



Políticas Docentes en Centroamérica. Tendencias Nacionales. Panamá

Noemí Castillo, U. de Panamá

Resumen

Este informe fue preparado por Noemí Castillo en el marco de las actividades del Capítulo Centroamérica y República Dominicana del GTD/PREAL y debatido en el taller organizado por el Proyecto Estratégico Regional de Docentes de la Unesco/OREALC. En él se resume una serie de foros, diagnósticos y recomendaciones sobre la profesión docente. Estos esfuerzos han contado con la participación del gobierno y de la sociedad civil; de los gremios magisteriales, los partidos políticos, grupos religiosos, cívicos, organismos nacionales e internacionales, que han dedicado tiempo, esfuerzos y recursos para proponer políticas, estrategias y líneas de acción encaminadas a orientar los gobiernos en las decisiones de política educativa. Aunque muchas de las propuestas no se han concretado, la sociedad civil ha consensuado recomendaciones para hacer un llamado imperativo a priorizar la educación nacional como un tema de Estado y a mantener una continuidad en las políticas públicas para aprovechar los esfuerzos realizados.

Antecedentes Generales

En Panamá se han realizado intentos de introducir reformas en el sistema educativo, la mayoría coincidentes con los cambios de gobierno.

En julio de 1995 se aprobó la Ley No. 34 que modificó la Ley Orgánica de Educación No. 47 de 1946 y que sirvió de base para implementar la Estrategia Decenal para la Modernización de la Educación en Panamá.

En el año 1999 se revisó y ajustó el plan de estudio de la Educación Básica General y se realizó un plan piloto en 100 escuelas para comprobar su viabilidad y finalmente, en el año 2002 se generalizó la Educación Preescolar y la Básica General mediante Decreto Ejecutivo No. 240 del 12 de junio de 2002.

En el año 2004 se inició el Proyecto de Transformación Curricular de la Educación Media, mismo que finalmente se aprobó e implementó en el año 2010 de manera experimental en 57 centros educativos del país (MEDUCA, 2012 p. 16).

A pesar de estas transformaciones el sistema educativo panameño presenta debilidades importantes que se ven reflejadas en los resultados de los aprendizajes de los estudiantes.

El informe McKinsey (2007) señala que los sistemas educativos exitosos resaltan la importancia de tres aspectos: 1) conseguir las personas más aptas para ejercer la docencia, 2) desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes y 3) garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a los niños (p.0).

Dicho informe indica que estos objetivos pueden alcanzarse independientemente del contexto y la cultura, lograrse en el corto plazo y mejorar las dificultades de los sistemas educativos en cualquier lugar del mundo. Está por demás señalar la importancia de estos hallazgos y las repercusiones positivas para el sistema educativo panameño.

I. La formación inicial del docente

Más que ninguna otra profesión, los maestros tienen la capacidad de moldear el futuro. Lo que hagan hoy en las aulas de clases se reflejará en el futuro de un ciudadano y de un país. En las escuelas se construye ciudadanía y se debe cuidar lo que aprenden los niños y las niñas para que efectivamente se puedan desarrollar como ciudadanos, de manera integral.

Si los maestros son buenos, el impacto será positivo, pero no ocurrirá lo mismo con docentes de bajo desempeño. En el informe McKinsey (2007) se señala que: “el impacto negativo de los docentes con bajo desempeño es severo, particularmente en los primeros años de escolaridad. En el nivel primario, los alumnos con docentes de bajo desempeño durante varios años seguidos sufren una pérdida educacional que es en gran medida irreversible” (p.15).

Los resultados de estas investigaciones indican de manera contundente la importancia de tener buenos docentes para el futuro de los niños y de las sociedades. Reclutar los mejores graduados de la educación media y llevar a las aulas a los mejores maestros tiene un impacto positivo en el resultado de los aprendizajes de los estudiantes.

Recomendaciones nacionales sobre la formación docente

En décadas pasadas, Panamá realizó una serie de foros y diagnósticos y logró importantes recomendaciones sobre la profesión docente. Estos esfuerzos han contado con la participación del gobierno y de la sociedad civil; de los gremios magisteriales, los partidos políticos, grupos religiosos, cívicos, organismos nacionales e internacionales, que han dedicado tiempo, esfuerzos y recursos para proponer

políticas, estrategias y líneas de acción encaminadas a orientar los gobiernos en las decisiones de política educativa.

Aunque muchas de las propuestas no se han concretado, la sociedad civil ha consensuado recomendaciones para hacer un llamado a los gobiernos a priorizar la educación nacional como asunto de Estado, mantener una continuidad en las políticas públicas y aprovechar los esfuerzos realizados.

En el año 2001 se realizó el Foro Nacional de la Educación Panameña por la Calidad, la Pertinencia y la Equidad auspiciado por la Comisión de Educación, Cultura y Deportes de la Asamblea Legislativa de Panamá. “En el foro se reconoció que históricamente se han realizado esfuerzos en el país en materia de educación pero también se percibe que la educación nacional se encuentra estancada y algunas veces rezagada en estos cambios y necesidades humanas” (Asamblea Legislativa, 2001, p. 132) Sobre la formación docente el Foro destacó:

“la labor realizada por el Ministerio de Educación y las universidades pero también los problemas que se confrontan como el uso inadecuado de métodos y técnicas de enseñanza; barreras en el uso creativo de tecnologías modernas; empleo inadecuado de la evaluación de los aprendizajes; labor centrada en la transmisión de información a menudo excesiva; falta de política sistemática de formación y capacitación de docentes, directores y supervisores; ausencia de una institución o programa que forme docentes del área técnica y pocos esfuerzos para mejorar los formadores de formadores” (Asamblea Legislativa, 2001, p.132).

El foro planteó de manera clara ante la sociedad panameña debilidades importantes en el tema de la calidad y pertinencia de la educación nacional. A su vez, entre 2001-2002 el Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional, creó cuatro mesas de trabajo, entre ellas la mesa de Perfil, Formación y Desempeño Docente, en la que se presentaron dos propuestas. La primera encaminada a la formulación de un Sistema Nacional de Formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento docente, que incluía el perfil del docente, requisitos para estudiar carreras pedagógicas, selección docente, formación docente, Sistema Nacional de Educación permanente y Evaluación. La segunda, centrada en la formulación de la Ley de Carrera docente (PNUD, Memoria, 2002). Los participantes en la mesa presentaron productos y desarrollaron contenidos para ambas formulaciones, pero la falta de seguimiento y monitoreo no permiten señalar los resultados en los procesos de reformas educativas.

Durante al año 2002 el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (CoSPA) en asociación con el PREAL, presentó el primer Informe de Progreso Educativo de Panamá, titulado el Reto es Avanzar. El informe propuso una mejora en la profesión docente, señalando que la formación inicial es débil; que no se evalúa el impacto de la formación en servicio; que hay pocos incentivos para el buen desempeño y que aún falta un sistema de evaluación docente. La recomendación final del informe en materia docente señaló que se debe “profesionalizar el ejercicio docente mejorando la formación inicial y la capacitación en servicio, ligando la evaluación docente al desempeño en el aula escolar y a los incentivos salariales y no salariales” (p. 24). El informe fue presentado a los candidatos presidenciales, pero el mismo no formó parte de las acciones posteriores del gobierno.

El Consejo Nacional de Educación, CONACED adscrito a la Presidencia de la República, en 2006, elaboró un documento para la “Acción en el Sistema Educativo Panameño”. En términos del fortalecimiento de las capacidades docentes el CONACED propuso extender la formación académica y profesional que ofrecía la Escuela Normal Juan Demostenes Arosemena por lo menos a tres años de educación post media. Propuso además, sustituir la actual capacitación docente por un Sistema Permanente de Actualización para maestros y profesores debidamente evaluados, bajo la dirección de profesores de prestigio y experiencia profesional. En el tema de la carrera docente propuso tomar en consideración la actualización de los docentes y la evaluación de su desempeño acompañado de una política de estímulos e incentivos. Por último, respecto de la selección y evaluación del docente, propuso modernizar los procesos para la selección, traslados, nombramientos y remuneración oportuna para el personal docente, en base a méritos de modo que todos los maestros estuvieran en sus puestos al inicio del año escolar. Y se desarrollaron estándares tanto para contenidos programáticos, como para evaluación de desempeño de docentes, tomando como referentes los ya establecidos en algunos países latinoamericanos.

El informe se dio a conocer a la opinión pública y algunas de sus recomendaciones fueron tomadas en cuenta, en relación a la formación de maestros en post media, el Sistema Permanente de Capacitación, la modernización de los procesos de selección, nombramientos, traslados y remuneración. Sin embargo la evaluación del desempeño lo mismo que los estándares para contenidos programáticos son tareas pendientes.

También en 2006, se organizó la “Concertación Nacional para el Desarrollo”, con una mesa de Educación en la que participaron 23 sectores de la sociedad panameña. La mesa propuso metas, objetivos, estrategias y políticas de selección y evaluación docente; formación docente y el perfil del docente panameño. La Mesa coincidió en que, para mejorar la calidad de la educación, se debe mejorar la profesión docente. En el

tema de la selección y evaluación docente propuso aplicar pruebas de selección objetivas, estandarizadas, de carácter nacional e internacional, modernizar y actualizar el sistema de evaluación docente y modernizar la Ley de Carrera Docente.

En el campo de la formación docente la Mesa propuso como meta que para el año 2015 la totalidad de los maestros de educación preescolar deberían tener formación universitaria completa. La estrategia definida fue la creación de un sistema permanente de capacitación y actualización del docente en servicio, lo mismo que la selección de formadores de docentes en base a criterios de calidad y desempeño.

En términos del perfil del docente panameño, propuso un perfil personal, otro profesional y otro ocupacional. Todas las propuestas presentadas estuvieron acompañadas de sus descripciones de logro (Concertación Nacional para el Desarrollo, 2007). Los diagnósticos y recomendaciones presentadas en estos foros igualmente fueron difundidas a toda la sociedad y aunque se presentaron avances en el monitoreo que se realizó el año 2012, el tema del perfil del docente panameño sigue estando pendiente en la agenda de gobierno.

Durante el año 2007, el Ministerio de Educación llevó a cabo un proceso de Diálogo Nacional organizado a través de foros provinciales y comarcales con todos los actores educativos. El proceso se denominó "Compromiso Social por la Educación" (MEDUCA, 2007) y contribuyó a la definición de estrategias prioritarias para el establecimiento de políticas educativas entre las cuales se destacan:

- La elaboración de un proyecto innovador sobre carrera docente que incorpore la selección, promoción y certificación basada en criterios científicos de orden cualitativo (perfil humano) y cuantitativo (perfeccionamiento y capacitación).
- Un sistema de evaluación docente y directivo pertinente para las distintas regiones educativas, el cual deberá contemplar todas las responsabilidades y funciones que realiza el docente.

Aunque ambos temas quedaron en la mesa de la discusión son pocos los pasos que se han dado en la dirección de la evaluación del desempeño y la carrera docente.

En el mismo año, PREAL conjuntamente con CoSPA, (2007) presentó el segundo "Informe de Progreso Educativo de Panamá: Necesitamos aprender con calidad". El mismo señala que la formación inicial de los docentes sigue siendo débil; que el desarrollo profesional es un desafío; que aún no existe un sistema de evaluación del desempeño docente y que los incentivos salariales y no salariales no están asociados al buen desempeño. Además indicó que "se debe medir el impacto de la capacitación que se ofrece a los docentes en los resultados

del aprendizaje de los niños y asegurar que los temas de las capacitaciones estén relacionadas con el currículo, las metodologías activas de la enseñanza y los nuevos sistemas de evaluación" (p. 28).

Las recomendaciones señaladas en estos Informes de Progreso Educativo, recogen las necesidades que se experimentan en la formación docente, sin embargo las mismas se consideran más una crítica a los gobiernos que un apoyo para la formulación de reformas y el desarrollo de políticas educativas públicas, que es su verdadero objetivo. Otros esfuerzos importantes, surgidos desde organizaciones de la sociedad civil, son iniciativas como "El Movimiento Ciudadano por la Educación" (2008) que entre sus cinco metas estratégicas propuso que "los docentes estarán comprometidos con su desarrollo profesional y con los resultados del aprendizaje de sus alumnos" (www.moveducacion.org - Documento, p. 4).

El Movimiento Ciudadano por la Educación planteó los mismos problemas que ya se habían recogido en los foros anteriores, pero tratando de hacer una síntesis de ellos, traduciéndolos en cinco metas nacionales, sencillas, orientadoras y generadoras de grandes consensos nacionales. En el tema de la formación docente propuso:

"establecer perfiles de ingreso y egreso para reclutar y egresar los mejores docentes, (...) reforzar la formación inicial del docente en las competencias pedagógicas; en la práctica profesional; en el uso de las nuevas metodologías de la enseñanza, en la incorporación de las herramientas tecnológicas y en el uso del idioma inglés como segunda lengua. (...). Se debe establecer un sistema de evaluación del desempeño asociado a incentivos salariales y no salariales para retener a los mejores docentes" (p.4).

Se han dado algunos avances en relación a las metas planteadas. El nuevo plan de formación docente recoge el uso de las nuevas metodologías, la incorporación de las herramientas tecnológicas y el uso del idioma inglés como segunda lengua.

La Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá, FUDESPA (2009), organización surgida desde el sector empresarial, propuso adoptar el modelo del perfil del nuevo docente panameño como facilitador de aprendizajes y que a partir de 2010 se formara al 100% de los docentes con el nuevo perfil que diera como resultado un docente mejor preparado académica, cultural y pedagógicamente. Propuso reemplazar el programa de formación inicial existente en el Instituto Pedagógico Superior y formar a los nuevos docentes

de preescolar, primaria y premedia con una licenciatura de cuatro años mínimo después de completada la secundaria.

Propuso además diseñar los nuevos planes de estudio de formación docente para la educación preescolar e implantar un sistema permanente de actualización para todos los docentes en servicio y en temas administrativos, a los directivos de la educación básica y media, a partir de 2009, creando un organismo de formación de directores de centros educativos.

Como resultado de todas estas propuestas, la formación de los docentes se da en el nivel de licenciatura desde el año 2009; existe un sistema permanente de actualización docente. Actualmente se está proponiendo la capacitación de los directores de centros educativos en temas administrativos. En la misma dirección se ubican las acciones de otro movimiento de origen empresarial creado el año 2011. Una alianza que intenta sumar y hacer converger a todos los movimientos y organizaciones que han realizado esfuerzos en esta última década bajo el rótulo de "Unidos por la Educación". En su conjunto, las metas propuestas en todas estas acciones de construcción, discutidas y consensuadas por la sociedad civil y diferentes actores de gobierno, coinciden en que se debe:

- ✓ Mejorar la equidad en el acceso a la educación
- ✓ Elevar la calidad de los aprendizajes
- ✓ Fortalecer la profesión docente
- ✓ Mejorar la gestión administrativa del Ministerio de Educación
- ✓ Mejorar la inversión en educación.

La sociedad panameña ha planteado, de manera reiterativa, la necesidad de mejorar el perfil docente, lo mismo que ofrecer capacitación permanente y actualización continua con la finalidad de mejorar su desempeño y consecuentemente la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Se evidencian algunas acciones en temas de capacitación y actualización docente, en selección, nombramiento y remuneración, sin embargo, muchas acciones no se convierten en políticas de estado que permitan mantener su continuidad más allá de los períodos de gobierno.

II. Las instituciones formadoras de docentes

La formación docente en la mayoría de los sistemas educativos del mundo es de cuatro o cinco años de duración

para un título universitario de primer nivel o de licenciatura. En Finlandia, uno de los países de más alto desempeño, "los estudiantes proceden del 20% superior de los graduados de la secundaria" (Auguste Byron, Kihn Paul & Miller Matt, 2010.p. 19). Esto es así en Singapur, Corea del Sur y en más de cincuenta países alrededor del mundo. En América Latina la formación se da fundamentalmente en el nivel de licenciatura, en Universidades Públicas y Privadas y Centros Especializados de formación docente. Según Vaillant, citada en Hunt (2009), "existe una tendencia a trasladar la formación docente de escuelas normales a niveles de educación más altos" (p.6).

En el caso de Panamá, la legislación educativa establece que la formación docente debe ser atendida de manera conjunta entre el Ministerio de Educación y las universidades oficiales (Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, modificada por la ley 34 de 1995). El artículo No. 264, Capítulo IV, Título Sexto de la precitada ley establece que el Ministerio de Educación conjuntamente con las universidades oficiales coordinará, planificará y organizará todo lo concerniente a la formación docente y la misma se llevará a cabo en los centros de formación docentes y en las universidades.

La "Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena" primera escuela formadora de maestros de nivel medio en el país se creó en el año 1938. El plan de estudios sufrió algunas transformaciones en los años 40s y 50s pero permaneció casi inmutable entre los años 60 al 90. Una de las limitaciones del plan de formación normalista es que presentaba debilidades en las ciencias básicas, particularmente en matemática, física y química. Por esta razón el Decreto Ejecutivo No. 318 del 29 de junio de 1994, aprobó el nuevo plan de bachillerato pedagógico, que se puso en ejecución en 1996 (ver anexo A.1).

Posterior al bachillerato pedagógico los estudiantes realizaban un año de profesionalización en el Instituto Pedagógico Superior para ser maestros de enseñanza primaria (ver anexo A.2). Es así como en el año 1999, se empezó a formar maestros en el ámbito superior no universitario.

En el año 2009, el Decreto Ejecutivo No. 229 modificó el Decreto Ejecutivo 50 del 23 de marzo de 1999 y autorizó al Instituto Pedagógico Superior "Juan Demóstenes Arosemena" (IPS-JDA) a impartir la Licenciatura en Pedagogía para la Educación Primaria (ver anexo A.3), con carácter experimental y bajo la responsabilidad académica de una Universidad Oficial a fin de que la formación inicial de los maestros tuviera carácter universitario. Se espera los primeros egresados con el título de licenciatura en este año 2012.

III. Los formadores de los docentes

En palabras de Ingersoll (2011) "existe un amplio consenso con respecto al hecho de que la calidad de los docentes y de la enseñanza constituye uno de los principales factores que afectan el aprendizaje y el desarrollo de los estudiantes" (p.5).

Los antecedentes académicos de los formadores de docentes son importantes para predecir el progreso de los alumnos. Hay McBer, citado en Hunt, (2009) identificó tres factores principales dentro del control docente que influyen significativamente e informó que los mismos predicen más del 30% de la variación en el progreso. Estos factores son las características profesionales, la habilidad para la enseñanza y el clima del aula (p. 17).

Los formadores de los docentes iniciales deben tener claro lo que el maestro debe saber y poder hacer para enseñar en las salas de clases. Es importante proveer buenos formadores de maestros, con las características profesionales requeridas, que sean expertos en el contenido disciplinar, conocedores de los métodos activos de enseñanza-aprendizaje y que favorezcan un clima conductivo al aprendizaje escolar.

El contenido disciplinar es fundamental en la formación del futuro docente pero también lo es la metodología de la enseñanza aprendizaje. Para desarrollar estas metodologías activas de la enseñanza las carreras docentes deben incorporar la dimensión práctica en los contenidos curriculares.

En términos de los antecedentes académicos de los docentes formadores de docentes en el nivel inicial en Panamá, el Decreto 511 de 2010, estipula que, para enseñar en universidades, se requiere como mínimo el título de licenciatura o su equivalente y estudios de post grado, preferentemente. La nueva propuesta pedagógica del IPS-JDA, (2008) trata de definir con claridad y de manera amplia, el perfil que ha de caracterizar al docente que laborará en este centro de enseñanza superior que debe cumplir con los mismos requisitos de enseñanza en el nivel universitario (ver anexo A.4).

IV. La formación en el nivel inicial

Para ingresar en el bachillerato pedagógico en el IPS-JDA, el estudiante debe haber terminado el Primer Ciclo de educación secundaria (Pre media) de manera satisfactoria, con un promedio mínimo de 3.8 en una escala de 5.0 y tener una edad no mayor de 16 años. Una vez que el estudiante aprueba el bachillerato pedagógico, de tres años (de nivel medio), para ser maestro, debe cumplir con los siguientes requisitos de documentación:

- ✓ Original y copia del Bachillerato Pedagógico,
- ✓ Créditos originales y copias,
- ✓ Dos fotos tamaño carné,
- ✓ Copia de cédula o, si es menor de edad, copia del cédula del padre o acudiente,
- ✓ Certificado de nacimiento expedido por el Tribunal Electoral.

A lo anterior se agrega, pasar por un proceso de selección atendiendo los siguientes requerimientos (MEDUCA, Dirección Regional de Veraguas, Reglamento interno, 2007):

Que haya terminado su VI año sin deficiencias académicas,

Que no tenga reincidencias en faltas disciplinarias y que no haya sido objeto de suspensión,

Que no haya participado en actos fuera y dentro del colegio que riñan contra la moral y las buenas costumbres,

Que no tenga una significativa cantidad de ausencias, tardanzas y fugas,

Que esté a Paz y Salvo con la institución,

Los (as) estudiantes que no viven y no tengan un familiar cercano que se haga responsable debe internarse,

Someterse a evaluación psicológica,

Que haya aprobado satisfactoriamente la observación activa de VI año.

En el caso de la Universidad de Panamá, para estudiar la Licenciatura en Pedagogía los requisitos de ingreso son los siguientes: i) promedio de 3.5 en una escala de 5.0 en los créditos de la educación media; ii) Aprobar una prueba de creatividad, actitudes y aptitudes; iii) Aprobar la entrevista y, iv) Aprobar el curso de Orientación Universitaria de la Facultad de Ciencias de la Educación.

El currículo de formación del docente inicial en la Universidad de Panamá tiene un área básica de tres años y un año de especialización. La formación es amplia y generalista y el último año concentra todas las asignaturas de didáctica para la enseñanza. Es un programa eminentemente teórico y es poco el espacio que se dedica a la práctica docente (ver anexo A.5).

Ambos planes de estudios de formación de docentes son diferentes; el plan de estudios del IPS-JDA incluye más horas de prácticas que el que se sigue en la UP. En ambos casos se advierte la falta de un curso formal de Práctica Profesional como existe en la mayoría de las carreras que se ofertan y que es uno de los requisitos básicos para la formación docente.

En el resto de las universidades se exigen requisitos mínimos de ingreso como el certificado de culminación de educación media (12 años de escolaridad a partir del primer grado de primaria), los créditos oficiales, los exámenes psicológicos de salud y de buena conducta ciudadana. Los estándares de ingreso son mínimos y los currículos de formación son variados lo que indica que la formación inicial del docente es amplia y con pocos estándares para mantenerse en el programa, lo que limita la posibilidad de establecer diferencias en la calidad de los graduados.

V. La calidad de los egresados

Uno de los mecanismos de selección de buenos candidatos es aplicar pruebas al ingreso y al egreso de la carrera como una forma de verificar que efectivamente se ha seleccionado y formado a los mejores. La investigación comparada entre siete sistemas educativos de Asia y Estados Unidos (Ingersoll, 2007) indica que los egresados de maestros del nivel inicial pasan por pruebas nacionales e internacionales antes de iniciar el ejercicio docente. Muchos de estos países exigen que los egresados hayan obtenido un certificado o un título emitido por el gobierno que establezca que ha completado la formación y capacitación profesional requerida para ejercer.

En algunos estados de los Estados Unidos uno de los requisitos para convertirse en docentes es superar una prueba escrita que puede ser un examen para las competencias básicas, o para los conocimientos disciplinares.

En Panamá existe una propuesta del IPS-JDA, (2008) sobre el perfil de egreso de los maestros, que incorpora el área laboral, académica- pedagógica y personal. Cada área del perfil señala lo que se espera que realice el egresado (ver anexo A.6), pero no plantea como se va a medir, para garantizar que cumple con los criterios establecidos. Además, el perfil es tan amplio que no señala cuales características específicas deberá exhibir un profesional de la docencia.

VI. La carrera docente

1. Reclutamiento e inserción

El número de docentes en el sistema educativo panameño es de 5,348 en preescolar, 18,748 en primaria y 18,501 en secundaria (premedia y media) (Memoria, MEDUCA, 2010), de los cuales el 70% son mujeres. Para iniciar la carrera docente los candidatos deben someterse a concursos, allí donde se presente la oportunidad (vacante), cumplir una serie de requisitos entre ellos la titulación correspondiente.

El reclutamiento docente se establece con la participación directa del Ministerio de Educación. La Ley establece que “se

consultará la idoneidad profesional, la proyección social de la labor del educador, así como los procesos educativos y los aspectos éticos, morales, profesionales. Este ordenamiento se basará en los principios de un sistema de méritos conforme lo establece la Constitución Política de la República de Panamá” (Art. 276 de la Ley 34 de 1995).

La convocatoria pública para el reclutamiento de los docentes se realiza en las Direcciones Regionales y en las Asociaciones y Organizaciones Magisteriales. Los procesos de selección se ejecutan a través de las Comisiones Regionales de Selección de Personal Docente y se rigen por el escalafón del Ministerio de Educación.

El docente panameño inicia su carrera docente por un período probatorio de dos años, luego de los cuales adquiere la permanencia si la evaluación es satisfactoria.

Solo en el año 2010 participaron 17,794 docentes para concursos de vacantes y se seleccionaron 3,466 (Memoria MEDUCA 2010, p.32). Esta cifra parece indicar que existe una sobreoferta de docentes para las vacantes presentadas. Las universidades gradúan más de mil licenciados en educación cada año, y el IPS-JDA, más de 500 por año, lo que trae como consecuencia dificultades para conseguir un puesto de trabajo docente.

2. Capacitación en servicio

Para el ejercicio de la profesión docente se requiere capacitación en servicio y desarrollo profesional. La primera esta relacionada con la mejora en el ejercicio docente, con la práctica diaria en el salón de clases y la segunda con las oportunidades para que los maestros puedan seguir progresando en otras áreas de su desarrollo profesional. Los sistemas de alto desempeño capacitan a los maestros en las escuelas, envían profesores experimentados para que den entrenamiento específico, particularmente a los maestros de bajo desempeño, lo que requiere un proceso de evaluación para conocer las debilidades y reforzarlas.

El esquema de capacitación en servicio que se utiliza en los países de alto desempeño es el aprendizaje mutuo: entre profesores y estudiantes, entre pares, entre directivos. Los docentes trabajan en colaboración, planifican juntos, se observan mutuamente y se retroalimentan para el desarrollo continuo y la mejora sostenida.

Lo importante de la capacitación en servicio es la generación de habilidades prácticas, para mejorar el ejercicio de la instrucción y consecuentemente el aprendizaje de los niños. También es importante en la capacitación en servicio la participación de los directores de las escuelas como líderes de instrucción, y como modelos de conducta y motivación para sus docentes.

“La investigación ha demostrado que si no se cuenta con un director eficiente las escuelas tienen pocas probabilidades de poseer una cultura con altas expectativas o de esforzarse en pos de la mejora continua”(McKinsey,2007 p.49)

En el año 2004 se creó el Sistema Nacional de Formación Profesional según Decreto Ejecutivo No. 576 de 2004. En principio el Ministerio de Educación seleccionaba los temas de capacitación. Posteriormente se dio la oportunidad a los docentes para que sugirieran los temas que consideraban necesarios, pero la solicitud fue muy amplia y diversa. Muchas de las capacitaciones estuvieron orientadas a superar las principales deficiencias reportadas en las asignaturas fundamentales de las pruebas de logros aplicadas en el 2005 (CONACED, 2008, P.44). En ese año participaron cerca del 60% de los docentes de enseñanza oficial del país.

La cobertura de capacitación ha ido avanzando progresivamente y para el año 2010 (MEDUCA, p.67) se capacitó a 28,682 docentes (83% de los docentes oficiales) en las áreas curriculares de Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Español, Matemática, Inglés e Informática y en los niveles de Básica General, Media Académica y Media Profesional y Técnica. (Ver recuadro 1)

Recuadro 1

LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES PARA LA CAPACITACIÓN EN SERVICIO EN PANAMÁ

- Focalizan en el conocimiento y no en la práctica (son teóricas, de lápiz y papel)
- Aleja a los docentes de la capacitación en el salón de clases (se ofrecen en diferentes centros y regiones)
- Se utilizan modelos frontales para capacitar
- Se hacen durante el periodo de vacaciones y no durante todo el año
- Se buscan capacitadores externos y no se utiliza de manera adecuada los docentes experimentados
- Falta la capacitación entre pares.
- Es fragmentada y dispersa
- No se puede medir el impacto en el aula de clases
- Esta orientada a la profesionalización del docente y no a la capacitación en servicio para el ejercicio docente en el salón de clases.
- Existen oportunidades para que se pueda realizar en el salón de clases, utilizar educadores experimentados, durante todo el año, con ahorro importante de recursos económicos que se emplean en la movilización y pago de docentes externos.

Durante el año 2011, se logró capacitar cerca del el 95% de docentes oficiales y se ofrecieron más de 300 cursos en una diversidad de áreas del conocimiento en la modalidad de seminarios de 40 horas (MEDUCA, 2012, p.8). Los temas variaron desde la planificación didáctica basada en competencias, hasta los bailes folklóricos regionales de salón. Estas acciones de capacitación son formativas pero por su diversidad y objetivos variados no permiten evaluar cómo impactan estos contenidos en los aprendizajes de los niños y jóvenes que atienden el sistema escolar.

Adicionalmente muchas organizaciones de la sociedad civil, del gobierno y de otras instituciones organizan capacitaciones en diversas áreas de interés para actualizar a los docentes en diversas áreas profesionales. (Ver recuadro 2)

A pesar de que la cobertura de capacitación es amplia, se ofrece mayormente en el período de vacaciones, es masiva, y no se evalúa su impacto en los resultados de los aprendizajes de los estudiantes.

3. Remuneración

En muchos países el principal componente del costo de la educación es la remuneración docente. “Los salarios docentes son la principal partida presupuestaria en todos los sistemas educativos y representan por lo general entre el 60 y el 80 por ciento del gasto” (McKinsey, 2007, p.35)

Para los propios maestros y para la sociedad la remuneración docente es baja. Sin embargo los resultados de las investigaciones indican que en la mayor parte de los países de América Latina los salarios docentes son más altos, comparados con otros grupos de referencia (graduados de secundaria, técnicos y otros profesionales con el mismo nivel de escolaridad). Temin citado en Morduchowicz (2007) “postula que los docentes no deberían considerarse mal pagados ya que, en la medida que no es coercitivo trabajar en el sector, la cantidad que lo hace a ese precio se corresponde naturalmente con determinadas motivaciones, gustos, habilidades y características personales” (p.12).

De Moura Castro y G. Iospche (2007) por su parte, indican que “la remuneración docente [en la región] no es baja cuando se la compara al grupo de referencia más relevante y muestra que el tema salarial no es significativo en la determinación de la calidad de aprendizaje de nuestros alumnos” (p. 6). Limarino, citado en de Moura (2007) “demuestra que el sueldo inicial de un maestro es 88% más alto que el sueldo inicial del resto del mercado de trabajo en América Latina y 162% más alto que el sueldo inicial de personas que tienen el nivel secundario completo. (...) Cuando la comparación se da en personas con diploma secundario, la diferencia se verifica en todos los países sin excepción” (p. 14).

Recuadro 2

EJEMPLOS DE INICIATIVAS DE OTRAS ORGANIZACIONES PARA LA CAPACITACIÓN DOCENTE

CONVENIO MEDUCA – TRIBUNAL ELECTORAL (TE). Se capacitó a 300 docentes, estudiantes, directores y supervisores en educación cívica electoral mediante 6 módulos elaborados por la Comisión Técnica MEDUCA-TE, siguiendo los contenidos curriculares de la Educación Básica General y los principios fundamentales para la vida en democracia.

PROYECTO CIUDADANO A CARGO DE CIVITAS PANAMÁ. Se capacitó a 155 docentes como parte de este proyecto que promueve la incursión en el campo del diseño de proyectos escolares o comunitarios, para despertar el interés por la investigación documental y de campo y buscar soluciones a los problemas sociales de la comunidad.

EDUCACIÓN INCLUSIVA EN CENTROS DE EDUCACIÓN PARTICULAR. Durante el período 2010 se capacitaron 200 docentes y más de 10,000 alumnos en el tema de la implementación de didácticas para el desarrollo curricular en el aula de clases. Esta capacitación buscó desarrollar destrezas de comunicación verbal y escrita en el idioma español, fortaleciendo el hábito de la lectura y contribuyendo a la comprensión del material académico utilizado en los centros educativos.

CONVENIO MEDUCA – MICROSOFT. Entrena a docentes para montar academias de enseñanza en tecnología. Además de ofrecer a precios subsidiarios el material curricular para las academias, subsidio de exámenes de certificación docente y capacitación a estudiantes.

ENTRE PARES PANAMÁ (Microsoft). El Plan Nacional de Capacitación para Docentes en la Aplicación de Nuevas Tecnologías está orientado a brindar un proceso de introducción, aplicación y seguimiento en el uso de la tecnología e integración al proceso de aprendizaje. Se logró la participación de 260 docentes líderes de Panamá y la preparación de 13 coordinadores regionales que orientarán el proceso de réplica del entrenamiento inicial certificados en "*Peer Coaching*".

ESCUELAS HERMANAS. Esta experiencia se inició en el año 1998 en una acción propuesta por UNCEP (Unión Nacional de Centros de Educación Particular) en coordinación con el Ministerio de Educación. Se trabaja una colaboración horizontal entre varios niveles de enseñanza y se realiza una práctica social entre las escuelas más cercanas. Se dan procesos de capacitación entre pares, se desarrolla un plan de trabajo trimestral con los directivos, se facilitan las instalaciones deportivas. El principal resultado es la cohesión social, hay un componente de becas para estudios secundarios en las escuelas particulares, para estudiantes distinguidos de las escuelas oficiales (*).

Fuente: Memoria. MEDUCA (2010).

(*) Entrevista Rossana Castrellón, Presidenta UNCEP

También es cierto que los incrementos salariales de los maestros son lentos, que en la mayoría de los casos se compensa antigüedad y no mérito, de forma tal que el aumento en años de estudios, no impacta el incremento salarial, particularmente si el maestro sigue enseñando en el mismo nivel. Además, los incrementos salariales no están condicionados a una evaluación de desempeño y no se asocian a los resultados en el aprendizaje de los niños, haciendo que los maestros no se sienten responsables por estos resultados

En Panamá el salario mensual de los docentes es uno de los más altos de la región. A partir de enero de 2012, los maestros con títulos de primera enseñanza (B-1), no universitario e interinos, tienen un salario base de US\$ 583.50 y los permanentes US\$ 607.50. Los maestros con título de licenciatura que ya estaban en el sistema recibieron un aumento de US\$ 78.00 con el Plan de Fortalecimiento y Retención de Talento (MEDUCA 2012, p.11) Ese ajuste llevó a un salario base de US\$ 674.50 para un

maestro permanente con título de licenciatura y profesorado de primaria y preescolar (F-1). Los profesores de premedia y media (Ñ2) reciben un monto salarial de US\$ 737.50 cuando son interinos y US\$ 749.50 cuando son permanentes (Anexo A.7).

Se ofrecen US\$ 100 adicionales para quienes trabajan en áreas de difícil acceso y un 25% más para quienes trabajan en la educación especial.

Estos ajustes salariales empiezan a reflejar un reconocimiento a la formación profesional del docente y una equiparación con profesionales del mismo nivel de estudios, pero no reflejan una asociación directa con el sistema de evaluación ni con los aprendizajes de los niños, es decir una asociación con la mejora en la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje.

A pesar de estos ajustes salariales recientes, algunos docentes consideran que los aumentos fueron selectivos y no se

sienten satisfechos. Reclaman mejoras salariales en todas las categorías, de manera oportuna, acordes con su profesión y el alto costo de la vida. Una de las dificultades en este logro es que aún no se ha establecido un sistema de evaluación del desempeño docente que permita asociar los aumentos salariales a las competencias docentes y a los rendimientos de los estudiantes tanto en las pruebas nacionales como internacionales.

4. Incentivos

Los incentivos son beneficios adicionales para los docentes y no constituyen parte del salario. Pueden ser materiales y no materiales como reconocimientos, premios, becas, pasantías, visitas, exoneraciones entre otros. En el caso de los incentivos lo que se acredita no es la competencia de los docentes “*per se*” sino la forma como esta se refleja en el desempeño de los alumnos. Para que los incentivos funcionen se requiere una buena definición de objetivos y logros escolares de forma tal que los maestros pueden acceder a estos beneficios.

En el caso de Panamá, es notorio el esfuerzo del Ministerio de Educación por premiar a los docentes y escuelas que se destacan con sus Proyectos Educativos de Centro. Uno de los premios más conocidos por los educadores es la Orden Manuel José Hurtado creada por decreto 412 el 27 de noviembre de 1959. Esta orden se creó para reconocer educadores e instituciones distinguidas en el ámbito de la educación nacional mediante una labor fecunda de cultura en las escuelas y comunidades donde actúan los educadores que se distinguen en sus funciones como maestros y que han realizado obras de positivo valor cultural y educativo para el país.

También existe en Panamá la Ley 54 de 2003 que promueve la innovación en los docentes y en los Centros Educativos. Esta Ley otorga incentivos salariales y no salariales por la innovación educativa incluyendo becas para culminar estudios de licenciatura, maestrías o doctorados, al igual que pasantías internacionales. Los premios pueden ser grupales o individuales y también se premia el Centro Educativo. Aunque la Ley existe, es poco conocida y no parece haberse puesto en práctica. La carencia de una política de incentivos que defina lo que se espera que los maestros deban lograr con sus estudiantes hace que los docentes consideren que no existen incentivos salariales que reconozcan su labor en el aula de clases.

5. Condiciones y ambiente de trabajo

Las escuelas en su sentido más amplio, incluyen todo lo que existe en el entorno escolar: los niños quienes son el centro

del proceso de enseñanza- aprendizaje; los maestros quiénes son sus tutores, gestores de conocimiento, motivadores, fuentes de inspiración y modeladores de las mejores prácticas; los recursos didácticos, libros, laboratorios y tecnología que favorecen el aprendizaje; sus directivos y administrativos; sus padres y cuidadores, en fin todo lo que constituye la comunidad educativa escolar.

Un ambiente escolar agradable (de respeto, acogedor y positivo) desarrolla una cultura de colaboración en la que todos los procesos están relacionados con el desempeño estudiantil. El liderazgo es distribuido entre los maestros de forma que sean corresponsables con mejorar y mantener un buen ambiente escolar. Los resultados del SERCE (2008) han podido constatar “que las escuelas pueden hacer una importante contribución al desempeño de los estudiantes” y que “el clima escolar es la variable que mayor influencia ejerce sobre el rendimiento de los estudiantes” (UNESCO, 2008, p. 178).

En Panamá existen problemas en términos de la distribución y capacidad de escuelas: el 73% de las escuelas públicas son multigrado y atienden al 29% de la población escolar mayormente en las zonas rurales. En la mayor parte de los casos sus infraestructuras presentan condiciones de vulnerabilidad que afectan el ambiente escolar. Muchos maestros deben desplazarse a zonas alejadas sin contar con las condiciones apropiadas para su alojamiento y alimentación. También le afectan las condiciones del clima lluvioso, la falta de carreteras, los medios de transporte que son insuficientes y que en muchos casos les dificulta regresar a sus hogares por largos períodos de tiempo.

Los maestros formados en el IPS-JDA reciben instrucción para trabajar en escuelas multigrado y en las zonas rurales; en el caso de los docentes universitarios muchos de ellos han sido formados para trabajar en las zonas urbanas. La dispersión de las escuelas y las precarias condiciones laborales en muchas de ellas, hacen que los maestros abandonen su trabajo, falten constantemente y traten de conseguir plazas en las ciudades.

En las zonas urbanas también existen problemas críticos, porque las escuelas no son suficientes para la gran población de estudiantes que han migrado de las zonas rurales y el crecimiento y distribución de la población en las últimas décadas. El 10% de las escuelas del país están en las zonas urbanas y atienden el 43% de la población estudiantil de primaria. Esta situación ha obligado a las escuelas a establecer dos jornadas para poder atender a toda la población de primaria; se ha acortado la hora de clase a 35 o 40 minutos, lo que a su vez impacta en el tiempo de dedicación al proceso de enseñanza-aprendizaje.

En el momento actual se están construyendo seis centros educativos de excelencia con alta tecnología en áreas suburbanas donde hay más concentración de estudiantes

para contribuir a reducir el déficit en infraestructuras y mejorar el ambiente escolar. Algunas obras se estarán entregando a finales de 2012 y otras en 2013 (MEDUCA 2012, p. 15).

6. Evaluación docente y rendición de cuentas a la sociedad

En América Latina las evaluaciones de los docentes son consideradas como una amenaza y prevalece un sentido general de insatisfacción en cuanto a la capacidad de los sistemas educativos para utilizar los resultados de manera efectiva, para orientar políticas y reformas nacionales o para llegar al aula en forma constructiva y práctica. El estudio comparado entre 50 países de América Latina y Europa (OREALC/UNESCO) señala que “el gran reto de los sistemas de evaluación del desempeño es cómo hacer que la evaluación se convierta en mejora” (Murillo, 2006, p. 35).

Para generar confianza, la evaluación del desempeño docente debe ser transparente, debe estar a favor del profesor y su actuación profesional “y ha de tener explicitado el modelo del docente ideal que defiende” (Murillo, 2006, p. 35).

La evaluación docente que se utiliza en Panamá, data de 1967 y aún está vigente (Crespo, 2011). La misma se sustenta en la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación que señala que es una potestad del Ministerio de Educación. El Instrumento de Evaluación considera los “aspectos generales” y “áreas de evaluación”. El área I, “aspectos generales”, incluye: i) los informes personales; ii) estudios realizados; iii) lugar donde trabaja y iv) tipo de escuela. El área II, “de evaluación”, incluye: i) la personalidad; ii) salud y vitalidad; apariencia personal; tono de voz; liderazgo de grupo; relaciones humanas; calidad docente y efectividad; capacidad de mejoramiento; eficiencia administrativa; interés.

El instrumento de evaluación, (modelo G) es enviado por la Dirección Regional de Educación al Director del Centro Educativo en el último Bimestre del año escolar. El Directivo o Supervisor le entrega el instrumento al docente para su autoevaluación y el docente devuelve el instrumento a la Dirección. La calificación que se asigna a los resultados de la evaluación es Buena, Regular o Deficiente.

El Director o Supervisor discute con el Docente cada aspecto de la evaluación. Si hay consenso, el Docente firma el instrumento, en caso contrario, se remite al supervisor. El Director o Supervisor hace un informe de los resultados de la evaluación y se envía a la Dirección Regional de Educación.

En los niveles de primaria evalúan los Supervisores(as) y Directores(as). En Premedia y Media, el docente se autoevalúa. Posteriormente discute con el Director y/o Supervisor de zona. En el Centro Educativo, el Director(a) o el (la) Supervisor(a) hace un informe que se envía a la Dirección Regional y a la Supervisión acerca de las puntuaciones obtenidas en las

diferentes categorías docentes.

Los reportes aún se hacen manualmente lo que genera retrasos en la entrega de los reportes de la evaluación del desempeño docente. En el instrumento de evaluación del desempeño docente hay relación con el Desarrollo Profesional, ya que en este se incluyen dos variables relacionadas con esta área profesional (calidad docente y capacidad de mejoramiento). Esta evaluación es cualitativa y no contempla de manera directa los aprendizajes de los estudiantes aunque en el indicador de calidad docente se consideran los resultados obtenidos en la enseñanza.

La autoevaluación está orientada a las características del docente dejando de lado elementos relacionados con el aprendizaje de los estudiantes, de forma tal que es comprensible que los maestros no se sienten responsables por el bajo desempeño de los estudiantes en las evaluaciones nacionales e internacionales. En este sentido es necesario considerar la evaluación docente como un mecanismo básico de mejora de los sistemas educacionales y en particular del aprendizaje de los estudiantes. Para ello se hace necesario revisar el modelo de evaluación docente de forma que la misma se asocie con lo que hace el maestro en el aula de clases y con el resultado de los aprendizajes de los niños.

No hay una práctica clara de entregar a la sociedad las evidencias sobre los resultados de los estudiantes. Con frecuencia los medios toman el papel de informar sobre los resultados internacionales, pero poco es lo que se publica sobre los resultados en las pruebas nacionales, sus causas y consecuencias y sobre todo, las acciones que se van a desarrollar para superar las deficiencias en los resultados.

Los maestros deben entregar evidencia del aprendizaje a los estudiantes, a sus familias y a la escuela, como parte de la rendición de cuentas a la sociedad.

Es importante presentar a la luz pública los resultados de los exámenes nacionales e internacionales, para que la sociedad tome conciencia del estado actual de la educación y los docentes se responsabilicen por los resultados de los aprendizajes de sus estudiantes. Esta toma de conciencia es clave para diseñar las políticas y las acciones necesarias para ofrecer una educación de calidad. Los resultados de la evaluación docente deben generar estrategias que beneficien el desarrollo profesional del docente.

El Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Evaluación Educativa, contempla revisar, actualizar y proponer un instrumento de Evaluación del Desempeño Docente. Hasta el momento, poco es lo que ha podido concretarse.

Formulación de políticas docentes

Una parte importante de las políticas públicas para la docencia es seleccionar los mejores maestros y mejorar la percepción negativa que muchas veces está asociada a la profesión docente. Las soluciones deben orientarse a la reforma de los programas de formación inicial, a los requisitos de titulación y egreso en línea con la acreditación nacional e internacional y al establecimiento de políticas educativas que se mantengan a lo largo del tiempo y que promuevan una gestión y evaluación que fortalezcan a los docentes en su tarea de enseñar.

Es importante coordinar los esfuerzos entre las instituciones formadoras de docentes para mantener los mismos estándares de selección, ingreso y egreso, lo mismo que los sistemas de reclutamiento, selección y capacitación continua del docente. Para lograrlo se sugiere el establecimiento de las políticas que deberán ir acompañadas de líneas de acción, regulaciones, estrategias y tácticas para su implementación.

La profesión docente es una prioridad en las políticas públicas. Se debe contar con los mejores maestros para garantizar el derecho de todos los niños, niñas y jóvenes a una educación pertinente, equitativa y de calidad. Con este fin, y en términos de propuestas, se han formulado las siguientes líneas de políticas públicas para fortalecer la profesión docente en el sistema educativo panameño:

Formación inicial del docente

- Atraer a la docencia a los mejores candidatos estableciendo requisitos de ingreso alineados con estándares internacionales; realizando una selección de los mejores; monitoreando sus avances y ofreciéndoles las mejores oportunidades para estudiar,
- Actualizar el currículo de formación docente para que refleje las orientaciones más modernas en el proceso de enseñanza-aprendizaje de calidad,
- Homogenizar el currículo de las instituciones formadoras de docentes de manera que se pueda garantizar conocimientos, habilidades y destrezas comparables,
- Abrir los cupos para los ingresos a la carrera en base a la demanda de servicios docentes,
- Establecer un programa de prácticas docentes supervisadas con un estándar mínimo de horas distribuidas a lo largo de los años de formación docente.

Selección y contratación de docentes

- Establecer un examen nacional de egreso y una certificación para el nivel respectivo en el que desea enseñar,
- Incorporar los mejores docentes, aquellos que tienen las capacidades, las competencias, las destrezas y las actitudes para aprender y seguir aprendiendo,
- Contratar sólo a nuevos profesores y maestros que presenten los títulos requeridos en el nivel de licenciatura junto con los requerimientos de egreso establecidos.

Capacitación docente

- Capacitación en servicio. La capacitación en servicio debe tener una clara orientación práctica, debe efectuarse en las escuelas y se deben utilizar los docentes más experimentados para trabajar con los docentes noveles.
- Actualización docente en las nuevas tendencias y orientaciones para la efectividad de la enseñanza-aprendizaje.

Revalorización de la profesión docente

- Reconocer las innovaciones de los docentes a través de premios e incentivos,
- Desarrollar acciones de mercadotecnia y mensajes a la sociedad de la labor docente en el aula de clases y de los resultados de los aprendizajes.

Política de evaluación del desempeño docente

- Asociar la evaluación del desempeño docente con la capacitación en servicio y los resultados de los aprendizajes de los niños.

Política de incentivos salariales y no salariales

- Establecer un sistema de méritos y beneficios por la mejora en los resultados de los aprendizajes de los niños en las pruebas nacionales e internacionales.

Política de rendición de cuentas

- Diseñar mecanismos de divulgación de los resultados de los aprendizajes de forma tal que se rinda cuentas a las familias, a la comunidad educativa escolar y a toda la sociedad por los aprendizajes de los estudiantes.

Conclusiones y perspectivas futuras

Los sistemas educativos con altos desempeños demuestran que:

“Convertir la docencia en la opción de carrera preferida depende menos del nivel de los salarios o de la cultura, que de un pequeño conjunto de elecciones políticas simples aunque fundamentales: implementar sólidos procesos de selección y capacitación docente; pagar buenos sueldos y manejar cuidadosamente el estatus de la profesión. Los sistemas con más alto desempeño demuestran que la calidad de un sistema educativo depende en última instancia de la calidad de sus docentes” (McKinsey & Company, 2007 p. 39).

Los temas de política educativa antes planteados así como la participación de los sectores implicados, incluidos los gremios docentes, son aspectos clave que se deben analizar de manera sensata, racional y propositiva, porque afectan a toda la sociedad.

Es cierto que existen diferencias, discrepancias, antagonismos y hasta contradicciones, pero al final se debe tener la capacidad de mirar por encima de las diferencias y avizorar una sociedad más justa, equitativa, desarrollada y próspera.

Es necesario introducir reformas en el sistema educativo en general y en la formación docente en particular. El país debe establecer sus grandes objetivos nacionales en educación. Existen ejemplos claros de naciones que han progresado en cortos períodos de tiempo y han logrado avanzar de sistemas educativos deficientes a sistemas educativos con resultados satisfactorios, buenos y muy buenos. Lo verdaderamente importante es trazar las líneas de política educativa donde haga falta, aplicar las que han sido aprobadas y evaluar las que han sido impulsadas para conocer sus resultados. El tiempo es ahora y el maestro es un actor clave!

Referencias

Auguste Byron, Hihn Paul & Miller Matt. (2010). *Closing the talent gap: Attracting and retaining top-third graduates to careers in teaching*. McKinsey&Company.

Asamblea Legislativa (2002). Ley No. 50 que modifica, subroga y adiciona artículos a la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación. Panamá.

Concertación Nacional para el Desarrollo. (2007). Mesa de Educación. Acuerdos y propuestas validadas. Panamá, págs. 93-98.

Consejo Nacional de Educación, CONACED (2006). Un documento para la Acción en el Sistema Educativo Panameño. Panamá.

Consejo Nacional de Educación, CONACED (2008). Un documento para la Acción en el Sistema Educativo Panameño. Monitoreo y Seguimiento. Panamá.

Crespo Mirna. (2011). Situación Actual de la Evaluación del desempeño docente. Documento. Panamá.

Decreto Ejecutivo 50 del 23 de marzo de 1999.

Decreto Ejecutivo No. 229 de 29 de junio de 2009.

deMoura Castro Claudio y Gustavo Ioschpe. (2007). La remuneración de los maestros en América Latina: Es baja? Afecta la calidad de la enseñanza? Documentos No. 37 PREAL. Chile.

Foro Nacional de la Educación Panameña por la Calidad, la Pertinencia y la Equidad. (2001). Comisión de Educación, Cultura y Deportes de la Asamblea Legislativa de Panamá.

FUDESPA (2009). Foro. Una Alianza Público-Privada. Hacia una política de estado en educación. Panamá.

Hunt Barbara (2009). Efectividad del Desempeño Docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina. Documentos No. 43, PREAL, Chile.

Ingersoll. Richard (2011). Estudio comparado sobre la formación y antecedentes académicos de los docentes en seis nacionales. Documentos No. 56. PREAL, Chile.

Informe McKinsey. (2011). Estudios e investigaciones. Reseña CEE Participación Educativa. p. 89-92

Isorè Marlène. (2009). Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de literatura. Cuadernos No. 46. PREAL, Chile.

Ley 34 de 1995, que modifica la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación, Panamá.

McKinsey&Company. (2011). Como se convierte un sistema educativo de bajo desempeño en uno bueno? Educación.

Resumen Ejecutivo Mckinsey&Company.

McKensy&Company. (2007). Como hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. Mckinsey&Company.

MEDUCA (2007). Compromiso Social por la Educación. Panamá.

MEDUCA (2007). Dirección Regional de Educación de Veraguas. Reglamento interno, 2007.

MEDUCA (2008). Instituto Pedagógico Superior, J.D.A. Propuesta 2008. República de Panamá.

MEDUCA (2010). Memoria. Gobierno Nacional. Panamá.

MEDUCA (2012). Transformación Curricular: Un proceso de cambio y actualización permanente. Documento. República de Panamá, p. 16.

Morduchowics, Alejandro. (2009). La oferta, la demanda y el salario docente. Documentos No. 45. PREAL Chile

Movimiento Ciudadano por la Educación. (2008). Documento. Panamá

Navarro, Juan Carlos. (2006). Dos clases de políticas Educativas. La política de las políticas públicas. Documentos No. 36. PREAL Chile.

OREALC/UNESCO (2008). Primer reporte de resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). Santiago de Chile.

PNUD. MEMORIA. (2002). Una Cita con la Esperanza. Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional. Panamá.ps.98-124.

PREAL/CoSPA. (2002). Informe de Progreso Educativo de Panamá. El Reto es Avanzar. Panamá.

PREAL/CoSPA. (2007). Informe de Progreso Educativo de Panamá. Necesitamos aprender con Calidad. Panamá.

Programa Regional de Políticas Educativas para la Profesión Docente. Documento General (2007). Romalino Magaly (Coord). Santiago de Chile. Mimeo.

Vaillant Denise. (2004). Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates. Documentos No. 31. PREALChile.

World Data on Education. VII Ed. 2010/2011

www.universidaddepanama

www.oei.es/quipu/panama/13.pdf

Siglas

CONACED	Consejo Nacional de Educación
CoSPA. E	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa
FUDESPA	Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá
IPS-JDA	Instituto Pedagógico Superior "Juan Demóstenes Arosemena"
MEDUCA	Ministerio de Educación de Panamá
OREALC/UNESCO	Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina
PRELAC	Proyecto Regional de Educación de América Latina y el Caribe
SERCE	Segundo Estudio Regional de Calidad Educativa
SINECA	Sistema Nacional de Capacitación Docente
SINDEPRO	Sistema Nacional de Formación Profesional
TE	Tribunal Electoral
UNCEP	Unión Nacional de Centros de Educación Particular
UP	Universidad de Panamá

Anexo A.1. Plan de Estudio del Bachillerato Pedagógico del IPS-JDA (1996)

ÁREA	ASIGNATURAS	10	11	12	Total
PEDAGÓGICA	Pedagogía	2			2
	Currículo			3	3
	Psicología I, II, III	3	3	3	9
	Filosofía de la Educación		2		2
	Didáctica General		3	2	5
	Administración Escolar			2	2
	Evaluación Educativa			3	3
	Investigación Educativa		2		2
	Sociología Educativa	3			3
	Laboratorio de Aula			3	3
	Subtotal	8	10	16	34
PEDAGÓGICA	Español	5	4	4	13
	Geografía de Panamá		3		3
	Historia de Panamá		3		3
	Historia Moderna y Contemporánea	3			3
	Cívica			3	3
	Inglés	4	4	4	12
	Ética y Valores			3	3
	Educación Musical/Ed. Artística	3	2		5
Subtotal	15	16	14	45	
HUMANÍSTICA	Ciencias Naturales (Química-Física)	5			5
	Ciencias Naturales (Biología I)		4		4
	Ciencias Naturales (Biología II)			4	4
	Matemática	5	5	4	14
	Educación Física	2	2	2	6
	Subtotal	12	11	10	33
TECNOLÓGICA	Familia y Desarrollo Comunitario	3	3		6
	Artes Industriales	2			2
	Subtotal	5	3		8
	Asignaturas	13	13	13	39
	Horas	40	40	40	120

Fuente: Ministerio de Educación. S/f. Mimeo.



Anexo A.2. Plan de Estudio de Maestro de Nivel Superior del IPS-JDA (1999)

CUATRIMESTRE	ASIGNATURAS	HORAS P	HORAS T	CRÉDITOS
I	Didáctica General	4	2	5
	Didáctica de la Lengua Española	4	2	5
	Currículo	2	2	3
	Didáctica de las Ciencias Naturales	4	2	5
	Problemas de Aprendizaje y Educación Inclusiva Integral	3	2	4
	Subtotal	17	10	22
II	Didáctica de Inglés	2	2	3
	Didáctica de las Matemáticas	4	2	5
	Didáctica de las Ciencias Sociales	4	2	5
	Evaluación de los Aprendizajes	2	2	3
	Administración, Supervisión, Legislación Escolar	2	2	3
	Seminario	1	2	2
	Subtotal	15	12	21
III	Sociología Educativa	2	1	2
	Relaciones Humanas, Ética y Liderazgo	2	2	3
	Práctica Docente 1 (Urbana)		12	6
	Práctica Docente 2 (Rural)		12	6
	Seminario	1	2	2
	Subtotal	5	29	19
	TOTALES	37	51	62

Ministerio de Educación. S/f. Mimeo.



Anexo A.3. Plan de estudios para la Licenciatura en Pedagogía IPS-JDA (2009)

CUATRIMESTRE	ASIGNATURA	HORAS T	HORAS P	LAB	TOTAL H	TOTAL CR
I	Informática Educativa	2		2	4	3
	Fundamentos de la Educación	3			3	3
	Psicología del Aprendizaje	3			3	3
	Filosofía de la Educación	3			3	3
	Teorías Pedagógicas Contemporáneas	3			3	3
	Principios de Ciencias Naturales	3				
	Español General	2	2		4	3
	Subtotal semanal	19	2	2	23	21
II	Inglés General I	3			3	3
	Geografía de Panamá	3			3	3
	Tecnología Aplicada a la Educación	2	2		4	3
	Didáctica General	2	2		4	3
	Matemática	3			3	3
	Sociología de la Educación	3			3	3
	Crecimiento y Desarrollo I	3			3	3
	Subtotal semanal	19	4		23	21
III	Educación en Panamá	3			3	3
	Crecimiento y Desarrollo II	3			3	3
	Ecología y Desarrollo Sostenible	3			3	3
	Administración y Organización de la Familia	2	2		4	3
	Inglés General II	2		2	4	3
	Didáctica de la Expresión Oral	2	2		4	3
	Taller Optativo I		2		2	1
	Sub total semanal	15	6	2	23	19
IV	Legislación Educativa	3			3	3
	Inglés General III	2		2	4	3
	Didáctica de la Matemática I	2	2		4	3
	Didáctica de la Comunicación Escrita	2	2		4	3
	Didáctica de las Ciencias Naturales	2	2		4	3
	Evaluación Educativa	2	2		4	3
	Taller Optativo II		2		2	1
	Subtotal semanal	13	10	2	25	19



CUATRIMESTRE	ASIGNATURA	HORAS T	HORAS P	LAB	TOTAL H	TOTAL CR
V	Didáctica del Inglés	2	2		4	3
	Historia Social y Política de Panamá.	3			3	3
	Didáctica de la Matemática II	2	2		4	3
	Bases Pedagógicas de la Educación Especial	2	2		4	3
	Evaluación del Aprendizaje.	2	2		4	3
	Didáctica de las Ciencias Naturales	2	2		4	3
	Taller Optativo III		2		2	1
	Subtotal semanal	13	12	0	23	19
VI	Didáctica de las Ciencias Sociales I	2	2		4	3
	Estadística Educativa	2	2		4	3
	Didáctica de las Expresiones Artísticas	2	2		4	3
	Currículo	2	2		4	3
	Educación Física	1	2		3	2
	Problemas de Aprendizaje	3			3	3
	Elaboración y uso de Recursos Didácticos	1	2		3	2
	Sub total semanal	15	12	0	25	19
VII	Legislación Educativa	3			3	3
	Didáctica de las Ciencias Sociales II	2	2		4	3
	Planeamiento del Currículo	2	2		4	3
	Educación en Valores	3	0		3	3
	Didáctica de la Literatura	2	2		4	3
	Investigación Educativa I	2	2		4	3
	Didáctica de la Educación Física	2	2		4	3
	Administración de Instituciones Educativas	2	2		4	3
Subtotal semanal	15	12		27	21	
VIII	Dirección y Supervisión Escolar	1	2		3	2
	Educación Comparada	3			3	3
	Investigación Educativa II	2	2		4	3
	Salud Mental para Educadores	2	2		4	3
	Adecuación Curricular	1	2		3	2
	Educación de Jóvenes y Adultos	2			2	2
	Ética Profesional y Valores	2		0	2	2
	Sub total semanal	13	12	0	21	17
IX	Trabajo de grado I		12		12	6
	Trabajo de grado II		12		12	6
	Subtotal semanal	15	12	0	25	19
TOTAL		120	90	6	216	168

Fuente: Ministerio de Educación. Instituto Pedagógico Superior J.D.A. Licenciatura en Educación para la etapa primaria de la Educación Básica. Plan de estudio 2009-2012. S/f. Mimeo.



Anexo A.4. Perfil del docente Panameño

Perfil personal: Persona integral dotada de potencialidades y cualidades, es un miembro importante de la familia y de la comunidad en que le corresponde vivir.

Perfil académico: Integra un conjunto de saberes referidos a las disciplinas que sustentan el vasto campo de la educación, la pedagogía y los fenómenos naturales y sociales provenientes de la cultura sistematizada.

Perfil pedagógico: En esta área se incluyen los atributos o rasgos que se refieren al ejercicio teórico metodológico del quehacer de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Implica todo lo referido al quehacer docente en el aula, la institución y la comunidad, se refiere al desempeño del trabajo profesional como parte del sistema educativo.

Fuente: MEDUCA. (2005). Perfil del Nuevo Docente Panameño. Documento para la discusión y análisis. Panamá.



Anexo A.5. Plan de estudios para la Licenciatura en Pedagogía para la Educación Primaria de la Universidad de Panamá (2003).

Plan de Estudio Área Básica

SEMESTRE	ASIGNATURAS	HORAS P	HORAS T	CRÉDITOS
I	Introducción a las Ciencias de la Educación	3		3
	Lectura de textos expositivos literarios	3		3
	Matemática y su lenguaje	3		3
	Principios de Biología	2	2	3
	Antropología Cultural	2		2
	Idioma	3		3
	Subtotal	16	2	17
II	Fundamentos Lógicos del Método	2		2
	Composición y Redacción	3		3
	Historia de la Educación en Panamá	3		3
	Crecimiento y Desarrollo I	3		3
	Fundamentos de la Educación	3		3
	Informática	1	3	2
	Idioma	3		3
	Subtotal	18	3	19
III	Sistemas Educativos	3		3
	Crecimiento y Desarrollo II	3		3
	Aprendizaje	3		3
	Didáctica General	3		3
	Metodología de la Investigación . Cualitativa.	3		3
	Estadística Descriptiva	2		2
	Subtotal	17	0	17
IV	Historia de las Relaciones Panamá-Estados Unidos	3		3
	Educación Especial	3		3
	Planificación Educativa	3		3
	Legislación Educativa	3		3
	Metodología de la Investigación Cuantitativa	3		3
	Bellas Artes (Electiva)	3		3
	Subtotal	18	0	18
V	Estadística Inferencial	2		2
	Fundamentos de la Evaluación Educativa	3		3
	Planeamiento del Currículo I	3		3
	Tecnología Educativa	3		3
	Administración Educativa	3		3
	Higiene Mental	3		3
	Subtotal	17	0	17



SEMESTRE	ASIGNATURAS	HORAS P	HORAS T	CRÉDITOS
VI	Axiología	2		2
	Métodos Andrológicos	3		3
	Filosofía de la Educación	3		3
	Planeamiento del Currículo II	3		3
	Supervisión Educativa	3		3
	Seminario Práctico Social Multidisciplinario.	5		2
	Subtotal	19	0	19
VII	ÉNFASIS EDUCACIÓN PRIMARIA			
	Planeamiento Didáctico a nivel de Aula para Educación Primaria	2	2	3
	Didáctica de la Lecto-Escritura	2	2	3
	Didáctica de la Matemática para Primaria	3		3
	Didáctica de las Ciencias Naturales y Sociales para primaria	3		3
	Didáctica de las Actividades Lúdicas y Recreativas . para primaria	3		3
	Elaboración y uso de recursos y medios educativos para primaria	2	2	3
	Seminarios Talleres Optativos	1	2	2
	Trabajo de Graduación			3
	Subtotal	16	8	23
VIII	Didáctica del Español en la Educación Primaria	3		3
	Didáctica del Inglés para primaria	3		3
	Didáctica de la Matemática II para primaria	3		3
	Didáctica de las Ciencias Naturales y Sociales para primaria II	3		3
	Informática Educativa II	3		3
	Didáctica de las Expresiones Artísticas para primaria	2	2	3
	Seminarios Talleres Optativos	1	2	2
	Práctica Docente	2	2	3
	Trabajo de Graduación			3
	Subtotal	20	6	26
TOTAL	141	19	156	

Fuente: www.universidaddepanama - Facultad de Ciencias de la Educación, 2012.



Anexo A.6. Perfil de Egreso de los maestros del IPS-JDA.

Área Laboral
Aplica sus conocimientos teórico-prácticos para responder a la formación integral de los niños (as).
Realiza investigaciones educativas, científicas, interdisciplinarias, a fin de favorecer la formación integral de los (as) estudiantes.
Adecúa los planes, programas y propuestas curriculares de acuerdo con las necesidades y realidades del contexto social.
Realiza diagnósticos, gestiona y organiza los recursos de la institución educativa y de la comunidad donde labora para el mejoramiento de la calidad educativa.
Coordina con las autoridades, organizaciones e instituciones de la comunidad, proyectos de servicio social que propicien el desarrollo y mejoramiento del proceso educativo y de la comunidad.
Coordina con diferentes especialistas la identificación y atención a las necesidades educativas especiales.
Promueve proyectos dirigidos a la conservación del medio ambiente y desarrollo sostenible.
Promueve estilos de vida saludable y el fortalecimiento de valores familiares a través de diversas actividades.
Formula y desarrolla estrategias para enfrentar exitosamente los desafíos educativos, sociales, económicos y políticos actuales.
Promueve una cultura de prevención del riesgo para mitigarlos y responder de forma efectiva a sus consecuencias.
Promueve la interrelación y el respeto a la diversidad multicultural y pluriétnica como parte del desarrollo social de nuestros pueblos.
Refleja valores éticos, espirituales y sociales para promover una cultura de paz y tolerancia en su contexto de trabajo.
Se comunica de manera efectiva utilizando una segunda lengua
Aplica las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para desenvolverse eficientemente en ámbitos de interacción virtual y laboral,
Demuestra habilidades en el trámite de los diferentes documentos administrativos de forma eficiente, eficaz y pertinencia.
Resuelve conflictos y problemas disciplinarios mediante la mediación.
Apoya y estimula la creación de organizaciones de padres y madres de familia y otras organizaciones para el desarrollo de la escuela.
Área académica-pedagógica
Posee alta capacidad de comprensión del material escrito, valora críticamente lo que lee y lo relaciona con la realidad y especialmente en su práctica profesional
Plantea, analiza y resuelve problemas, enfrenta desafíos intelectuales generando respuestas propias a partir de sus conocimientos y experiencias.
Tiene disposición y capacidades propicias para la investigación científica: curiosidad, capacidad de observación, método para plantear preguntas y para poner a prueba respuestas y reflexión crítica.
Conoce a profundidad los propósitos, contenidos y los enfoques que se establecen para la enseñanza, así como las interrelaciones y la racionalidad del plan de estudios de educación primaria.
Reconoce la secuencia lógica de cada línea de asignaturas de educación primaria y es capaz de articular contenidos de asignaturas distintas de cada grado escolar así como de relacionar los aprendizajes del grado que atiende con el nivel y el conjunto de la educación básica.
Sabe establecer una correspondencia adecuada entre la naturaleza y el grado de complejidad de los contenidos educativos con los procesos cognitivos y el nivel de desarrollo de sus alumnos.



Sabe diseñar, organizar y poner en práctica estrategias didácticas adecuadas a los grados y formas de desarrollo de los alumnos así como las características sociales y culturales de estos y su entorno.
Conoce y aplica distintas estrategias de evaluación sobre el proceso educativo que le permiten valorar efectivamente el aprendizaje de los alumnos y la calidad de su desempeño docente.
Utiliza adecuadamente los recursos didácticos disponibles y elabora materiales de enseñanza para emplearlos con creatividad.
Utiliza el lenguaje simbólico y matemático para expresar y comunicar información cuantitativa y cualitativa en otras áreas de conocimiento, a través del empleo de medios informáticos.
Conoce la importancia de la conservación y uso racional de los recursos naturales del medio ambiente.
Domina el uso de las herramientas de la tecnología de la información y la comunicación como medio para enaltecer al ser humano y el conocimiento.
Reconoce las características y tendencias del mundo actual y sus antecedentes históricos y sociales.
Reconoce los hechos sociales, históricos, geográficos, políticos y culturales que han determinado la conformación de la nación y su proyección de Estado en el contexto mundial.
Domina y conoce las distintas expresiones del arte: tales como la música, danza, teatro y pintura.
Reconoce y aplica las tendencias y enfoques contemporáneos de la Pedagogía y sus ciencias auxiliares para el logro de aprendizajes de calidad.
Domina los elementos para la elaboración del diagnóstico del alumno y su aprendizaje, la institución la comunidad como fuentes para el planeamiento curricular.
Aplica adecuaciones curriculares para la educación inclusiva que atiende la diversidad.
Diseña planeamientos didácticos que conduzcan al logro de aprendizajes significativos.
Reconoce la necesidad y la importancia de la evaluación científica institucional para mejorar la calidad de la educación.
Apoya y estimula la creación de organizaciones de padres y madres de familia y otras organizaciones para el desarrollo de la escuela.
Área personal
Es capaz de establecer un clima de colaboración que favorezcan actitudes de confianza, autoestima, respeto, disciplina y creatividad.
Es empático y solidario con las necesidades y problemas que enfrenta la comunidad.
Practica estilos de vida saludable que propician los principios de la higiene mental, conservación de la vida y el ambiente.
Practica habilidades de liderazgo que permitan orientar y conducir a los demás según sus potencialidades e intereses.
Se identifica y participa en organizaciones sociales, educativas culturales, cívicas, políticas y económicas que conduzcan al crecimiento y bienestar social.
Reconoce y respeta la diversidad humana.
Promueve la práctica de deberes y derechos individuales y sociales, así como también el seguimiento de los postulados de la cultura de paz.
Mantiene conductas familiares y comunitarias ejemplares.
Contribuye con la práctica y difusión de los valores cívicos y morales.
Fuente: Ministerio de Educación, Instituto Pedagógico Superior, JDA. Propuesta 2008. Mimeo.



Anexo A.7. Escala salarial de docentes de primaria y secundaria (2006 y 2012)

SALARIOS DOCENTES DE PRIMARIA (US\$)				
Categoría	Interinos		Permanentes	
	sep-06	01/01/2012	06-sep	01/01/2012
Ñ2	616.50	737.50	616.00	794.50
J-1	506.50	685.00	538.00	794.50
F-1	485.50	664.00	496.00	674.50
F-2	485.50	664.00	496.00	674.50
F-3	485.50	664.00	496.00	674.50
B-1	405.00	583.50	429.00	607.50
A-1	393.00	571.50	406.50	585.00
3a. Cat.	371.00	594.50	428.50	549.50

Fuente: MEDUCA (2012). Escalafón salarial de primaria y secundaria.

Anexo A.8. Listado de personas entrevistadas

Máster Mirna de Crespo, Vice Ministra de Educación. Enero 3, 2012.

Sra. Rossana Castrellón, MBA, Presidenta UNCEP. Enero 24, 2012.

Dr. Juan Bosco Bernal, Ex Ministro de Educación. Febrero 2, 2012.

Ing. Salvador Rodríguez, Ex Ministro de Educación. Febrero 8, 2012.

Profesor Álvaro Chiu, Comisión Coordinadora Nacional. Febrero 9, 2012

Profesora Dora Bernal de Rodríguez, Directora Instituto Pedagógico Superior. Febrero 23, 2012.

Profesor Arturo Rivera, Director Nacional de Evaluación Educativa. Febrero 29, 2012.

