
11. Cobertura neta vs. Alumnos potenciales, educación básica y media: años 2010.	20
12. Matrícula de educación preescolar, por sexo y nivel educativo: año 2001 y 2010.	22
13. Tasa bruta de matrícula de preescolar: años 2008 - 2010.	23
14. Población, matriculados y porcentaje de niños/as en preescolar y rezagos (1): año 2010.	24
15. Porcentaje de docentes calificados en preescolar: años 2007,2008, 2009 y 2010.	25
16. Otros indicadores de educación preescolar: años 2007 - 2010.	25
17. Tasa de matrícula en edad en primaria. Años 2008 - 2009 y 2010.	26
18. Tasa de matrícula sobre la edad en primaria. Años 2008 - 2009 y 2010.	26
19. Escuelas primarias oficiales, según acceso a una computadora, acceso a internet y número de alumnos por computadora: años 2007 - 2010.	27
20. Porcentaje de escuelas primarias oficiales con suministro de agua potable: años 2007 - 2010.	27
21. Tasa de repitencia en primaria: años 2007 - 2008 - 2009 y 2010.	28
22. Tasa de deserción en primaria. Años 2007 - 2008 - 2009 y 2010.	29
23. Tasa bruta de graduación primaria. Años 2008 - 2009 y 2010.	30
24. Tasa de supervivencia al v grado primaria: años 2007 - 2008 - 2009 y 2010.	30
25. Otros indicadores de la educación primaria: años 2007 a 2010.	31
26. Tasa bruta de matrícula de premedia y media. Años 2008 - 2009 y 2010.	33
27. Tasa de desempleo en la República de Panamá, según área, sexo y edad.	34
28. Tasa de repitencia en premedia y media. Años 2007 - 2008 - 2009 y 2010.	34
29. Tasa de deserción en premedia y media: Años 2007 - 2008 - 2009 y 2010.	35
30. Tasas de matrícula, según la edad en premedia y media: años 2007 a 2010.	36



31. Años de escolaridad por graduado en premedia y media. Años 2008 - 2009 y 2010.	36
32. Porcentaje de escuelas premedia y media oficiales con suministro de agua potable: años 2007 a 2010.	37
33. Porcentaje de escuelas premedia y media oficiales con acceso a una computadora, alumnos por computadora, con acceso a internet: años 2007 - 2010.	38
34. Otros indicadores educativos, escuela premedia y media: años 2007 a 2010.	38
35. Matrícula, personal docente y graduados de educación universitaria en la república por sexo: años 2007 - 2010.	43
36. Matrícula en las universidades de la República de Panamá, por nivel académico: años 2007 - 2010.	44
37. Graduados en las universidades oficiales y privadas según sector de estudio: años 2007.	44
38. Matrícula y graduados de educación universitaria en la República, años: 2007 - 2010.	44
39. Algunos indicadores educativos, según promedio nacional y comarcas indígenas. 2010.	48

RECUADROS:

SERCE: Comparación de los resultados escolares en 6° grado de primaria.	32
Meta general 1: Todos los niños y niñas de 4 y 5 años en la escuela.	51
Meta general 2: Estudiantes completan la educación media.	52
Meta general 3: Equiparar la calidad de la educación en todas las áreas del país.	53
Meta general 4: Educación de calidad para todos y todas.	54
Meta general 5: invertir más y mejor en educación.	58

BIBLIOGRAFÍA	59
---------------------	----

ANEXO	
Indicadores Educativos y Metas para la Educación. Años 2016 - 2021.	60

SIGLAS:

AEPI	Programa de atención y educación a la primera infancia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEFACEI	Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial
CEIC	Centro de Educación Inicial Comunitario
CEPAL	Comisión Económica para y el Caribe
CNC	Centro Nacional de Competitividad
CONACED	Consejo Nacional de Educación
CONEAUPA	Consejo de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
COSPAAE	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional
CTF	Comisión Técnica de Fiscalización
ElH	Educación Inicial en el Hogar
EIS	Instituciones de Educación Superior
ENV	Encuesta de Niveles de Vida
EPT	Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo
EPU	Educación Primaria Universal
FUDESPA	Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
IPHE	Instituto Panameño de Habilitación Especial
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREAL	Programa de Formación de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PRELAC	Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SINECA	Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



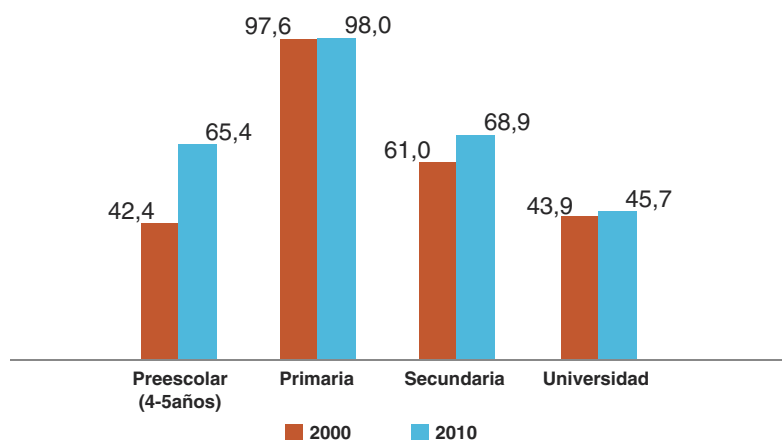
La educación en Panamá ha tenido importantes avances en las últimas décadas especialmente en el acceso y la cobertura en todos los niveles de enseñanza. Entre los logros más significativos se incluyen la cobertura universal en primaria, la reducción de la deserción escolar, una mayor permanencia de niños y niñas en el sistema, el inicio de la atención y educación en primera infancia, así como mejoras en la paridad entre los géneros en la enseñanza primaria. Se han aumentado los niveles de alfabetización, los años promedio de educación y la cantidad de docentes con educación superior. Con miras a mejorar la calidad del sistema educativo en el nivel superior, se ha iniciado en el país el proceso de evaluación y acreditación de las universidades.

Las comarcas indígenas y las provincias de Darién y Bocas del Toro, que tienen los indicadores más desafiantes, también han tenido avances y se ha logrado una mayor escolaridad de las mujeres. No obstante, persisten grandes disparidades en materia educativa en el país.

De 2000 a 2010 se registran aumentos en las tasas netas de matrícula para todos los niveles de enseñanza. Sin embargo, se evidencia una incapacidad para mantener a los/as alumnos en el sistema educativo, ya que en el primer nivel de enseñanza la matrícula neta es del 96.8% y disminuye en la medida en que se pasa a la siguiente etapa educativa (68.9% en educación media y premedia y 45.7% en la educación superior, en el 2010). En términos generales, esta situación implica que un 52% de los estudiantes de la primaria no se matricula en la universidad, perdiendo una valiosa oportunidad para asegurarse un futuro con mayor bienestar.

El analfabetismo alcanza al 5.5% de la población de 10 años y más de edad (148,747 personas), de los cuales 13,546 son jóvenes entre 15 y 24 años (2.4%), según cifras del Censo del 2010. Darién, Bocas del Toro, Veraguas y las tres comarcas indígenas tienen niveles de analfabetismo superiores al 10% en el mismo año. Aun cuando hubo una mejora significativa en el caso de las comarcas indígenas, el analfabetismo las sigue impactando con mayor fuerza, con promedios del 27.2%, flagelo que afecta más a las mujeres (34.9%), situación que es coincidente con los elevados niveles de pobreza que caracterizan a esas zonas.

Gráfica 1.
Tasa de matrícula: preescolar, primaria, secundaria y universitaria.



Cuadro 1.
Algunos indicadores educativos según promedio nacional y comarcas indígenas 2010

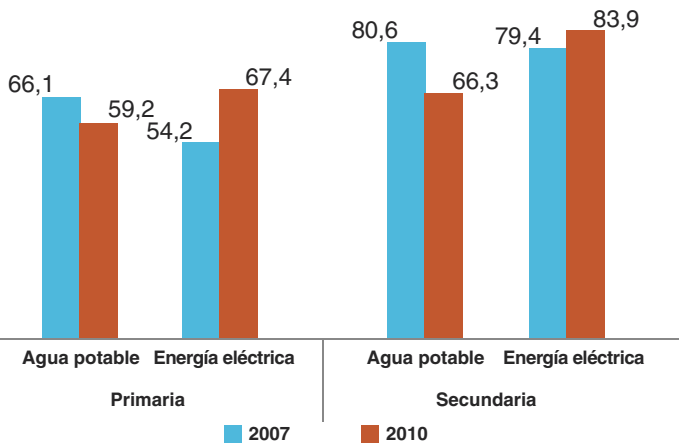
Indicador	Promedio nacional	Promedio de las Comarcas Indígenas (1)
Años de escolaridad	9.2	4.1
Años de escolaridad hombres	9.0	4.7
Años de escolaridad mujeres	9.4	3.5
Analfabetismo hombres	4.9	19.5
Analfabetismo mujeres	6.0	34.9
Tasa de repitencia en primaria	5.5	14.3
Tasa de deserción en primaria	1.0	3.3
Tasa bruta de matrícula en premedia y media	72.1	44.7

(1) Corresponde a los promedios de las Comarcas Embera, Guna Yala, Ngabe Bugle

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de estadística educativa 2010

Los años de escolaridad promedio en Panamá alcanzaron los 9.2 años lo que implica un avance de 0.8 años adicionales con respecto al año 2000. La provincia de Panamá es la única que presenta un nivel superior a este promedio a la culminación de la escuela primaria y premedia, con 9.29 y 9.76 años de escolaridad, para hombres y mujeres, respectivamente.

Gráfica 2.
Acceso a agua potable y energía eléctrica:
primaria y secundaria



Las comarcas indígenas, con apenas 3.5 años en promedio de escolaridad y Darién con 5.5 años, tienen los peores niveles. En estas áreas, la inmensa mayoría ni siquiera culmina la escuela primaria. La falta de educación primaria completa coloca a estas áreas en mayor vulnerabilidad de pobreza y exclusión, ya que durante los cuatro o cinco años de primaria se adquieren los conocimientos en lectura, escritura y cálculos. El número de años aprobados está muy por debajo del requerido para superar el umbral de la pobreza, que ha estimado la CEPAL en 13 años en el caso de Panamá.

Es necesario profundizar los procesos de alfabetización de adultos y lograr un acceso equitativo a programas para la formación de competencias en aras de lograr un mejor desempeño de los jóvenes en el mundo productivo, que les permita superar la pobreza y alcanzar mayores niveles socioeconómicos.

Existen indicadores que requieren progresos más acelerados, especialmente los relacionados a la mejora de la calidad de la educación, con el fin de elevar las condiciones socioeconómicas de la población y, a su vez, cumplir con los compromisos nacionales e internacionales del país en materia educativa. Es imperativo lograr mayores aprendizajes en lectura, escritura y matemáticas y reducir la deserción escolar de estudiantes de premedia y media.

Ha mejorado el acceso a las tecnologías de la información, a través de proveer computadoras al alumnado de los últimos años del nivel medio y debido al aumento de las infoplazas para uso de los jóvenes. No obstante, persisten retos como lograr mayor uso de las computadoras para fines académicos y aumentar la conectividad de los centros educativos. Es crucial disminuir la brecha digital, no solamente con respecto a otros países, sino con el objetivo de reducir las disparidades en el país.

Se han dado retrocesos en la dotación de agua potable en las escuelas primarias, premedia y media del país, situación que pone en riesgo la salud de la niñez y afecta los aprendizajes.

Es preocupante observar los resultados decepcionantes obtenidos en las diversas pruebas encaminadas a medir la calidad de la educación en las que participan estudiantes panameños (SERCE y PISA), así como en las pruebas de logro locales y en los resultados académicos de los estudiantes, lo cual apunta a la urgente necesidad de lograr una mejora del sistema educativo.

La tasa de deserción en premedia y media se mantiene en 12% en promedio entre los años 2007 a 2010, alcanzando mayores niveles para los hombres que para las mujeres. Darién con 20%, las Comarcas Ngäbe Buglé con 19.6% y Guna Yala con 19.5%, son las áreas con mayores índices de deserción escolar, lo cual incide en los niveles de egresos de la educación media y premedia de los/as jóvenes, intensificándose el déficit de las competencias de este importante segmento de la población del país y reduciéndose las probabilidades de inserción laboral de calidad para la juventud. Las condiciones socioeconómicas, la actitud de la familia y de los propios estudiantes y asumir compromisos laborales para afrontar embarazos en la juventud, se encuentran entre los principales factores para desertar de la escuela en esta etapa.

El promedio anual de alumnos matriculados en las universidades es de 135,319 en los últimos 4 años, mientras que el promedio de los que se gradúan es de 21,193 estudiantes. Una relación simple de estos dos indicadores, refleja que de los que ingresan, sólo 15 de cada cien obtiene un título universitario.



Casi un tercio de los que culminaron la universidad en 2010 son estudiantes de ciencias de la educación y formación de personal docente, situación que es similar a la del 2007. En los últimos años, ha aumentado la demanda por la licenciatura en educación superior, ya que es un requisito para dictar clases a nivel terciario, según el sistema de acreditación aprobado en 2007.

La enseñanza comercial y de administración con 23% del total de graduados y medicina con 7%, son las carreras con mayor cantidad de graduados en universidades públicas y privadas, similar a lo ocurrido en 2007.

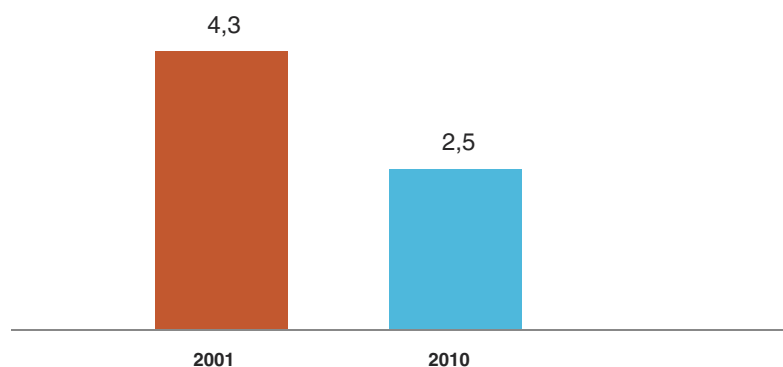
En el período 2001-2010, el gasto público en educación como porcentaje del PIB, disminuyó sistemáticamente, pasando del 4.3% al 2.5%. Si bien el gasto público en educación aumentó en términos absolutos a B/.797,006 millones en 2010, proporcionalmente, disminuyó con respecto al PIB y al gasto público total. Contrasta esta situación con el promedio de América Latina y el Caribe, que destinaron alrededor del 4.7% del PIB para la educación en 2008, según informe de la UNESCO y PRELAC ¹; porcentaje que en Panamá alcanzaba el 3% en el mismo año. Se destaca que en 2000, el gasto en educación en el país representó el 5.0% del total del PIB.

Las metas definidas en el marco de la presente investigación abordan los problemas de educación que no han sido resueltos por el sistema educativo panameño y que de alcanzarlas, contribuirán a contar con un país más

competitivo y menos excluyente. A pesar de sus logros en materia económica, persisten enormes disparidades sociales, donde una elevada proporción de la población rural e indígena mantiene indicadores educativos muy inferiores al promedio nacional.

El aumento de la cobertura de preescolar es una necesidad para contribuir al desarrollo futuro de la población panameña, por lo que se ha considerado prioritario que todos los niños y niñas entre 4 y cinco años asistan a la escuela. Para la UNESCO, la educación en esta etapa es

Gráfica 3.
Gasto educativo como porcentaje del PIB



esencial a fin de promover resultados potencialmente favorables para el éxito en la etapa escolar, la socialización y el mejoramiento de las condiciones de salud y nutrición.

¹ Informe Regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, EPT, 2012, UNESCO - PRELAC, 2012.



Se ha considerado igualmente necesario que los estudiantes del país completen la educación media ya que a mayor nivel educativo, menores probabilidades de ser pobre. Según la CEPAL es crucial culminar la educación media no sólo en aras de adquirir competencias básicas para insertarse en un mundo globalizado y democrático en condiciones ventajosas y con capacidad para aprender el resto de su vida, sino que es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar que le permitan romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos.

Sin embargo, no es suficiente contar con un mayor número de años de estudio, sino que la educación debe ser de calidad. Los resultados de las pruebas PISA, realizadas a estudiantes de 15 años, donde se evaluaron las competencias de lectura, matemática y ciencias naturales, Panamá quedó entre los 4 países con desempeño más bajo en las asignaturas evaluadas. En la prueba SERCE, aplicada a estudiantes de primaria, el país se ubicó por debajo del promedio latinoamericano. Por lo anterior, otro de los grandes desafíos que se tiene que enfrentar es mejorar la calidad de la educación, acción esta que no puede limitarse a los jóvenes de las zonas urbanas, sino que tiene que extenderse a nivel nacional, mejorando las infraestructuras, la dotación de servicios básicos, el acceso a tecnologías, de manera que la educación de calidad sea equitativa e incluya a la población tradicionalmente excluida del desarrollo en las áreas rurales e indígenas.

El cumplimiento de estas metas demanda de recursos financieros, voluntad política y eficiencia y eficacia en la administración presupuestaria. Durante los últimos años, si bien ha aumentado el gasto en educación en términos absolutos, el mismo ha caído como proporción del PIB. Se hace necesario incrementar este gasto de forma significativa de manera que se contemple la construcción masiva de aulas, la formación y especialización de los docentes, la dotación de tecnologías y el suministro de todos los servicios básicos necesarios para el proceso de enseñanza aprendizaje.

Considerando el estado de la educación y tomando en cuenta los objetivos prioritarios y metas definidos en el documento “Iniciativas Nacionales para el Mejoramiento de la Educación (1994-2009)”², se proponen metas generales y específicas, indicadores, línea base y proyecciones de su cumplimiento a los años 2016 y 2021, respectivamente. Las metas generales acordadas en los talleres realizados con la participación de expertos en educación, se resumen a continuación:

- Meta general 1: Todos los niños y niñas de 4 y 5 años en la escuela.
- Meta general 2: Los estudiantes completan la educación media.
- Meta general 3: Buena calidad de la educación en todo el país.
- Meta general 4: Educación de calidad para todos y todas.
- Meta general 5: Más y mejor inversión en educación.

² Publicado originalmente por la Fundación para el Desarrollo Económico y social de Panamá (FUDESPA) como texto del documento “Una Alianza Público Privado: Hacia una Política de Estado en Educación”, realizado en colaboración con el Círculo Empresarial, COSPAE, CONEP, Cámara de Comercio Industrias y Agricultura de Panamá, Unión Nacional de Centros Educativos Particulares y PREAL, en junio de 2009.



I

INTRODUCCIÓN

Las buenas calificaciones de la economía panameña durante los últimos años, -crecimiento económico sostenido superior a la región latinoamericana, competitividad en ascenso, grado de inversión y mejor destino turístico-, más allá de representar logros para el país, debe ser el vehículo que permita mejorar las condiciones de vida de todos y todas en especial de la población que reside en las zonas urbano marginales, rurales e indígenas, excluidas en muchas ocasiones del desarrollo y contribuir efectivamente a la disminución de las diferencias regionales.

Dotar a la población de una educación de calidad, promover oportunidades de inserción en el mundo productivo, de movilidad económica y social, forman parte de las estrategias que el país debe promover, con el fin de hacer un uso eficaz de los recursos que el fisco percibe como resultado de esta expansión económica.

La dependencia exclusiva de subsidios para reducir la pobreza, no logrará un mejoramiento sustentable de las condiciones y de la calidad de vida de la población. Además, no contribuye a garantizar la sostenibilidad del modelo económico ni del ritmo del crecimiento del país. Es un imperativo fortalecer las capacidades del capital humano para el aprovechamiento de su potencial y de los recursos disponibles en estas áreas.

La dinámica de la globalización, el avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, exige contar con recursos humanos altamente calificados y con conocimientos, habilidades, actitudes y destrezas para crear valor agregado en un entorno complejo y en constante cambio. Se hace evidente que esto solo es posible a través de la educación.

Del análisis del estado de la educación en Panamá, se destacan progresos en el aumento en la cobertura en todos los niveles de enseñanza, del alfabetismo y los años de escolaridad, mayor acceso de tecnologías, de la creación de un sistema nacional de evaluación de los aprendizajes y de una participación en el Laboratorio de la Calidad de la Educación de la UNESCO (Pruebas SERCE y TERCE) y en la Prueba PISA, así como el inicio del sistema de evaluación y acreditación universitaria.

Las graves deficiencias en la educación en Panamá se hacen evidentes en las disparidades en los indicadores

entre provincias y Comarcas indígenas, muestra de un serio problema de equidad, la aún baja cobertura preescolar y media, altos niveles de deserción en premedia y media, la calidad y pertinencia de los aprendizajes, metodologías y estrategias de enseñanza desfasadas y un sistema universitario divorciado de la realidad, entre otras.

Es crucial que el país cuente con un sistema educativo más equitativo y moderno, que responda a las necesidades y expectativas de la sociedad, no sólo en términos de las demandas del mundo productivo, sino que considere la formación en valores, la educación continua y la construcción de ciudadanía.

Lograr superar las grandes deficiencias de la educación en Panamá, no es una tarea fácil ni a corto plazo. Requiere del compromiso de la sociedad: gobierno, educadores y educandos, padres de familia, medios de comunicación, actores sociales y políticos, tienen la responsabilidad ciudadana de hacerse parte activa y comprometida de este proceso de transformaciones que, además, demanda de importante recursos financieros con miras a hacer frente a la deuda pendiente que se tiene en materia educativa.

El presente aporte incluye un diagnóstico de la realidad educativa del país y una propuesta de metas prioritarias para su mejora. En el primer capítulo hay una breve descripción del contexto nacional y se incluyen los principales indicadores socioeconómicos del país.

En el segundo capítulo se analiza el sistema educativo panameño, desde el preescolar hasta la universidad, considerando los logros alcanzados y señalando los desafíos que enfrenta cada nivel de enseñanza. El estudio considera el desempeño y las tendencias de los diferentes indicadores, contrastando logros y rezagos a la luz de los estándares internacionales.

Con base al diagnóstico de la educación nacional, en el tercer capítulo se exponen las metas prioritarias en materia educativa, con hitos intermedios y fechas de cumplimiento, destacándose los indicadores y la línea de base, con la proyección del cumplimiento de las metas según la tendencia observada en el período de análisis, para los años 2016 y 2021. La matriz antes mencionada ha sido validada por expertos en los talleres realizados en el marco de esta consultoría.



Cen



L ESTADO DE LA EDUCACIÓN EN PANAMÁ

Objetivo:

El presente documento tiene por objetivo presentar a la consideración de la sociedad panameña, un informe de la situación de la educación en el país y una propuesta de metas educativas estructuradas, que considere una matriz de indicadores claves que permitan el monitoreo y seguimiento del progreso de las políticas educativas.

La meta de este aporte es incidir en el diseño de políticas educativas de mediano y largo plazo y establecer las bases para un observatorio ciudadano de la educación. Se respalda así las aspiraciones de la sociedad panameña, plasmadas en los distintos diálogos y acuerdos educativos que se han llevado a cabo en el país.

Metodología:

Para dar cumplimiento al objetivo antes indicado, se ha realizado la revisión de la bibliografía de diferentes fuentes tanto nacionales como internacionales, en el ámbito educativo.

En lo concerniente a las fuentes disponibles en el país, se ha consultado el sistema estadístico del Ministerio de Educación (MEDUCA) y el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, así como los dos informes publicados por el Consejo Nacional de Educación (CONACED). Se han considerado las propuestas formuladas en diálogos y acuerdos nacionales, sirviendo como fuente principal para esta revisión el documento “Acuerdos e Iniciativas Nacionales por la Educación” que recopila las iniciativas de política pública y diálogo social

desarrollados entre 1994 y 2008, publicado por la Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá (FUDESPA), el PREAL, el CONEP, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, UNICEF, entre otros.

Se ha recurrido a fuentes indirectas, verificado las estadísticas y estudios más recientes realizados por la CEPAL, la OIT, el BM, la UNESCO, la OEI, el PREAL, la OREALC/UNESCO SANTIAGO, el PRELAC, así como la información de organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema educativo, de Chile (Educación 2020), México (Mexicanos Primero), entre otros.

Limitaciones:

La base de este trabajo lo constituye el análisis de la información del Ministerio de Educación (MEDUCA), ente rector del sector, a través de un sistema estadístico que incluye información desagregada de todos los indicadores a nivel de provincias y comarcas indígenas.

Uno de los principales desafíos del presente estudio lo constituyen las inconsistencias en las estadísticas, situación que se comunicó en su momento al Departamento de Estadísticas del MEDUCA, instancia que aún está revisando las cifras. Hasta la fecha de publicación de este informe, no están disponibles los indicadores educativos de 2011. Como quiera que no existe una base de datos en el MEDUCA que permita comparar indicadores durante un período de tiempo (10 años), se ha utilizado la información disponible. Es recomendable la elaboración de una serie estadística de largo plazo a fin de analizar las tendencias.

1

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

En los últimos años, Panamá ha tenido importantes avances en su economía, caracterizados por un elevado crecimiento económico sostenido, el dinamismo de los sectores ligados al comercio internacional y una inversión interna y externa que ha transformado la región metropolitana, no solamente a través de obras de infraestructura y edificaciones, sino mediante nuevos negocios, sectores y oportunidades para el país y los panameños. Si bien ha habido progresos en lo social, debido a la concentración de las actividades en la región metropolitana, se han mantenido las grandes disparidades que han caracterizado tradicionalmente al país, especialmente, en las áreas rurales, urbano marginales y en las comarcas indígenas.

1.1. Situación económica:

Con un crecimiento de 10.5%, Panamá culmina 2012, como el país con mejor desempeño económico de América Latina y entre los primeros del mundo, sitio que ha mantenido en los últimos años. Este crecimiento se sustenta en el dinamismo que reflejan las actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones, banca, turismo, además del comercio. Un papel importante ha jugado la actividad de la construcción de los sectores público y privado, particularmente, las grandes obras de infraestructura que lleva a cabo el Gobierno Nacional como la ampliación del Canal y la modernización del sistema de transporte, así como las construcciones que realiza el sector privado.

La base de la economía es el sector servicios, destacándose como sectores líderes, el transporte y comunicaciones, el comercio, la actividad bancaria y el turismo, actividades éstas vinculadas al sector externo, que demandan personal especializado, manejo de idiomas, especialmente el inglés y de tecnologías de punta. Estas actividades requieren conocimientos, habilidades, actitudes y destrezas acordes con las demandas y expectativas de un mundo altamente competitivo y globalizado.

Gran parte del auge económico que ha alcanzado el país ha sido generado por sectores de la economía cuyo comportamiento es cíclico. Se tiende a reducir su impacto al culminar las obras, v.g., sector construcción. Panamá debe prepararse para tal eventualidad, dado que un número importante de trabajadores, con escasa formación, saldrá del mercado de trabajo. Ello implica la necesidad de

reconvertir los trabajadores de este sector, a través de capacitación técnica y profesional, para que puedan insertarse en el mundo productivo y optar por las alternativas que les ofrece el mercado.

Se destaca que el crecimiento económico generó mayores ingresos al fisco en concepto de recaudación de impuestos, sin considerar las reformas fiscales implementadas en los últimos años por el gobierno. Lo anteriormente indicado implicó un incremento de 62.5% en los ingresos gubernamentales (2007 - 2011) que ha hecho posible sustentar las inversiones propuestas y ampliar los programas sociales.

Entre 2007 y 2011, la mayor parte de los indicadores reflejaron un comportamiento positivo, con excepción de las exportaciones, las que se redujeron significativamente (30.4%) con respecto a 2007.

Entre los indicadores económicos más relevantes se destacan:

Cuadro 1. ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS DE PANAMÁ

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de crecimiento del PIB	12.1	10.1	3.9	7.6	10.6
PIB por habitante (tasas de variación)	10.2	8.3	2.2	5.9	8.9
Tasa de inflación	3.5	8.0	2.4	3.5	5.9
Inversión extranjera neta (En millones de dólares)	1,899	2,147	1,219	2,35	2,79
Exportaciones (Valor FOB en miles de balboas)	1.128.799	1.144,05	821,918	727,644	785,249
Ingresos fiscales (En millones de balboas)	8,139.4	9,233.6	11,274.1	11,862.2	13,302.3

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

En la última década se producen cambios significativos en la composición del PIB, observándose que la importancia relativa de la agricultura y la industria se reduce casi a la mitad (de 16.4% a 8.9% de 2001 a 2011). Esta situación ocasionó la pérdida de empleos en estos sectores, intensivos en mano de obra, especialmente, la menos calificada. La composición del empleo y el poco aporte al PIB de la agricultura, reflejan el marcado atraso que caracteriza al sector, en especial su limitado acceso a tecnologías e

innovaciones, con prácticas de cultivo que afectan al ambiente y con gran número de explotaciones de subsistencia. Como resultado, la mayor parte de la población que depende de ella, se encuentra en situación de pobreza.

Los sectores de transporte y comunicaciones, servicios financieros y comercio son responsables de cerca de dos tercios del PIB en 2011, siendo la tendencia la de incrementar su participación en la economía (véase cuadro 2). Estas actividades demandan de mejores habilidades y destrezas y mayores competencias en la mano de obra.

Cuadro 2. ESTRUCTURA DEL PIB Y EMPLEO EN PANAMÁ

Sector	Participación en el PIB		Participación en el empleo	
	2001	2011	2001	2011
PIB	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	7.4	3.7	21.8	17.0
Minería	0.7	1.5	0.2	0.2
Manufactura	9.0	5.2	9.1	6.9
Construcción	3.7	6.4	0.9	1.0
Servicios Básicos	3.1	2.6	6.8	10.4
Comercio minorista, restaurante y hoteles	17.2	18.0	21.6	22.9
Transporte y comunicaciones	15.5	24.1	7.5	7.0
Servicios Financieros	25.2	22.6	5.5	10.2
Otros	18.3	15.9	26.8	24.4

Fuente: Mejores Empleos en Panamá, Banco Mundial 2011

En los últimos años, la economía panameña ha recibido calificaciones positivas del sector internacional, que han considerado acertadas las políticas macroeconómicas, el manejo de las finanzas, el mejoramiento de la infraestructura, el clima de negocios y la estabilidad política, reconociéndose los altos logros alcanzados.

Altas Calificaciones

- Competitividad.
- Grado de inversión (riesgo país).
- Principal receptor de la inversión extranjera directa.
- Uno de los mejores destinos para retirarse.

Bajas Calificaciones

- Percepción de corrupción.
- Baja calidad educativa.
- Alto nivel de endeudamiento.
- Aumento de la inseguridad.
- Escasa infraestructura fuera del área metropolitana.

Hay mediciones internacionales y locales que dan señales de alerta en cuanto a las situaciones que deberán ser corregidas en el corto plazo para sostener el crecimiento económico del país y el desarrollo humano. A continuación se presentan algunos de los indicadores con las altas y bajas notas obtenidas en los últimos años.

El país enfrenta grandes desafíos para lograr un desarrollo humano sostenible que impacte en toda la población, eliminando las enormes disparidades que continúan afectando a amplios sectores, especialmente en las áreas indígenas y de difícil acceso.

Superar los retos antes indicados implica una importante inversión en educación, con el fin de dotar a toda la juventud panameña de los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que les permitan su inserción en el mundo productivo, el ejercicio de una plena ciudadanía y oportunidades de movilidad económica y social. Como lo señala la CEPAL, “La educación, como eje fundamental de una estrategia de desarrollo socioeconómico, requiere de intervenciones en sus diversos componentes, sobre todo, en lo que se refiere a la asignación de recursos financieros y a la adopción de metas a largo plazo que comprometan a más de una administración y cuyo cumplimiento pueda monitorearse y controlarse”³.

En el período 2001-2010, el gasto público en educación como porcentaje del PIB disminuyó sistemáticamente en Panamá, pasando del 4.3% al 2.5%. Si bien el gasto público en Educación aumentó en cifras absolutas a B/.797,006 millones en 2010, proporcionalmente disminuyó su participación con respecto al PIB y al gasto público total. Contrasta esta situación con el promedio de América Latina y el Caribe, que destinaron alrededor del 4.7% del PIB para la educación en 2008, según informe de la UNESCO y la PRELAC⁴; porcentaje que en Panamá alcanzaba el 3% ese mismo año. Se destaca que en 2000, el gasto en educación en el país representó el 5.0% del total del PIB. Según el estudio antes citado, el indicador de gasto público en educación como porcentaje del PIB, permite tener una idea acerca de la prioridad que reviste la educación con relación a la asignación de recursos de un país.

³ CEPAL, Educación, desarrollo y ciudadanía en América latina, propuestas para el debate, 2011, Alicia Bárcenas y Narcis Serra (editores).

⁴ Informe Regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, EPT, 2012, UNESCO - PRELAC, 2012.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) recomiendan a los países de Iberoamérica aumentar de forma sistemática el presupuesto educativo en 0,1% del PIB anualmente a partir de 2012 hasta un techo presupuestario de 6.5% del PIB para que estén en la capacidad de financiar el cumplimiento de las Metas 2021 en educación, compromiso adoptado por los Estados miembros, incluido Panamá⁵. Es menester resaltar que el aumento del gasto público en educación por sí solo, no mejorará la calidad o cobertura de la educación. Debe ir acompañado de una gestión eficiente y eficaz para el buen uso de los recursos así como contar con el compromiso de toda la sociedad: estudiantes, docentes, padres de familia, medios de comunicación y actores sociales y políticos.

Cuadro 3. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y COMO PORCENTAJE DEL PIB

Años	Gasto Público Total	Gasto Público en Educación	% del Gasto Público en Educación	% del PIB destinado a la Educación
2001	2.850.068	444.675	15,6	4,3
2007	4.432.114	639.404	14,4	3,0
2008	5.171.665	715.349	13,8	3,0
2009	6.468.305	760.699	11,8	2,8
2010 (P)	6.323.373	797.006	12,6	2,5

(P) Cifras Preliminares

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas

El gasto en educación por alumno (de todos los niveles) alcanzó los B/1,046 en 2010, con incrementos anuales

⁵ Metas educativas 2021: estudio de costos. © CEPAL, OIE 2010

de 5.9% en promedio en los últimos 4 años. El gasto por estudiante universitario es cuatro veces mayor que el gasto por estudiante preescolar y de primaria.

Cuadro 4. GASTOS EFECTUADOS POR EL GOBIERNO CENTRAL EN EDUCACIÓN Y COSTO POR ALUMNO, SEGÚN NIVEL

Nivel	Gasto y costo alumno efectuados por gobierno central			
	2007	2008	2009	2010(P)
TOTAL				
Matrícula (1) (números de alumnos)	793,826	794,633	777,130	791,493
Gasto en educación (2) (en miles de balboas)	672,547	756,965	817,951	828,120
Costo por alumno (en balboas)	847	953	1,053	1,046
Preescolar y primaria:				
Matrícula (número de alumnos)	478,153	477,397	462,950	465,721
Gasto (3) (en miles de balboas)	216,233	240,160	280,843	265,837
Costo por alumno (en balboas)	452	503	607	571
Premedia y media:				
Matrícula (número de alumnos)	219,641	224,792	225,209	237,226
Gasto (3) (en miles de balboas)	164,455	232,221	227,451	239,638
Costo por alumno (en balboas)	749	1,033	1,010	1,010
Universitaria				
Matrícula (número de alumnos)	96,032	92,444	88,971	88,546
Gasto (3) (en miles de balboas)	169,076	182,886	202,255	212,565
Costo por alumno (en balboas)	1,761	1,978	2,273	2,401

(1) Se refiere a la matrícula oficial de la educación preescolar, primaria, premedia, media y suplementaria, al último día de clases de julio, de las universidades de Panamá, Autónoma de Chiriquí, Tecnológica y Especializada de Las Américas, cubre la matrícula del primer semestre.

(2) Comprende los gastos de funcionamiento del Ministerio de Educación y su asignación del Fondo de Seguro Educativo.

(3) Se refiere a los gastos señalados para la educación preescolar, primaria, media y universitaria, transferencias al IPHE, Ministerio de Desarrollo Social-Chapala, MIDA-Educación Agropecuaria. No han sido considerados en la determinación del costo unitario, aquellos que por su carácter general, no pueden distribuirse en los diferentes niveles de educación.

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas



1.2. Situación social:

Los altos niveles de actividad económica han ocasionado una reducción del desempleo abierto, con un mayor impacto en los hombres, que tradicionalmente han ocupado las mayores tasas de empleo. Algunas de las actividades de mayor dinamismo en los últimos años, incluyen la construcción y el transporte, sectores que tradicionalmente emplean hombres.

A pesar que para 2011 ha habido una reducción del empleo informal, el porcentaje de trabajadores en condiciones de precariedad laboral en Panamá sigue siendo elevado (37.2% en el 2011). El trabajo no formal está vinculado a condiciones de precariedad y subsistencia, sin acceso a seguridad social y ocupacional, con jornadas extensas de trabajo y bajas remuneraciones.

Estudios del BID señalan que un capital humano con más educación tiene mejores condiciones en el mundo productivo (salarios más altos, mayores tasas de empleo y menos empleos informales) ⁶. Se hace énfasis que la falta de experiencia, bajos niveles educativos y la situación de pobreza están asociados al mercado de trabajo informal.

La pobreza ha disminuido en Panamá situándose en 27.2% para 2011, según cifras de la Dirección de Análisis Económico del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ⁷. El apoyo directo, a través de transferencias monetarias, desde diferentes programas y proyectos gubernamentales (Red de Oportunidades, 100 a los 70, Beca Universal, entre otros), explican esta situación.

La reducción de la pobreza basada en transferencias directas, aunque un efectivo paliativo a las urgentes necesidades socioeconómicas de la población en estado de pobreza y pobreza extrema, no prepara a las personas a lograr por ellos mismos su inserción en el mundo productivo, dejándolos en indefensión, ante la eventualidad de falta de sostenibilidad de estas políticas, como resultado de cambios en las condiciones económicas del país. Los principales desafíos en la reducción de la pobreza se enmarcan en crear capacidades, mejorar las oportunidades de empleo e ingresos a través de la autogestión y promover la participación ciudadana en la solución de sus propios desafíos. El cuadro 5 presenta los principales indicadores sociales del período en análisis.

Cuadro 5. ALGUNOS INDICADORES SOCIALES DE PANAMÁ

Indicadores	2007	2008	2009	2010	2011
Población 1/	3,475,741	3,537,986	3,600,000	3,661,835	3,723,821
Tasa de desempleo abierto (Agosto) 2/	4.7	5.5	6.6	6.5	2.9
Tasa de desempleo abierto femenino (agosto) 2/	3.7	7.6	8.9	8.5	3.5
Empleo informal 2/	44.1	42.8	42.1	41.1	37.2
Pobreza Total 3/	36.5	33.8	33.4	29.8	27.6
Indigencia 3/	15.7	15.3	15.3	12.2	11.5

1 /Estimaciones y proyecciones de la Población Total del País, por sexo y edad: años 1050-2050, Situación Demográfica. Boletín No. 13.

2/ Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo. Contraloría General de la República. Panamá en Cifras

3/ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Análisis Económico y Social

El modelo económico panameño no es sostenible ni sustentable si no se asume, como política de Estado, brindar educación de calidad, pertinente y con equidad a todos los niños y jóvenes del país.

⁶ Desconectados, habilidades, educación y empleo en América Latina, BID, Marina Bassi, Matías Busso, Sergio Urzúa y Jaime Vargas, 2012.

⁷ La metodología de esta investigación no es comparable a la utilizada a través de las ENV 2003 y 2008.



2

LA EDUCACIÓN EN PANAMÁ

La educación en Panamá ha tenido importantes avances en las últimas décadas especialmente en el acceso y la cobertura en todos los niveles de enseñanza. Entre los logros más significativos, se incluyen la casi cobertura universal en primaria, la reducción de la deserción escolar, una mayor permanencia de niños y niñas en el sistema escolar, el inicio de la atención y educación en primera infancia, y las mejoras en la paridad entre los géneros en la enseñanza primaria. Con miras a optimizar la calidad del sistema educativo en el nivel superior, se ha iniciado en el país el proceso de evaluación y acreditación de las universidades. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ⁸, hace referencia a que se han aumentado los niveles de alfabetización, los años promedio de educación y la cantidad de docentes con educación superior.

Las comarcas indígenas y las provincias de Darién y Bocas del Toro, que tienen los indicadores más desafiantes, también han tenido avances una mayor escolaridad de las mujeres. No obstante, aún persisten las grandes disparidades en materia educativa en el país.

Ha mejorado el acceso a las tecnologías de la información, a través de proveer computadoras al alumnado de los últimos años del nivel medio y gracias al aumento de las infoplazas para uso de los jóvenes. Persisten retos como lograr mayor uso de las computadoras para fines académicos y aumentar la conectividad de los centros educativos. Es crucial disminuir la brecha digital, no solamente con respecto a otros países, sino con el objetivo de disminuir las disparidades en el país.

Existen indicadores que requieren progresos más acelerados, especialmente los relacionados a la mejora de la calidad de la educación, con el fin de elevar las condiciones socioeconómicas de la población y, a su vez, cumplir con los compromisos nacionales e internacionales del país en materia educativa. Es imperativo lograr mayores aprendizajes en lectura, escritura, matemáticas y ciencias así como reducir el abandono escolar de estudiantes de premedia y media.

Es necesario profundizar los procesos de alfabetización de adultos y lograr un acceso equitativo a programas para la formación de competencias para un mejor desempeño de los jóvenes en el mundo productivo, que les permitan superar la pobreza y alcanzar mayores niveles socioeconómicos. Debe

darse mayor atención a la educación técnica, modalidad educativa que puede ser una excelente herramienta para la disminución de la pobreza y para el desarrollo del país, dotando a personas de escasos recursos con instrumentos que les aseguren una mejor calidad de vida.

Es preocupante observar los resultados decepcionantes obtenidos en las diversas pruebas de medición de la calidad de la educación en las que participan estudiantes panameños (SERCE y PISA), en las pruebas de logro locales y en los resultados académicos de los estudiantes, lo cual apunta a la urgente necesidad de lograr una mejora del sistema.

En 2003, mediante la ley 2 de 14 de enero de 2003, se establece la enseñanza obligatoria del idioma inglés en el primer y segundo nivel de enseñanza (básica y media). Sin embargo, un estudio realizado por EF Education First ⁹, empresa internacional especialista en la enseñanza de este idioma desde 1965, ubica a Panamá en la posición número 51 de 54 países que fueron evaluados.

Casi una tercera parte de la población del país, requiere educación primaria, y premedia y media. La población con edades entre 4 y 17 años ascendió a 912,142 personas en el 2010.

Cuadro 6. POBLACIÓN DE 4 A 17 AÑOS, SEGÚN TRAMO DE EDAD Y SEXO

Nivel y edad	Total	Hombres	Mujeres
4 y 5 años	127.097	64.877	62.220
6 a 11 años	402.380	205.671	196.709
12 a 14 años	203.997	104.137	99.860
15 a 17 años	178.668	90.720	87.948
12 a 17 años	382.665	194.857	187.808
Sub total: 4 a 17 años	912.142	465.405	446.737
Población total	3.405.813	1.712.584	1.693.229
% población escolar	26,8	27,2	26,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República

2.1 Años de Escolaridad y Alfabetismo:

Los años de escolaridad promedio en Panamá alcanzaron 9.2 años lo que implica un avance de 0.8 años con respecto a 2000. La provincia de Panamá es la única que presenta un promedio superior en lo referente a la culminación de la escuela primaria y premedia con 9.29 y 9.76 años de escolaridad, para hombres y mujeres, respectivamente.

⁸ ATLAS, PNUD, 2009

⁹ La Prensa, viernes 23 de noviembre de 2012.

Las comarcas indígenas, con apenas 3.5 años en promedio de escolaridad, y Darién, con 5.5 años, tienen los peores niveles de escolaridad. En estas áreas, la mayoría de los estudiantes ni siquiera culmina la escuela primaria. La falta de educación primaria completa coloca a esta población en mayor vulnerabilidad de pobreza y exclusión, ya que durante los cuatro o cinco años de primaria se adquieren los conocimientos en lectura, escritura y cálculos matemáticos. Estudios realizados por la CEPAL¹⁰ indican que una persona que culmina el nivel primario, en comparación con quien no lo hace, reduce su probabilidad de pobreza alimentaria en 5.5%.

El número de años aprobados está muy por debajo del requerido para superar el umbral de la pobreza, que ha estimado la CEPAL en 13 años, en el caso de Panamá.

Un 62% de los alumnos que han completado el cuarto grado de primaria no adquirieron conocimientos suficientes en lectura, escritura y aritmética en Panamá, según la UNESCO¹¹.

Cuadro 7. AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD, POR PROVINCIA

Provincia	2001	2010	
	Total	Hombres	Mujeres
Total	8.4	9.0	9.4
Bocas del Toro	6.4	6,28	6,19
Coclé	7.5	7,15	7,77
Colón	9.4	8,36	9.0
Chiriquí	8.2	7,57	8,34
Darién	4.9	5,45	5,5
Herrera	7.3	7,47	8,33
Los Santos	7.3	7,34	8,24
Panamá	9.9	9,29	9,76
Veraguas	7.3	6,97	7,53
Comarca Guna Yala	4.0	5,04	3,73
Comarca Emberá	3.7	4,8	3,74
Comarca Ngäbe Bugle	2.9	3,99	3,11

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas

Cuadro 8. POBLACIÓN ANALFABETA DE 10 Y MÁS AÑOS DE EDAD EN LA REPÚBLICA, SEGÚN PROVINCIAS Y COMARCAS INDÍGENAS

Provincia	2000				2010			
	Total	Alfabeto	Analfabeto		Total	Alfabeto	Analfabeto	
			Número	%			Número	%
TOTAL	2.206.868	2.037.902	168.140	7.6	2.727.168	2.573.311	148.747	5.5
Bocas del Toro	61.863	51.421	10.442	16.9	89.087	77.978	10.794	12.1
Coclé	153.641	144.287	9.335	6.1	187.735	178.822	8.875	4.7
Colón	155.418	149.515	5.808	3.7	191.282	186.257	4.781	2.5
Chiriquí	287.832	265.745	22.030	7.7	336.594	316.605	19.919	5.9
Darién	28.040	21.556	6.454	23.0	36.393	30.526	5.799	15.9
Herrera	82.604	74.015	8.587	10.4	93.606	87.222	6.322	6.8
Los Santos	69.708	62.214	7.491	10.7	77.729	72.450	5.252	6.8
Panamá	1.108.542	1.077.111	30.828	2.8	1.400.568	1.368.646	27.841	2.0
Veraguas	161.238	136.723	24.515	15.2	183.333	163.311	19.994	10.9
Guna Yala	22.936	14.098	8.821	38.5	23.711	16.947	6.703	28.3
Emberá	5.325	3.487	1.838	34.5	6.994	5.376	1.603	22.9
Ngäbe Buglé	69.721	37.730	31.991	45.9	100.136	69.171	30.864	30.8

Fuente: Contraloría General de la República

El 5.5% de la población de 10 años y más de edad (148,747 personas), es analfabeta. De esta cifra, 13,546 son jóvenes entre 15 y 24 años (2.4%), según cifras del Censo del 2010. Darién, Bocas del Toro, Veraguas y las tres comarcas indígenas tienen niveles de analfabetismo superiores al 10% en el mismo año (véase el cuadro 8). Aun cuando hubo una mejora significativa en el caso de las comarcas indígenas, el analfabetismo las sigue impactando con mayor fuerza, con promedios del 27.2%. Este flagelo afecta más a las mujeres (34.9%), situación que es coincidente con los elevados niveles de pobreza que caracterizan a esas áreas.

El censo de 2000 arrojó que el 7.6% de la población era analfabeta, lo que indica un mejoramiento de 2.1 puntos porcentuales en 10 años. A sólo 3 años de la fecha definida en los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo para erradicar el analfabetismo, no parece ser una meta que se logrará, dado los escasos avances obtenidos en el período antes mencionado.

Se sabe que la educación es clave para mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de la población, superar la pobreza y erradicar las desigualdades y las lacras sociales. La UNESCO afirma que la alfabetización y la educación de personas jóvenes y adultas a lo largo de la vida contribuyen a la reducción de la pobreza y a la educación de las mujeres, entre otras metas fundamentales para el desarrollo¹².

La UNESCO ha definido la alfabetización como la aptitud para leer y escribir, comprendiendo lo leído en un texto sencillo y corto relacionado con la vida diaria. Con la aparición del concepto de alfabetización funcional en 1978, se considera funcionalmente alfabetizada, una persona que es capaz de llevar a cabo todas las actividades en las que se requiere saber leer, escribir y calcular para un funcionamiento eficaz de su grupo y su comunidad y también para permitirle que siga utilizando dichos conocimientos en beneficio de su propio desarrollo individual y el de su comunidad¹³.

¹⁰ Metas Educativas 2021: Estudio de Costos, CEPAL, OEI, 2010

¹¹ Informe de Seguimiento de la educación para todos en el Mundo (EPT en el Mundo), 2012, Los Jóvenes y las Competencias, trabajar con la educación, UNESCO, 2012

¹² Marco Estratégico de Trabajo OREALC/UNESCO, Oficina de Santiago, 2011

¹³ Informe de Seguimiento de la educación para todos en el Mundo (EPT en el Mundo), 2012, Los Jóvenes y las Competencias, trabajar con la educación, UNESCO, 2012

De 2000 a 2010 se registran aumentos en las tasas netas de matrícula en todos los niveles de enseñanza. Sin embargo, se evidencia una incapacidad de retención de los/as alumnos en el sistema educativo, ya que en el primer nivel de enseñanza la matrícula neta es de 98.0%, porcentaje que disminuye en la medida en que se pasa a la siguiente etapa educativa (68.9% en premedia y media y 45.7% en la universidad, en 2010), como se presenta en el cuadro 9. En términos generales, esta situación implica que un 52% de los estudiantes de la primaria no se matricula en la universidad, perdiendo una valiosa oportunidad para asegurarse un futuro con mayor bienestar.

Cuadro 9. TASA NETA DE MATRÍCULA EN EL I, II y III NIVEL DE ENSEÑANZA

Años	I nivel de enseñanza	II nivel de enseñanza	III nivel de enseñanza (1)
2000	97,6	61,0	43,9
2004	98,2	63,3	45,3
2005	98,5	63,7	43,8
2006	98,5	64,3	44,6
2007	98,3	64,6	44,6
2008	98,3	65,7	44,7
2009	96,6	68,7	44,6
2010	98,0	68,9	45,7

(1) Término utilizado por la CEPAL para hacer referencia a la educación universitaria y corresponde a la tasa bruta de matrícula.

Fuente: CEPAL, Estudio de Costos, 2021

La asistencia escolar de la población que habita en las áreas urbana y rural presenta grandes disparidades, según el nivel de ingreso de los hogares. En efecto, la proporción de alumnos que asisten a la escuela (especialmente en edades de 13 a 24 años), es mayor en el quintil 5. Decece por grupo de edad, según se observa en el cuadro 10, lo cual implica que, a mayor nivel de ingreso, mayor asistencia a la escuela¹⁴. Las mujeres en el quintil 1, asisten en mayor proporción que los hombres, sin embargo, en el quintil 5, solamente las que asisten a la educación superior, tienen niveles mayores de participación con relación a los varones.

Cuadro 10. ASISTENCIA ESCOLAR EN ÁREAS URBANAS POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA DE HOGAR SEGÚN GÉNERO Y GRUPO DE EDAD. AÑO 2010

Detalle	Quintil 1			Quintil 5		
	7 - 12	13 - 19	20 - 24	7 - 12	13 - 19	20 - 24
Total	99,4	79,0	24,8	99,9	92,9	40,7
Hombres	99,0	74,1	24,4	100	97,1	37,0
Mujeres	99,8	83,3	25,1	99,8	89	44,7

Fuente: Metas Educativas 2021: Estudio de Costos, CEPAL – OEI, 2010

De acuerdo a lo establecido en las Metas Educativas definidas por la OIE y la CEPAL, es imprescindible que las escuelas sean inclusivas, una aspiración que comparten todos aquellos que defienden la equidad en la educación¹⁵. El mismo estudio señala que “las escuelas para todos, sin

exclusiones, en las que convivan y aprendan alumnos de distintas condiciones sociales, de diferentes culturas y con distintas capacidades e intereses, desde los más capaces hasta los que tienen alguna discapacidad, es un modelo ideal que motiva a muchas personas comprometidas con el cambio educativo. En este sentido, la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales en un colegio es una opción de valor con profundas consecuencias. La convivencia de todos los niños, capaces y menos capaces, aporta una experiencia enriquecedora y fomenta la comprensión y la solidaridad”.

2.2 La Educación Básica:

La Constitución Política y la Ley Orgánica de Educación establecen que el sistema educativo panameño se divide en educación básica general, educación media y I educación superior. La educación básica contempla 11 años de escolaridad, incluyendo dos de preescolar, seis de primaria y tres de premedia.

La educación básica es fundamental en la vida de los niños, ya que es sabido que, por lo general, con cuatro o cinco años de escolaridad, una persona es capaz de poner en práctica con facilidad su capacidad lectora, de escritura y para cálculos aritméticos. Es preocupante que estudios realizados recientemente por la UNESCO revelan que en países con ingresos bajos y medianos bajos, los niños terminan el nivel primario sin llegar a estar alfabetizados¹⁶.

A fin de alcanzar el 100% de la población en edades para asistir a los niveles de preescolar, primaria, premedia y media, se debieron haber incorporado 171,033 niños, niñas y jóvenes en 2010 al sistema educativo, adicionalmente a la cobertura neta de cada nivel educativo. Lo anteriormente indicado implica que el 18% de los niños y jóvenes en edad para ingresar a un determinado nivel educativo no ingresó a la escuela (ver el cuadro 11). La situación es más alarmante en la premedia y media, puesto que, en esos niveles, 3 de cada diez jóvenes (31.1%) se quedan por fuera del sistema. Se torna más desafiante el panorama cuando un 12% de los estudiantes en el sistema de educación nacional son atendidos en centros educativos particulares, complementándose así la cobertura en todos los niveles de enseñanza.

Cuadro 11. COBERTURA NETA VS. ALUMNOS POTENCIALES, EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA: AÑO 2010

Nivel	Cobertura neta %	Alumnos/as potenciales	Por escolaridad
Preescolar (4 y 5 años)	65.4 a/	127,097	43,976
Primaria (6 a 11 años)	98.0	402,380	8,048
Pre media y Media (12 a 17 años)	68.9	382,665	119,009
Total	83.0	912,142	171,033

a/ Matrícula bruta

Fuente: Ministerio de Educación e Instituto de Estadísticas y Censo

¹⁴ Metas Educativas 2021: Estudio de Costos, CEPAL - OEI, 2010

¹⁵ Metas Educativas 2021, la Educación que todos queremos para la generación de los Bicentenarios, CEPAL-OIE, 2011

¹⁶ Informe de Seguimiento de la educación para todos en el Mundo (EPT en el Mundo), 2012, Los Jóvenes y las Competencias, trabajar con la educación, UNESCO, 2012





• **La educación inicial o preescolar:**

Según el MEDUCA, la educación inicial o preescolar está dirigida a los niños/as entre los 4 y 5 años de edad. Tiene por objetivo estimular el desarrollo óptimo de las capacidades físicas, emocionales y mentales de los niños. Se destaca que, si bien el Estado se obliga a dar atención a la niñez en estas edades, no se exige que los padres envíen a sus hijos a la escuela, por lo que se deja en sus manos la decisión de que sean incorporados al preescolar.

Es un hecho conocido que la atención y educación de la primera infancia constituye una necesidad a fin de sentar las bases del desarrollo humano y obtener mayores logros educativos a lo largo de la vida y la consecuente reducción de las desigualdades ¹⁷. Las intervenciones de alta calidad desde los primeros años tienen efectos duraderos en el aprendizaje y la motivación, por lo que es impostergable que las políticas públicas incorporen lineamientos encaminados a mejorar la cobertura de la educación, desde las etapas más tempranas de la niñez.

La reducción de los porcentajes de repetición y deserción, agresión y violencia y el proceso de socialización, en general, para participar en el desarrollo de cada país, así como la reducción de la malnutrición

y mortalidad infantil, se cuentan entre los beneficios de una buena atención y educación desde que el niño/a nace, según la UNESCO, ¹⁸.

• **Aumenta la cobertura preescolar, pero aún es insuficiente:**

La matrícula de educación preescolar en la República, alcanzó los 92,667 niños/as, con edades comprendidas entre 0 a 5 años en 2010, incluyendo los niveles de lactantes, maternal, prejardín y jardín (ver cuadro 12). De este número, el 8.1% corresponden a niños en niveles de lactantes y maternal (edades menores de 1 año y hasta los 3 años). Se hace evidente la necesidad de fomentar la atención y educación de la primera infancia. Debido a que es responsabilidad primaria de los padres y/o cuidadores, la formación inicial de los infantes, dependerá de su

Cuadro 12. MATRÍCULA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, POR GÉNERO Y NIVEL EDUCATIVO

Años	Hombres	Mujeres	Lactantes	Maternales	Pre Jardín	Jardín
2001	30.670	29.801	392	3.101	13.475	43.503
2010	47.195	45.472	1.548	6.032	29.220	55.867
% de crecimiento	53,9	52,6	294,9	94,5	116,8	28,4

Fuente: Instituto de Estadísticas y Censo

¹⁷ Décimo encuentro internacional de Educación Inicial y Preescolar, UNESCO, 2012, http://www.unesco.org/pv_obj_cache/pv_obj_id_D453EDEA7FC4F24E56EF0D6F7FD7856270B50200/filename/Conferencia_Llivina_X_Encuentro_

¹⁸ Conferencia Mundial de Atención y Educación de la primera infancia, UNESCO –OREALC, 2010



conocimiento, que sus hijos crezcan en un ambiente rico en estimulaciones que propicien el desarrollo en todos los aspectos de su formación ¹⁹.

En la última década, la educación preescolar ha tenido un crecimiento del 53.2%. Durante este período, hubo incrementos en todos los niveles de la atención de los infantes. La población infantil entre 0 y 5 años fue de 387,702 niños/as en 2010 y la matrícula de niños entre 0 y 5 años ascendió a 92,067, lo que significa que el 23.9% asiste a un centro de atención y educación para niños.

Las provincias y comarcas presentan contrastes significativos en la tasa bruta de matrícula de preescolar, sobresaliendo el hecho que las comarcas Ngäbe Buglé y Guna Yala presentan los mayores indicadores de

cobertura con 98.9 y 88.1%, respectivamente, muy por encima del nivel nacional que fue de 65.4% para el 2010. (ver cuadro 13) ²⁰. La explicación brindada por funcionarios del MEDUCA en lo referente a esta estadística, es que los planes y programas estratégicos focalizados en las áreas indígenas, incluyendo mejoras en la salud y en la educación, la construcción y reposición de escuelas en las comarcas así como programas de transferencias monetarias y alimentarias hacia esta población, aunado a una mayor oferta de centros parvularios informales, pudieran haber tenido un impacto positivo en la cobertura preescolar.

En las comarcas, la educación preescolar es ofertada únicamente por centros oficiales, a través de distintas modalidades de atención.

Cuadro 13. TASA BRUTA DE MATRÍCULA DE PREESCOLAR

Provincias y Comarcas	2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	63.3	63.2	63.5	61.2	61.5	60.8	65.4	66.5	64.2
Bocas del Toro	71.5	72.7	70.4	68.8	67.1	70.5	65.7	67.1	64.3
Coclé	69.6	67.7	67.5	55.8	55.7	56.0	64.0	64.8	63.1
Colón	75.2	73.9	76.5	69.1	69.5	68.7	60.0	60.8	59.1
Chiriquí	55.8	55.6	56.1	58.0	57.3	58.7	60.9	62.5	59.3
Darién	57.7	55.2	60.3	63.0	62.0	64.2	57.3	57.5	57.2
Herrera	89.4	89.3	89.6	71.3	70.5	72.2	83.6	88.1	79.1
Los Santos	74.1	75.0	73.2	67.7	67.2	68.3	57.7	60.0	55.3
Panamá	55.0	54.9	55.0	52.6	52.5	52.7	60.1	61.0	59.2
Veraguas	52.5	67.6	68.5	64.6	64.0	65.3	71.4	72.2	70.7
Comarca Guna Yala	78.6	77.8	79.5	85.6	84.5	86.8	88.1	90.8	85.4
Comarca Emberá	74.8	74.6	75.0	51.6	52.5	50.5	18.6	19.5	17.6
Comarca Ngäbe Bugle	90.9	91.9	89.9	-	-	-	98.9	99.7	98.1

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de estadísticas educativas, 2010

¹⁹ Ibid. Décimo Encuentro internacional de Educación Inicial y Preescolar, UNESCO 2012. La Dra. Josefina López Hurtado precisa que "el desarrollo de los niños y de las niñas depende en gran medida de cómo los padres y la familia en general, organicen las influencias educativas en el hogar y del conocimiento que posean sobre cómo estimular este desarrollo.

²⁰ En consultas realizadas a personal especializado del Instituto y Estadísticas y Censo, se nos indicó que esta información se está revisando.

La educación preescolar es ofrecida, principalmente, a través de 2,533 dependencias oficiales, de las cuales existen 903 formales, además de los centros de orientación infantil municipales e institucionales, y programas como Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACEI), Educación Inicial en el Hogar (EIH), Centros de Educación Inicial Comunitaria (CEIC) y los especializados del Ministerio de Desarrollo Social. Las 431 dependencias restantes son regentadas por particulares, de las cuales 210 son formales y el resto corresponden a modalidades o programas que desarrollados por diferentes denominaciones religiosas. De acuerdo con recomendaciones de CONACED ²¹, la universalización de la cobertura de la educación preescolar es prioritaria. Es crucial también sustituir los programas alternativos no formales por programas de educación preescolar formales, meta que también comparte los acuerdos de la Concertación Nacional.

La cobertura de la educación preescolar para niños y niñas entre 4 y 5 años es del 65.3% de la población en tales edades, mientras que para los pequeños/as de 0 a 3 años, la cobertura es de apenas 2.9%, en 2010 (ver cuadro 14). Esta baja cobertura es consecuencia de la no obligatoriedad para los padres de enviar a sus hijos a recibir educación preescolar, así como de la falta de centros especializados de este tipo y carencia de horarios ampliados que sean acordes con las horas laborables de sus madres y/o padres. La falta de recursos monetarios, además de la existencia de resistencias culturales o desconocimiento de las madres y/o los padres, que prefieren dejar a sus niños en casa al cuidado de familiares o terceros, o atenderlos ellos mismos, son algunos de los factores que inciden en la baja cobertura a estas edades.

En el caso de los niños de 0 a 3 años, la CEPAL y la OIE indicaron en 2011 que, a fin de hacer frente a los bajos niveles de matrícula iniciales observados en toda Iberoamérica, el proyecto Metas Educativas 2021 propone alcanzar una matrícula entre 30% y 60% de niños en estos rangos de edad a 2021, utilizando como línea de base, la cobertura que tuvieron en 2012.

Urge una mayor promoción de las bondades de la enseñanza desde edades muy tempranas con miras a motivar a las familias a enviar a los/as niños/as a la escuela. Tal como señala la UNESCO, la educación en esta etapa, es esencial a fin de promover resultados potencialmente más favorables para el éxito en la etapa escolar, la socialización y el mejoramiento de las condiciones de salud y nutrición.

Los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo incluyen la meta final que, para 2025, se logre 14 años de escolaridad obligatoria. Para ello se establecieron hitos

intermedios, verbigracia, que, a 2009, se ampliaría la cobertura de preescolar, a partir de los 5 años y a 2012, se alcanzaría el 100% de cobertura a partir de los 4 años. La actual cobertura implica un marcado rezago en la consecución de esta meta, lo que se traduce en una deuda con la niñez panameña. Es más grave el hecho de no contar con políticas para incorporar masivamente a la niñez entre cero y tres años al sistema educativo nacional. Según el PREAL, sólo el 53% de los países han adoptado las medidas necesarias para proporcionar atención y educación a los niños menores de tres años.

En consecuencia, es impostergable impulsar políticas que contemplen universalizar la educación inicial (0 a 5 años) que, a su vez, desarrollen programas que tengan por objetivo subsanar las deficiencias formativas en aquella población que no pudo acceder a una educación temprana y de calidad.

Cuadro 14. POBLACIÓN, MATRICULADOS Y PORCENTAJE DE NIÑOS/AS EN PREESCOLAR Y REZAGOS (1): AÑO 2010

Edad	Población	Matriculados	Porcentaje	Rezago al 2012(1)%
0 a 3 años	260.605	7.580	2,9	--(a)
4	63.186	29.193	46,2	53.8 (b)
5	63.911	53.752	84,1	15.9 (c)
4 y 5 años	127.097	82.945	65,4	34.6

(1) Con respecto a las metas planteadas en los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, año 2007.

(a) Los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, no establecían metas para este segmento.

(b) La meta para el 2012 era alcanzar el 100% de preescolar a partir de los 4 años.

(c) La meta para el 2009 era alcanzar el 100% de preescolar a partir de los 5 años.

Fuente: Contraloría General de la República

A 2010, el nivel preescolar presenta una baja proporción de docentes calificados (43.3%) (ver cuadro 15). La situación es más crítica para las provincias de Colón, Veraguas y la Comarca Ngäbe Buglé, en las que los porcentajes oscilan entre 31.9% al 17.2%.

Es crucial contar con docentes calificados, con los conocimientos y las competencias necesarias para incentivar los aprendizajes de los alumnos en esta etapa de su desarrollo. Se considera que los conocimientos y la capacidad de los docentes constituyen un elemento fundamental del aprendizaje de los niños en las escuelas ²².

Con respecto a América Latina, Panamá es uno de los países con mayor rezago en este tema. De 23 países analizados, el país se encuentra entre los cinco con los porcentajes más bajos de docentes certificados en la educación preprimaria ²³. La falta de docentes calificados, aunado a la baja cobertura del nivel preescolar, así como la educación ofrecida por los

²¹ CONACED, Un Documento para la Acción en el Sistema Educativo Panameño, Tema Monitoreo y Seguimiento, 2008

²² Informe de Seguimiento de la educación para todos en el Mundo (EPT en el Mundo), 2012, Los Jóvenes y las Competencias, trabajar con la educación, UNESCO, 2012

²³ Informe Regional de Monitoreo del Progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, 2012



centros informales, incide sobre la calidad de la enseñanza que reciben los niños en edades de 0 a 5 años.

Cuadro 15. PORCENTAJE DE DOCENTES CALIFICADOS EN PREESCOLAR

Provincias y Comarcas	2007	2008	2009	2010
Total	41.0	42.4	43.7	43.3
Bocas del Toro	37.8	45.9	46.8	46.3
Coclé	45	49.9	53.5	51.1
Colón	31.3	32.7	33.6	31.9
Chiriquí	60.2	57	61.7	57.3
Darién	31.2	44.7	44.4	44.6
Herrera	42	40.1	41.2	44.8
Los Santos	32.5	40.7	43.5	40
Panamá	49.5	48.9	50.2	49.1
Veraguas	21.6	25.6	24.3	23.7
Comarca Guna Yala	76.6	62	58.3	65.5
Comarca Emberá	20	31.8	52.9	80
Comarca Ngäbe Bugle	8.1	11.7	10.9	17.2

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas, 2010

Con respecto a la relación de número de estudiantes por docente en preescolar, existe un promedio de 17 alumnos/as por educador en 2010, destacándose que en los centros oficiales el promedio es de 18 mientras que en las escuelas privadas los grupos tienen un promedio de 12 niños/as. Dada la poca oferta de docentes especializados en preescolar, se torna necesario la implementación de programas que impulsen y motiven a más profesionales a considerar esta alternativa. Como se aprecia en el cuadro 16, es el Estado el que ofrece mayormente la cobertura en este nivel de enseñanza. A continuación se presentan algunos indicadores adicionales de la educación preescolar.

Cuadro 16. OTROS INDICADORES DE EDUCACIÓN PREESCOLAR

Provincias y Comarcas	2007	2008	2009	2010
Alumnos por docente	18.0	18.0	18.0	17
% de matriculados en dependencias oficiales	84.1	84.0	81.7	82.4
% de matriculados en dependencias particulares	15.9	16.0	18.3	17.2

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de estadísticas educativas, 2010

• **La Educación Primaria:**

Es la oferta educativa para los niños entre los 6 y 11 años, con el fin de favorecer y dirigir el desarrollo integral de los alumnos. Continúa orientando la formación de su personalidad, acrecentando sus experiencias sociales, espirituales, emocionales e intelectuales para desempeñarse positivamente en la vida y proseguir estudios con creatividad y capacidad reflexiva²⁴. La población en estas edades se estimó en 402,380 niños/as, de los que el 51.1% son varones y el 48.9% son niñas. Alcanzar la enseñanza primaria universal es una de las metas prioritarias en los distintos

²⁴ Ministerio de Educación, Descripción del Sistema Educativo Panameño, Estadísticas Educativas 2010

cónclaves internacionales y nacionales, pues se trata de un elemento fundamental para el desarrollo humano.

• **Dos tercios de los/as niños/as entra a la escuela en la edad oficial** ²⁵

La tasa de matrícula de estudiantes con la edad apropiada para la primaria pasó del 62.1 al 67.1% en 2008 y 2010, respectivamente, mientras que el promedio latinoamericano era de 72% en 2008 ²⁶. Se observan disparidades muy profundas en la provincia de Darién y en las Comarcas Indígenas, con respecto al nivel nacional. Se destaca que en las Comarcas, menos de la mitad de los varones y las niñas que asisten a la escuela tienen la edad que corresponde al nivel educativo.

Los niños en áreas de difícil acceso cuyas familias sufren las consecuencias de su precaria condición socioeconómica, están en mayor riesgo de tener sobre edad con relación al nivel educativo que cursan. También se observan diferencias significativas en cuanto al género. Más niñas que varones de la edad correspondiente, se matriculan cada año en la escuela primaria. Esta situación guarda relación con la mayor proporción de hombres versus mujeres quienes, por necesidad, se insertan en edades tempranas al trabajo infantil. Iniciar tardíamente la escuela primaria significa cargas adicionales para el estudiante. Estos niños deben, en la mayoría de los casos, asumir tareas en el hogar o dedicarse al trabajo infantil, estando en riesgo de una eventual deserción escolar.

Cuadro 17. TASA DE MATRICULA EN LA EDAD PARA CURSAR PRIMARIA

Provincias y Comarcas	2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	62.1	59.9	64.4	58.0	55.9	60.1	67.1	64.8	69.5
Bocas del Toro	50.5	48.3	52.9	50.4	49.0	51.9	61.7	60.0	63.4
Coclé	65.0	61.6	68.6	59.4	56.8	62.3	71.0	68.0	74.3
Colón	65.0	61.6	68.6	61.7	60.1	63.4	67.4	65.4	69.5
Chiriquí	65.0	61.6	68.6	59.7	57.4	62.2	68.3	65.8	70.9
Darién	51.5	49.1	54.3	49.2	46.9	51.7	55.7	52.6	59.3
Herrera	64.9	62.2	67.9	58.5	56.1	61.1	74.3	72.0	76.9
Los Santos	68.5	65.5	71.7	57.7	55.8	59.8	72.3	69.9	74.8
Panamá	68.1	66.3	70.1	63.7	61.6	65.8	74.5	72.5	76.5
Veraguas	62.7	59.8	66.0	59.2	56.5	62.2	67.3	64.4	70.6
Comarca Guna Yala	44.0	42.1	46.0	39.6	38.1	41.1	47.4	44.6	50.5
Comarca Emberá	43.6	42.7	44.0	38.7	38.7	38.7	40.3	39.1	41.6
Comarca Ngobe Bugle	38.5	38.2	38.7	36.5	35.9	37.1	38.9	37.7	40.2

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas

• **Un tercio de los/as niños/as inicia tarde el nivel primario:**

Es importante destacar que casi un tercio del alumnado en primaria, es matriculado con sobre edad en el nivel

primario, con promedios superiores al 50% en las comarcas indígenas. Esta situación exige que se fomente la asistencia a la escuela primaria en la edad correspondiente (6 años), luego de haber concluido la educación preescolar (4 y 5 años).

Cuadro 18. TASA DE MATRÍCULA CON SOBRE EDAD EN PRIMARIA

Provincias y Comarcas	2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	35,4	37,7	33	40,1	42,2	37,8	30,3	32,7	27,7
Bocas del Toro	47,2	49,6	44,4	47,5	48,8	46,0	36,2	37,8	34,4
Coclé	33,0	36,4	29,3	37,9	40,7	34,9	27,2	30,4	23,8
Colón	29,2	31,6	26,7	34,6	36,7	32,4	26,2	28,7	23,5
Chiriquí	34,5	37,3	31,5	38,9	41,2	36,3	30,2	32,7	27,4
Darién	46,9	49,4	44,2	49,9	52,1	47,4	42,0	45,0	38,5
Herrera	34,1	37,1	30,9	40,2	42,5	37,6	24,4	26,8	21,7
Los Santos	30,8	33,7	27,6	41,6	43,7	39,3	25,3	27,9	22,5
Panamá	28,8	30,8	26,8	34,1	36,2	32,0	21,9	24,0	19,6
Veraguas	34,9	38,0	31,6	39,4	42,2	36,4	31,1	34,1	27,8
Comarca Guna Yala	54,3	56,6	51,9	58,8	60,1	57,4	50,4	53,4	47,3
Comarca Emberá	51,6	51,4	52,3	60,6	60,6	60,7	57,8	58,8	56,6
Comarca Ngobe Bugle	60,7	60,9	60,4	62,8	63,4	62	60,0	61,3	58,6

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas

²⁵ Estadísticas Educativas del MEDUCA, matrícula en la edad corresponde a "la proporción de estudiantes matriculados en un nivel educativo cuyas edades están en el rango de "edad oficial" para este nivel educativo"

²⁶ Informe de Monitoreo del Progreso hacia una Educación para Todos en América Latina y el Caribe, 2012

• **Más computadoras, pero poco acceso a Internet:**

El incremento en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación en las escuelas primarias oficiales ha sido importante durante los últimos años, con un aumento del 41.9 al 72.9% de escuelas con computadoras entre 2007 y 2010. Sin embargo, una de cada 5 escuelas tiene acceso a internet. Si bien hay progresos, se mantiene la brecha digital, en particular entre las provincias y las comarcas del país. Resaltan el caso de las comarcas, donde menos de la mitad de sus escuelas

tienen equipos computacionales, existiendo una correlación directa con la falta de acceso a energía eléctrica.

Numerosos estudios señalan ²⁷ que las condiciones de infraestructura y equipamiento escolar son factores indispensables a fin de potenciar las condiciones adecuadas de aprendizaje para los estudiantes. El equipamiento educativo, como bibliotecas y computadoras en los escuelas, son especialmente importantes para aquellos niños y niñas de niveles socioeconómicos desafiantes, en cuyos hogares generalmente hay escasez de recursos educativos.

Cuadro 19. ESCUELAS PRIMARIAS OFICIALES, SEGÚN ACCESO A UNA COMPUTADORA, ACCESO A INTERNET Y NÚMERO DE ALUMNOS POR COMPUTADORA

Provincias y Comarcas	Con acceso a una computadora				Número de alumnos por computadora				Con acceso a Internet			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Total	41.9	47.5	75.0	72.9	15.8	14.7	12.0	12	15.6	16.5	17.9	20.2
Bocas del Toro	25.7	34.6	59.1	64.6	18.0	15.0	12	13	2.3	3.4	3.2	6.8
Coclé	32.6	37	69.7	71.6	18.5	13.8	10.0	10	6.4	8.8	12.6	24.4
Colón	46.1	48.8	85.2	84.4	17.5	18.2	13	15	14.6	16.2	19	12.9
Chiriquí	42.6	46.8	89.8	89.5	15.5	11.9	10	10	12.6	18.1	20.9	22.9
Darién	20.2	24.5	48.8	53.7	17.5	12.3	10	10	0.7	4.6	4.5	3.9
Herrera	62.6	67.9	83.8	75.2	13.9	12.3	8	7	9.4	15.5	12.2	15
Los Santos	61	73.2	89.6	88.2	11.7	9.3	6	5	5.2	18.9	14.8	22.7
Panamá	56.3	60	92.2	85.8	16.1	16.3	14.0	15	38.1	39.5	43.1	41.7
Veraguas	26.1	41.2	58.6	66.8	12	11	8	7	4.7	10.3	10.8	16.8
Comarca Guna Yala	11	12.5	32.2	45.6	13.6	18.6	12	9	45	4.5	2.3	
Comarca Emberá		5.6	13.5	19.5		10.7	7	7		2.6	2.6	2.6
Comarca Ngäbe Bugle	1.5	6.6	10.5	11.7	23.8	25.8	29.0	43		0.3	0.5	0.8

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas

• **Es alarmante la falta de agua potable en las escuelas primarias:**

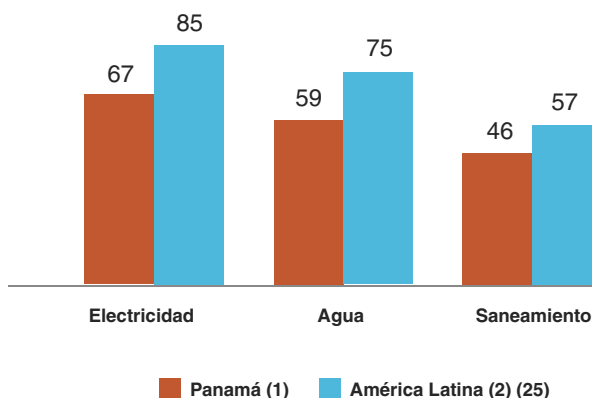
La deficiencia en la dotación de los servicios básicos de agua potable, es preocupante: 4 de cada 10 escuelas primarias no cuentan con suministro de agua potable (ver cuadro 20). Más preocupante aún es el hecho que el acceso a este servicio ha disminuido, de un 66.1% en 2007 a un 59.2% en el 2010.

Cuadro 20. PORCENTAJE DE ESCUELAS PRIMARIAS OFICIALES CON SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

Provincias y Comarcas	2007	2008	2009	2010
Total	66,1	59,8	58,8	59,2
Bocas del Toro	38,9	37,6	56,1	53,6
Coclé	80,6	80,1	83,8	81,9
Colón	56,8	55,0	59,1	58,3
Chiriquí	75,9	75,7	79,3	78,7
Darién	46,9	45,4	40,6	41,1
Herrera	87,5	88,7	89,2	88,6
Los Santos	92,2	94,1	91,9	92,5
Panamá	85,1	80,1	77,0	79,4
Veraguas	65,4	34,3	11,9	15,2
Comarca Guna Yala	45,5	45,5	36,4	59,5
Comarca Emberá	26,3	26,3	23,7	28,2
Comarca Ngäbe Bugle	23,9	22,6	34,0	30,6

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas.

Gráfica 1. Servicios básicos en las escuelas de educación primaria, Panamá y América Latina, en porcentaje: año 2008



(1) Ministerio de Educación (2) Banco Mundial, Mejores Empleos en Pmá. 2012

²⁷ Metas educativas 2021: estudio de costos, CEPAL – OIE, 2010



La situación de la comarcas Emberá y Ngäbe Buglé es más que alarmante ya que solamente 3 de cada 10 escuelas tienen agua potable, según cifras del MEDUCA. Hay inconsistencia en la información oficial, especialmente, en Veraguas, provincia en la que se pasa del 65.4 al 15.2% entre 2007 y 2010.²⁸

La falta de acceso a agua potable en las escuelas constituye un riesgo para la salud de la niñez, con el consecuente aumento y propagación de enfermedades.

El acceso a servicios básicos de agua, electricidad y saneamiento en las escuelas primarias en Panamá está por debajo del promedio latinoamericano, que lo supera en más de 10 puntos porcentuales.

• **Siguen repitiendo en la primaria:**

La tasa de repitencia en primaria sigue siendo alta, con poca variación entre 2007 (5.6%) y 2010 (5.5%). La repitencia incide en la eficiencia del gasto público y

ocasiona atrasos para los niños, lo que menoscaba su autoestima y motivación y produce mayores gastos para sus familias. Mayor cantidad de niños/as repiten en la provincia de Darién y en las comarcas indígenas, en donde el porcentaje se duplica con respecto al nivel nacional, situación que guarda relación directa con los niveles de pobreza del área. La tasa promedio de repitencia en América Latina fue de 9.1% en 2009.

Estudios de la CEPAL y la OIE²⁹ atribuyen la repitencia y el fracaso escolar en la educación de los países latinoamericanos a las disparidades sociales, a la gestión educativa y a los recursos destinados a la educación, la organización y funcionamiento de las escuelas, a la capacitación de los docentes, a las condiciones en las que desempeñan su trabajo y a las propias actitudes de los alumnos, condicionadas, a su vez, por su entorno social, familiar, cultural y educativo. Además de estos factores, se destacan también las ventajas de un currículo significativo orientado hacia la adquisición de las competencias básicas así como la

Cuadro 21. TASA DE REPITENCIA EN PRIMARIA

Provincias y Comarcas	2007			2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	5.6	6.7	4.5	5.3	6.2	4.3	5.1	6.0	4.2	5.5	6.5	4.5
Bocas del Toro	9.2	10.4	7.9	8.7	9.9	7.5	8.6	9.4	7.8	9.7	11.1	8.2
Coclé	4.3	5.6	2.9	4.2	5.6	2.9	3.9	5.0	2.7	3.7	4.7	2.6
Colón	5.3	6.6	3.9	5.3	6.3	4.3	6.2	7.2	5.2	5.1	6.2	3.9
Chiriquí	4.7	5.8	3.5	4.7	5.7	3.5	4.6	5.6	4.0	4.9	5.9	3.8
Darién	9.7	11.0	8.3	10.6	11.7	9.4	4.6	5.2	4.0	10.2	12.1	7.9
Herrera	3.4	4.3	2.5	3.6	4.9	2.2	3.1	4.0	2.2	2.7	3.5	1.8
Los Santos	4.0	5.4	2.4	2.8	3.4	2	2.8	3.6	1.9	3.0	3.9	2.0
Panamá	3.6	4.5	2.7	3.2	3.9	2.4	3.1	3.7	2.4	3.1	3.9	2.4
Veraguas	6.6	8.1	4.9	5.6	6.7	4.3	5.5	6.5	4.3	5.0	6.1	3.7
Comarca Guna Yala	10.5	11.2	9.7	10.5	10.7	10.2	11.4	11.4	11.4	11.9	13.6	10.2
Comarca Emberá	16.1	16.8	15.1	14.5	15.6	13.2	10.1	9.1	11.0	16.0	17.2	14.4
Comarca Ngäbe Buglé	13.7	14.1	13.3	13.0	13.6	12.3	12.4	13.0	11.7	15.0	15.7	14.2

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas.

²⁸ Esta situación fue presentada al Departamento de Estadísticas del MEDUCA y no se ha obtenido respuesta.

²⁹ CEPAL-OIE: METAS 2021: estudio de costos, 2010



incorporación de sistemas de evaluación de los progresos de aprendizaje de los alumnos que sean capaces de relacionar los contenidos aprendidos con las competencias exigidas.

• **Menos deserción en primaria:**

Entre 2007 y 2010, la tasa de deserción escolar se redujo en más del 50%, pasando de 2.1 a 1.0% a nivel nacional. No obstante, aún persisten niveles que triplican el promedio nacional en Darién así como también en las comarcas indígenas, pues, a nivel nacional, estas áreas reflejan los indicadores socioeconómicos cónsonos con sus condiciones de exclusión. Tal como menciona la UNESCO³⁰, los niños no pueden beneficiarse plenamente de la enseñanza, si viven en la pobreza, están malnutridos, tienen mala salud o habitan en zonas de conflicto”.

• **Más de la mitad de la niñez matriculada en la primaria en las comarcas indígenas no terminan este nivel de enseñanza:**

Ocho de cada diez niños egresaron de la escuela primaria en el 2010, proporción que disminuyó con respecto al año 2008. El 52% de los estudiantes de las comarcas Guna Yala, Emberá y Ngäbe Buglé no completaron los seis años de la escuela primaria. Como se ha indicado, menores niveles educativos impiden reducir la pobreza y exclusión en estas áreas.

Si bien completar la primaria reduce la probabilidad de pobreza en promedio en un 5%, la CEPAL³¹ indica que “si se concluye la secundaria, la reducción es mayor. Quienes terminaron sus estudios en este nivel disminuyeron su pobreza alimentaria en 7.7%; de capacidades en 8.9%, y de patrimonio en 8.5%. Estos niveles de reducción pueden explicarse en cierta medida por la calidad de la educación, que al parecer es más desigual en premedia y media, comparando el medio urbano con el rural, según concluye el texto citado”.

Cuadro 22. TASA DE DESERCIÓN EN PRIMARIA

Provincias y Comarcas	2007			2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	2,1	2,2	2,0	2,7	2,9	2,6	2,4	2,6	2,1	1,0	1,1	0,9
Bocas del Toro	5,4	5,6	5,2	3,4	3,4	3,4	5,5	5,4	5,7	1,2	1,6	0,7
Coclé	1,7	1,7	1,7	2,4	2,5	2,4	1,9	2,0	1,8	0,0	0,0	0,0
Colón	3,1	3,6	2,6	0,7	0,3	1,0	3,0	3,7	2,3	1,4	0,7	2,2
Chiriquí	2,7	2,8	2,5	2,2	2,7	1,6	3,0	3,1	3,0	0,8	1,3	0,1
Darién	3,2	2,9	3,6	3,6	2,4	4,9	7,2	7,6	6,8	2,6	3,0	2,1
Herrera	1,2	1,1	1,3	1,2	0,6	1,9	0,9	1,8	0,0	0,2	0,5	0,0
Los Santos	2,4	3,3	1,4	1,5	1,2	1,9	1,2	2,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Panamá	0,2	0,4	0,0	2,6	3,0	2,3	0,1	0,2	0,0	1,0	1,1	0,8
Veraguas	2,1	1,9	2,3	2,0	2,3	1,6	1,7	2,0	1,3	0,7	0,7	0,7
Comarca Guna Yala	5,9	5,4	6,4	4,0	4,3	3,6	4,6	5,3	4,0	3,2	2,3	4,1
Comarca Emberá	5,7	6,8	4,4	4,7	1,8	8,1	9,9	9,1	10,8	3,9	4,4	3,3
Comarca Ngäbe Buglé	7,1	6,1	7,5	6,3	5,9	6,7	8,6	8,1	9,1	2,8	2,3	3,2

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas.

³⁰ Informe de Seguimiento de la educación para todos en el Mundo (EPT en el Mundo), 2012, Los Jóvenes y las Competencias, trabajar con la educación, UNESCO, 2012

³¹ Metas Educativas 2021: Estudio de Costos, CEPAL, OEI, 2010

Cuadro 23. TASA BRUTA EN GRADUACIÓN PRIMARIA

Provincias y Comarcas	2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	101	100	101	103	103	104	81,6	80,3	82,9
Bocas del Toro	104	106	102	109	112	106	66,2	69,8	62,3
Coclé	99	101	97	104	102	105	85,1	85,4	84,8
Colón	110	108	112	110	109	112	81,4	79,2	83,8
Chiriquí	96	97	96	94	94	94	74,5	73,2	75,8
Darién	105	97	113	108	99	118	58,2	59,7	56,6
Herrera	108	104	111	110	107	114	87,3	83,2	91,6
Los Santos	101	103	99	101	103	99	83,2	77,5	89,9
Panamá	82	81	84	104	102	106	96,0	93,3	98,0
Veraguas	100	100	99	99	101	97	85,3	81,8	89,0
Comarca Guna Yala	81	86	75	79	77	81	52,1	50,5	53,7
Comarca Emberá	97	99	95	93	107	79	42,5	45,7	39,1
Comarca Ngäbe Buglé	109	118	99	115	125	125	50,6	54,1	47,0

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas.

• **Mejora la supervivencia al V grado:**

La tasa de supervivencia al quinto grado de primaria fue de 94.5% en el 2010, con un incremento de 4.6 puntos porcentuales con respecto a 2007. Culminar el quinto grado de primaria permite obtener nociones básicas de lectura, escritura y cálculos aritméticos. Ello no garantiza la alfabetización de los alumnos/as y por supuesto, no prepara a los jóvenes para optar por un trabajo digno. La supervivencia al sexto grado, alcanzó un 93.7% en 2010.

Cuadro 24. TASA DE SUPERVIVENCIA AL V GRADO PRIMARIA

Provincias y Comarcas	2007			2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	89,9	89,4	90,4	86,5	85,2	87,9	89,3	88,0	90,7	94,5	94,6	94,4
Bocas del Toro	78,6	77,7	79,5	80,5	79,6	81,6	76,5	75,1	77,9	92,0	91,7	92,3
Coclé	90,9	90,6	91,0	88,3	86,3	90,6	91,4	89,9	93,1	-	-	-
Colón	84,7	81,8	87,9	93,1	93,6	92,7	86,3	83,2	89,6	90,4	93,8	87,0
Chiriquí	87,2	87,1	87,4	89,9	86,5	92,3	85,9	85,6	86,3	96,1	93,9	98,4
Darién	84,9	86,7	83,1	78,3	78,3	77,7	71,4	71,6	71,0	87,0	86,3	87,6
Herrera	92,7	92,6	92,8	93,0	93,3	92,7	94,8	91,7	98,2	98,2	96,9	99,7
Los Santos	88,6	83,5	94,1	93,0	92,8	93,2	94,3	90,6	98,6	-	-	-
Panamá	98,5	97,8	99,2	89,1	87,2	91,0	100,0	100,0	100,0	94,7	94,7	95,0
Veraguas	90,9	91,5	90,2	88,6	86,0	91,4	92,0	90,9	93,1	95,8	96,1	95,4
Comarca Guna Yala	79,9	84,4	74,3	76,5	79,6	73,8	76,5	74,2	78,7	84,4	86,6	82,0
Comarca Emberá	75,7	72,9	78,7	76,8	88,4	64,1	56,9	59,5	54,3	77,0	74,5	80,1
Comarca Ngäbe Buglé	68,7	69,4	67,8	66,3	67,4	64,9	64,1	64,8	63,3	84,5	86,0	82,8

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas.

Cuadro 25. OTROS INDICADORES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA

Provincias y Comarcas	2007	2008	2009	2010
% de docentes calificados	90,8	91,3	91,5	91,6
Alumnos por docentes	25	24	24,0	23
% de escuelas multigrado	74,2	-	72,8	73,3
% alumnos matriculados escuelas oficiales	88,9	84	88,2	88,5
% alumnos matriculados escuelas particulares	11,1	16	11,8	11,5
Tasa bruta de matrícula	112,8	114,4	109,3	105
Esperanza de vida escolar	-	9,0	10,6	10,6

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas

A continuación se presentan otros indicadores de la educación primaria del 2007 al 2010. La esperanza de vida escolar se incrementó de un 9 a un 10.6% y la proporción de docentes calificados en esta importante etapa formativa alcanza un 91.6% para 2010, entre los logros más relevantes para la educación primaria.

• **Educación panameña entre las peores evaluadas de América Latina:**

El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)³² evalúa y compara el desempeño alcanzado por estudiantes latinoamericanos de educación primaria en las áreas de lenguaje (lectura y escritura), matemáticas y ciencias de la naturaleza. El estudio trata de explicar los resultados considerando distintos factores escolares y de contexto (incluyendo información sobre los estudiantes y sus familias, los docentes, los directores y las escuelas). El SERCE tiene como propósito generar conocimiento acerca de los rendimientos de los estudiantes de tercero y sexto grados de la educación primaria. El informe de 2008 estudia 16 países y un total de 100,752 estudiantes de tercer grado y 95,288 de sexto grado.

Los resultados obtenidos en el SERCE revelan que, en Panamá, casi la mitad de los estudiantes no tiene escolarización antes de su ingreso a la primaria, casi el doble a la media regional (25%) en 2008. Se destaca que a 2010, el preescolar ha tenido un importante aumento en su cobertura en Panamá, atendiendo a casi dos tercios de la niñez en estas edades. El estudio antes citado, puntualiza que el tiempo de escolarización previo a la primaria, es uno de los factores que influye de forma positiva en los resultados de los estudiantes que cursan este nivel de enseñanza.

Con respecto al trabajo infantil, el SERCE indicó que alrededor del 10% de los estudiantes panameños de tercero y sexto grado de primaria trabaja fuera de casa, promedio que coincide con el nivel de los países de la región. Esta situación hace que el tiempo y la energía dedicada al trabajo incidan negativamente en el progreso de los alumnos.

Un 20% de los estudiantes tiene padres o madres con estudios superiores, superando la media regional del 15%. Las investigaciones realizadas indican que los estudiantes cuyos padres tienen un mayor nivel de preparación, tienden a obtener mejores resultados en la escuela.

Las áreas evaluadas en el SERCE revelan importantes carencias, que sitúan al país por debajo del promedio latinoamericano en matemáticas, lectura y ciencias tanto en el caso de los estudiantes de tercero como los de sexto grado de primaria.

Es preocupante que, según las cifras del MEDUCA, en 2008, en el nivel primario un 91.2% de los docentes son calificados. Este factor no incidió en el logro de mejores resultados para Panamá, evidenciando las deficiencias del sistema educativo y de la educación superior en particular pues en este nivel se forma al docente. Se da un círculo vicioso del aprendizaje: docentes insuficientemente preparados desde la educación superior forman profesores y maestros que transmiten serias carencias, las cuales se van repitiendo de generación en generación.

Un educador de primaria que inicia su carrera docente a los 18 años de edad, si es permanente, pudiera laborar por muchos años ³³, sin actualizarse y con el cargo asegurado. La situación es peor en el caso de la Universidad de Panamá, donde gran parte de los profesores al ganarse la cátedra, no tienen mayores incentivos para mejorar sus aprendizajes, actualizarse o desarrollar investigaciones, y lo que es peor, no preparan adecuadamente a los estudiantes. A continuación, los resultados regionales obtenidos para los estudiantes de sextos grados, según el SERCE (véase recuadro 1).

³² Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREAL/UNESCO Santiago), 2012

³³ Con base a 76 años de esperanza de vida al nacer.

Recuadro 1. SERCE: Comparación de los resultados escolares en 6° grado de primaria

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

El aprendizaje en matemáticas para los estudiantes del 3er grado se mide en función de cuatro niveles que van del I al IV, dependiendo del mayor grado de complejidad de la prueba. Panamá, conjuntamente con Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, se encuentra entre los países cuyas puntuaciones son inferiores al promedio de los participantes del SERCE.

Se destaca que un 16% de los estudiantes panameños de tercer grado tiene un desempeño en matemáticas por debajo del nivel I, lo que significa que no pudieron realizar las tareas más elementales de la prueba. El 50% de los estudiantes panameños se situó en el nivel I y solamente alrededor del 3% alcanzó el mayor nivel (IV). De esta forma, Panamá se ubica por debajo de los promedios de América Latina, con un 10% por debajo del nivel I y un 3% de los estudiantes en el nivel IV, situación que amerita una urgente y adecuada atención pedagógica, según el Informe SERCE.

Con respecto al desempeño en matemáticas de los estudiantes de 6to grado, Panamá se clasifica entre los países latinoamericanos con los promedios más bajos, pues los estudiantes no alcanzaron siquiera el primer nivel. Igual situación ocurre en las pruebas de lectura para el 3er grado, en el que el país se ubica con calificaciones similares a Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. Panamá tiene un 11% de sus estudiantes que están por debajo del Nivel I de desempeño en lectura, lo que implica que no logran localizar en un texto corto, información con un solo significado.

En cuanto al desempeño en ciencias, la situación de los estudiantes panameños mejora levemente, pues sitúa al 92% de los estudiantes de sexto grado de primaria en los niveles del I y II.

Los resultados en estas pruebas deben utilizarse como herramientas para hacer importantes adecuaciones en la formación de los docentes y en las metodologías y estrategias de enseñanza. Hay señales alentadoras con la reciente implementación del currículo por competencias, medida que puede tener un impacto significativo en los aprendizajes de los alumnos.

2.3 Educación premedia y media:

La educación básica incluye los primeros 11 años de escolaridad, siendo la premedia la última de sus 3 etapas (2 años de preescolar, 6 de primaria y 3 de premedia). El nivel de premedia atiende a alumnos entre 12 y 14 años. En este nivel se continúa y profundiza la formación integral de los alumnos, con un amplio período de exploración y orientación vocacional de sus intereses y capacidades, en el contexto de una educación de carácter universal, general y cultural, de acuerdo con el MEDUCA. .

Con la educación media, se concluyen los 14 años de educación formal. Este nivel de enseñanza atiende a jóvenes entre 15 y 18 años, para continuar la formación cultural del estudiante, ofreciendo una formación en opciones específicas, a efectos de prepararlo para el trabajo productivo y proseguir estudios superiores³⁴.

³⁴ Ministerio de Educación, Estadísticas Educativas 2010.



• **Más de un 25% de los estudiantes no ingresa a la premedia y media:**

La tasa bruta de matrícula en escuelas de premedia y media es de 72.1%, siendo más alta para los varones (74.5%) que para las niñas (69.8%) en 2010. Esta situación es aún más grave en las áreas indígenas (véase cuadro 26). Aunque existe un leve aumento en la matrícula bruta entre 2008 y 2010, es alarmante que en estos tiempos más de una cuarta parte de la niñez no ingrese a la escuela premedia y media. De acuerdo con publicación reciente del MEDUCA ³⁵, la cobertura de educación media pasó de un 42.8% en 2011 a un 62.3% en 2012 lo que representa un aumento porcentual de un 19.7%, mientras que en el caso de la educación media, hay una leve mejoría (de un 64.8% a un 69.2%).

Según la CEPAL, es crucial que la persona culmine la escuela secundaria no solamente en aras de adquirir las competencias básicas para insertarse en un mundo globalizado y democrático en condiciones ventajosas y con capacidad para aprender por el resto de su vida, sino porque “es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar que le permitan romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos” ³⁶.

Por su parte, la UNESCO ³⁷ señala que al no contar con la educación y las competencias que necesitan los jóvenes para realizar su potencial, lo más probable es que se incrementen el desempleo, la pobreza y los trastornos sociales.

Cuadro 26. TASA DE MATRÍCULA DE PREMEDIA Y MEDIA

Provincias y Comarcas	2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	70.7	67.9	73.7	72.2	69.3	75.3	72.1	74.5	69.8
Bocas del Toro	65.1	65.9	64.2	66.9	70.2	63.6	66.6	63.1	70.0
Coclé	65.8	61.5	70.3	71.9	67.5	76.5	70.7	74.4	67.1
Colón	78.1	73.4	83.0	79.4	74.8	84.3	81.8	85.4	78.4
Chiriquí	77.5	73.9	81.2	77.6	74.0	81.5	78.2	81.7	74.9
Darién	56.0	56.1	55.9	54.5	55.3	53.7	49.8	51.8	47.9
Herrera	79.0	72.5	85.9	81.4	75.6	87.7	84.4	92.1	77.1
Los Santos	79.6	79.3	80.0	76.3	75.5	77.1	85.2	85.0	85.4
Panamá	71.7	67.5	76.1	73.1	68.3	78.2	72.5	77.0	68.2
Veraguas	82.4	79.6	85.2	81.7	79.4	84.0	86.4	87.2	85.5
Comarca Guna Yala	35.2	39.3	31.1	35.5	39.0	31.8	38.5	35.0	41.9
Comarca Emberá	24.9	29.9	19.8	34.9	41.8	27.7	41.7	33.7	49.3
Comarca Ngäbe Buglé	43.0	52.2	34.1	47.0	57.7	36.8	53.9	42.9	65.3

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas.

³⁵ 2013, Año de la Consolidación, Camino a la Excelencia, MEDUCA, volumen 3, 2013.

³⁶ Metas Educativas 2021: Estudio de Costos, CEPAL, OEI, 2010

³⁷ Informe de Seguimiento de la educación para todos en el Mundo (EPT en el Mundo), 2012, Los Jóvenes y las Competencias, trabajar con la educación, UNESCO, 2012

Cuadro 27. TASA DE DESEMPLEO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, SEGÚN ÁREA, GÉNERO Y EDAD. 2011

Los elevados niveles de desempleo y de informalidad que afectan a los jóvenes en Panamá, en gran medida se explican por sus bajos niveles educativos. El desempleo de los jóvenes de 15 a 19 años, triplica el promedio nacional a 2011.

Edad	Tasa de desempleo	Hombres	Mujeres	Urban	Rural
Total	5.6	4.5	7.4	6.4	4.0
15-19	16.2	15.0	19.0	21.5	10.9
20-24	12.8	9.3	18.4	14.5	4.8
25-29	7.4	5.7	10.2	7.9	6.2
30-39	4.2	3.3	5.6	4.8	2.8
40-49	3.5	2.7	4.6	4.0	2.3
50-59	2.0	1.8	2.3	2.1	1.6
60-69	1.6	2.0	0.5	2.4	0.7
70 y más	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1

Fuente: Instituto de Estadística y Censo.

• **Empeora la repitencia en premedia y media:**

La tasa de repitencia en premedia y media ha aumentado en 1.5 puntos porcentuales de 2007 a 2010, hasta situarse en 6.6%. La situación es diferente en primaria durante el mismo período pues la repitencia disminuyó a 5.5%. Los niveles de repitencia en las provincias de Bocas del Toro y Herrera están por encima del nivel nacional³⁸. En los varones, la repitencia es mayor que en las niñas en todos los años del período señalado, tanto para el nivel secundario como para el primario. Como se ha mencionado, la repitencia ocasiona pérdidas para los estudiantes, las familias y el Estado, no solamente en lo económico sino en lo psicosocial. Como se ha mencionado en este documento, la repitencia tiene múltiples causas inherentes tanto al entorno familiar como al escolar, así como a las actitudes y valores propios del estudiante.

De acuerdo al MEDUCA, el número de estudiantes reprobados se redujo a 7.3% en el 2012, comparado al 10% del 2011.

Cuadro 28. TASA DE REPITENCIA EN PREMEDIA Y MEDIA.

Provincias y Comarcas	2007			2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	5.1	6.3	3.9	5.1	6.3	3.9	5.1	6.3	3.9	6.6	8.2	5.1
Bocas del Toro	8.5	11.1	6.0	4.6	5.1	4.1	5.3	6.6	3.9	7.3	9.1	5.3
Coclé	4.5	6.2	3.1	3.1	4.0	2.3	4.4	6.0	3.0	5.1	6.4	4.0
Colón	6.2	7.3	5.1	5.8	7.0	4.7	4.8	6.2	3.6	5.9	7.2	4.7
Chiriquí	3.9	5.1	2.7	4.4	5.4	3.4	4.4	5.6	3.3	4.7	6.0	3.4
Darién	3.6	4.6	2.6	3.4	4.2	2.5	3.5	4.5	2.4	3.7	4.6	2.7
Herrera	5.7	7.3	4.2	4.0	5.6	2.6	6.2	8.1	4.4	6.7	8.9	4.7
Los Santos	5.8	7.6	4.0	7.0	7.9	6.0	6.2	7.4	4.9	5.4	6.6	4.2
Panamá	5.2	6.4	4.1	5.2	6.5	4.0	5.6	6.6	4.7	6.4	8.0	6.4
Veraguas	4.1	5.4	2.7	3.2	4.4	2.1	3.5	4.7	2.4	4.1	5.9	2.4
Comarca Guna Yala	3.2	2.6	4.1	6.5	5.4	7.8	4.6	4.4	4.9	5.1	4.8	5.5
Comarca Emberá	6.1	6.2	5.8	12	11.0	14	4.1	4.0	4.1	2.8	4.2	0.5
Comarca Ngäbe Buglé	4.5	4.7	4.2	3.6	4.1	2.8	2.5	2.6	2.3	3.2	3.7	2.5

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas.

• **Se mantiene elevada la tasa de deserción:**

La tasa de deserción se mantiene en 12% en promedio durante los cuatro años analizados, alcanzando mayores niveles para los hombres que para las mujeres, según se observa en el cuadro 29. Darién con 20%, las Comarcas Ngäbe Buglé con 19.6% y Guna

Yala con 19.5%, son las regiones con mayores índices de deserción escolar, situación que incide en los niveles de egreso del nivel secundario de los/as jóvenes, intensificándose así el déficit de competencias de este importante segmento de la población del país y reduciendo sus probabilidades de inserción en el mundo productivo, de movilidad económica y social y

³⁸ Los menores niveles de repitencia en las áreas indígenas no parece reflejar la realidad, por lo cual se ha recomendado al MEDUCA la revisión de las mismas.

de autorrealización para la juventud. Las condiciones socioeconómicas, la actitud de la familia y de los propios estudiantes y asumir compromisos laborales para afrontar embarazos precoces, se encuentran entre los principales factores para abandonar la escuela en esta etapa.

Según UNESCO ³⁹, “las necesidades de aprendizaje de los jóvenes son muy amplias; comprenden no

solamente las competencias necesarias para ganarse la vida, sino también un desarrollo personal que siente las bases de una vida gratificante.” Destaca el mismo informe, que los jóvenes que han crecido en condición de pobreza y exclusión tienen más probabilidades de haber cursado pocos estudios o de haber abandonado la escuela y, por lo tanto, tienen menos posibilidades de desarrollar competencias para empleos dignos, en el sector formal.

Cuadro 29. TASA DE DESERCIÓN EN PREMEDIA Y MEDIA.

Provincias y Comarcas	2007			2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	12.1	13.4	10.9	12.3	14.1	10.7	12.3	14.1	10.7	11.3	12.8	10.0
Bocas del Toro	19.2	14.3	23.9	14.7	17.0	12.3	16.8	14.7	19.1	12.5	12.7	12.2
Coclé	9.6	11.6	7.9	14.1	14.9	13.4	4.1	6.3	2.2	8.9	11.3	6.7
Colón	9.5	10.8	8.4	11.6	13.7	9.5	13.1	14.7	11.6	9.6	10.1	9.2
Chiriquí	10.5	11.4	9.6	10.3	12.5	8.2	11.1	13.2	9.1	8.9	9.9	7.9
Darién	24.4	24.2	24.6	15.8	20.2	10.8	29.4	28.4	30.5	20.4	23.6	16.9
Herrera	10.8	11.9	9.8	11.4	13.1	9.8	11.0	12.4	9.7	11.1	13.8	8.5
Los Santos	4.3	4.2	4.5	11.7	10.4	13.0	9.3	10.8	7.7	2.3	2.6	2.1
Panamá	12.8	14.5	11.1	13.1	14.8	11.5	11.7	13.5	10.0	13.8	15.4	12.2
Veraguas	7.3	9.5	5.1	9.1	10.7	9.1	10.8	12.1	9.6	6.7	7.3	6.0
Comarca Guna Yala	22.9	22.3	23.6	21.0	18.8	23.9	23.5	23.1	24.0	19.5	15.8	24.2
Comarca Emberá	-	-	-	16.3	18.8	12.0	-6.2	-8.0	-3.4	8.9	8.1	10.2
Comarca Ngäbe Buglé	22.0	21.5	22.8	19.1	18.4	20.3	25.5	22.2	30.4	19.6	19.1	20.5

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas.



³⁹ Informe de Seguimiento de la educación para todos en el Mundo (EPT en el Mundo), 2012, Los Jóvenes y las Competencias, trabajar con la educación, UNESCO, 2012

- **Menos de la mitad del alumnado de premedia y media se matricula con la edad correspondiente al nivel de enseñanza:**

Sólo el 49.8% de los alumnos de premedia y media se matricula con la edad correspondiente al nivel de enseñanza que cursa, mientras que el 45.9% lo hace con sobre edad, en 2010 (véase cuadro 30.) La repitencia, la deserción así como iniciar tardíamente el ciclo de educación primaria incide en esta situación. 4.5 de cada diez alumnos tienen sobre edad, con relación al nivel educativo que cursan. Esta situación incrementa el riesgo que los jóvenes no culminen sus estudios secundarios, pues en muchos casos, adquieren responsabilidades familiares que les dificulta la continuación de estudios superiores. Al no estar preparados para el mundo productivo, les resta oportunidades y potencial al país para lograr un mejor desarrollo.

- **10.3 años para graduarse de secundaria:**

En promedio, un graduado de premedia y media requiere pasar 10.3 años de escolaridad, es decir, 4.3 años adicionales del ciclo de 6 años de secundaria. Bocas del Toro, Herrera, Panamá y Darién, presentan indicadores por encima del promedio nacional. La situación en las comarcas es aún peor. Un estudiante de Guna Yala culmina la media en 16.6 años. El cuadro 31 resume el fenómeno antes indicado. Esta situación, además de encarecer la educación premedia y media, va de la mano con la tasa de repitencia y deserción, por lo que se requieren metodologías que fomenten aprendizajes significativos e incentivos para lograr la retención escolar. Ha habido avances en la retención de estudiantes en la premedia y media que pueden ser atribuidos a la implementación de beneficios como la Beca Universal y a la transformación curricular de la media. Como se ha mencionado, esta situación mejoró en el 2012, según reciente publicación del MEDUCA.

Los años de escolaridad por graduado en primaria son de 6.5, lo que contrasta significativamente con el nivel de premedia y media.

Cuadro 30. TASAS DE MATRÍCULA, SEGÚN LA EDAD EN PREMEDIA Y MEDIA

Indicador	2007	2008	2009	2010
Tasa bruta de matrícula	70.0	70.7	72.2	72.1
Tasa de matrícula sobre la edad	48.0	40.1	55.1	45.9
Tasa de matrícula en edad	47.7	46.9	41.9	49.8
Tasa de matrícula adelantada	4.3	4.0	3.0	4.3

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas

Cuadro 31. AÑOS DE ESCOLARIDAD POR GRADUADO EN PREMEDIA Y MEDIA.

Provincias y Comarcas	2007			2008			2009			2010		
	T	H	M	T	H	M	T	H	M	T	H	M
Total	10.6	11.3	10.0	10.4	11.2	9.7	10.4	11.2	9.7	10.3	11.2	9.5
Bocas del Toro	17.6	12.3	24.7	11.6	13.3	10.2	14.9	12.8	17.4	11.0	11.5	10.4
Coclé	9.0	9.6	8.5	10.9	10.9	10.8	7.8	8.6	7.2	9.1	10.3	8.2
Colón	9.6	10.0	9.2	9.5	9.9	9.2	10.5	10.4	10.5	9.3	9.6	9.1
Chiriquí	9.1	9.7	8.6	9.2	9.9	8.6	9.6	10.5	8.9	8.7	9.3	8.2
Darién	10.8	9.1	12.4	11.5	14.0	9.5	-	-	-	12.8	14.7	11.3
Herrera	10.4	10.4	10.3	10.8	11.9	9.9	10.0	11.0	9.2	11.1	13.1	9.7
Los Santos	7.7	7.6	7.8	10.7	9.9	11.6	9.5	10.4	8.6	8.6	8.6	8.7
Panamá	10.7	11.9	9.8	11.1	11.9	10.5	10.3	11.1	9.7	11.4	12.9	10.3
Veraguas	9.0	9.7	8.4	9.2	10.2	8.5	8.9	9.6	8.4	8.7	9.1	9.4
Comarca Guna Yala	-	-	-	14.3	10.8	26.3	16.8	22.4	11.5	16.6	9.5	-
Comarca Emberá	-	-	-	9.9	9.5	10.3	-	-	-	8.8	8.5	8.7
Comarca Ngãbe Buglé	-	-	-	14.9	13.4	19.5	-	-	-	16.2	15.7	17.6

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas.



• **Tiende a disminuir la cobertura de agua potable en premedia y media:**

Según cifras del MEDUCA, dos de cada tres escuelas oficiales de premedia y media contaban con servicio de agua potable en 2010, situación que implica riesgos sanitarios y de nutrición tanto para el alumnado como para el personal docente y administrativo de los centros escolares.

Es preocupante que el nivel de acceso a suministro de agua potable haya disminuido de 80.6% en 2007 a 66.3% en 2010, según datos del MEDUCA. (véase cuadro 32). Las Comarcas de Guna Yala, Ngäbe Buglé, con 47.8% y 38.5%, respectivamente, tienen los niveles más bajos de suministro, en especial la Comarca Emberá, donde una de cada 10 escuelas tiene acceso a agua potable, situación que atenta contra la buena salud del alumnado y pone en algo riesgo la calidad educativa. En algunos países de América Latina se ha podido vincular el acceso al servicio de agua potable con la deserción escolar, especialmente en el caso de las niñas, una vez alcanzan la pubertad.

• **Aumenta la cobertura en energía eléctrica:**

El 83.9% de las escuelas contaba con acceso a energía eléctrica, en 2010. La situación mejoró en las comarcas indígenas, región en la que aumentó la cobertura de escuelas con energía eléctrica. Tanto el suministro de agua potable como el servicio de energía eléctrica son vitales para la labor formativa en los centros educativos. En el caso de la energía eléctrica, hay una vinculación directa entre su suministro y el acceso a la tecnología a través de la conectividad, en particular, al Internet.

Cuadro 32. PORCENTAJE DE ESCUELAS PREMEDIA Y MEDIA OFICIALES CON SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

Provincias y Comarcas	2007	2008	2009	2010
Total	80,6	67,5	66,1	66,3
Bocas del Toro	61,0	56,3	59,2	68,0
Coclé	93,9	83,1	82,2	85,9
Colón	89,7	68,8	90,9	75,0
Chiriquí	88,1	78,8	80,0	81,4
Darién	77,8	65,4	66,7	60,6
Herrera	89,5	80,0	90,0	90,5
Los Santos	100	100,0	95,5	95,7
Panamá	96,5	90,2	80,6	86,6
Veraguas	82,1	35,0	34,6	28,0
Comarca Guna Yala	73,3	61,1	63,2	47,8
Comarca Emberá	-	-	12,5	10,0
Comarca Ngäbe Buglé	47,6	47,3	39,2	38,5

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de Estadísticas Educativas, 2010

• **Se acorta la brecha digital, pero falta conectividad:**

El 77.2% de las escuelas tenía acceso a una computadora en 2010, sin embargo sólo un 27.1% contaban con acceso a internet. En Darién y las comarcas indígenas, únicamente una cuarta parte de las escuelas tenían acceso a una computadora. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y especialmente el acceso al computador y conexión a Internet, son recursos indispensables para desenvolverse en el mundo moderno y globalizado de hoy⁴⁰. Se hace necesario contar con el equipamiento adecuado y en cantidad suficiente para los estudiantes para acortar la brecha digital. Es preciso que los equipos cuenten con acceso a Internet para optimizar los aprendizajes.

⁴⁰ Metas Educativas al 2021: Estudio de Costos, CEPAL – OIE, 2010

Cuadro 33. PORCENTAJE DE ESCUELAS PREMEDIA Y MEDIA OFICIALES CON ACCESO A UNA COMPUTADORA, ALUMNOS POR COMPUTADORA, CON ACCESO A INTERNET

Provincias y Comarcas	Escuelas con acceso a una computadora				Número de Alumnos por computadora				Escuelas con acceso a Internet			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Total	63.2	47.8	74.9	77.2	17.7	13.0	16.0	18	72.5	33.5	28.1	27.1
Bocas del Toro	54.9	53.1	79.3	83.9	15.5	15.4	16	18.0	21.3	20.8	12.3	16.1
Coclé	54.2	41.7	66.1	72.5	21.2	16.9	21	21	20.4	19.1	24.4	24.4
Colón	72.5	61.8	94.3	77.0	15.7	12.1	16	16.0	42.2	32.4	36	32.7
Chiriquí	61.7	52.0	91.0	90.3	16	12.8	18.0	17	34.1	39.8	33.3	37.6
Darién	61.2	28.1	40.4	44.8	20.2	12.6	10	8	10	18.5	19.4	28.6
Herrera	49.9	42.5	82.1	90.8	13.3	11.7	22.0	25	25	20.8	12.0	23.1
Los Santos	53.6	47.7	89.6	90.9	13.8	11.1	13	13	13	28.6	26.1	30.8
Panamá	69.2	47.0	72.0	78.4	17.5	11.5	14.0	18	55.2	57.2	46.0	41.2
Veraguas	64.5	58.3	82.3	79.4	31.4	22.7	18	18.0	18.1	22.1	20.5	20.2
Comarca Guna Yala	20	-	3.6	11.8	66.8	-	5	5	-	-	-	-
Comarca Emberá	-	48.6	42.6	36.7	-	6.7	5	7.0	-	12.5	12.5	20.0
Comarca Ngäbe Buglé	8.9	20.7	21.0	24.1	42.8	47.8	32.0	39	3.1	-	-	-

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de estadísticas educativas, 2010

Otros indicadores importantes, relacionados con la educación premedia y media, tienen que ver con el perfil de los educadores que atienden a esta población estudiantil. Resulta interesante observar que mientras que en las escuelas primarias el 91.6% de sus docentes son calificados, en la premedia y media el porcentaje es un 88.3%. La calidad de los docentes es uno de los factores esenciales para lograr los aprendizajes significativos del alumnado. El informe McKinzie, después de estudiar sistemas educativos exitosos en el mundo, llega a la conclusión que el nivel de desempeño de un sistema educativo depende de la calidad de sus docentes. Por consiguiente, es esencial, no solamente su preparación, sino su capacidad para implementar estrategias de enseñanza que garanticen el aprendizaje de sus estudiantes.

Estudios realizados por la CEPAL en México, señalan que la educación secundaria contribuye a la disminución de la probabilidad que una persona esté en el nivel de pobreza. Alcanzar los 14 años de escolaridad implica una reducción en las tasas de pobreza de aproximadamente el 25% en lo concerniente a la pobreza alimentaria, de 23% en la de capacidades y de 14% en patrimonio, indica la CEPAL.⁴¹

• Deficiente formación de los/as jóvenes:

La evaluación de las aptitudes llevada a cabo a través del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), prueba que se aplica cada tres años a estudiantes de 15 años, revela importantes déficits en la calidad de la educación panameña. Panamá participó en esta evaluación en 2009. En la prueba PISA de 2009 participaron 470,000 alumnos de 65 países, de los cuales 34 Estados son miembros de

Cuadro 34. OTROS INDICADORES EDUCATIVOS, ESCUELA PREMEDIA Y MEDIA

Provincias y comarcas	2007	2008	2009	2010
Docentes calificados	90.6	90.4	89.9	88.3
Alumnos matriculados escuelas oficiales	84.3	89.3	82	83.6
Alumnos matriculados escuelas particulares	15.7	10.7	18	16.4
Coefficiente de eficiencia interna	56.8	57.8	57.5	57.6

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de estadísticas educativas, 2010

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Se evaluaron las competencias de lectura, matemáticas y ciencias naturales. Panamá estuvo entre los cuatro países con desempeños más bajos en las cuatro áreas evaluadas⁴². Señala, además, el estudio, que los países de mayor ingreso tendieron a desempeñarse mejor que los países de menor ingreso. No obstante, los países latinoamericanos tuvieron un decepcionante desempeño, incluso comparándolos con países con ingresos per cápita similares.

El informe PISA resalta, igualmente, que los países que invirtieron más en educación, presentaron un mejor desempeño que los que invirtieron menos y que los países latinoamericanos tuvieron una ejecución baja, aun considerando sus niveles de inversión.

La eficiencia y efectividad del gasto público en educación han sido cuestionadas en Panamá⁴³, ya que la magnitud

⁴¹ <http://www.informador.com.mx/economia/2009/728316/mas-educacion-reduciria-pobreza-en-mexico-cepal.htm>, 2012

⁴² Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, PISA, 2009, www.iadb.org

⁴³ Informe nacional de Desarrollo Humano, Panamá 2002, El compromiso con el desarrollo humano: Un desafío Nacional, PNUD, 2002



de lo invertido no ha tenido un impacto significativo en la población. La mayor proporción del gasto público en educación corresponde al rubro de funcionamiento, y menores recursos son asignados al rubro inversión. A pesar de que Panamá no participó en 2012 en la Prueba PISA, se ha comprometido para así hacerlo en 2015. La participación en pruebas internacionales, así como la aplicación de pruebas periódicas nacionales a través del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA) es esencial para medir el desempeño del sistema educativo y utilizar los resultados para establecer políticas educativas que consideren los desafíos de los estudiantes panameños en áreas del saber como la matemática, el español y las ciencias.

En un estudio realizado por la CEPAL en 2009, se concluye que Panamá tiene un gasto social alto, con niveles de eficiencia menores a los países de ingreso comparable. Destaca que la inversión en término de indicadores sociales en el contexto regional pone de manifiesto que si bien han existido avances en los últimos años, aún se encuentra por debajo del desempeño de otros países latinoamericanos con niveles de ingresos medios.

Como se ha anotado anteriormente, la prioridad en educación se evidencia destinando mayores recursos al sistema, especialmente a través del incremento del gasto educativo como proporción del PIB, -porcentaje que ha decrecido en Panamá en los últimos años-.

Un mayor presupuesto permitirá contar con infraestructuras adecuadas, docentes altamente calificados, tecnologías de punta, metodologías innovadoras, centros de investigación y desarrollo, sistemas de evaluación pertinentes, entre otros factores que aseguren un mejor rendimiento de los/as estudiantes. Tener acceso a educación de calidad no solamente prepara a los/as jóvenes para insertarse con mayores probabilidades de éxito en el mundo productivo. Una educación de calidad promueve la construcción de ciudadanía, fomenta la formación integral y permite al egresado tener la capacidad de crear mayor valor agregado, con un amplio panorama de posibilidades, desde proseguir una educación terciaria, escoger una carrera técnica, o incursionar al mundo productivo como empleador o colaborador. Una educación de calidad es sinónimo de libertad para escoger.

2.4 La Educación Superior:

El fundamento normativo de la educación universitaria está establecido en la Constitución Nacional. La Universidad de Panamá fue creada mediante Decreto No. 29 de 29 de mayo de 1935. La ley No. 24 Orgánica de la Universidad de Panamá de 14 de junio de 2005 establece que este centro de estudios ejercerá la facultad constitucional de fiscalización de las instituciones universitarias de educación particular que funcionen en el país, a fin de garantizar tanto la calidad y pertinencia de la enseñanza de la educación superior, como el reconocimiento de los títulos y grados que se expidan. Complementan la oferta oficial en el nivel superior, además de la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica de Panamá, la Universidad Autónoma de Chiriquí, la Universidad Especializada de las Américas y la Universidad Marítima de Panamá.

Mediante la ley No 390 del 25 de junio de 2006, se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación cuyo objetivo principal es el mejoramiento de la calidad de las ofertas académicas a nivel superior. La norma fue reglamentada por el Decreto 511 del 5 de julio del año 2011. En el marco de esta normativa, fue creado el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Cada universidad se rige por una Ley Orgánica y las universidades particulares, por Decretos Leyes.

La Universidad de Panamá, principal casa de estudios del país a nivel superior, goza de autonomía, maneja su presupuesto y las contrataciones de sus docentes. No obstante, debido a los bajos costos para los estudiantes, existe una elevada dependencia de subsidios estatales. La oferta educativa de esta casa de estudios se ha extendido a casi todo el país. Incluso cuenta con sedes regionales en las zonas indígenas, esta casa de posibles lo que hace factible el acceso a una alternativa de educación superior a diferentes niveles socioeconómicos.

Aunque la creciente oferta educativa por parte de universidades privadas ha aumentado en los últimos años, aún el sector oficial, concentra en sus instalaciones cerca de dos terceras partes de la población estudiantil del nivel superior, ejerciendo en la práctica el mayor impacto en la formación del capital humano del país.

La educación superior tiene un papel clave en el desarrollo y expansión de las capacidades a través de la formación del capital humano profesional y técnico así como en la creación del conocimiento necesario para la innovación y el incremento de la productividad. Diversos estudios han demostrado la existencia de una relación directa entre educación y salario. Un título universitario abre las posibilidades de una inserción más ventajosa en el mundo productivo.

El comunicado final de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en 2009 ⁴⁴ indica que “ante la complejidad de los desafíos mundiales, presentes y futuros, la educación superior tiene la responsabilidad social de hacer avanzar nuestra comprensión de problemas polifacéticos con dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales, así como nuestra capacidad de hacerles frente. La educación superior debería asumir el liderazgo social en materia de creación de conocimientos de alcance mundial para abordar retos mundiales, entre los que figuran la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión del agua, el diálogo intercultural, las energías renovables y la salud pública”.

Durante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en 2005, los mandatarios acordaron avanzar en un espacio iberoamericano del conocimiento orientado a la necesaria transformación de la educación superior, articulado en torno a la investigación, al desarrollo y a la innovación.

La preocupación por el mejoramiento de la educación superior ha sido el tema central de múltiples cumbres y el compromiso de todos los países que en ellas participan, entre los que se encuentra Panamá.

Además de los foros internacionales, el país ha asumido compromisos en diversas instancias a nivel nacional, muchos de los que se recogen en los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo de 2007. En estos acuerdos se establecen un conjunto de metas en cuanto a la educación superior que incluye transformaciones en las siguientes áreas: (i) la acreditación de las universidades y el cambio curricular; (ii) la articulación con el sector empresarial y el desarrollo de alternativas formativas en función de la oferta y demanda laboral; (iii) la evaluación continua del desempeño del docente; (iv) la formación universitaria para todos los docentes de preescolar, primero y segundo nivel de enseñanza; y (v) el uso de la tecnología para producir más y mejores resultados de los aprendizajes.

Entre otras metas, se acordó la educación en valores ⁴⁵ con miras a fomentar la práctica de una cultura ciudadana y ambiental y una adecuación del sistema educativo a la diversidad, que considere el género, las necesidades educativas especiales y las particularidades de una sociedad multicultural, multiétnica, multirracial y multilingüe en armonía con el desarrollo socio-económico y ambiental.

Si se contrastan los compromisos nacionales e internacionales por el mejoramiento de la educación y los resultados obtenidos, se observa que el país no ha cumplido con la mayoría de los compromisos adquiridos

⁴⁴ La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el Desarrollo, 2009

⁴⁵ Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2007



Si bien se ha ampliado la cobertura a nivel nacional y se ha diversificado la oferta educativa de la educación superior, está pendiente aún la realización de mayores esfuerzos para aumentar su calidad y ofrecer aprendizajes pertinentes.

• **Aumenta la tasa de matrícula en las universidades:**

Al 2010, 139,116 estudiantes se encontraban matriculados en las distintas universidades del país, número que se ha incrementado a través del tiempo, lo que ha dado lugar a una masificación de la enseñanza a nivel universitario. Para poder dimensionar este crecimiento, en 1970, las instituciones de educación superior contaban apenas con 8,940 estudiantes, mientras que en la actualidad esa cantidad se ha multiplicado en más de 15 veces.

Se destaca que el 63.5% de los estudiantes estaban matriculados en las universidades estatales en 2010. Los costos subsidiados para acceder a la Universidad de Panamá, la creación de centros universitarios a nivel nacional y el establecimiento de universidades privadas en el país, son factores que han facilitado la entrada de gran cantidad de estudiantes al sistema. A ello se agrega la flexibilidad en los requisitos de entrada a estos centros de estudios y a las expectativas de la población con respecto a los beneficios de la educación superior como factor de movilidad social y de mejoramiento de sus condiciones de vida.

Los requisitos para ingresar a las universidades estatales incluyen pruebas psicológicas y de conocimientos generales, mientras que las universidades particulares tienen procedimientos más flexibles de ingreso pues generalmente sólo exigen que el aspirante haya finalizado el segundo nivel de enseñanza.

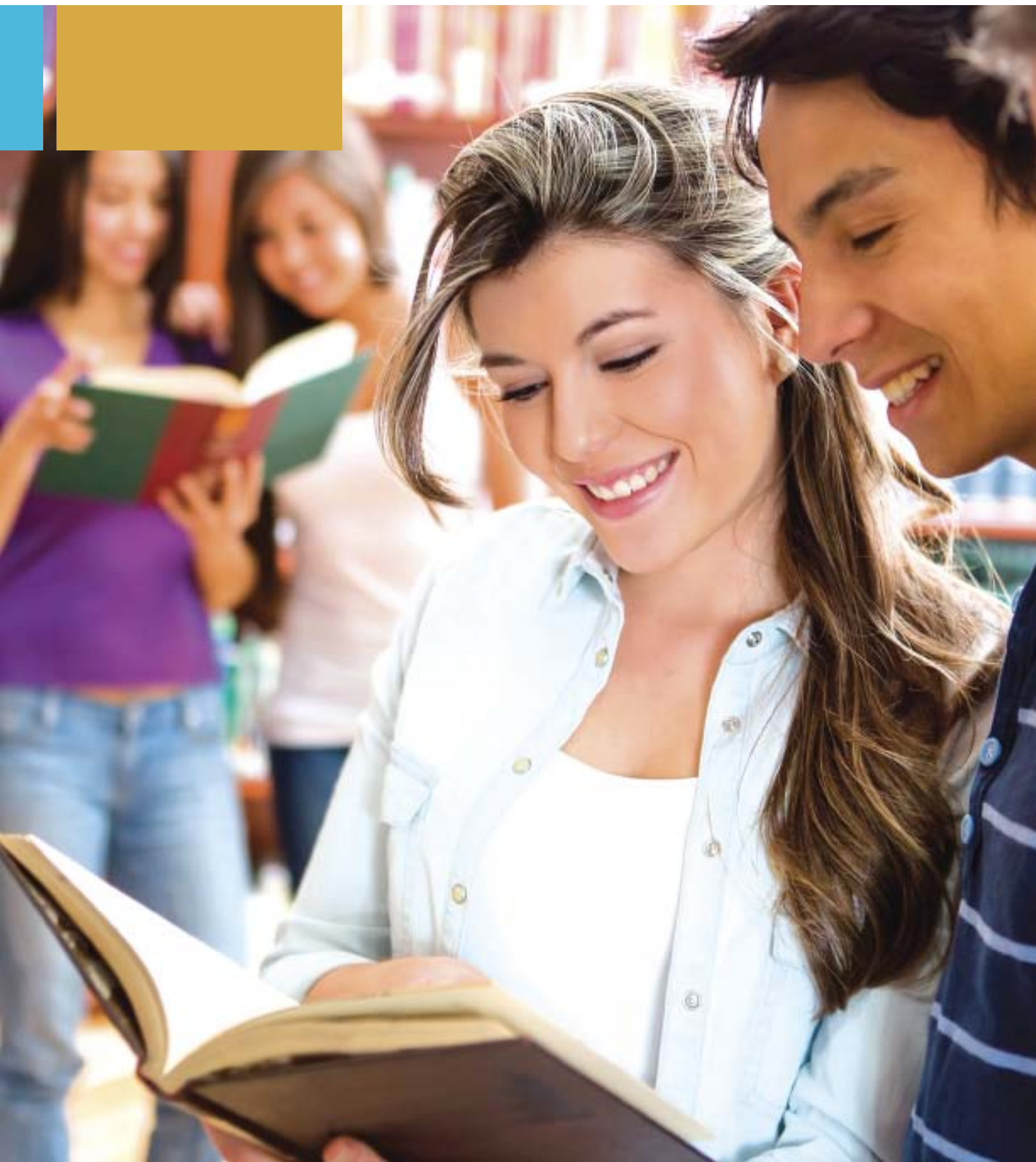
El financiamiento por parte del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) y el apoyo del sector privado a sus colaboradores son dos factores que han impulsado esta tendencia.

Según Claudio Rama ⁴⁶, investigador, profesor y consultor en temas de educación superior, en la década de 2000 a 2010 se continuó y aumentó la expansión de la matrícula, tanto del sector público como privado como resultado del aumento de los recursos y de las plazas y cupos públicos, además del crecimiento de la cantidad de instituciones públicas en toda la región.

• **La feminización en la universidad:**

Las mujeres se han incorporado de manera creciente a las universidades. Seis de cada diez estudiantes son mujeres, (véase el cuadro 35). Las transformaciones que se han

⁴⁶ Claudio Rama, La Educación Superior en América Latina en el periodo 2000-2010, Año 2011.



dado en las familias, especialmente la disminución en la tasa de natalidad, han contribuido a una mayor participación femenina en la educación superior. El hecho de que las mujeres enfrentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, también las ha motivado a estudiar, con la expectativa de que esta situación mejore su movilidad económica y social. En Panamá persisten tasas de desempleo femenino superiores a las de los hombres y, por lo general, estos últimos ocupan posiciones de mayor jerarquía y mejores remuneraciones.

Con respecto a los graduados, la relación es igualmente más ventajosa para las mujeres, con casi dos tercios del total de egresadas del nivel terciario educativo.

La activa participación femenina en el sistema educativo, no se limita a estudiar, su participación como docente, aunque numéricamente menor a la de los hombres, también es significativa.

El dato más significativo es que a 2010, dos terceras partes de los egresados de las universidades son mujeres, planteando un enorme reto a la sociedad panameña, pues se hace evidente el desbalance formativo de género en la sociedad panameña a nivel terciario.

Cuadro 35. MATRÍCULA, PERSONAL DOCENTE Y GRADUADOS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN LA REPÚBLICA POR GÉNERO

Detalle	2007	2008	2009	2010
Matrícula	132.660	132.660	135.209	139.116
Hombres	52.287	54.111	54.604	56.039
Mujeres	80.373	80.179	80.605	83.077
% Mujeres	60,6	59,7	59,6	59,7
Personal docente	12.209	13.464	13.562	15.115
Hombres	6.493	7.232	7.161	8.113
Mujeres	5.716	6.232	6.351	7.002
% Mujeres	46,8	46,3	46,8	46,3
Graduados	20.182	21.061	21.706	21.821
Hombres	6.744	7.154	7.413	7.778
Mujeres	13.438	13.907	14.293	14.043
% Mujeres	66,6	66,0	65,8	64,4

Fuente: Instituto de Estadística y Censo

• Predominan las licenciaturas

La mayoría de los estudiantes del nivel universitario se ha matriculado en el nivel de licenciatura, aunque se observa un aumento importante en la cantidad de postulantes a una maestría, oferta educativa que casi se duplicó en sólo 4 años (ver el cuadro 36). Uno de los motivos que justifica esta tendencia es que algunas universidades han sustituido el trabajo final de graduación por materias de maestría.

Otro cambio relevante durante este periodo es que han disminuido perceptiblemente las carreras del nivel técnico en las universidades.

Es evidente que la educación privada gana terreno. De las 40 universidades existentes en el país, 35 son privadas. Han duplicado su matrícula a 2010 con respecto a 2007. De 17.5% de estudiantes que captaban estas universidades en 2001, en 2010 atienden a un 36% de la población universitaria.

Entre los factores que motivan al estudiante a matricularse en estas universidades se encuentran: carreras más cortas, requisitos de entrada menos rigurosos, horarios flexibles (nocturnos, diurnos, fines de semana), modalidades de enseñanza (a distancia y semi presencial), además de la existencia de incentivos financieros por parte de la empresa privada y diversidad de opciones de facilidades crediticias.

Las universidades privadas fueron las primeras instituciones de educación terciaria en eliminar las tesis de investigación como un requisito para graduarse y sustituirla por otras alternativas como prácticas empresariales, o sustituir el trabajo final de graduación si se adelantaban algunas materias de maestrías. Así se garantizaba que el estudiante culminara su licenciatura y prosiguiera sus estudios en la misma universidad.

Los centros privados son más flexibles para añadir nuevas carreras a su oferta educativa. Así, se adaptan más rápidamente a las demandas del mundo productivo. Algunos ejemplos de carreras que dictan estas universidades vinculadas a la demanda del país son maestrías en docencia superior, en logística y transporte multimodal y técnicos en centros de llamadas.

La masificación de las carreras universitarias, si bien importante porque puede coadyuvar al nivel educativo de la población, será beneficiosa en la medida que responda a las necesidades del país. La disociación entre la demanda laboral y la oferta universitaria se evidencia en las constantes manifestaciones por parte de los gremios empresariales en torno a la falta de personal calificado en el país.

El hecho que una investigación sobre la realidad universitaria llevada a cabo en 2000 esté vigente, luego de más de una década, es preocupante. En su momento, el profesor Juan Bosco Bernal⁴⁷ destacó que “los programas de formación del nivel universitario en Panamá generalmente están desfasados, son muy academicistas y no estimulan la innovación y la creatividad del futuro educador”. Advierte que persisten las prácticas pedagógicas basadas en la memorización de información, la repetición mecánica del conocimiento, generalmente desactualizado y descontextualizado del entorno y área de interés profesional del estudiante.

⁴⁷ Juan Bosco Bernal, La Educación Superior en Panamá, Situación, Problemas y Desafíos, año 2000.

Cuadro 36. MATRÍCULA EN LAS UNIVERSIDADES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, POR NIVEL ACADÉMICO

Matrícula	2001	2007	2008	2009	2010	2010-2001
Total	117.864	132.660	134.290	135.209	139.116	21.252
Oficial	97.253	95.704	92.680	88.999	88.534	-8.719
Técnico	16.476	8.847	9.978	9.767	9.715	-6.761
Licenciatura	96.812	114.384	114.160	115.261	117.700	20.888
Postgrado	2.162	2.936	3.222	2.870	3.612	1.450
Maestría	2.387	6.362	6.742	7.121	7.893	5.506
Doctorado	27	104	188	190	196	169
Privado	20.611	36.956	41.610	46.210	50.582	29.971
% Privado	17,5	27,9	31,0	34,2	36,4	19

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo

• **Los estudiantes se concentran en las ciencias de la educación:**

A 2010, casi un tercio de quienes culminan la universidad son estudiantes de ciencias de la educación y de formación de personal docente, situación que es similar a la de 2007, como se evidencia en el cuadro 37. En los últimos años, ha aumentado la demanda por la licenciatura en educación superior, pues se trata de un requisito para dictar clases, exigencia vinculada al sistema de acreditación aprobado en 2007.

Cuadro 37. GRADUADOS EN LAS UNIVERSIDADES OFICIALES Y PRIVADAS SEGÚN SECTOR DE ESTUDIO

Sector	2007		2010	
	Número	%	Número	%
Ciencias de la educación y formación de personal docente	6.582	32,6	7.100	32,5
Artes	251	1,2	334	1,5
Humanidades	347	1,7	402	1,8
Ciencias sociales del comportamiento	377	1,9	413	1,9
Periodismo e información	294	1,5	348	1,6
Enseñanza comercial y administración	4.847	24,0	5.012	23,0
Derecho	819	4,1	888	4,1
Ciencias de la vida	86	0,4	134	0,6
Ciencias físicas	118	0,6	166	0,8
Matemática u estadística	396	2,0	443	2,0
Informática	1.158	5,7	1.226	5,6
Ingeniería y profesiones afines	965	4,8	1.028	4,7
Industria y producción	633	3,1	676	3,1
Arquitectura y construcción	636	3,2	690	3,2
Agricultura, silvicultura y pesca	133	0,7	145	0,7
Veterinaria	26	0,1	3	0,0
Medicina	1.452	7,2	1.521	7,0
Servicios sociales	280	1,4	327	1,5
Servicios personales	478	2,4	519	2,4
Servicios de transporte	83	0,4	126	0,6
Protección del medio ambiente	135	0,7	169	0,8
Servicios de seguridad	86	0,4	151	0,7
TOTAL	20.182	100,0	21.821	100,0

Fuente: Mejores Empleos en Panamá, Banco Mundial 2011

Las carreras con mayor cantidad de graduados de los sectores públicos y privados en 2010, con un comportamiento similar al año 2007 son las enfocadas a las áreas comercial y a la administración con un 23%, y la medicina, con un 7%.

• **Muchos se matriculan pero pocos egresan de la universidad:**

Las carreras de licenciatura generalmente tienen un promedio de duración de cuatro años en la jornada diurna en la Universidad de Panamá y de tres años en las universidades privadas. La media de los matriculados en las universidades es de 135,319 estudiantes en los últimos 4 años, mientras que la de los que egresan del sistema es de 21,193 estudiantes. Una relación simple de estos dos indicadores, refleja que, de los que ingresan, sólo quince de cada cien obtiene un título universitario, conforme se evidencia en el cuadro 38.

Cuadro 38. MATRÍCULA Y GRADUADOS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN LA REPÚBLICA

Detalle	2007	2008	2009	2010
Matrícula	132.660	134.290	135.209	139.116
Graduados	20.182	21.061	21.706	21.821
Relación graduados y matriculados	15.2%	15.7%	16.1%	15.7%

Fuente: Contraloría General de la República

• **Universidades en búsqueda de la calidad:**

Con la promulgación de la Ley 30 de 25 de julio del 2006, se crea el Consejo de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá ⁴⁸ (CONEAUPA) para el mejoramiento de la calidad de la educación superior universitaria. En 2010 se da la primera convocatoria de evaluación institucional con fines de acreditación.

⁴⁸ El sistema lo conforman el Ministerio de Educación (MEDUCA), el CONEAUPA, la Comisión Técnica de Fiscalización (CTF), las universidades oficiales y las particulares autorizadas por decreto ejecutivo y, como organismos de consulta, el Consejo de Rectores de Panamá y el Consejo Nacional de Educación.



La principal función de CONEAUPA es promover una cultura de evaluación para el mejoramiento continuo en la calidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) del país. Emite, con carácter público, los certificados de acreditación de las universidades y de los programas que cumplen con los estándares de calidad establecidos. Este proceso permitió tomar medidas, incluso de cierre, en el caso de algunos centros educativos a nivel superior. A 2012, se han acreditado oficialmente 9 universidades.

La oferta educativa superior incluye diplomados, maestrías, doctorados, técnicos, universidades parcial o totalmente a distancia y tutorías. Ello explica en gran medida el significativo crecimiento que ha tenido el nivel de educación superior.

• Debilidades de la formación en el nivel superior:

A pesar de los avances, se reconocen debilidades que deberán ser superadas en el corto plazo para que los centros de estudios superiores efectivamente contribuyan a la formación del capital humano del país. Algunas son:

• Poca pertinencia de la educación superior:

Si bien el país ha experimentado un crecimiento económico importante durante el último quinquenio, al sector privado se le dificulta ubicar personas capacitadas para sus contrataciones, en un mercado laboral con cerca de 40% del empleo generado en el país, proveniente del sector informal.

Esta situación resulta inconsistente con el aumento en la tasa de matrícula en las universidades. La percepción generalizada es que las oportunidades de empleo están siendo aprovechadas por extranjeros en ausencia de una adecuada preparación del capital humano panameño.

De acuerdo al último Censo de Población y Vivienda de la Contraloría General de la República, a 2010, 67 mil ciudadanos extranjeros se encontraban trabajando legalmente, sin perjuicio de quienes lo hacen de forma ilegal.

La escasez de recurso humano calificado es una de las razones que sustenta que esta cantidad de extranjeros laboren en el país.

Según Ricardo Quijano, Ministro de Comercio e Industrias, Panamá no cuenta con suficiente capital humano calificado en diferentes sectores, por lo que se

recurre a la contratación de extranjeros, indicando que 'No podemos frenar el desarrollo del país, lo que debemos hacer es educarnos y capacitarnos para aquellos puestos que hacen falta'⁴⁹.

Las cifras de la Dirección de Estadística del Departamento de Migración Laboral del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), de enero a octubre de 2012, revelan que se han otorgado 10,605 permisos a extranjeros. Hasta el primer semestre de 2012, hubo un crecimiento del 11.6% de permisos a extranjeros con relación al mismo periodo en 2011. De estos permisos, los ciudadanos de Colombia representan el 36.8%; de Venezuela, el 8.9%; de China, el 6.4%; y de República Dominicana, el 6.1%, entre otros.

• Escasa cultura de investigación y desarrollo:

La poca participación de la universidad en los debates y en los temas de interés nacional así como la escasez de investigaciones relevantes en las distintas disciplinas, es un reflejo de la escasa cultura de investigación y desarrollo en el país. Como consecuencia de la eliminación de la presentación de un trabajo de graduación como pre requisito para acceder a un título universitario, en la mayoría de las universidades públicas y privadas, se han disminuido las posibilidades de especializar al estudiantado en la investigación científica y en las metodologías para tales fines.

“Las universidades son instituciones fundamentales y un escenario esencial para la gestión del conocimiento como fuente de desarrollo propia de las sociedades contemporáneas. Las universidades deben estar abiertas a conocer las problemáticas y desafíos que aparecen en el sector privado y deben estar en condiciones de generar núcleos o comunidades investigativas suficientemente fértiles para facilitar el tratamiento de los asuntos planteados desde distintas dimensiones sociales”, según la CEPAL.

El doctor Juan Bosco Bernal⁵⁰, en 2000, afirmó que el marcado acento en la docencia y el débil desarrollo de la investigación se explica en “el insuficiente financiamiento para adquirir la infraestructura científica necesaria, la falta de una cultura científica en el país, la carencia de investigadores de alto nivel en las áreas consideradas estratégicas y la escasa relevancia que tiene la investigación en los programas de formación en los niveles de grado y postgrado”. Asegura que la práctica pedagógica tradicional que se apoya en el modelo formativo es el “transmisivo, memorístico y mecánico donde abunda la fotocopia de capítulos y

⁴⁹ 'Hace falta mucha mano de obra calificada' <http://www.elsiglo.com/mensual/2012/12/11/contenido/592379.asp>

⁵⁰ Juan Bosco Bernal, La Educación Superior en Panamá, año 2000.

partes de textos y libros, con poco espacio para la construcción de aprendizajes por parte del propio estudiante. Se privilegia la teoría sobre la práctica con aprendizajes fuera de la realidad y del sector ocupacional”.

El escenario descrito por el Dr. Bernal no ha tenido grandes variaciones a la fecha. A ello se agrega la falta de articulación de los contenidos curriculares de la educación media con la educación terciaria lo que se refleja en la gran cantidad de estudiantes que no superan los exámenes de admisión en las universidades que tienen este requerimiento al no contar con los conocimientos básicos.

• **El Sistema de Cátedras de la Universidad de Panamá: ¿avance o retroceso?**

En un estudio realizado para el BID ⁵¹, con el fin de analizar la oferta educativa a nivel superior, fue entrevistado el profesor de la Universidad de Panamá, Dr. Alejandro Cordero (q.e.p.d). Destacó que “el sistema gerencial de la Universidad de Panamá basado en cátedras ha fracasado, ya que mantiene como permanentes, una gran cantidad de profesores desactualizados y sin interés real en impartir enseñanzas, situación que es inconsistente con la era del conocimiento que caracteriza al mundo de hoy y que exige contar con profesionales de calidad, convirtiendo la universidad en un centro del oscurantismo en donde está prohibido pensar”. El profesor Domingo Espinoza ⁵², señala al respecto que el sistema de escogimiento de docentes no permite la excelencia académica, sino todo lo contrario.

A pesar que hay algunos profesores muy comprometidos en la misión de enseñar y de participar en el debate de los problemas nacionales, el sistema basado en cátedras ha dado como resultado la existencia de una gran cantidad de educadores permanentes, de edad avanzada, jubilados e incluso con situaciones de salud, que permanecen en el sistema, impidiendo la renovación de la planta universitaria.

• **Los principales desafíos de la educación superior:**

Ante el panorama descrito, urgen medidas que eleven la calidad de la educación superior y rompan el círculo vicioso en la educación de los panameños, garantizando la formación de los futuros profesores e investigadores y dotando al país de profesionales con perfiles apropiados a las expectativas y exigencias de la sociedad mundial. Entre los principales desafíos para lograr esta calidad se incluyen:

- La actualización permanente de los educadores, los contenidos y el currículo.
- La introducción de tecnologías y redes de comunicación.
- La modernización de los sistemas de gestión y dirección, abriendo oportunidades a profesionales calificados y especialistas en diferentes ramas.
- La integración y complementación de la educación pública y privada así como la educación formal, informal y a distancia.
- El compromiso de la ciudadanía en general con el mejoramiento de la educación.
- La vinculación entre las necesidades y expectativas del sector empresarial y la educación para hacer más pertinente la oferta académica.
- La conversión de las universidades en centros de investigación y desarrollo del país.
- La contribución de los centros de estudios universitarios en la formulación de soluciones a los desafíos nacionales, con propuestas y debates que incorporen y atraigan el interés de la ciudadanía.

Es necesario que una mayor cantidad de panameños accedan a la educación terciaria en todos los niveles y modalidades, v.g., niveles técnicos, licenciaturas, maestrías y doctorados. Toca mejorar la calidad y pertinencia de la oferta educativa universitaria.

Vale destacar que Panamá es un país de grandes oportunidades, con una ubicación geográfica privilegiada y con grandes posibilidades de crecimiento económico, aspecto que se ha demostrado en el dinamismo de la economía de los últimos años y que el desarrollo que han alcanzado los sectores claves de la economía, donde la inversión extranjera, privada y estatal han dado aportes significativos. Resultado de esta situación, ha sido el incremento importante de los recursos estatales que ha contribuido a la construcción de infraestructuras económicas y sociales, necesarias para el desarrollo.

Está pendiente, sin embargo, realizar mayores esfuerzos para mejorar la cobertura y calidad de la educación, factores claves para acceder a un desarrollo sostenible y sustentable, con oportunidad de futuro para todos los panameños y panameñas.

⁵¹ Isabel Atencio, Diagnóstico sobre Necesidades de Formación Superior en el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, 2011

⁵² Domingo Espinoza G. ¿Es la Universidad la conciencia crítica de la nación?, La Prensa, 8 de enero de 2013

3

METAS EDUCATIVAS

3.1 Educación para todos y todas, en todas las edades:

En diversos foros, encuentros y conferencias internacionales, se ha puntualizado la importancia de la educación para el desarrollo de los países y en aras de garantizar una vida digna a su población. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, le otorgó estatura de derecho humano fundamental a la educación. La Conferencia Mundial de la Educación para Todos (EPT) celebrada en marzo de 1990 señala que la educación contribuye a la construcción de un mundo más seguro, más sano, más próspero y ambientalmente más puro, favoreciendo el progreso social, económico y cultural, la tolerancia y la cooperación internacional.

Los países participantes en el Foro Mundial sobre la Educación, en 2000, ratificaron su compromiso para alcanzar las metas establecidas en 1990 con miras a lograr educación para todos a 2015. Se identificaron seis objetivos claves y se reafirmó el papel de la UNESCO como organización principal responsable de coordinar con otros organismos la consecución de estos objetivos. Los seis objetivos planteados en dicho Foro, son: (i) Atención y educación de la primera infancia (AEPI); (ii) Educación primaria universal (EPU); (iii) Aprendizaje de los jóvenes y adultos; (iv) Alfabetización de adultos; (v) Paridad e igualdad entre los sexos; y (vi) Calidad de la educación.

Los Ministros de Educación Iberoamericanos⁵³ impulsaron en 2008 el proyecto “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, que propone mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social. Las metas abordan retos aún no resueltos como el analfabetismo, el abandono escolar temprano, el trabajo infantil, el bajo rendimiento de los alumnos y la escasa calidad de la oferta educativa pública. Se contempla afrontar, asimismo, las demandas de la sociedad de la información y del conocimiento, a través de la incorporación de las TIC’s en la enseñanza y en el aprendizaje, apostando por la innovación y la creatividad, el desarrollo de la investigación y el progreso científico.

Panamá es signataria de compromisos en pro del mejoramiento de la calidad de la educación y el logro de la cobertura universal para todos los panameños y panameñas, especialmente, para la población más vulnerable. En el

marco de las recomendaciones de estos cónclaves, Panamá ha mostrado significativos avances en el cumplimiento de algunos de los compromisos internacionales asumidos. Durante la última década, se ha experimentado un mayor acceso a la educación en todos los niveles. A pesar de los logros en acceso y cobertura tanto en la escuela primaria como en la premedia y media, así como en la formación universitaria, aún persisten retos en la enseñanza universal, la calidad de la educación y su pertinencia. A 2010, mientras que el 98% de los niños se matriculó en primaria, sólo el 65% asistió a un preescolar; el 67% ingresó en premedia y media y un 45% lo hizo en la universidad.

3.2 Grandes desafíos:

Las disparidades en materia educativa constituyen uno de los principales obstáculos que se requiere enfrentar. Escuelas en pésimas condiciones, las denominadas “escuelas ranchos”, con un docente para todos los niveles, sin acceso a energía eléctrica y agua potable, con un menor número de horas de clases al año, son características del sistema educativo panameño en algunas zonas rurales e indígenas del país.

La provincia de Darién y las Comarcas de Guna Yala, Emberá y Ngäbe Buglé presentan las condiciones educativas más desafiantes, lo que se refleja en indicadores inferiores dos o tres veces al promedio nacional. Aun cuando en el resto de las provincias no existen grandes disparidades en materia de género, en las zonas indígenas las mujeres tienen menores oportunidades de educación en relación a los hombres. El cuadro 39 presenta algunos indicadores que reflejan estas disparidades:

Cuadro 39. ALGUNOS INDICADORES EDUCATIVOS SEGÚN PROMEDIO NACIONAL Y COMARCAS INDÍGENAS 2010

Indicador	Promedio nacional	Promedio de las Comarcas Indígenas (1)
Años de escolaridad	9.2	4.1
Años de escolaridad hombres	9.0	4.7
Años de escolaridad mujeres	9.4	3.5
Analfabetismo hombres	4.9	19.5
Analfabetismo mujeres	6.0	34.9
Tasa de repitencia en primaria	5.5	14.3
Tasa de deserción en primaria	1.0	3.3
Tasa bruta de matrícula en premedia y media	72.1	44.7

Fuente: Ministerio de Educación, Dirección de estadística educativa 2010

⁵³ Metas Educativas 2021, la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008



Con respecto a la calidad, las evaluaciones y pruebas internacionales colocan a los estudiantes panameños por debajo de los niveles alcanzados por otros países de la región, en donde cerca del 50% no obtiene el nivel de competencias básicas en lenguaje, matemáticas y ciencias, consideradas indispensables para incorporarse de forma activa a la vida productiva y social.

Mejorar la calidad de la educación se constituye en un reto fundamental, lo que implica no solamente lograr que todos los alumnos obtengan mejores resultados en sus aprendizajes, sino dotar a los estudiantes con los conocimientos, habilidades, actitudes, competencias y destrezas que les permitan incorporarse adecuadamente al mundo competitivo de hoy.

El análisis de los indicadores de la educación para el periodo 2007-2010 son herramientas útiles para identificar los principales problemas que enfrenta el país en materia educativa y cuáles han sido los avances o retrocesos durante ese lapso de tiempo. Los privados participan en este nuevo escenario, aportando, a través de la creación de centros educativos particulares, al mejoramiento de la educación a través de diferentes modalidades.

3.3 ¿Hacia dónde vamos y dónde queremos llegar en educación?

La evaluación del sistema educativo nacional permite considerar las propuestas de metas educativas prioritarias para su mejoramiento. Para su diseño, además del diagnóstico antes indicado, se han tomado en cuenta los convenios nacionales, regionales e internacionales, y las propuestas hechas en los últimos 30 años. En el plano interno, se han revisado las metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo, así como el compendio de las distintas iniciativas presentadas por los sectores público, privado y de la sociedad civil y que fueran recopiladas y analizadas por FUDESPA, PREAL, CoNEP, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultrua de Panamá (CCIAP) y la UNCEP.

Se hace necesario fijar metas intermedias o hitos para el mediano y largo plazo. Se han establecido los años 2016 y 2021 para el cumplimiento de estas metas. Ello permitiría a distintas administraciones gubernamentales hacerse parte de la ejecución de las estrategias y acciones necesarias

para la implementación de acciones en aras del mejoramiento de la educación. Para su implementación, es necesario un mayor presupuesto, probables modificaciones en el marco legal y la definición de una estrategia de desarrollo que comprometa a varias administraciones gubernamentales. Así, de políticas de gobierno, se iniciará una etapa en la que finalmente se jerarquice la educación a través de políticas de Estado.

Las metas propuestas dan respuesta a los desafíos evaluados en el Capítulo 2, considerando una línea de base a 2010, en ausencia de información más reciente. Para facilitar el monitoreo en el cumplimiento de las metas, se proponen indicadores fácilmente medibles, verificables y económicamente factibles.

Las proyecciones de cumplimiento de las metas propuestas se sustentan en las tendencias mostradas por cada variable. Se ha proyectado el comportamiento de los indicadores a 2016 y a 2021, contrastando las metas propuestas con un escenario que considera el precio que pagaría la sociedad panameña de no hacer esfuerzos adicionales por la educación.

Los supuestos para definir las metas contenidas en este estudio, se basan en el comportamiento actual de la economía con ingresos fiscales crecientes, perspectivas positivas de crecimiento, voluntad política y el consenso de los diferentes actores sociales y políticos para acoger un proyecto nacional que priorice la educación, en todos los niveles.

Se describen a continuación las metas educativas, generales y específicas, los objetivos, la línea de base, los indicadores y la proyección de cumplimiento según la tendencia de cada indicador, con el fin de mejorar la educación en Panamá. Las metas generales acordadas en los talleres realizados con la participación de expertos en educación, se resumen a continuación:

- Meta general 1: Todos los niños y niñas de 4 y 5 años en la escuela.
- Meta general 2: Los estudiantes completan la educación media.
- Meta general 3: Buena calidad de la educación en todo el país.
- Meta general 4: Educación de calidad para todos y todas.
- Meta general 5: Más y mejor inversión en educación

METAS EDUCATIVAS, OBJETIVOS,
INDICADORES Y PROYECCIÓN DE
CUMPLIMIENTO SEGÚN TENDENCIA



Recuadro 2.
Meta general 1: Todos los niños y niñas de 4 y 5 años en la escuela

Objetivos	Línea base al 2010	Metas específicas	Indicadores	Proyección del cumplimiento según tendencia
Objetivo 1: Aumentar la cobertura de educación inicial para niños y niñas de 4 y 5 años.	40.3% cobertura neta para niños/as de 4 años en 2010. (19.2% en 2001).	80% de cobertura neta para niños/as de 4 años al 2016. 100% de cobertura neta para niños/as de 4 años al 2021.	Tasa neta de matrícula de niños de 4 años. Tasa bruta de matrícula de niños de 4 años.	Aumento anual 2.3%. 54.1% en el 2016. 65.6% en 2021.
	74.5% de cobertura neta de niños/as de 5 años en 2010. (63.7% en 2001).	100% de cobertura neta para niños/as de 5 años a 2016.	Tasa neta de matrícula de niños de 5 años. Tasa bruta de matrícula de niños de 5 años.	Aumento anual de 1.2%. 81.7% en el 2016.
Objetivo 2: Incrementar el número de docentes calificados en preescolar.	43.3% de docentes calificados en preescolar en 2010. (41.0% en 2007).	60% de docentes calificados en preescolar a 2016. 80% a 2021.	Número de maestros calificados en preescolar.	Aumento anual 0.77%. 47.9% en 2016. 51.77% en 2021.
Objetivo 3: Aumentar el número de aulas de preescolar que cumplan con los estándares.	4,657 aulas para preescolar (oficiales y particulares) en 2010. (3,630 en 2004).	6,984 aulas al 2016. 7,726 aulas al 2021.	Número de aulas construidas y equipadas.	Aumento anual: 171 aulas. 5,683 aulas en 2016. 6,538 aulas en 2021.

Recuadro 3.
Meta general 2: Los estudiantes completan la educación media

Objetivos	Línea base al 2010	Metas específicas	Indicadores	Proyección del cumplimiento según tendencia
Objetivo 1: Aumentar la cobertura neta de premedia.	73.8% tasa neta de matrícula de educación pre media en 2010. (64.5% en 2007).	95% tasa neta de matrícula en premedia en 2016. 100% tasa neta de matrícula en en premedia en 2021.	Tasa neta de matrícula premedia. Tasa bruta de matrícula premedia.	3.1 de aumento anual. 92.4% en 2016. 100% a 2018.
Objetivo 2: Aumentar la cobertura neta de media.	44.9% tasa neta de matrícula de educación media en 2010. (45.3% en 2007).	70% tasa neta de matrícula en media en 2016. 80% tasa neta de matrícula en media en 2021.	Tasa neta de matrícula media. Tasa bruta de matrícula media.	0.13 de disminución anual. 44.1% en 2016. 43.47 en 2021.
Objetivo 3: Incrementar el número de docentes calificados en premedia y media.	88.3% docentes calificados en premedia y media en 2010. (90.6% en 2007).	95% docentes calificados en premedia y media en 2016. 100% docentes calificados en premedia y media en 2021.	% de docentes calificados en premedia y media.	Disminución de 0.8% anual. 83.5% en 2016. 79.5% en 2021.
Objetivo 4: Aumentar el número de aulas en premedia y media que cumplan con los estándares.	9,546 aulas de premedia y media en 2010. (8,722 en 2007).	11,866 aulas en 2016. 13,227 aulas en 2021.	Número de aulas para premedia y media.	Aumento de 275 aulas anuales. 11,196 en 2016. 12,571 en 2021.

a/ Las cifras del 2010 corresponden a la presentación de la Ministra ante el Centro Nacional de Competitividad y las cifras del 2007 provienen de UNESCO, Datos Mundiales de la Educación 2010-2011. (Según la publicación del MEDUCA: "2013 Año de la Consolidación, Camino a la Excelencia" la cobertura de la educación media aumentó en 19.5 puntos porcentuales de 2011 a 2012, -42.8% y 62.3% respectivamente-, mientras que la premedia aumentó en sólo 0.8 puntos porcentuales en el mismo período -68.4% en 2011 y 69.2% en 2012-, situación que amerita mayor revisión y , si se compara con la información presentada en el 2010 en el CNC).

Recuadro 4.
Meta general 3: Buena calidad de la educación en todo el país

Objetivos	Línea base al 2010	Metas específicas	Indicadores	Proyección del cumplimiento según tendencia
Objetivo 1. Asegurar el acceso a la educación a todos los estudiantes en áreas de difícil acceso y en condiciones de pobreza extrema.	24.5% de analfabetismo en Darién, Guna Yala, Emberá y Ngäbe Buglé 2010. (35.5% en 2000).	14.5% tasa de analfabetismo en Darién y las Comarcas Indígenas a 2016. 4.5% a 2021.	Tasa neta de matrícula. Tasa de graduación Alumnos/as escolarizados. Tasa de analfabetismo.	Disminución 1.1% anual. 17.9% en 2016. 12.4% en 2021.
	38.3% tasa neta de matrícula en pre media y media en Darién y en las Comarcas Indígenas en 2010. (31.4% en 2007).	67% tasa de matrícula neta en pre media y media en Darién y en las Comarcas Indígenas en el 2016. 75% en 2021.	Tasa bruta de matrícula. Tasa de matrícula en la edad.	Aumento anual de 2.3%. 52.1% en 2016.
	35% de docentes bilingües en su idioma originario en 2010.	40% de docentes con educación intercultural bilingüe en 2016.	Número de docentes con educación intercultural bilingüe.	63.6% a 2021.
Objetivo 2. Reducir el número de niños/as en escuelas multigrado.	29.3% de estudiantes en escuelas multigrado en 2010. (25.9% en 2007).	24.3% de los estudiantes en escuelas multigrado en 2016. 19.3% en 2021.	Estudiantes en escuelas multigrado. Número de escuelas multigrado.	Aumento anual de 1.1%. 35.9% en 2016. 41.4% en 2021.
Objetivo 3. Incrementar el suministro de agua potable y energía eléctrica en los centros escolares.	59.2% de escuelas primarias cuentan con suministro de agua potable en 2010. (66.1% en 2007).	75% de las escuelas primarias cuentan con suministro de agua potable en 2016. 90% para 2021.	% de escuelas primarias con suministro de agua potable.	Disminución anual de 2.3%. 45.4% a 2016. 33.9% a 2021.
	66.3% de escuelas de pre media y media oficiales con suministro de agua potable en 2010. (80.6% en 2007).	75% de las escuelas de premedia y media con suministro de agua potable en 2016. 90% para 2021.	% de escuelas secundarias con suministro de agua potable.	Disminución anual de 4.8%. 37.5% a 2016. 13.5% a 2021.
	67.4% de escuelas primarias tienen energía eléctrica en 2010. (54.2% en 2007).	90% de las escuelas primarias con suministro de energía eléctrica en 2016. 100% para 2021.	% de escuelas primarias con suministro de energía eléctrica.	Aumento anual de 4.4%. 93.8% a 2016. La meta se cumpliría en 2017.
83.9% de escuelas pre media y media tienen energía eléctrica en 2010. (79.4% en 2007).	90% de las escuelas secundarias con suministro de energía eléctrica en 2016. 100% para 2021.	% de escuelas de pre media y media con suministro de energía eléctrica.	Aumento de 1.5% anual. 92.9% en 2016. La meta se cumpliría en 2021.	

Recuadro 5.
Meta general 4: Educación de calidad para todos y todas

Objetivos	Línea base al 2010	Metas específicas	Indicadores	Proyección del cumplimiento según tendencia
<p>Objetivo 1. Mejorar los resultados en las pruebas de aprendizaje de todos los/as estudiantes.</p>	<p>Estudiantes panameños por debajo de la media de América Latina en matemática, lectura y ciencias (SERCE-LLECE 2008, primaria).</p> <p>16% de los estudiantes de 3r grado de primaria por debajo del nivel I en Matemáticas, 50% en el nivel I, 25% en el nivel II, 7% en el nivel III y 2% en el nivel IV⁵⁴, en las pruebas SERCE-LLECE.</p> <p>4% de los estudiantes de 6º. grado de primaria por debajo del nivel I en Matemáticas, 27% en el nivel I, 49% en el nivel II, 18% en el nivel III y 2% en el nivel IV⁵⁵ en las pruebas SERCE-LLECE.</p>	<p>Pruebas censales de logro para estudiantes cada dos años con evaluación de los aprendizajes, en primaria, a nivel nacional, consistentes con los estándares internacionales y supervisados por entes independientes en 2016.</p> <p>Ningún estudiante de 3r grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Matemáticas, 51% en el nivel I, 30% en el nivel II, 12% en el nivel III y 7% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2016</p> <p>Ningún estudiante de 3r grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Matemáticas, 41% en el nivel I, 30% en el nivel II, 17% en el nivel III y 12% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2021.</p> <p>Ningún estudiante de 6º. grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Matemáticas, 16% en el nivel I, 54% en el nivel II, 23% en el nivel III y 7% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2016.</p> <p>Ningún estudiante de 6º. grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Matemáticas, 21% en el nivel I, 44% en el nivel II, 20% en el nivel III y 15% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2021.</p> <p>Ningún estudiante de 3r grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Matemáticas, 41% en el nivel I, 30% en el nivel II, 17% en el nivel III y 12% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2021.</p>	<p>Número de pruebas nacionales de evaluación de los aprendizajes aplicadas.</p> <p>Resultados de las pruebas.</p>	<p>De mantenerse la tendencia, los estudiantes panameños seguirán rezagados con respecto al nivel latinoamericano.</p>

Objetivos	Línea base al 2010	Metas específicas	Indicadores	Proyección del cumplimiento según tendencia
	<p>12% de los estudiantes de 3º grado de primaria por debajo del nivel I en Lectura, 36% en el nivel I, 36% en el nivel II, 12% en el nivel III y 4% en el nivel IV, en las pruebas SERCE-LLECE⁵⁶.</p> <p>2% de los estudiantes de 6º. grado de primaria por debajo del nivel I en Lectura, 29% en el nivel I, 39% en el nivel II, 20% en el nivel III y 10% en el nivel IV, en las pruebas SERCE-LLECE⁵⁷.</p> <p>51% de los estudiantes de 6º. grado de primaria en el nivel I en Ciencias, 39% en el nivel II, 9% en el nivel III, 1% en el nivel IV, en las pruebas SERCE-LLECE⁵⁸.</p>	<p>Ningún estudiante de 6º, grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Matemáticas, 16% en el nivel I, 54% en el nivel II, 23% en el nivel III y 7% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2016.</p> <p>Ningún estudiante de 6º. grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Matemáticas, 21% en el nivel I, 44% en el nivel II, 20% en el nivel III y 15% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2021.</p> <p>Ningún estudiante de 3º grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Lectura, 33% en el nivel I, 41% en el nivel II, 17% en el nivel III y 9% en el nivel IV en la prueba SERCE al 2016.</p> <p>Ningún estudiante de 3º grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Lectura, 13% en el nivel I, 51% en el nivel II, 22% en el nivel III y 14% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2021.</p> <p>Ningún estudiante de 3º grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Lectura, 13% en el nivel I, 51% en el nivel II, 22% en el nivel III y 14% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2021.</p> <p>Ningún estudiante de 6º, grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Lectura, 11% en el nivel I, 49% en el nivel II, 25% en el nivel III y 15% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2016.</p>		

Objetivos	Línea base al 2010	Metas específicas	Indicadores	Proyección del cumplimiento según tendencia
		<p>Ningún estudiante de 6º. grado de primaria está por debajo del nivel I en las pruebas de Lectura, 6% en el nivel I, 34% en el nivel II, 40% en el nivel III y 20% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2021.</p> <p>46% de estudiantes de 6º. grado de primaria alcanza el nivel I en Ciencias, 34% en el nivel II, 14% en el nivel III y 6% en el nivel IV en la prueba SERCE al 2016.</p> <p>41% de estudiantes de 6º. grado de primaria alcanza el nivel I en la prueba de Ciencias, 29% en el nivel II, 19% en el nivel III y 11% en el nivel IV en la prueba SERCE a 2021.</p>		
	Panamá con puntaje de 376 (entre los dos peores de Latinoamérica) en la prueba PISA 2009 (estudiantes de 15 años).	<p>Más del 50% de los estudiantes alcanzan el nivel 2 o superior sobre 6 en las tres dimensiones de la prueba PISA en el 2016.</p> <p>Estrategias educativas retroalimentadas e implementadas en función de los resultados obtenidos en las pruebas a 2016.</p> <p>Más del 67% de los estudiantes alcanzan el nivel 2 o superior sobre 6 en las tres dimensiones de la prueba PISA en 2021.</p>	<p>Número de pruebas de aprendizajes aplicadas.</p> <p>Resultados de las pruebas.</p>	De mantenerse la tendencia, los estudiantes panameños seguirán rezagados con respecto a sus pares de de Latino América y del mundo.
Objetivo 2. Disminuir los porcentajes de repitencia.	5.5% de repitencia en primaria en 2010. (5.6% en 2007).	4.0% tasa de repitencia en primaria en 2016. 2.0 % en 2021.	Tasa de repitencia en primaria.	Disminución de 0.03% anual. 5.3% a 2016. 5.2% a 2021.
	6.6% de repitencia en premedia y media en 2010. (5.1% en 2007).	5.1% tasa de repitencia en premedia y media en 2016. 3.6% en 2021.	Tasa de repitencia en premedia y media.	Aumento de 0.5% anual. 9.6% a 2016. 12.1% al 2021.

Objetivos	Línea base al 2010	Metas específicas	Indicadores	Proyección del cumplimiento según tendencia
Objetivo 3. Eliminar los niveles de deserción en primaria y disminuir los niveles de deserción en pre media y media.	1.0% de deserción en primaria en 2010. (2.1% en 2007).	0% tasa de deserción escolar en primaria en 2016.	Tasa de deserción en primaria.	Disminución de 0.4% anual. La deserción se eliminaría en 2014.
	11.3% deserción en pre media y media en 2010. (12.1% en 2007).	8.3% tasa de deserción en pre media y media en 2016. 5.3% en 2021.	Tasa de deserción en pre media y media.	Disminución anual en 0.3%. 9.5% en 2016. 8% en 2021.
Objetivo 4. Mayor cantidad de docentes calificados.	91.6% de docentes calificados en primaria en 2010. (90.8% en 2007).	95% de docentes calificados en primaria a 2016. 100% a 2021.	Número de docentes calificados en primaria. Número de cursos de actualización realizados. Número de certificaciones obtenidas a través de organismos especializados.	Aumento de 0.3% anual. 93.4% en 2016. 94.9% en 2021.
	88.3% de docentes calificados en pre media y media en 2010. (90.3% en el 2007).	93.3% de docentes calificados en pre media y media a 2016. 98.3% a 2021.	Número de docentes calificados en premedia y media. Número de cursos de actualización realizados.	Disminución anual de 0.7%. 84.25% en 2016. 80.6% en 2021.
Objetivo 5. Aumentar horas de clase en asignaturas básicas.	37 minutos por período de clase en 2012. Jornadas de clase de 5 horas reloj. 198 días de clases en calendario escolar 2012. 1,100 períodos de clase al año ⁵⁹ .	45 minutos por período de clase por asignatura en 2016. Calendario escolar con 220 días de clases en 2016. Jornadas de clase de 6 horas reloj en 2016. 242 días de clases a 2021. 1,320 períodos de clase al año en el 2016.	Minutos por asignatura. Períodos de clases por materia. Horas reloj de clases en la jornada escolar por día. Total de días de clases al año. Períodos de clases al año.	N/A

En el anexo 1 se presentan las brechas que resultan de contrastar la proyección de la tendencia histórica del cumplimiento de los indicadores educativos, con las estimaciones de las metas educativas propuestas por Unidos por la Educación para los años 2016 y 2021.

Recuadro 6.
Meta general 5: Más y mejor inversión en educación

Objetivos	Línea base	Metas específicas	Indicadores	Proyección del cumplimiento según tendencia
Objetivo 1. Aumentar la inversión en educación, en todos los niveles educativos.	2.5% gasto en educación como porcentaje del PIB en 2010. (4.3% en 2001). Incrementar el presupuesto de inversión haciendo uso de un porcentaje del gasto.	4.3% gasto en educación como porcentaje del PIB en 2016. 5.8% gasto público en educación como porcentaje del PIB en 2021.	% del gasto en educación como porcentaje del PIB. Presupuesto en educación. Costo promedio por estudiante.	Disminución anual de 0.2%. 1.3% en el 2016. 0.3% en el 2021.

⁵⁴ En las pruebas de matemáticas, los estudiantes de 3º grado de primaria del Nivel I, reconocen hechos y conceptos básicos de los dominios numérico, geométrico y del tratamiento de la información del marco conceptual del SERCE. En el Nivel II, los alumnos reconocen hechos, conceptos, propiedades y relaciones directas y explícitas, en los distintos dominios conceptuales del marco del SERCE. Resuelven problemas simples en contextos familiares, que involucran el reconocimiento y uso de una sola operación básica (adición, sustracción o multiplicación). En el Nivel III, los estudiantes reconocen conceptos, relaciones y propiedades no explícitas en los distintos dominios conceptuales. Resuelven problemas simples que involucran el reconocimiento y uso de una de las cuatro operaciones básicas. En el Nivel IV los alumnos resuelven problemas complejos en los distintos dominios conceptuales, con estrategias basadas en el uso de datos, propiedades y relaciones no explícitas. SERCE, “Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe”, 2008.

⁵⁵ En las pruebas de matemáticas, los estudiantes de 6º grado de primaria del Nivel I, reconocen hechos, conceptos, relaciones y propiedades en los distintos dominios conceptuales del SERCE, con excepción del variacional. Resuelven problemas simples de estructura aditiva en el dominio numérico. Los alumnos del Nivel II, reconocen hechos, conceptos, propiedades y relaciones en los distintos dominios conceptuales del SERCE. Resuelven problemas que requieren estrategias simples, con información relevante explícita y que involucran uno o dos de las cuatro operaciones básicas, en los dominios conceptuales del SERCE. Los estudiantes del Nivel III, resuelven problemas en los dominios conceptuales del SERCE que involucran el uso de conceptos, relaciones y propiedades de mayor nivel cognitivo. Pueden interpretar información de distintas representaciones. En el Nivel IV los alumnos resuelven problemas complejos en los dominios conceptuales del SERCE, con información no explícita y que requieren el uso de relaciones y conexiones entre diferentes conceptos. SERCE, “Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe”, 2008.

⁵⁶ En las pruebas de lectura, los estudiantes de 3º grado de primaria del Nivel I, localizan en el texto información con un solo significado, reiterada y aislada de otra, destacada y muy breve (palabras o frases). Los del Nivel II además de lo descrito en el nivel I, localizan en medio de un texto breve, información que debe ser distinguida de otra, identifican palabras de un solo significado, reconocen reformulaciones simples de frases y redundancias entre los códigos gráfico y verbal. Los estudiantes del Nivel III, localizan información separándola de otra cercana, interpretan reformulaciones que sintetizan datos, hacen referencias más complejas que los de los niveles anteriores y discriminan el significado de palabras que tienen varios basándose en el sentido del texto, Además de lo enumerado en los niveles anteriores. En el Nivel IV los estudiantes realizan todo lo que hacen los estudiantes de los niveles anteriores, y además integran y generalizan información distribuida en el párrafo, reponen información no explícita, prosiguen el texto ubicando información nueva y comprenden traducciones entre los códigos numérico, verbal y gráfico. SERCE, “Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe”, 2008.

⁵⁷ En las pruebas de lectura, los estudiantes de 6º. grado de primaria del Nivel I, logran localizar información con un solo significado, en un lugar central o destacado de un texto breve (el comienzo o el final), repetida literalmente o mediante sinónimos y aislada de otras informaciones. En el II Nivel, además de hacer lo enumerado en el nivel anterior, este grupo localiza información en medio del texto y que debe ser distinguida de otra ubicada en un segmento diferente, también integra información de los códigos, gráfico, y verbal y discrimina palabras de un solo significado. En el Nivel III, los estudiantes, además de lo comprendido en los niveles anteriores, localizan información discriminándola de otras informaciones conceptualmente cercanas, interpretan reformulaciones y síntesis, integran datos distribuidos en un párrafo, relacionan dos textos, reponen información implícita en el párrafo, releen en busca de datos específicos, discriminan un significado en palabras que tienen varios y reconocen el significado de partes de palabras, basándose en el texto. Los estudiantes del Nivel IV además de lo ya enumerado, integran, jerarquizan y generalizan información distribuida en todo el texto establecen equivalencias entre más de dos códigos (verbal, numérico y gráfico); reponen información implícita correspondiente al texto completo; reconocen los significados posibles de ciertos tecnicismos, discriminan sentidos en usos figurados del lenguaje y distinguen diferentes voces en un mismo texto. SERCE, “Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe”, 2008.

⁵⁸ En las pruebas de Ciencias, los estudiantes de 6º. grado de primaria del Nivel I, relacionan conocimientos científicos con situaciones cotidianas próximas a su entorno, explican el mundo inmediato parte de sus propias observaciones y experiencias y las relacionan con el conocimiento científicos en forma simple y lineal, describen hechos concretos y simples mediante procesos cognitivos como recordar e identificar. En el Nivel II los alumnos aplican contenidos científicos aprendidos en el contexto escolar, comparan, ordenan e interpretan información, reconocen relaciones de causalidad y clasifican seres vivos de acuerdo con un criterio; acceden y tratan información presentada en distintos formatos (tablas, cuadros, esquemas, imágenes). En el Nivel II los alumnos explican situaciones cotidianas basadas en evidencias científicas, utilizan modelos descriptivos sencillos para interpretar fenómenos del mundo natural y plantean conclusiones a partir de la descripción de actividades experimentales. En el Nivel IV, utilizan conocimientos científicos que requieren un grado de formalización y abstracción alto, transfiriéndolos a distintos tipos de situaciones. Identifican los conocimientos científicos involucrados en una situación problemática formal y referida a aspectos, dimensiones o análisis alejados del entorno próximo. SERCE, “Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe”, 2008.

⁵⁹ Hace referencia a 210 días de clases por 5 días a la semana, restando los días libres según ley, los recesos de dos semanas y los meses en que no se da clases. (Se utilizó el calendario escolar que se inicia el 25/2/2013 y finaliza el 20/12/2013).

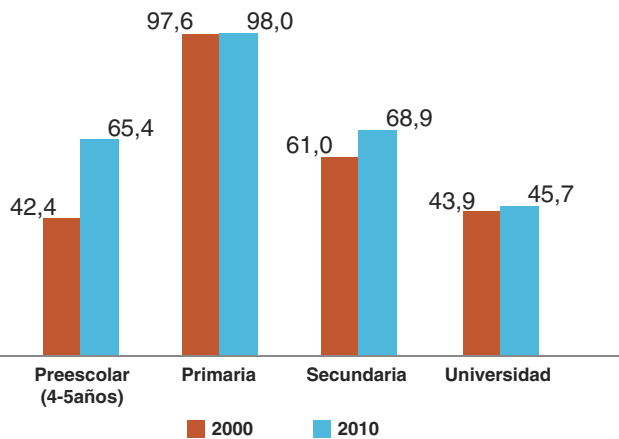
BIBLIOGRAFÍA

- Perspectivas Económicas de América Latina, 2012, Transformación del Estado para el Desarrollo, CEPAL (OCDE/CEPAL, 2011).
- Informe Regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, EPT, 2012, UNESCO, PRELAC, 2012.
- ATLAS de Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio, PNUD, AECID, 2010.
- Sistema Básico de Indicadores para la Educación Superior de América Latina, INFOACES (Sistema Integral de Información sobre las instituciones de Educación Superior de América latina para el área común de educación superior con Europa), Politécnica de Valencia, José Miguel Caro y otros autores, 2012.
- Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina, algunos casos de buenas prácticas, Guillermo Sunkel y Daniela Truco, CEPAL, 2012.
- Monitoreo e Indicadores, texto de apoyo al proceso de construcción de un sistema regional de indicadores sobre atención y educación inicial, Instituto para el desarrollo y la innovación educativa, Guatemala, Organización de Estados Iberoamericanos, Oficina Nacional de Guatemala, Otto Valle y Otto Rivera, 2011.
- Metas Educativas al 2021, la educación que queremos para la generación de los bicentenarios, OEI.
- El método de seguimiento o monitoreo, una experiencia en la formación reflexiva-creativa del programa PRYCREA, Julia Guach Castillo y Rosa Lilia Peña Gálvez, Puerto Rico.
- Informe de Seguimiento de la educación para todos en el Mundo (EPT en el Mundo), 2012, Los Jóvenes y las Competencias, trabajar con la educación, UNESCO, 2012.
- Un Documento para la Acción en el Sistema Educativo Panameño, tema Monitoreo y seguimiento, año 2008, CONACED.
- Propuestas de Metas Educativas e Indicadores al 2021, auspicios de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), 2010.
- Educación, Prioridad Número 1, Newsletter No.6, octubre de 2008, ELAC 2010.
- Informe Regional Alcanzando las Metas Educativas, Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), UNESCO, 2003.
- Educación y Brechas de Equidad en América Latina, Tomo 1, PREAL, 2006, Editor Santiago Cueto.
- Metas Educativas 2021: Estudio de Costos, CEPAL, OEI, 2010.
- Desafíos Clave para la Calidad de la Educación en América Latina y el Caribe, Docentes y Evaluación, UNESCO, Oficina de Santiago, 2011.
- Marco Estratégico de Trabajo OREALC/UNESCO, Oficina de Santiago, 2011.
- Panorama de la Educación, Indicadores de la OCDE 2012, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Madrid 2012.
- Síntesis y Actualización del Informe Regional de Monitoreo del Progreso hacia una educación de calidad para Todos en América Latina y el Caribe, EPT 2012, UNESCO, PRELAC.
- Estadísticas Educativas 2007 a 2010, MEDUCA.
- Situación Cultural, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República, 2007 a 2010.
- Informe Económico, Ministerio de Economía y Finanzas, 2007 - 2011.
- Estadísticas del Trabajo, Instituto Nacional de Estadística y Censo Contraloría General de la República, 2007 a 2011.
- Distribución de los Ingresos de los Hogares, MEF, 2011.
- Situación Laboral de los Hogares, 2011, MEF.
- Situación Laboral de los Jóvenes, MEF, 2011.
- Pobreza e Indigencia, MEF, 2012.
- Mejores Empleos en Panamá, el rol de Capital Humano, Banco Mundial, 2012.
- Metas Educativas 2021: Desafíos y oportunidades informe sobre tendencia sociales y educativas en América latina 2010, CEADEL, 2012.
- Educación 2020, Chile, hoja de ruta, 2010.
- Trabajo Decente y Juventud, Organización Internacional del Trabajo, 2010.
- http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/TDJ_AL_2010_FINAL.pdf: Trabajo decente y juventud 2010, OIT.
- 2013, Año de la Consolidación Camino a la Excelencia. Volumen No 3, 2013, MEDUCA.

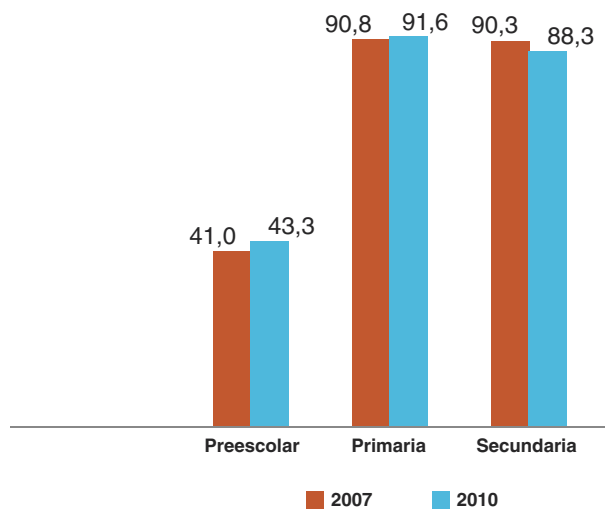
ANEXO 1.
Indicadores Educativos y Metas para la
Educación. Años 2016 - 2021



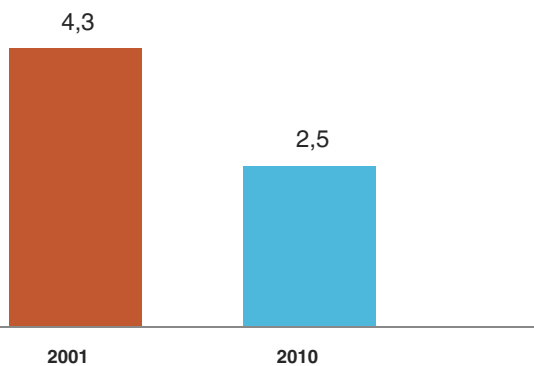
Gráfica 1.
Tasa de matrícula: preescolar, primaria, secundaria y universitaria.



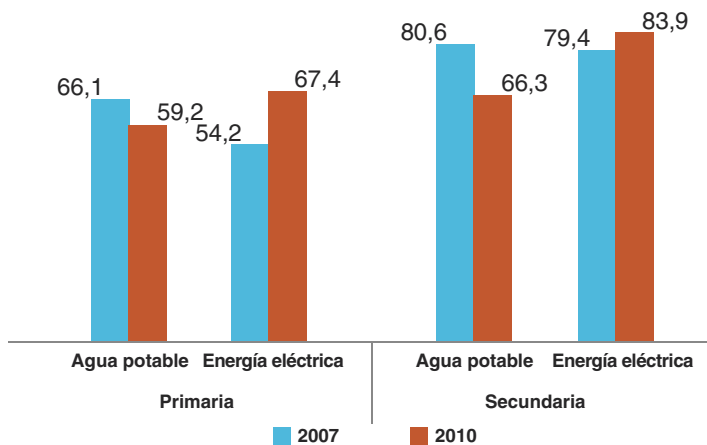
Gráfica 2.
Docentes calificados: preescolar, primaria y secundaria



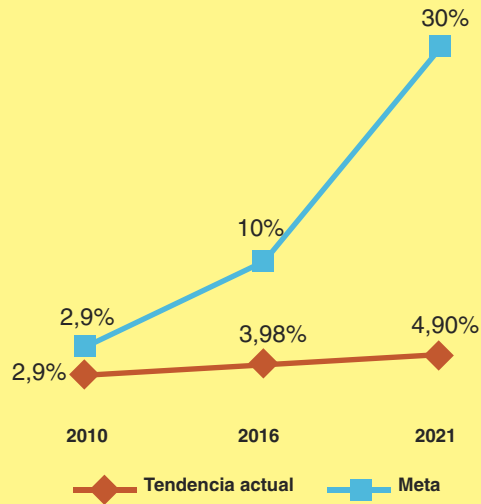
Gráfica 3.
Gasto educativo como porcentaje del PIB



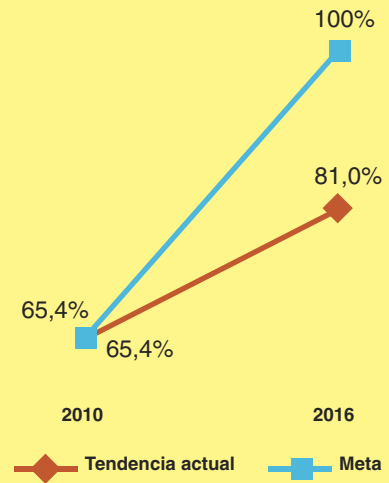
Gráfica 4.
Acceso a agua potable y energía eléctrica: primaria y secundaria



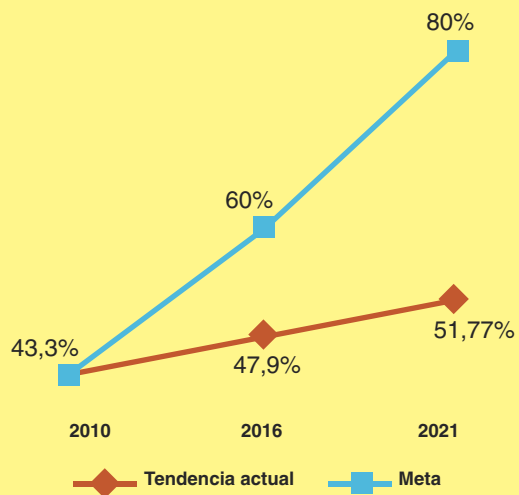
Gráfica 5.
Cobertura preescolar de 0-3 años



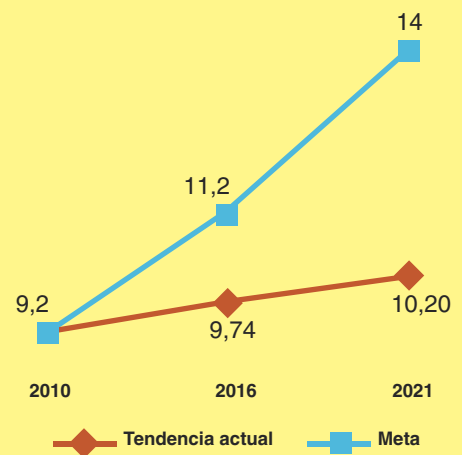
Gráfica 6.
Cobertura preescolar de 4-5 años



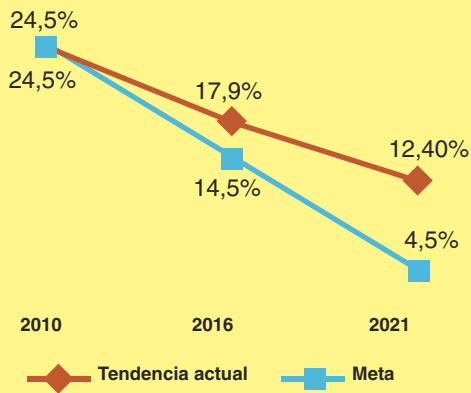
Gráfica 7.
Docentes calificados en preescolar



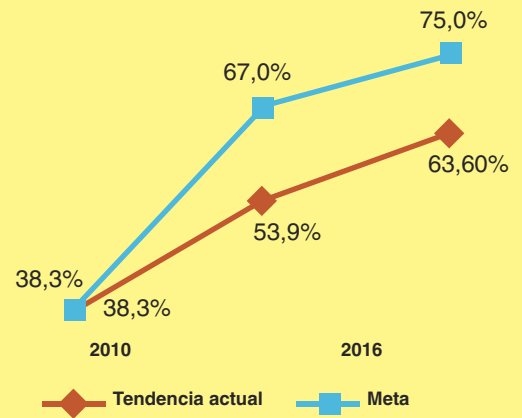
Gráfica 8.
Años de escolaridad



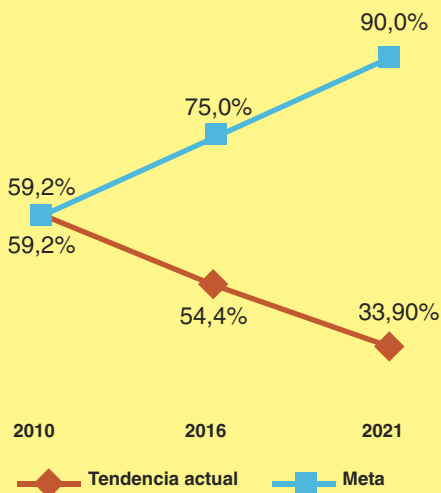
Gráfica 9.
Analfabetismo en Darién, Kuna Yala, Emberá y Ngabe Buglé



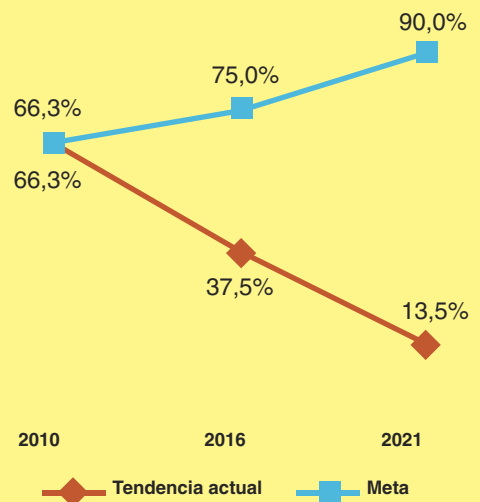
Gráfica 10.
Tasa de matrícula en premedia y media: Darién y las Comarcas Indígenas



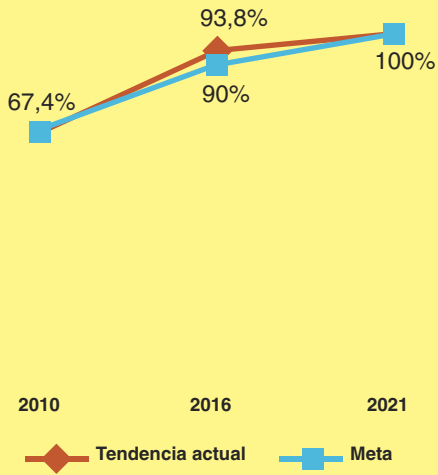
Gráfica 11.
Suministro de agua potable en escuelas oficiales primarias



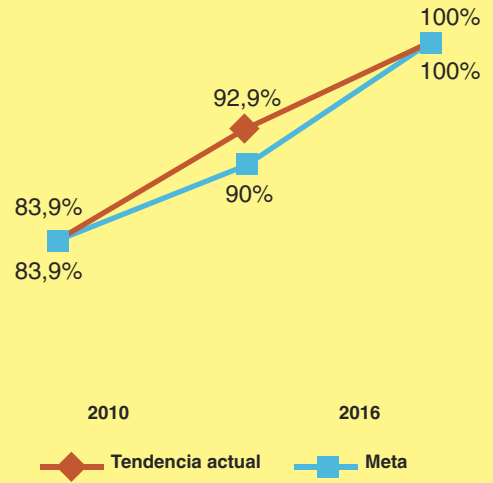
Gráfica 12.
Suministro de agua potable en escuelas oficiales: premedia y media



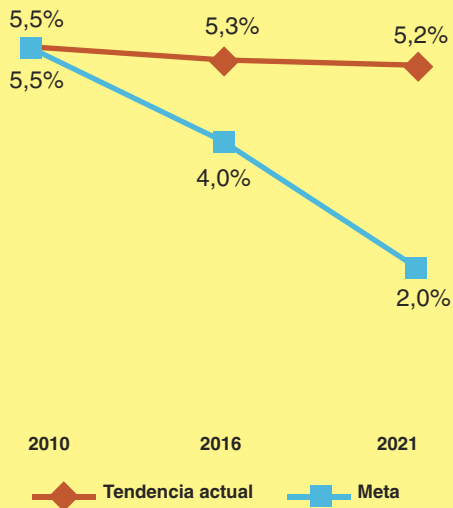
Gráfica 13.
Suministro de energía eléctrica en escuelas
oficiales primarias



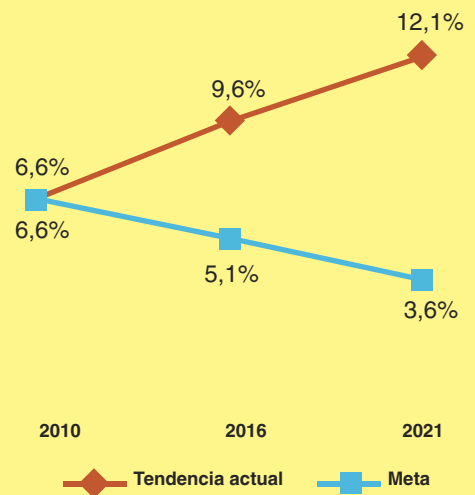
Gráfica 14.
Suministro de energía eléctrica en escuelas
oficiales: promedio y media



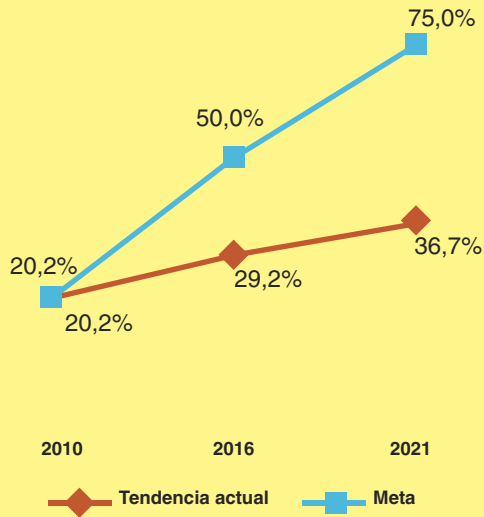
Gráfica 15.
Tasa de repitencia en primaria



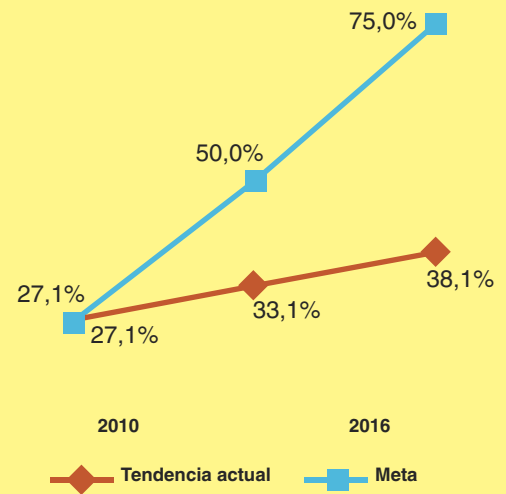
Gráfica 16.
Tasa de repitencia en promedio y media



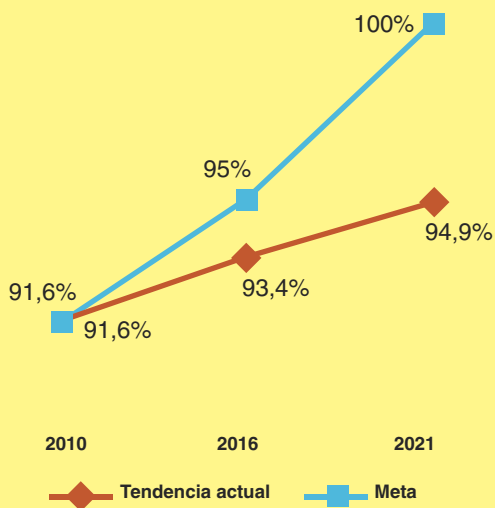
Gráfica 17.
Escuelas primarias con acceso a internet



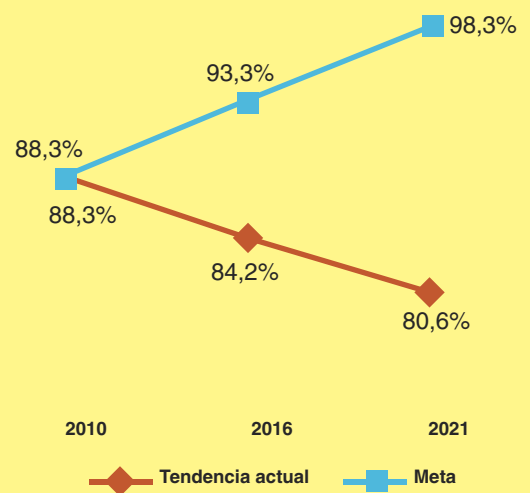
Gráfica 18.
Escuelas premedia y media con acceso a internet



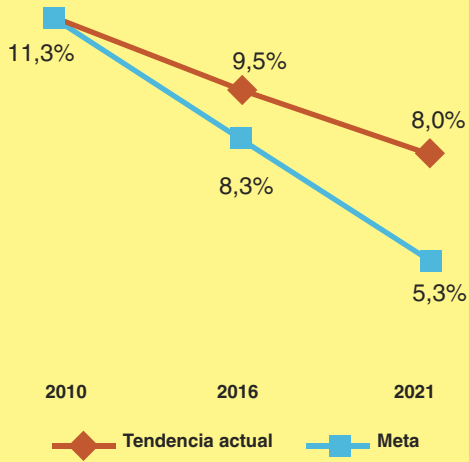
Gráfica 19.
Docentes calificados en primaria



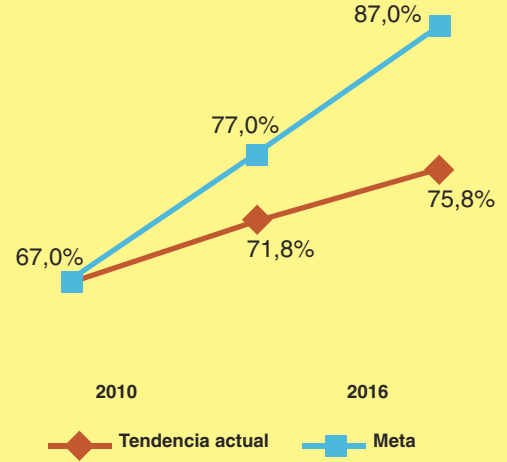
Gráfica 20.
Docentes calificados en premedia y media



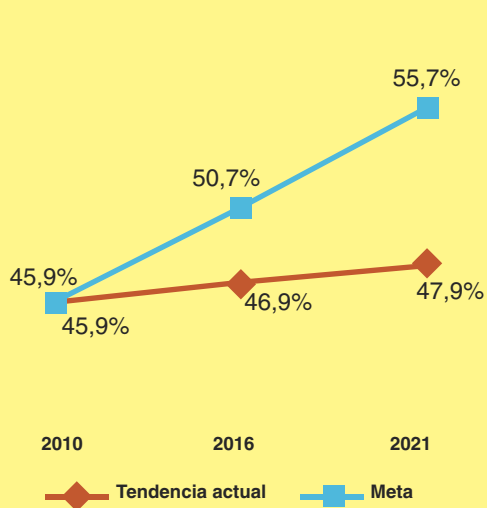
Gráfica 21.
Tasa de deserción en premedia y media



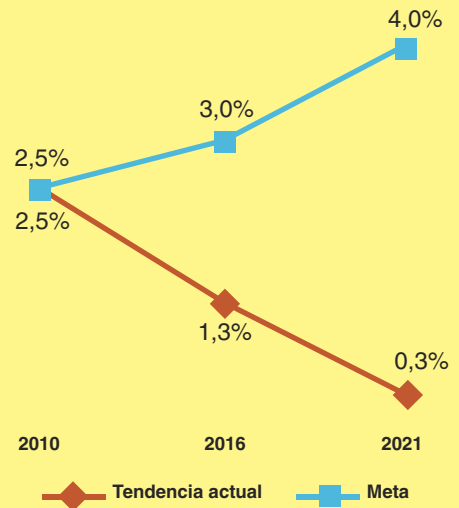
Gráfica 22.
Tasa neta de matrícula en educación: premedia y media



Gráfica 23.
Tasa de matrícula en la universidad



Gráfica 24.
Gasto en educación como porcentaje del PIB







www.unidosporlaeducacion.com

unidos.educacion@gmail.com

teléfono: (507) 314-1141

Balboa, Calle Paseo El Prado, Edificio 716



LA

educación

EN PANAMÁ: **5** Metas PARA MEJORAR

“...porque la Educación es demasiado importante para dejarla sólo en manos de los gobiernos.”

- A. Oppenheimer

Unidos por la Educación trabaja para lograr que la familia panameña asuma como su prioridad la formación y educación de sus hijos. Quienes traemos una persona a este mundo somos los primeros responsables de formarla. Es nuestro deber ayudar y trabajar para que pueda valerse por cuenta propia. No podemos delegar esa responsabilidad, ni tampoco ser espectadores del proceso. Los Padres de Familia tenemos que jugar un papel protagónico y determinante en la preparación que necesitan nuestros hijos para abrirse camino en el mundo de hoy, a fin de que puedan lograr el bienestar que les deseamos. Necesitamos mantener motivados a nuestros hijos para que sepan aprender, que continúen superándose, descubriendo cosas nuevas y aumentando su potencial para ser y hacer.

Es claro que, los gobiernos y los actores sociales y políticos también tienen un rol importante que cumplir. Unidos por la Educación promueve que lo relacionado con la Educación sea tratado como “Temas de Estado.” Ello implica, que las políticas públicas y estrategias para gestionar y mejorar nuestro sistema educativo trasciendan gobiernos, permitiendo así alcanzar los objetivos por todos deseados, esto es una Educación de “Clase Mundial,” que transforme nuestra sociedad para convertirnos en un “País de Primer Mundo.”

El trabajo para lograr que los hijos de Panamá sean ciudadanos, profesionales e incluso padres de familia de “Clase Mundial” (un ejemplo a imitar en el mundo) es un esfuerzo que requiere del compromiso y empuje de todos. Como nación, necesitamos luchar juntos por estos objetivos; por eso nos llamamos: Unidos por la Educación...