

## QUINTO INFORME ESTADO DE LA REGION

### La política de las políticas públicas de educación en Centroamérica: estudios de caso de Costa Rica y Panamá

*Investigador*  
Juan Manuel Muñoz Portillo

2015



Segundo Programa  
de Apoyo a la Integración  
Regional Centroamericana  
PAIRCA II  
Sistema de Integración Centroamericana | Eje Político

El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de esta investigación de base pueden diferir de lo publicado en el Quinto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones y posteriores consultas. En caso de encontrarse diferencias entre ambas fuentes,

## Índice de contenidos

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>4</b>
<b>Contenidos</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Marco teórico</b> .....	<b>6</b>
2.1 Fases del proceso de formación de las políticas.....	7
2.2 Políticas educativas.....	8
2.3 Planes de estudio.....	10
2.4 Selección y contratación docente.....	10
2.5 Asignación y manejo presupuestario.....	12
<b>3 Metodología</b> .....	<b>12</b>
<b>4 Síntesis de las políticas educativas</b> .....	<b>15</b>
4.1 Costa Rica.....	15
4.2 Panamá.....	15
<b>5 El contexto internacional</b> .....	<b>16</b>
<b>6 Costa Rica: Período 2006-2014</b> .....	<b>20</b>
6.1 Contexto nacional .....	20
6.1.1 El contexto de la política educativa en el período de estudio .....	21
6.2 Procesos de formación de políticas .....	22
6.2.1 Los actores formales de las políticas.....	22
6.2.2 Influencia de grupos de interés en los PFP .....	24
6.2.3 El PFP de los planes de estudio.....	26
6.2.4 El PFP de la asignación y manejo del gasto en educación .....	38
6.2.5 El PFP en la selección y contratación docente.....	46
<b>7 Panamá: Período 2004-2014</b> .....	<b>58</b>
7.1 Contexto nacional .....	58
7.1.1 El contexto de la política de estudio en el período de estudio .....	59
7.2 Procesos de formación de políticas .....	60
7.2.1 Los actores formales de las políticas.....	60
7.2.2 La influencia de grupos de interés en los PFP .....	62
7.2.3 El PFP de los planes de estudio.....	64
7.2.4 El PFP de la asignación y manejo del gasto en educación .....	73
7.2.5 El PFP en la selección y contratación docente.....	79
<b>8 Análisis comparado</b> .....	<b>88</b>
<b>9 Conclusiones</b> .....	<b>90</b>
<b>Anexo 1. Competencias básicas de la Educación Media, Programas de Estudio en Panamá, 2014</b> .....	<b>94</b>
<b>Anexo 2. Panamá: Bachilleratos aprobados en 2009 y anteriores</b> .....	<b>100</b>

**10 Referencias..... 101**

**Índice de diagramas**

Diagrama 1. Modelo de las fases del proceso de formación de políticas ..... 8  
Diagrama 2. Costa Rica. Fases de la política de reforma a programas de estudio30  
Diagrama 3. Fases del ciclo presupuestario en el MEP, según organigrama institucional. 2010..... 43  
Diagrama 5. Fases de selección y contratación de personal en propiedad en el MEP ..... 53  
Diagrama 6. Fases del ciclo presupuestario en el MEDUCA ..... 75  
Diagrama 7. Panamá: Contratación de docentes interinos a partir de PROVEL... 84

**Índice de cuadros**

Cuadro 1. Comparación de los proyectos de reforma constitucional para presupuesto de educación y el texto finalmente aprobado ..... 39  
Cuadro 2. Panamá. Presupuesto dedicado a educación como porcentaje del PIB. (en millones de US dólares) ..... 74  
Cuadro 3. Comparación de las políticas de educación en Costa Rica y Panamá. 2004-2010 ..... 88

**Índice de gráficos**

Gráfico 1. IDH en Centroamérica, Belice y Panamá. 2014 ..... 12  
Gráfico 2. Gasto en educación y PIB per cápita en Costa Rica y Panamá<sup>a/</sup>. 2000-2010 (en dólares) ..... 18  
Gráfico 3. Crecimiento real del PIB y porcentaje del PIB destinado a educación en Costa Rica y Panamá<sup>a/</sup>. 2000-2010..... 19

**Índice de recuadros**

Recuadro 1. Delegación de las propuestas de reforma de los planes de estudio de Matemáticas y Educación para la Afectividad y la Sexualidad ..... 32  
Recuadro 2. Conclusiones de los estudios diagnósticos de la Educación General Básica y Educación Media en Panamá. 2007 ..... 68

## **Resumen ejecutivo**

El presente informe estudia tres políticas educativas en Costa Rica y Panamá, en el período 2004-2014: i) políticas de asignación y manejo del gasto público en educación, ii) reformas a los planes de estudio, iii) selección y contratación docente. La investigación describe y analiza el papel que tienen los jugadores de poder de veto y los grupos de interés sobre estas políticas, tomando en cuenta los contextos internacional y domésticos. La investigación es esencialmente cualitativa. Al respecto, compara los casos de Costa Rica y Panamá en esos ámbitos y estudia los procesos de cambio en cada país, utilizando distintas fuentes documentales y entrevistas semiestructuradas.

Se argumenta que el contexto internacional pudo haber influido en dar impulso a los gobiernos de Costa Rica y Panamá en aumentar el gasto público en educación. También que en Panamá se encuentra aversión hacia los déficits fiscales lo que limita el gasto en educación. Los gobiernos han realizado las reformas educativas por la vía del decreto, evitando vetos institucionales legislativos. En este sentido, el contexto determina la viabilidad del tipo de reformas que se pueden realizar. En Costa Rica se evitó realizar cambios institucionales importantes en materia de contratación y selección docente, donde se encuentran más puntos de veto. Esto pudo haber restringido al Ministerio de Educación en este país a decantarse por hacer reformas únicamente a su organización institucional y a los planes de estudio. Mientras que en Panamá el cambio en selección y contratación docente fue más viable debido a la flexibilidad con que cuenta el Ministerio para hacer reformas reglamentarias. Este país también hizo reformas en planes de estudio.

## 1 Introducción

El Estado de la Región (ER), después de un proceso de consulta a nivel regional, decide dedicar para su Quinto Informe Estado de la Región un capítulo especial al estudio a profundidad del tema de educación en Centroamérica, visto como un dilema estratégico:

El estudio de los dilemas estratégicos dentro de los Informes implica el desarrollo de un abordaje distintivo. Cuando se escoge un tema como dilema, la investigación complementa el diagnóstico con el análisis de escenarios futuros, experiencias internacionales y buenas prácticas con el propósito de contribuir a un debate centroamericano sobre las opciones de política pública y estrategias regionales que el Istmo puede impulsar en temas clave, en los cuales seguir 'haciendo lo mismo' acarrearía serias consecuencias para el desarrollo humano sostenible (Estado de la Región 2014, 11).

En este contexto, uno de los sub-temas que se decide abordar es el de los procesos de formación de políticas educativas. Más específicamente, la pregunta general de investigación que el ER busca responder es *¿cuáles son los actores que participan en los procesos de formulación, aprobación e implementación de las políticas públicas y la toma de decisiones relacionadas con la educación en cada país de Centroamérica y cuál es el rol que tienen en esos procesos?* La presente investigación busca responder esas interrogantes para el caso de Costa Rica y Panamá, desde un enfoque esencialmente cualitativo.

El estudio se restringe a educación primaria y secundaria lo que, por una parte, permite mantener simplicidad en el análisis. Pero también existe evidencia creciente sobre la conexión causal entre inversión pública en esos niveles, mayor rendimiento educativo y mejoras sustanciales a futuro en las oportunidades laborales y de ingreso para las y los estudiantes (Chetty, Friedman, & Rockoff 2014; Heckman 2000).<sup>1</sup> Por lo tanto, su importancia como ámbitos prioritarios de política pública. El presente informe tiene dos restricciones metodológicas adicionales diseñadas por el ER pero que se justifican en aras de mantener simplicidad en el análisis. Por una parte, se estudian los procesos de formación de tres tipos de políticas educativas: 1) la asignación y manejo del presupuesto público destinado a la educación, 2) la modificación de los programas de estudios y 3) la selección y el nombramiento de docentes. Por otra parte, el estudio se restringe a los procesos de formación de política educativa en Costa Rica y Panamá, en el período *circa* 2004 – 2014.

---

<sup>1</sup> Evidentemente, existen diferentes puntos de vista entre los investigadores en esta materia, en especial sobre los distintos determinantes del rendimiento educativo, donde los mecanismos causales tienden a ser poco claros. Este tema se aborda en la sección 2.

Además de la introducción, el presente informe contiene ocho secciones. Sección 2, presenta el marco teórico, seguido de la explicación de la metodología. La sección 4 hace una breve síntesis de las políticas educativas. El acápite 5 analiza de qué manera el contexto internacional puede intervenir en las políticas educativas. Los apartados 6 y 7 desarrollan los casos de Costa Rica y Panamá, mientras que en la sección 8 se realiza un análisis comparado. El acápite 9 presenta conclusiones.

## 2 Marco teórico

Como plantean Stein et al. (2006), las *políticas públicas* son respuestas contingentes al estado de la situación de un país (p. 16).<sup>2</sup> Si bien esta definición a simple vista parece vaga, las políticas públicas suelen entenderse como resultados de procesos bastante complejos. Más allá de ver los resultados y sus consecuencias (las políticas en sí y su impacto, por ejemplo, económico). Stein et al. buscan observar las dinámicas que llevan a una determinada política, lo que ellos denominan *proceso de formulación de políticas (PFP)*. Entender las diferencias en los PFP ayuda a la comprensión del porqué de las diferencias en cuanto a calidad en las políticas públicas o de por qué algunas políticas una vez adoptadas son más estables en el tiempo:

La expresión *proceso de formulación de políticas (PFP)* engloba todo el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. En los sistemas democráticos como los de América Latina, estos procesos se desarrollan sobre un escenario en el que participan distintos *actores políticos* (o *jugadores*, en la jerga de la teoría de los juegos). Entre los jugadores de este *juego* se encuentran los actores estatales oficiales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diversos *escenarios*, que pueden ser formales (como la asamblea legislativa o el gabinete), o informales (“la calle”), y pueden ser más o menos transparentes (Stein et al., 2006, p. 18, texto en itálica es del original).

En la presente investigación se busca identificar los actores políticos y sociales y los escenarios en que se desenvuelven sus interacciones o como North (1990) los denomina, las *institucionalidades formales* e *informales*. El primer tipo delimita las normas y estructuras que se establecen dentro de los marcos jurídicos de los países, como son las constituciones, las leyes, los reglamentos y las estructuras de toma de decisión, por ejemplo, los poderes ejecutivos, legislativos y las

---

<sup>2</sup> El presente informe toma varios de los elementos conceptuales utilizados por Stein et al. (2006) en su análisis de PFP.

burocracias. La institucionalidad informal es no estructurada bajo estos términos, y tampoco suele estar regulada más que por los valores y las costumbres de una comunidad. Como plantean Stein et al. en el párrafo citado arriba, las protestas en la calle son un ejemplo, así como también el clientelismo y el patronazgo – es decir, la compra de votos a cambio de favores políticos o de promesa de cargos en la administración pública (Helmke & Levitsky 2006).

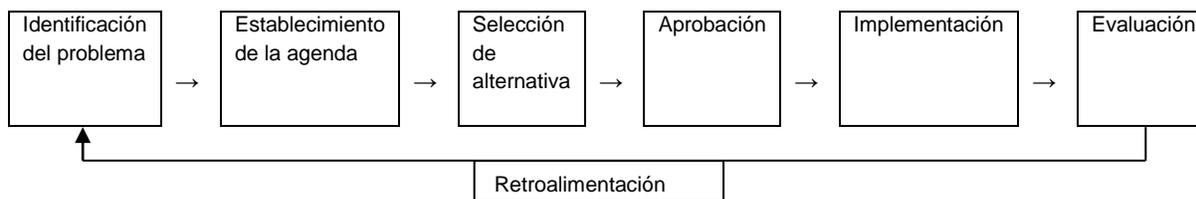
En gran medida, la propuesta de Stein et al. (2006) descansa en el análisis de jugadores con capacidad de veto propuesto por Tsebellis (2002). Como señala este último autor: “a fin de cambiar las políticas – o (...) de cambiar el *status quo* (legislativo o de otro tipo) – un número variable de actores individuales o colectivos tienen que ponerse de acuerdo en el cambio propuesto. Yo llamo a estos actores *jugadores con capacidad de veto (veto players)*” (p. 2, traducción propia). Tsebellis distingue dos tipos de *veto players*: 1) los institucionales, en donde en democracias presidenciales, como son Costa Rica y Panamá, destacan los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales; y 2) los partidarios cuya morfología depende del sistema de partidos. Las posibilidades de alcanzar un acuerdo y que este se mantenga en el tiempo – es decir, de cambiar o mantener el *status quo* – dependen del número de jugadores con capacidad de veto, las distancias en las preferencias de los jugadores y la coherencia interna de los jugadores (Tsebellis, 2002, Cap. 1).

Sin embargo, la teoría de Tsebellis (2002) asume como constantes la influencia de otros actores que no tienen poder de decisión, pero pueden influir en las preferencias de los jugadores con poder de veto (Henisz & Zelner 2006). Este es el caso de grupos de interés, organizaciones internacionales, o gobiernos subnacionales. Vigour (2014) argumenta que características similares que inciden en la morfología de los *veto players* y su influencia en la política pública (número de jugadores, qué tan distantes son sus preferencias y su coherencia interna) se encuentran en los grupos de interés, y estas variaciones inciden en los posibles resultados de política pública.

## **2.1 Fases del proceso de formación de las políticas**

Para propósitos analíticos, a los indicadores propuestos por Stein et al. (2006) reseñados en la sección anterior, podríamos agregar un modelo de fases del proceso. En el modelo más simple del proceso de formación políticas públicas se cuentan siete fases: 1) identificación del problema, 2) establecimiento de la agenda, 3) selección de la alternativa, 4) aprobación, 5) implementación, 6) evaluación y 7) retroalimentación, tal como se aprecia en el diagrama 1 (Birkland 2001, 221–222).

**Diagrama 1. Modelo de las fases del proceso de formación de políticas**



Fuente: Birkland (2001, p. 222).

Tómese en cuenta que cada política tiene características particulares a las que se hará referencia en su momento. Por ejemplo, las políticas de planes de estudio cuentan con un proceso de evaluación distinto al que pueden tener las políticas presupuestarias.

## 2.2 Políticas educativas

De acuerdo con Stein et al. (2006), en América Latina, por una parte, las políticas educativas están dirigidas a mejorar la calidad y la eficiencia del sistema educativo. Por otra parte, a la expansión y aumento de las tasas de matrícula. Según estos autores:

La primera [calidad] engloba un conjunto de políticas básicas para mejorar la calidad y eficiencia, que son muy rígidas y resisten todo cambio fundamental. La segunda [eficiencia] abarca un conjunto de políticas periféricas, relacionadas con la expansión y crecimiento de la matrícula, que son sumamente adaptables y hasta volátiles, y son objeto de modificaciones regulares, quizás con demasiada frecuencia (p. 241).

La preocupación en mejorar la calidad de la educación en los países de América Latina es un fenómeno más reciente, más o menos de la década de los noventa y está vinculado a las reformas del Estado y el mercado en estos países (Grindle, 2004, Cap. 1; Rodríguez, 2011). De acuerdo con Grindle (2004) – véase también Stein et al. (2006, Cap. 10) –, en esta dinámica intervienen diversos actores con distintas preferencias. Evidentemente, el Ejecutivo – usualmente, a través del ministerio de educación – y los gremios de docentes van a ser los principales. Pero, en más detalle, el mismo enfoque de calidad implica una filosofía de qué modelo educativo se quiere, lo que involucrará además actores técnicos, lo que para Grindle (2004) restará influencia a los padres de familia y en alguna medida algunos maestros que usualmente no se mantienen actualizados al ritmo de las contribuciones técnicas y científicas.

Esta dinámica plantea distintos puntos de veto que los Ejecutivos deben sortear si quieren llevar reformas de política educativa a la práctica. En el modelo de Stein et al. (2006, Cap. 10) entre las preferencias del Ejecutivo se encuentra que mejorar

la educación forma parte de un programa de modernización y desarrollo.<sup>3</sup> También serían preferencias de este actor la estabilidad política del país (por lo que quisiera evitar huelgas). Asimismo, mantenerse en el poder a través de conseguir votos, para lo que podrían utilizar políticas salariales para los educadores en la consecución de ese objetivo, pero al mismo tiempo manteniendo el control presupuestario. Sus metas serían de corto plazo – especialmente cuando los presidentes no pueden reelegirse – y las ideologías de algunos gobiernos estarían orientadas por la modernización y eficiencia, así como por lo que se ha denominado neo-liberalismo (Rodríguez, 2011). Cabe añadir que en materia de política presupuestaria, los objetivos de los ministerios de educación pueden diferir de los objetivos de los ministros de finanzas. Es decir, los ministros de educación se preocupan por su ministerio, pero los ministros de hacienda buscan evitar déficit fiscales altos (Alesina et al. 1999).

En cuanto a los gremios de educadores, Stein et al. (2006) plantean como supuestos de políticas, la seguridad en el empleo, creación de puestos docentes, control de los nombramientos y del funcionamiento del sistema educativo, poder de negociación a escala nacional y mejores salarios. Según estos autores, en comparación al Ejecutivo, cuya función en democracias presidenciales tiene un límite fijo de gobierno, el horizonte de los sindicatos es a largo plazo, y tienden hacia “ideologías laboristas y de izquierda” (p. 247).

Las políticas públicas orientadas a la mejora de la calidad docente son de dos tipos: por una parte, están aquellas que buscan mejorar la formación del docente y, por otra parte, las relacionadas a incentivos para que sean ellos mismos quienes mejoren la calidad de su enseñanza en pos del aprendizaje de sus alumnos. Desde el sistema político se crean políticas para mejorar la calidad del personal docente, como son aquellas que se han orientado a sustituir el sistema de formación inicial de escuelas normales. En América Latina era muy común que los maestros se prepararan desde la secundaria en instituciones especializadas, conocidas como *escuelas normales*<sup>4</sup> No obstante, desde la segunda mitad del siglo XX la tendencia ha sido a remplazar ese esquema por el de formación universitaria (Grindle 2004; Navarro 2002).

---

<sup>3</sup> Evidentemente, este es un modelo que trata de destacar los actores que empíricamente (según el caso que Stein y sus colegas estudian y la literatura que también reseñan) tienen mayor peso como actores con capacidad de veto y actores que influyen en las decisiones de políticas educativas en Latinoamérica.

<sup>4</sup> En el volumen editado por Navarro (2002) se encuentran numerosas referencias desde distintos países sobre el funcionamiento de estas escuelas.

### **2.3 Planes de estudio**

Las políticas públicas no nacen en el vacío, son más bien procesos complejos, uno de cuyos componentes son las ideas de los impulsores de las políticas, las cuales están usualmente alimentadas por los debates académicos y políticos (Hall 1993; Schmidt 2010). Hall (1993) llama a las ideas de política que los políticos muchas veces adoptan *paradigmas de política*. Uno de los debates de más larga data y reconocidos es el que se da entre la religión, institución que ha tenido un papel formador en la sociedad con base en sus principios éticos y morales, y el humanismo, doctrina filosófica que pone al ser humano y el razonamiento lógico y científico en la base del conocimiento y razonamiento ético y moral (Guzmán-Stein & Ramírez Avendaño 1996).

Más recientemente, una epistemología que parece dominar el debate en pedagogías de educación es el *constructivismo*. Entre los mismos pedagogos y hacedores de políticas no existe un claro consenso sobre qué define este concepto (Davis & Sumara 2002). Empero, se podría afirmar que el constructivismo parte del principio de que de que los mismos estudiantes construyen el conocimiento a través del análisis, reflexión y diálogo. Esto rompe con otros esquemas más asentados en los sistemas educativos tradicionales, donde se ha privilegiado aspectos tales como la enseñanza memorística del alumno.<sup>5</sup> En el constructivismo el papel del docente se espera sea más proactivo para facilitar los procesos de aprendizaje (Gregory 2002; Segura Castillo 2005). Esto implicaría más trabajo de parte del maestro y los sectores burócratas encargados de elaborar los planes de estudio y evaluar al docente y los estudiantes en una comunidad educativa. Este paradigma de política por una parte implica un conocimiento pedagógico más complejo por parte de docentes y de otros actores que participan en el proceso de política. Esa complejidad involucra capacitación en nuevos métodos de enseñanza y evaluación, con posibles cargas adicionales de trabajo, generando que muchos de ellos se resistan al cambio. Esto tiene el potencial de convertirse en confrontación ideológica entre sectores promotores de las reformas y los gremios que representan los intereses de los maestros (Grindle, 2004, pp. 42–43).

### **2.4 Selección y contratación docente**

De acuerdo con Grindle (2004, Cap. 1), en América Latina las políticas de expansión en matrícula primaria y secundaria tuvieron impulso principalmente a

---

<sup>5</sup> Existe bastante desarrollo teórico e investigación empírica sobre cuáles constituyen mejores métodos de enseñanza y aprendizaje. En algunos campos suelen existir disensos entre los especialistas. No obstante, de acuerdo con Scheerens (2013), (aunque existen variedades de constructivismo) la mayoría de estudios que comparan estos enfoques con los no-constructivistas (donde el maestro dirige el aprendizaje) sugieren mejor rendimiento en sistemas donde se aplican métodos constructivistas.

partir de la década de 1950. Si bien uno de sus objetivos fue la alfabetización de la población, a la par de esto fue creciendo el sector docente y los gremios al aumentar en número de miembros también aumentaron su influencia hacia el sistema político. Por otra parte, la profesión docente ha tendido a ser poco valorada tanto a nivel de prestigio social como en remuneración salarial. Esto debido en parte al perfil de formación inicial que se venía dando inclusive desde el período colonial, de escuelas normales (Navarro, 2002).

Por otra parte, los ministerios de educación al tener presencia a nivel nacional se convirtieron en potenciales empleadores de maestros y burócratas del sector educativo. Esto ha contribuido a la construcción de una relación entre políticos y docentes que – tal vez en menor medida – perdura hasta nuestros días. La moneda de cambio suele ser el nombramiento en puestos docentes si el partido consigue cuotas de poder en la administración pública. Esto se da directamente a través de maestros que contribuyen a buscar votos en las comunidades para los políticos (por ejemplo, diputados y alcaldes). Pero también indirectamente, con miembros de base de los partidos que buscan votos para políticos a cambio de colocar a un familiar o a un amigo en algún puesto en una escuela o colegio si el político o partido resulta electo. Sobre esto se ha encontrado bastante evidencia en la literatura en política comparada en América Latina. A esta práctica comúnmente se le conoce como *clientelismo* (Kitschelt & Wilkinson 2007). Esto se ha vuelto un problema para llevar a buen término las políticas que apuntan a la calidad de la educación.

El clientelismo es una institución informal que limita el poder de otras instituciones formales de selección y contratación docente, entre otras, las encargadas de asegurar la calidad y el apego del docente al perfil que se desea en la política pública. Adicionalmente, las instituciones informales generan incentivos que muchas veces hacen más difícil el cambio institucional, debido a que usualmente las instituciones propuestas precisamente buscan limitar esos incentivos (Helmke & Levitsky 2006; North 1990).

Cabe destacar que bajo estos términos, el sistema crea una serie de incentivos que hace que los docentes perciban mayor utilidad de la estabilidad de la política que de su reforma. Intentos de reforma por parte del gobierno más allá de un punto de acuerdo común podrían inclusive generar conflictos entre el ministerio y los gremios. De acuerdo con Navarro (2002), el gobierno podría contrarrestar los puntos de veto ofreciendo otros incentivos de carrera docente – entre otros, premios, becas y bonificaciones – y los incentivos salariales. Adicionalmente, los gobiernos deberían contribuir a mejorar el prestigio de la profesión docente, buscando atraer como hacen países muy exitosos en pruebas de rendimiento escolar, el talento humano.

## 2.5 Asignación y manejo presupuestario

En cuanto a la asignación presupuestaria, la teoría y la evidencia apuntan a que mayor gasto en educación mejora las oportunidades de desarrollo individual y social (Heckman, 2000). En este sentido, de manera similar al paradigma de política constructivista en la educación, en años recientes se ha venido a concebir a la educación como una inversión social más que un gasto público (CEPAL 2009). Aunque también, los gobiernos han visto en la educación una estrategia para competir en los mercados internacionales en un contexto de globalización. Esto porque una población más capacitada en ciertas destrezas que requieren los mercados mejoran las oportunidades para el comercio y flujo de capitales (Ansell 2010). No obstante, esto se da en momentos en que los gobiernos atraviesan por problemas fiscales y también cuando tiende a prevalecer la austeridad fiscal como un paradigma de política económica (Blyth 2013). Esta situación genera potenciales puntos de veto entre quienes defienden las políticas de austeridad a toda costa y los propulsores de las políticas de gasto en educación como una inversión social (Grindle, 2004; Stein et al., 2006, Cap. 10).

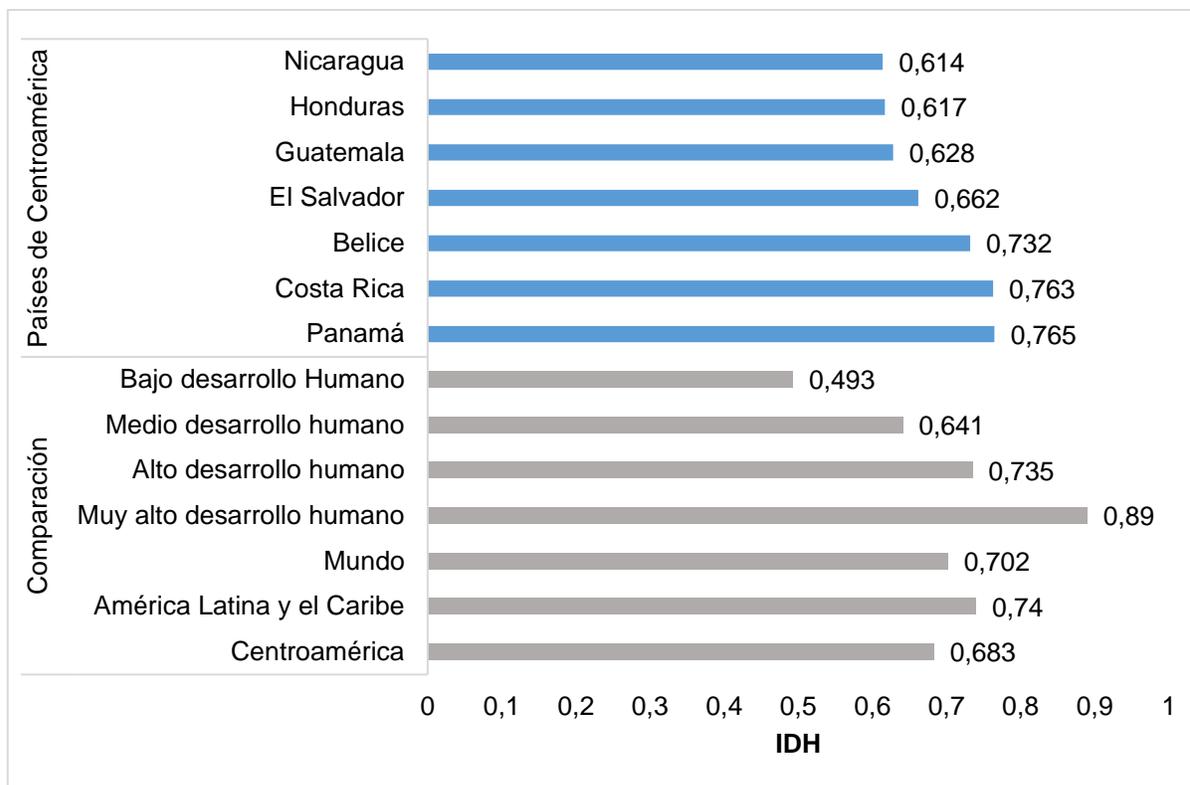
## 3 Metodología

El objetivo general de este estudio es analizar la forma en que los gobiernos de Costa Rica y Panamá adaptan sus políticas de educación dados contextos institucionales, políticos, históricos y sociales específicos. El presente estudio abarca dos períodos de gobierno en cada país (*circa* 2004 – 2014). La selección de estos dos países ha sido comisionada al investigador por el Equipo Técnico del Estado de la Región. No obstante, más allá de su proximidad geográfica, ambos países comparten similitudes que los hacen más comparables entre sí que con los países del norte de Centroamérica. Tal vez el aspecto más destacable es el de indicadores de desarrollo humano. Según el índice de desarrollo humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) de 2013, Costa Rica y Panamá registran las cifras más altas de este índice entre los países de Centroamérica y Belice. Como se aprecia en el Gráfico 1, los niveles de desarrollo humano en Costa Rica y Panamá hace que se puedan incluir entre los países de alto desarrollo humano.<sup>6</sup>

### Gráfico 1. IDH en Centroamérica, Belice y Panamá. 2014

---

<sup>6</sup> El IDH mide aspectos relacionados con salud, esperanzas de vida al nacer, educación y estándares de vida, para lo cual toma en cuenta varios indicadores. Por ejemplo, esperanza de vida al nacer, tasas de escolaridad en adultos y el ingreso bruto per cápita (PNUD 2015). El desarrollo económico tiende a estar correlacionado con mayores indicadores de educación y salud (Inglehart & Welzel 2005).



Fuente: Programa Estado de la Nación, 2014, p. 19.

Otras similitudes entre Costa Rica y Panamá están relacionadas con su estructura productiva, al menos en el área de servicios que en términos de ingresos en sus balanzas comerciales son parecidas. Ambos países son también los más competitivos en la Región, de acuerdo con el Índice de Libertad Global y Competitividad Económica (Programa Estado de la Nación 2014, pp.46 y 50–53).

Por otra parte, en otro estudio para el Quinto Informe Estado de la Región, Álvarez et al. (2014) encuentran que, mientras sus vecinos centroamericanos están tratando de universalizar la educación primaria, Costa Rica y Panamá prácticamente han cumplido esa meta y fijan como objetivo la universalización de la matrícula en educación secundaria.

Dadas varias similitudes entre ambos casos, se puede hacer un análisis comparado que se espera nos permita identificar regularidades en los ámbitos de la política que aquí se estudian – 1) la asignación y manejo del presupuesto público destinado a la educación, 2) la modificación de los programas de estudios y 3) la selección y el nombramiento de docentes. Suponiendo que lo demás permanece constante, estas regularidades podrían deberse a la configuración de instituciones de toma de decisión y los actores involucrados en política educativa de cada nación (variables independientes).

Sin embargo, se deben anotar varias desventajas de esta estrategia metodológica. Como con otros estudios observacionales, en el método comparado las conclusiones no son causales, aunque la causalidad se suele sugerir (Lijphart 1971; della Porta 2008). Así, Costa Rica y Panamá tienen diferencias importantes. Un aspecto significativo en el desarrollo del sistema educativo en cada país es el sistema político. En Costa Rica, las principales instituciones encargadas de la política educativa tal como existen a la fecha tienen su mayor desarrollo en el período entre décadas de 1940 y 1970 (Programa Estado de la Nación 2005, 47). Es decir, un período que se caracteriza también por la consolidación de varias instituciones democráticas y de desarrollo de un estado de bienestar que en gran medida son consecuencia de la revolución de 1948 (Programa Estado de la Nación 2001). Mientras que la transición a la democracia en Panamá es más reciente, de 1990 a la actualidad, y se ha dado en condiciones muy diferentes. Si bien, se registran intentos de reforma educativa en la década de 1980, estos estuvieron limitados por el autoritarismo del sistema político (MEDUCA & OEI 2002a).

La comparación dentro del mismo país también es posible en este análisis, dado que se investiga el desarrollo de las políticas a lo largo de varios años, bajo dos cambios de gobierno. Sin embargo, se encuentra que esos cambios tienen poco poder explicativo. Más bien, en la reforma educativa hay un proceso de dependencia temporal. Esto es, en el pasado anterior al período que se estudia en el presente informe se tomaron decisiones que han dado forma a las políticas educativas como existen en la actualidad. En este sentido, es muy difícil determinar puntos de inflexión en el proceso de formación de algunas de las políticas. Por otra parte, las decisiones en materia de política educativa no necesariamente pueden estar originadas por factores domésticos. El contexto internacional podría influir de alguna manera en esas decisiones, por lo que es un factor a tener presente.

El análisis es esencialmente cualitativo. Se basa principalmente en el estudio de documentos oficiales, como normas jurídicas y actas de gobierno, informes de organizaciones internacionales y de sociedad civil, así como también artículos de periódico. Ha sido especialmente importante para esta investigación la utilización de entrevistas semiestructuradas con actores de la política educativa en cada país. Cabe mencionar que una de las limitaciones de este informe es la carencia de datos especialmente en Panamá. En declaraciones fuera de registro varios de los entrevistados para esta investigación afirmaron que es común que en los cambios de gobierno los funcionarios salientes eliminan archivos para evitar verse comprometidos de alguna manera, o facilitarle el trabajo a los funcionarios entrantes, especialmente si son de otro partido político. En este sentido, no hay

muchas fuentes primarias en internet, especialmente, de las décadas de 1990 y 2000. Pero también, existen pocas fuentes donde se analizan datos y políticas educativas desde el punto de vista oficial.

## **4 Síntesis de las políticas educativas**

### **4.1 Costa Rica**

En el período 2006 – 2014 se dan dos cambios significativos en dos áreas de política pública educativa: 1) planes de estudio, 2) incremento del presupuesto a educación y manejo del gasto. En términos de reformas de planes de estudio, los cambios comenzaron en 2006 con el proyecto *Ética, estética y ciudadanía*, cuyo foco de intervención fueron los programas de Educación Cívica, Artes Plásticas, Educación Musical, Educación Física, Artes Industriales y Educación para el Hogar. Conforme el proyecto se fue desarrollando y la política educativa para ese período se terminó de diseñar y aprobar, en 2008, se plantearon cambios en los programas de las materias básicas – Ciencias, Español, Estudios Sociales y Matemáticas.

En materia presupuestaria el cambio de política más sobresaliente se da mediante reforma constitucional, al aumentarse de un 6% a un 8% del producto interno bruto (PIB) del país de lo presupuestado para educación, a partir de 2012 de forma gradual y de forma obligatoria a partir de 2014. Por otra parte, el MEP realizó un proceso de reestructuración institucional. Se espera que uno de los aspectos sobre el cual este proceso tenga un impacto sea en la planificación y ejecución del gasto.

En lo que respecta a selección y contratación de personal docente se han llevado a cabo algunos cambios pequeños que han posibilitado disminuir el número de funcionarios contratados como interinos. Sin embargo, este un tema donde en general ha habido pocas reformas debido a la complejidad de los sistemas de contratación, persistencia en el tiempo de las instituciones y la multiplicidad de actores y preferencias que dificultan la reforma.

### **4.2 Panamá**

Durante el período de estudio se dan reformas significativas en dos áreas de interés para el presente trabajo: 1) planes de estudio y 2) selección y contratación docente. En cuanto al primer elemento, se realizan cambios en cuanto a la orientación de los programas. Es decir, se intenta que los docentes impartan lecciones siguiendo un enfoque de competencias. Además, en secundaria se reestructuran los bachilleratos reduciendo de 65 a 15 modalidades de bachillerato.

Con respecto a selección de personal docente, en 2009 comienza a impartirse la carrera de licenciatura en pedagogía en el Instituto Pedagógico Superior “Juan Demóstenes Arosemena” (la Escuela Normal), bajo responsabilidad académica de la Universidad de Panamá. Esto con el objetivo de darle carácter universitario a la carrera docente. En cuanto a contratación de los docentes, en 2012 se implementa un nuevo sistema de contratación de personal utilizando la plataforma de internet del Ministerio de Educación (MEDUCA). En el tema presupuestario, no se llevan a cabo reformas institucionales.

## **5 El contexto internacional**

El Foro Mundial sobre la Educación del año 2000 celebrado en Dakar adoptó el “Marco de Acción de Dakar - Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes”.<sup>7</sup> A partir de este evento se organizaron grupos de trabajo nacionales (Foros Nacionales de Educación), con participación de sociedad civil, pero coordinados por los ministerios de educación de cada país. En este foro, y en el Plan de Acción Regional de las Américas que le antecedió, los gobiernos se comprometieron a desarrollar acciones tendientes a aumentar la inversión en educación y mejorar la calidad de la educación (UNESCO 2000).

Se podría afirmar que el compromiso a través de estos acuerdos y la incidencia de los Foros Nacionales han contribuido de alguna manera a que los gobiernos panameño y costarricense en años recientes hayan realizado reformas como las descritas en la sección anterior. Las organizaciones internacionales, a veces a través de organizaciones domésticas, tienen un reconocido papel en la transmisión de normas y conocimiento hacia los gobiernos (Finnemore 1993). Sin embargo, usualmente es un proceso lento de construcción social a través de procesos de incidencia que buscan influir en gobiernos nacionales, muchas veces con recursos de poder limitado. La UNESCO ha contribuido a la transmisión de conocimiento técnico en pedagogía a Panamá y Costa Rica.<sup>8</sup> También, en el caso de Panamá, como se verá más adelante, el Banco Interamericano de Desarrollo Económico y el Banco Mundial han brindado cooperación técnica y financiera para desarrollar infraestructura y contratar consultorías para la reforma de programas de estudio. Además, se ha encontrado evidencia de interacción entre organización no gubernamentales (ONG) panameñas, vinculadas al sector empresarial, con una

---

<sup>7</sup> Este Foro fue organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y asistieron representantes de los gobiernos y de sociedad civil.

<sup>8</sup> También estas organizaciones contribuyen a la transmisión de valores. Por ejemplo, en entrevista con la ex Ministra de Panamá, Lucy Molinar (2009–2014), ella afirmó que representantes de Naciones Unidas han tratado de influir para que se incorporen temas de educación sexual que para la ex Ministra no estaban en sintonía con los valores y las costumbres de la sociedad panameña, por lo que en su Ministerio abogaron por una educación sexual “a la panameña” (Molinar 2014a).

ONG internacional, la Plataforma Regional sobre Educación en América Latina. Esta influencia internacional en el caso de Panamá seguramente se debe a su proceso de democratización. Usualmente, los países de democratización reciente tienden a recibir más asistencia técnica y financiera de actores internacionales públicos y privados (Carothers 1999).

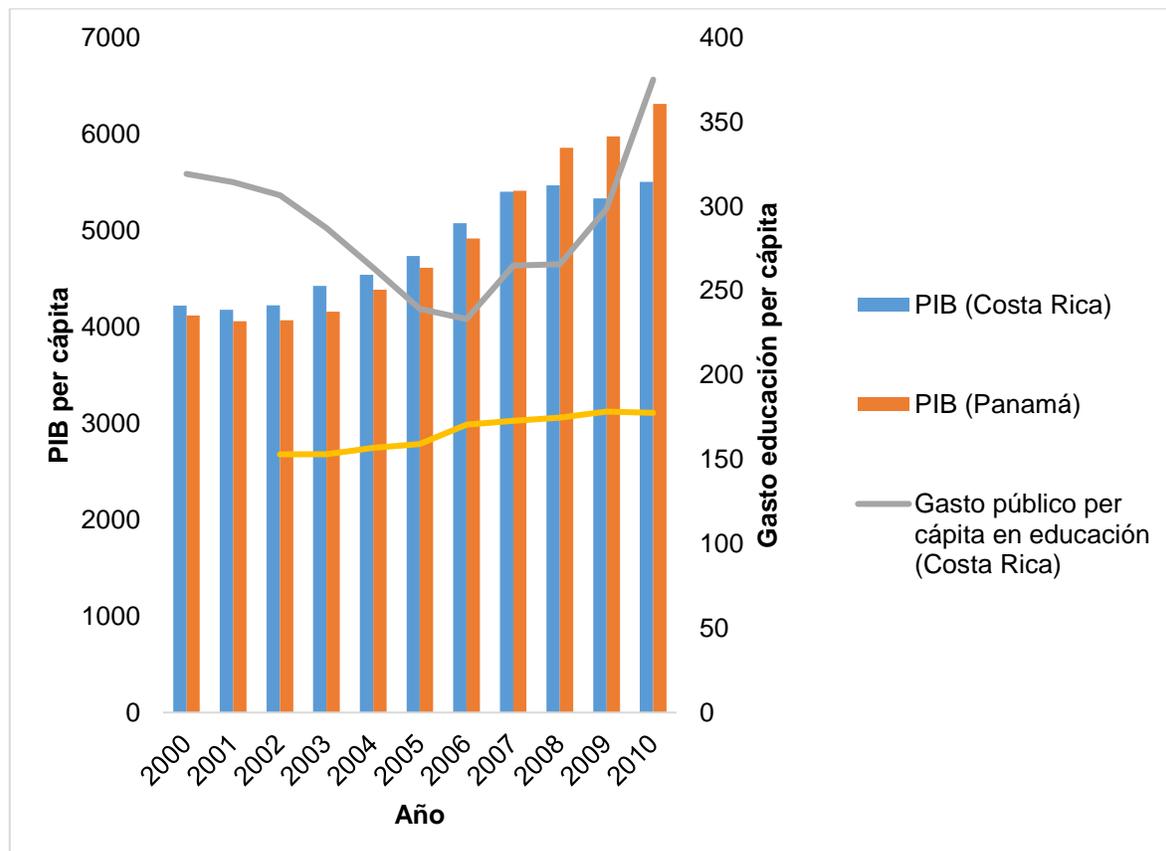
Los Foros Nacionales se han constituido como órganos intersectoriales del estado de la educación en cada país y de asesoría para los ministros. De alguna manera estos foros informan y orientan las decisiones. Tanto en Costa Rica y Panamá se han realizado durante la década de 2000 y en ambos casos, actores de sociedad civil y de los ministerios han coincidido en la necesidad de aumentar los presupuestos de educación, la calidad docente y la creación de planes de estudio que contribuyan a mejorar el rendimiento estudiantil (Castillo 2013; MEDUCA 2014b; MEP 2006). Sin embargo, ha habido diferencias sobre qué tipo de enfoque constructivista se les debe de dar a los planes de estudio y las prioridades de política. Así, al menos en Panamá, se encuentra que no siempre hay coincidencias entre los acuerdos generados en los foros nacionales – y otras instancias de participación – y las prioridades del Ministerio de Educación, lo que ha generado cierto grado de descontento por parte de sectores de la sociedad civil, especialmente gremios magisteriales (Castillo 2013; FETEP/AEVe 2014; Pino 2014).

Otro factor ligado al sector externo que también puede tener peso en dar impulso a las reformas es el de mayor inserción económica internacional. Ansell (2010) muestra estadísticamente que los países más abiertos al comercio exterior tienden a aumentar más el gasto público en educación. De acuerdo con este autor, esto se puede explicar a partir de que algunos gobiernos buscan mayor competitividad de sus economías. Entonces, mayor inserción económica demandaría una población con más preparación para competir en los mercados internacionales. En Costa Rica y Panamá un aumento en el gasto en educación parece coincidir con decisiones significativas de política comercial. Por una parte, la expansión del Canal de Panamá, política que se aprobó por referéndum en 2006, y, por otra, la firma y ratificación de tratados comerciales en ambos países con Estados Unidos.<sup>9</sup> En el Gráfico 2 se observa que parece existir un crecimiento más pronunciado tanto del PIB per cápita, como del gasto en educación, después de 2005. En Panamá el crecimiento del PIB es mayor. Sin embargo, el aumento del gasto en educación es más pronunciado en Costa Rica.

---

<sup>9</sup> En Costa Rica el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y Estados Unidos se ratificó, mediante referéndum, en 2007 y entró en vigencia en 2009. El Congreso de Panamá aprobó en 2007 el Tratado de Promoción Comercial con Estados Unidos, mientras que el Congreso de Estados Unidos lo aprobó en 2011.

**Gráfico 2. Gasto en educación y PIB per cápita en Costa Rica y Panamá<sup>a/</sup>. 2000-2010**  
(en dólares)

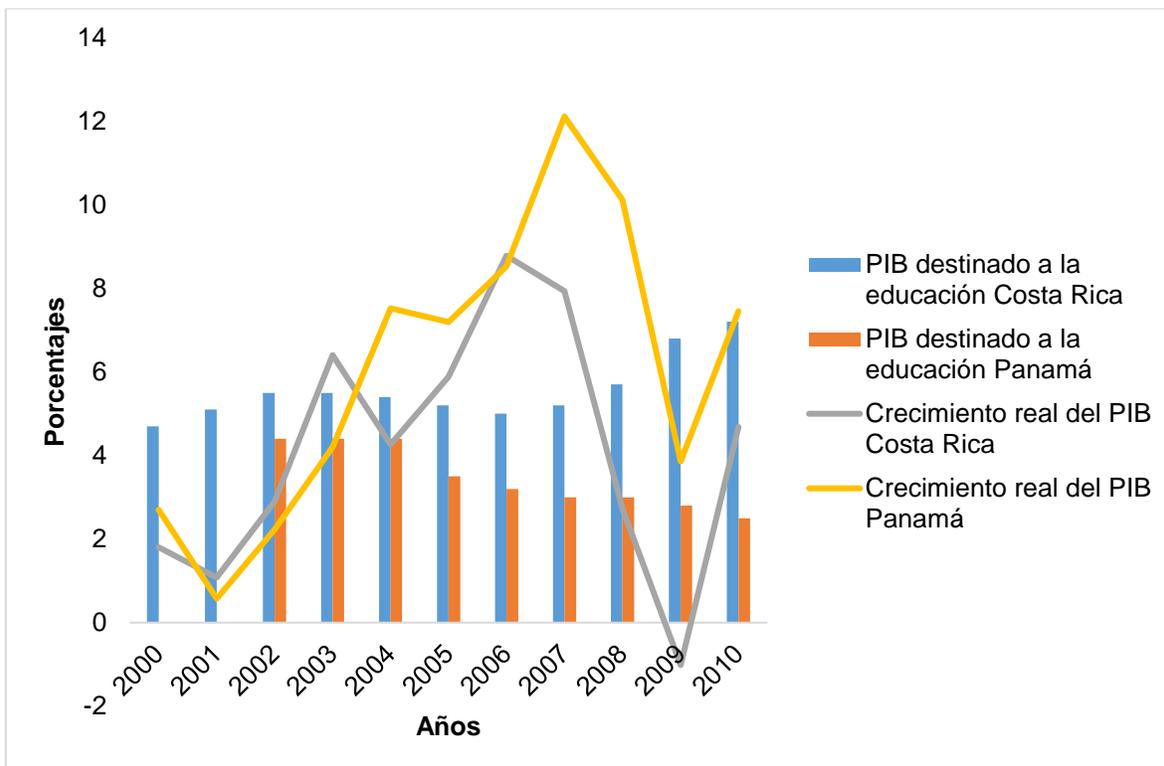


a/ las cifras de gasto público en educación en Panamá para el año 2010 son proyecciones. En el caso de Costa Rica, las cifras fueron convertidas a dólares utilizando datos de tipo de cambio del anexo estadístico de varios informes del Estado de la Nación.

Fuentes: datos de PIB, Programa Estado de la Nación (2014); datos de gasto en educación, MEDUCA (2010) y Estado de la Nación (2008, 2011b).

En Panamá el aumento en el gasto en educación en términos reales no va de la mano con mayor crecimiento de la producción, como en el caso de Costa Rica, que lo ha hecho un ideal plasmado en su constitución. Sin embargo, en el Gráfico 3 se observa el alto crecimiento económico que ha tenido Panamá durante la década de 2010. Lo que sugiere que ha habido crecimiento en el gasto en educación porque también aumentan los ingresos del Estado, como resultado del ciclo económico. Es interesante destacar que en 2009, a pesar de la caída del crecimiento económico debido a la recesión mundial, en Costa Rica el mayor gasto en educación se da ese año, cuando se reporta crecimiento negativo. Mientras que las autoridades panameñas se decantaron por reducir el gasto en educación. Tómese en cuenta que en 2008 se aprobó en Panamá una Ley de Responsabilidad Social Fiscal que institucionaliza la disciplina fiscal obligando al gobierno a mantener un déficit no mayor de 1% a menos que el crecimiento de su producción sea mayor también de 1% (FMI 2009).

**Gráfico 3. Crecimiento real del PIB y porcentaje del PIB destinado a educación en Costa Rica y Panamá<sup>a/</sup>. 2000-2010**



a/ las cifras de gasto público en educación en Panamá para el año 2010 son proyecciones.  
 Fuentes: datos de crecimiento del PIB, Estado de la Nación (2014); gasto en educación en Costa Rica, Estado de la Nación (2011b, 2013), gasto en educación en Panamá, MEDUCA (2010).

Por el contrario, la política fiscal de Costa Rica fue expansionaria durante la recesión. Se sabe que el gobierno de Óscar Arias Sánchez (2006-2010) aplicó políticas de expansión fiscal buscando aplacar los efectos de la recesión en la economía costarricense (CRHoy 2015). Esto coincide con el aumento en el gasto de educación el mismo año (2009). Sin embargo, los años siguientes (no se muestran en el gráfico) se mantuvo un nivel de gasto en educación parecido (alrededor de 7% del PIB). También coincide con el Plan Nacional de Desarrollo, presentado en 2007, donde se había comprometido a aumentar el gasto en educación cumpliendo el precepto constitucional (MIDEPLAN 2007). Se podría argumentar que en Costa Rica el hecho de que exista mayor estado de bienestar contribuye a explicar el fenómeno del aumento en educación y no la inserción internacional. Sin embargo, debe considerarse que el mandato constitucional del 6% existía desde 1996 pero no fue sino hasta 2009 que se cumplió por primera vez.

## **6 Costa Rica: Período 2006-2014**

### **6.1 Contexto nacional**

Durante el siglo XX, en Costa Rica hubo un período de dictadura entre 1917 y 1919 y luego una breve pero sangrienta guerra civil en 1948. En contraste, los otros países del istmo atravesaron durante ese siglo por períodos largos de autoritarismo y dictadura militar. En la primera mitad de la década de 1940, se dan cambios importantes en materia laboral (se emite el Código de Trabajo) y social (se incorpora a la Constitución un Capítulo de Garantías Sociales, resultado entre una alianza del gobierno de Rafael Ángel Calderón Guardia, la Iglesia Católica y el Partido Comunista (Rojas Bolaños 1978). Esta es una década turbulenta que termina con la revolución de 1948. Sin embargo, también el entramado institucional costarricense va tomando forma a partir de cambios como los recién mencionados en materia laboral y social.

Después de la revolución, el Estado costarricense crece considerablemente, convirtiéndose en un importante empleador de la fuerza laboral en ese país, inclusive a través de empresas públicas. Al mismo tiempo, las siguientes tres décadas también se caracterizan como un período de consolidación democrática, lo que implica estabilidad y confianza en varias de las instituciones que surgen después del conflicto y otras que existían anteriormente (Programa Estado de la Nación 2001, 120–125). Estos dos aspectos, Estado de bienestar<sup>10</sup> y consolidación democrática, son importantes destacarlos para el análisis que presentaremos en las secciones siguientes. Estos de alguna manera han alimentado la formación de una grande pero relativamente balanceada estructura corporativista, si se compara con los demás países de la Región. Es decir, la política pública en el Estado costarricense está fuertemente influenciada por grupos como sindicatos y empresarios, que ven representados sus intereses a través de complejas redes institucionales (Programa Estado de la Nación 2011a, 384–387). En este sentido, podemos esperar que los grupos de interés tengan la capacidad de plantear puntos de veto a políticas educativas. Esto estaría potenciado tal vez por el uso de la vía de la jurisdicción constitucional. Como muestran Wilson y Rodríguez Cordero (2006), desde la inepción de la Sala Constitucional en 1989, la posibilidad de los movimientos sociales de ejercer influencia en la política pública estratégica del gobierno ha crecido considerablemente.

---

<sup>10</sup> En este informe, se utiliza una definición bastante libre de Estado de bienestar. Con este término se trata de enfatizar los aspectos de inclusividad social y laboral, inclusive en ámbitos que tradicionalmente se asocian con el sector privado. Existe una amplia literatura al respecto que para propósitos de este informe no viene al caso discutir.

### 6.1.1 *El contexto de la política educativa en el período de estudio*

El período 2006–2014 se caracteriza por tener dos gobiernos con el mismo partido político, Liberación Nacional, al mando del Poder Ejecutivo. Si bien hubo cambio de presidentes,<sup>11</sup> la Administración de Laura Chinchilla Miranda (2010–2014) decide conservar a varios ministros del gobierno de Oscar Arias Sánchez (2006–2010), entre ellos el de Educación Pública, Leonardo Garnier Rímolo, economista también miembro de Liberación Nacional. Liberación Nacional es un partido que se fundó bajo la doctrina de la socialdemocracia. No obstante, en años recientes se ha cuestionado su adherencia a esa doctrina debido a políticas neoliberales adoptadas por los gobiernos liberacionistas desde la década de 1980, como son procesos de apertura comercial y disminución de la participación del Estado en la economía a través de empresas públicas (Sánchez 2007).

Los fundamentos de las políticas públicas educativas del período 2006–2010 comienzan a formarse en agosto de 2005, cuando el CSE le encarga al entonces Ministro de Educación, Manuel Antonio Bolaños, realizar una convocatoria abierta a la sociedad costarricense para construir un Acuerdo Nacional sobre Educación (ANE). 50 representantes entre académicos y técnicos de universidades, del Ministerio de Educación Pública, de gremios de educadores, de ONG vinculadas al campo educativo fueron juramentados en diciembre de 2005 para discutir y plantear propuestas en las siguientes áreas (Barrantes Santamaría 2006; MEP 2006):

- Calidad y pertinencia de la educación costarricense.
- Acceso y equidad al sistema educativo costarricense.
- Participación protagónica de la comunidad y la familia en el proceso educativo.
- Financiamiento de la educación costarricense.
- Actualización y armonización de la legislación del sistema educativo costarricense.
- Capacidad institucional y profesional del Ministerio de Educación Pública.

Algunos de los compromisos asumidos dentro del ANE fueron retomados en el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Arias Sánchez (2006-2010), como fue el llegar al gasto en educación equivalente al 6% del PIB según se estableció constitucionalmente en 1997, pero que nunca se había cumplido (CSE 2011b; MIDEPLAN 2007).

---

<sup>11</sup> En Costa Rica los presidentes de la República se eligen por períodos de cuatro años y no pueden optar por la reelección de manera inmediata, sino después de ocho años de haber dejado su cargo.

## 6.2 Procesos de formación de políticas

### 6.2.1 *Los actores formales de las políticas*<sup>12</sup>

El artículo 81 de la Constitución Política de Costa Rica establece que “la dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo”. En concreto, la dirección de la enseñanza oficial corresponde al Consejo Superior de Educación (CSE). El artículo 2 de la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación (Ley 1362, de 1951) establece que “deberá participar activamente en establecimientos de planes de desarrollo de la educación nacional, en el control de su calidad y buscará no solo su desarrollo armónico, sino su adaptación constante a las necesidades del país y a los requerimientos de la época”. En el artículo 3 de la misma norma se instituye al Ministerio de Educación Pública (MEP) como responsable de la “ejecución de los planes, programas y demás acuerdos emanados del Consejo Superior de Educación”. A estos actores se puede agregar, para las materias de contratación y presupuestación, al Servicio Civil y al Ministerio de Hacienda.<sup>13</sup>

El CSE está compuesto de la siguiente manera: a) el Ministro de Educación Pública, quien lo preside; b) dos exministros de Educación Pública, designados por el Poder Ejecutivo; c) un integrante nombrado por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica (UCR); d) un representante del tercer ciclo de la Educación General Básica y de la Educación Diversificada, nombrado por los directores de los colegios de estos ciclos; e) un representante de I y II ciclos de la Educación General Básica y preescolar, nombrado por los directores regionales, supervisores y directores de las escuelas de I y II ciclos de la Educación General Básica del país; f) un integrante designado por las organizaciones de educadores inscritas conforme a la ley, nombrado por sus correspondientes directivas.

Además de la Ley 1342, el funcionamiento del CSE está normado por el Reglamento del Consejo Superior de Educación y sus reformas (Decreto Ejecutivo 14, de 1953).<sup>14</sup> Con respecto al nombramiento de algunos de los miembros del CSE, el Reglamento plantea de manera muy general que los miembros del tipo d), e) y f) tienen autonomía en su forma de elección (art. 4 de la Ley 1362). El Decreto

---

<sup>12</sup> Los lineamientos generales que rigen la educación costarricense están enmarcadas dentro del Título VII de la Constitución Política, dedicado a la educación y la cultura, y la Ley Fundamental de Educación, de 1957 (Programa Estado de la Nación 2005, 49). A estas se le agregan otra serie de leyes y reglamentos, como son los de Creación del Consejo Superior de Educación (Ley 1362, de 1951), el Código de Educación y la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública (Ley 3481, de 1965 – Ley 3481, de 1965, en adelante, LOMEPE).

<sup>13</sup> Estos dos actores formales serán abordados en las secciones correspondientes a política de selección y contratación de personal docente y presupuestación.

<sup>14</sup> En febrero de 2014 se publicó una reforma integral a este Reglamento. Al respecto, consúltese MEP (2014a).

Ejecutivo 7, de 1964, (Procedimiento para llenar vacantes en el Consejo Superior de Educación) es más específico. Cuando se presentan vacantes para esos puestos, el MEP encarga a una Comisión Coordinadora la administración del proceso electoral. El artículo 3 de este Decreto señala cuáles son los pasos a seguir. El Decreto en cuestión ha sido complementado por reglamentos que la Comisión Coordinadora elabora, que luego son aprobados y publicados por el CSE previo a cada elección. Los mismos norman distintos aspectos relacionados a cada proceso electoral, entre otros, las campañas de los candidatos y la fiscalización de la votación y conteo de los votos.

En el Reglamento del CSE (Decreto Ejecutivo 14, de 1953) también se regulan otros aspectos. Entre otros, el nombramiento de un Secretario General, quien entre otras asignaciones, administra la oficina del CSE en el MEP y asiste a las reuniones del Consejo con derecho a voz, pero sin voto. Los suplentes pueden asistir a las reuniones del CSE y tienen derecho a voz, pero solamente podrán votar sobre un asunto cuando estén reemplazando a un miembro propietario (por ausencia justificada o injustificada, o llegada tardía del propietario). Los miembros del CSE reciben dietas por cada sesión que asisten. Deberán realizarse seis sesiones ordinarias por mes y el Presidente (es decir, el Ministro de Educación) podrá convocar sesiones extraordinarias; también pueden convocar al menos tres miembros del CSE. Para formar quórum se necesitan al menos cinco miembros y la mayoría de decisiones se toman por mayoría simple de los presentes, excepto para la aprobación de acuerdos y para la alteración del orden del día, que requieren el voto de dos terceras partes de todos los miembros del CSE. También se reglamentan aspectos relativos a la formación de comisiones, que deben contar con tres miembros que pueden ser suplentes.

Cabe señalar que al CSE se le ha criticado su concentración de poder en materia de diseño de las políticas públicas de educación, así como una limitada capacidad técnica y financiera (CGR 2006; Programa Estado de la Nación 2005, 49–50). Para algunos, el hecho de que algunos de quienes integran el CSE son subalternos del Ministro le da a este mayor poder de decisión (Arce Gómez 2012; Badilla Saxe 2013). Sin embargo, no contamos con evidencia suficiente para respaldar o rechazar esta hipótesis.<sup>15</sup> No obstante, en la práctica el papel del CSE tiende a estar concentrado en la discusión y aprobación de las políticas del MEP, entre éstas, los planes de estudio de la educación general básica y diversificada; así como de la educación parauniversitaria y la política de infraestructura educativa (art. 8, Reglamento del CSE). A este respecto, el Ministro y su equipo

---

<sup>15</sup> En respuesta a estos cuestionamientos, el ex Ministro de Educación, Leonardo Garnier Rímolo (2006 – 2014), en entrevista para el presente informe, desestima que el hecho que hayan empleados del MEP dentro del CSE sea un factor de peso en las discusiones y votaciones de las directrices de este organismo (Garnier 2014).

cercano de trabajo tienen un papel preponderante en la orientación que van a tener las políticas educativas, su planificación, ejecución y evaluación (Cruz 2014; Garnier 2014; Pacheco 2014).

En cuanto las estructuras intermedias de toma de decisión, ejecución y evaluación de las políticas, en general estas han tendido a tener una forma jerárquica y centralizada. La Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública (LOMEP, art. 13 y siguientes) define una organización interna que con algunos cambios recientes mediante decreto conserva una estructura jerárquica. En 2006, el MEP inició un proceso de reorganización institucional afectando la organización central del Ministerio y las direcciones regionales. El proyecto de reorganización institucional del MEP, así como otros ministerios, fue una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Arias Sánchez (2006-2010). El objetivo era transformar la cultura organizacional que, en opinión de los proponentes era dispersa y fragmentada (MEP 2014b).

Durante el período de estudio, se reorganizaron los viceministerios y direcciones encargados de la ejecución y evaluación de los tres ámbitos de política que estamos analizando. Pero al mismo tiempo se reestructuró la relación de las oficinas centrales con las direcciones regionales, a través de una reorganización geográfica y promoviendo lo que ellos denominan “autonomía relativa de las comunidades educativas”. Este concepto implica realizar transferencia de algunas competencias a las comunidades para que administrativos, padres de familia, cuerpo docente y estudiantes participen en la gestión del sistema educativo dentro de sus comunidades (CSE 2010; MEP 2014b, 463). Por ejemplo, a solicitud de los pobladores se aprobó un programa bilingüe español-italiano en secundaria para la comunidad de San Vito de Coto Brus, en donde muchos de sus pobladores son descendientes de italianos. Sin embargo, se podría afirmar que actores no organizados, padres de familia y los mismos estudiantes tienen poca o ninguna intervención en la formación de política pública (Garnier 2014). Entonces, casos como el de este programa bilingüe en San Vito de Coto Brus tienden a ser la excepción y no la norma.

### *6.2.2 Influencia de grupos de interés en los PFP*

Como se verá más adelante, aparte de los actores formales descritos anteriormente, en la política educativa destacan los gremios magisteriales, específicamente, en dos áreas: 1) reforma de los planes de estudio (aunque en menor medida) y 2) la estabilidad de la política de contratación y selección docente. Al mantenimiento del status quo en este ámbito también contribuyen los intereses de algunas universidades encargadas de formar el personal docente. El sector eclesiástico ha buscado intervenir en la elaboración y posterior

implementación de programas de estudio de educación sexual, aprobados en 2012. Sin embargo, sus esfuerzos fueron desestimados por la vía de la jurisdicción constitucional. No se encuentra evidencia de intervención de este actor en otras áreas. El empresariado por su parte, más allá de discusiones ocasionales en foros de opinión, no parece haber tenido un papel muy destacado, aunque no debe descartarse de que ejerza influencia permanente para que las políticas educativas tengan una dirección específica.<sup>16</sup> A continuación, se hace una descripción breve del movimiento magisterial debido a la importancia que éste tiene sobre la política educativa.

En términos comparativos, Alexander (2008) considera que el movimiento obrero en Costa Rica tiende a ser bastante fuerte a nivel centroamericano. Esto estaría dado por el hecho que hemos mencionado (sección 6.1), de que el sector público costarricense creció considerablemente a la par de un Estado de bienestar y la institucionalización de otras instituciones democráticas. El movimiento obrero docente no es menos importante. De acuerdo con Fischer-Bollin (2008), a finales de 2000 cinco gremios educativos tenían mayor influencia: 1) la Asociación Nacional de Educadores (ANDE); 2) el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO); 3) la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE); 4) el Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC); y el Sindicato Patriótico de la Educación (SINPAE).

El COLYPRO ha mantenido una vocación de representación de la profesión docente. Sin embargo, esta organización se ha mantenido al margen de la representación de los intereses obreros de los docentes (Fischer-Bollin 2008, 21). Pareciera ser, además, que su participación es muy poca o nula en la discusión de las políticas educativas (Venegas Renault 2014). De los otros gremios descritos en el párrafo anterior, ANDE, APSE y el SEC son los que poseen mayor representación a nivel nacional y mayor impacto en las políticas públicas.<sup>17</sup> La ANDE se constituyó en la década de 1940. Mientras que la APSE se conformó en 1955, a partir de un grupo de miembros de la ANDE que consideraron que los intereses de los educadores de secundaria estarían mejor representados a partir de su propia asociación (Abarca 2005a). A diferencia de la ANDE y el APSE, el SEC se constituyó legalmente en 1969 como sindicato y, por tanto, con vocación

---

<sup>16</sup> Sin embargo, se puede mencionar que, en opinión del ex Ministro del MEP, Leonardo Garnier Rímolo, históricamente, el sector empresarial en Costa Rica ha concebido la educación como inversión y no como un gasto público, por lo que durante su ministerio no encontró oposición a aspectos tales como el aumento del gasto en este rubro por la vía de reforma constitucional. Eso sí, siempre y cuando aumentar el gasto en educación no signifique la creación de impuestos que pueden afectar los intereses del sector empresarial (Garnier 2014; Mora 2014).

<sup>17</sup> Según el estudio citado, el SINPAE tiene poca trascendencia a nivel nacional en la política educativa (Fischer-Bollin 2008, 24).

política de la clase obrera magisterial.<sup>18</sup> Si bien la APSE y la ANDE legalmente no se constituyeron como sindicatos sino más bien como asociaciones, en la práctica, han mantenido cierta vocación sindical. En el caso de la ANDE, esta organización cambió su personería jurídica por la de sindicato en enero de 2015, después que una reforma legal a través de la Asamblea Legislativa, en 2012, se lo permitiera (Mena 2015).

De acuerdo con Fischer-Bollin (2008), pocas veces el movimiento magisterial actúa como un cuerpo unitario y cuando lo hace es de acuerdo a las circunstancias. Es decir, las distintas organizaciones magisteriales tienden a reaccionar en defensa de los intereses de sus propios agremiados y la cooperación entre organizaciones es solamente esporádica. Por otra parte, según la misma obra citada, los gremios magisteriales no tienden a estar aliados con partidos políticos, aunque algunos de sus miembros sí lo estén.

Las leyes y los reglamentos que rigen el servicio civil y el capítulo de carrera docente en Costa Rica son muy complejas (véase sección 6.2.5). De acuerdo con Fabio Flores y Ligia Espinoza del Área de Carrera Docente, Dirección Nacional de Servicio Civil, la reforma institucional en este campo es poco viable. Esto porque un gobierno que quisiera reformarlas tendría que realizar modificaciones a la Ley del Servicio Civil. Para estos funcionarios, posiblemente los gremios docentes presentarían oposición (Flores Rojas & Espinoza 2014).

### 6.2.3 *El PFP de los planes de estudio*

El Ministro de Educación, Leonardo Garnier Rímolo, tendría en el proyecto *Ética, estética y ciudadanía* (EEC) un papel de liderazgo en la ideología del proyecto. La idea del mismo se habría originado en el libro de Fernando Savater *El valor de elegir*, en donde el autor propone que en una época de incertidumbre donde muchas personas dan gran valor a los objetos materiales, la ética y la estética brindan criterios para orientar las vidas de las personas. Garnier agregaría el concepto de ciudadanía como un tercer pilar (MEP, 2014b, p. 3). De acuerdo con sus proponentes:

Los objetivos de esta propuesta curricular se enfocan en hacer que el estudiante y la estudiante aprendan a disfrutar de lo importante de la vida, así como a entenderlo y apreciarlo; que se apropien de todo lo aprendido para expresarse e

---

<sup>18</sup> La razón de que ANDE y APSE podría deberse a la estigmatización hacia los sindicatos en las décadas de 1920 y 1930, que eran asociados con movimientos comunistas. En esa época, al movimiento magisterial se le prohibió declarar beligerancia política (Abarca 2005a, 2005b). Por otra parte, desde esa época y, por lo menos, hasta la década de 1970 los gobiernos buscaron formas de restar influencia a los sindicatos a través de otro sistema de organización e incentivos como asociaciones, cooperativas y movimientos solidaristas (Alexander 2008; Rojas Bolaños 1978).

integrarse mejor al mundo. Para ello no solo variaron los temas de estudio, sino también la forma de impartirlos y de evaluarlos (MEP, 2014b, p. 5).

El proyecto se enfocó en Artes plásticas, Educación Cívica, Educación Musical, Educación Física, Artes Industriales y Educación para el Hogar ya que se consideró que estas eran las materias que tenían más potencial para desarrollar los objetivos generales de la propuesta. En términos generales, el diseño curricular propuesto, se fundamenta en los tres pilares que han sido definidos en la política educativa nacional desde 1994: el humanismo, el racionalismo y el constructivismo. De este modo, se busca que los nuevos programas fomenten valores y actitudes éticos, estéticos y ciudadanos que, en teoría, contribuirían al desarrollo personal y comunitario del estudiante. Algunos ejemplos son, el reconocimiento de lo afectivo y emocional como elementos consustanciales de los procesos de aprendizaje; la actividad lúdica como medio de formación y la utilización de experiencias cotidianas como estrategias de aprendizaje. En este sentido, se pretende que en las clases los docentes se conviertan en facilitadores y orientadores de los estudiantes, más allá de maestros que dictan las clases. Para ello, se incorporan las metodologías de aprendizaje por proyectos y la técnica del taller. El objetivo es que el estudiante aprenda haciendo y que este disfrute de ese proceso de obtención del conocimiento. Por otra parte, se pretende que el mismo estudiante se conciba como sujeto y centro de ese aprendizaje (MEP 2014b, 35–36).<sup>19</sup>

De las reformas a este grupo de materias, posiblemente la que más destaca al diferenciarse con los programas antecedentes es la introducción de la materia Educación para la Vida Cotidiana. Esta asignatura que se introdujo en 2011 para impartirse en secundaria reemplaza lo que anteriormente se conocía como Educación para el Hogar. Se argumentó que el anterior esquema con que se había venido impartiendo esa asignatura tenía una orientación de roles de género tradicionales no acordes con la sociedad contemporánea (por ejemplo, preparar a las mujeres para tareas domésticas u oficios como costura). Con Educación para la Vida Cotidiana se busca desarrollar habilidades prácticas en hombres y mujeres, como son cocina, costura y manualidades, hábitos de higiene y alimentación saludable; además de finanzas.

En 2008, el equipo de Desarrollo Curricular del MEP, comienza a presentar al CSE las reformas a los planes de estudio contempladas en el proyecto *Ética, estética y ciudadanía*. Posteriormente, el Ministro presentó la propuesta al CSE para reformar las demás materias de primaria y secundaria. Las reformas curriculares a

---

<sup>19</sup> Los principales cambios a las materias incluidas originalmente en el proyecto *Ética, estética y ciudadanía*, así como las reformas posteriores a las demás materias se pueden consultar en un informe preparado por el MEP, disponible en línea (MEP 2014c).

estas materias comienzan a discutirse en el CSE en 2009, la primera, en los programas de III y IV ciclo de español.

Dentro del grupo de las materias básicas, destacan varios cambios realizados a los programas de estudio. En Español para secundaria se introduce el tema de pensamiento lógico. Para esta misma materia en primaria, el CSE en 2013 aprobó la introducción del enfoque de lectoescritura. Este se relaciona con la aprobación automática de primero a segundo grado. Además, se sustituyeron algunas de las obras literarias que los estudiantes debían de leer. De acuerdo a sus defensores, esta decisión se fundamenta en investigaciones recientes en neurociencias que demuestran que la lectoescritura se desarrolla de manera continua más o menos entre el preescolar y el Primer Ciclo (MEP, 2014b, p. 24). En Matemáticas se redujo el número de temas, procurando que el profesor profundice en algunos pocos contenidos en lugar de estudiar varios de manera superficial. Al mismo tiempo se incluyeron la probabilidad y la estadística como nuevos temas de estudio. Como en las demás materias, se pretende que el docente parta de las vivencias concretas de los estudiantes, generando argumentación en clase y u conceptos más abstractos de las matemáticas aunque de manera aplicada. En Ciencias se argumentó que los programas anteriores no contribuían lo suficiente al desarrollo de habilidades científicas. Los nuevos programas harían énfasis en la indagación. En Estudios Sociales y Cívica, se revisaron algunos de los temas.

Por último, uno de los aspectos más controvertidos, como se estudiará más adelante, es la introducción de la materia Educación para la Afectividad y la Sexualidad. Esta asignatura se incorporó como un tema a estudiarse en las clases de Ciencias en secundaria. Se argumentó que la educación sexual que se venía desarrollado en Costa Rica consistía básicamente en un “proceso informativo y centrado en su dimensión biológica” (MEP 2012, 36). Si bien este elemento se consideró fundamental, se planteó que las dimensiones afectivas y formativas estaban ausentes. Desde este punto de vista, se incluyó el estudio de temas relacionados con el afecto, el cariño, el amor y el placer (MEP 2014c, 103).

Por otra parte, cabe destacar reformas en los mecanismos de evaluación y promoción aplicables a todas las materias. En primer lugar, tomando en cuenta la trimestralización del ciclo lectivo, independientemente de si el estudiante aprobaba primer y segundo trimestre, si reprobaba el tercer trimestre se reprobaba el año completo. Con la reforma se toma la nota ponderada de los tres trimestres. En segundo lugar, ahora se permite que los estudiantes de secundaria que reprueban una materia no tengan que repetir el año completo, con lo que pueden continuar adelantando en las materias que si aprobaron. Por último, se separó la evaluación en conducta de la evaluación del aprendizaje académico, con lo cual se pretende que docentes y administrativos busquen alternativas correctivas a los problemas

de conducta de algunos estudiantes sin recurrir al castigo que implicaba anteriormente la nota de conducta.

#### 6.2.3.1 *Las fases en la reforma de los planes de estudio*

En esta sección se presenta un modelo que sintetiza los cambios que consideramos más importantes en el PFP de las reformas de los planes de estudio. El modelo se apoya parcialmente en el esquema de fases de la política (sección 2.1). La mayoría de las reformas a los planes de estudio se desarrollaron en un proceso similar al que se presenta en el Diagrama 2. Sin embargo, en materias como Matemáticas y Educación para la Sexualidad y la Afectividad hay algunas diferencias en el proceso que detallamos a continuación.

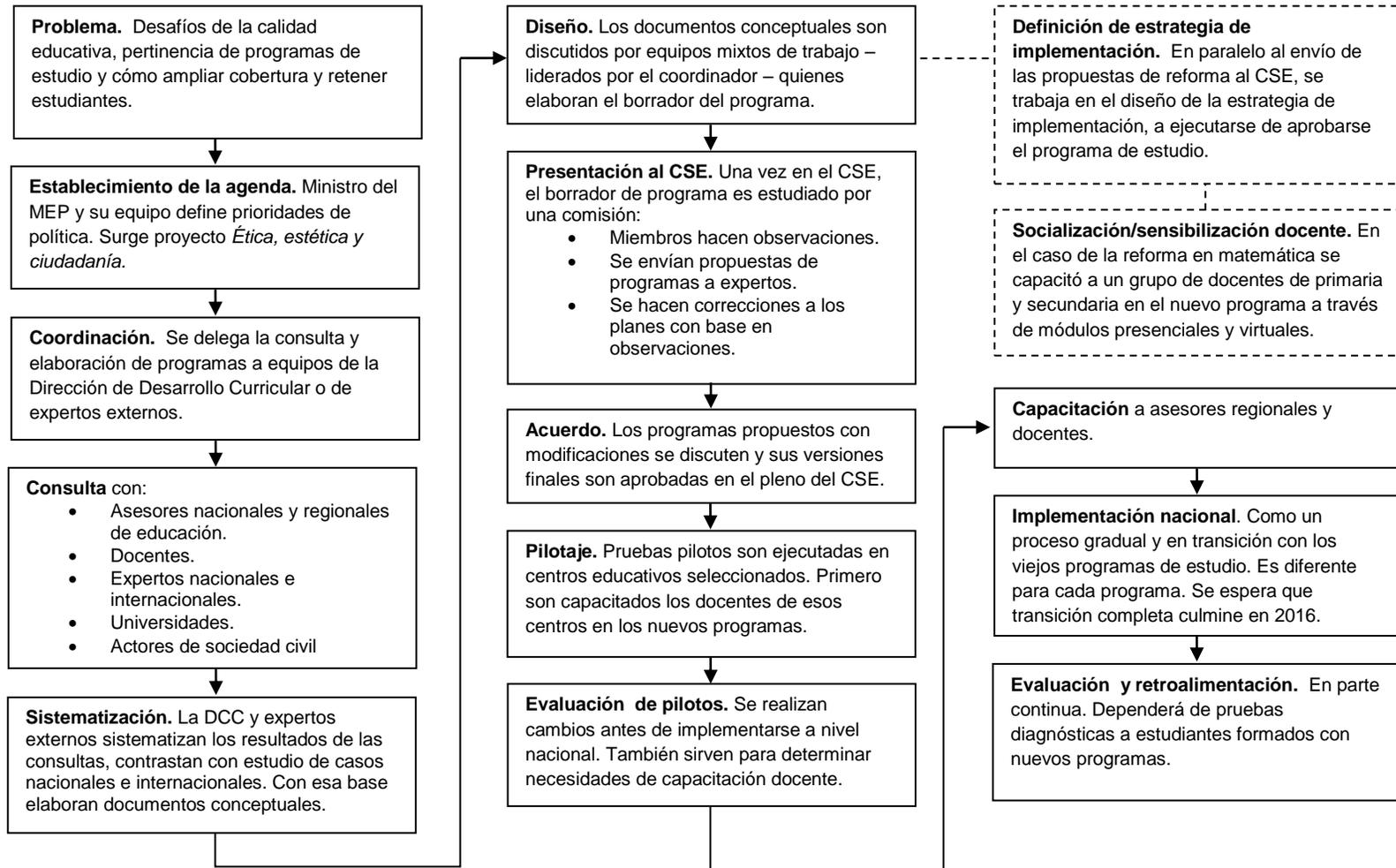
**Definición del problema (prioridades).** Desde hace varios años, distintas fuentes han señalado a la oferta en educación pública como uno de los factores principales que contribuyen a explicar aspectos como la repitencia en primaria y secundaria; alta deserción escolar en secundaria; bajo rendimiento en las pruebas de bachillerato, especialmente en matemáticas, y un desempeño relativamente bajo en las pruebas PISA<sup>20</sup> (Montero et al. 2012; Programa Estado de la Nación 2005).

Como se planteó al inicio (sección 2.3), en Costa Rica los tomadores de decisiones en materia educativa – en principio – se han adherido a la corriente constructivista, así como al humanismo y racionalismo. Así quedó plasmado en el documento *La política educativa hacia el siglo XXI*, formulada en 1994 (Programa Estado de la Nación, 2005, p. 53), que se concibió como una política de Estado para orientar la educación costarricense en los años siguientes. Esos principios permanecen en la política *El centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense*, aprobada por el CSE en 2008 (MEP, 2014a, p. 214).

---

<sup>20</sup> El acrónimo PISA es por *Programme for International Student Assessment*. Se trata de exámenes desarrollados e implementados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, implementadas en un inicio entre sus países miembros, pero posteriormente ampliadas a otras naciones. Son exámenes estandarizados que comparan entre países el desempeño de los estudiantes en educación preuniversitaria en las áreas de competencia lectora y alfabetización matemática. La primera vez que Costa Rica participó en estas pruebas fue en el año 2009 (Montero et al. 2012).

**Diagrama 2. Costa Rica. Fases de la política de reforma a programas de estudio**



Fuente: Elaboración propia con base en MEP (2014a) y Centro de Investigaciones Matemáticas y Metamatemáticas (2013).

En la práctica cada gobierno da énfasis a ciertas áreas de política educativa (Programa Estado de la Nación, 2005, p. 52). Durante el período 2006-2014, se quiso concentrar esfuerzos en las reformas en los programas de estudio (Garnier, 2014). Los principios del constructivismo, así como enfoque por competencias, racionalismo y humanismo parecen quedar plasmados en buena medida en las reformas de los programas de estudio llevadas a cabo durante este período. Los tomadores de decisión y, en general, gran parte de la comunidad de docentes se adhieren a esos principios. No obstante, desde el punto de vista operativo – es decir, qué se debe cambiar y cómo – los acuerdos parecen más difíciles. Por ejemplo, en 1995, en Matemáticas se reformaron los programas de estudio y se había declarado un enfoque constructivista sobre los mismos. Para algunos críticos los programas tenían importantes debilidades que restringían la consecución de sus objetivos; entre otras, ausencia de contenidos que limitaban la competitividad a nivel internacional y visión poco vinculada de las matemáticas a otras disciplinas. En resumen, los programas “exhibían una fuerte inconsistencia entre lo enunciado en los fundamentos teóricos (declaración constructivista abstracta) y lo planteado realmente en la malla curricular (un enfoque conductista)” (Centro de Investigaciones Matemáticas y Metamatemáticas 2013, 17).

Respecto al programa Educación para la Afectividad y la Sexualidad, dentro del CSE desde 2007 se venía discutiendo el alcance y la pertinencia de la política de educación sexual anterior, Política de Educación Integral de la Sexualidad Humana, aprobada en 2001 (CSE 2007). Diversos grupos sociales, así como la Defensoría de los Habitantes, manifestaron su interés al MEP de que se cambiara el enfoque de las clases de educación sexual. Este era un tema sensible especialmente para las iglesias Católica y evangélicas.<sup>21</sup> En el seno del CSE se plantearon dos posiciones sobre este tema. En un momento el ex Ministro de Educación, Guillermo Vargas Salazar, consideró que era importante incorporar a iglesias, principalmente Católica, en los equipos de trabajo de los Planes de Estudio de educación sexual debido a su interés en esta materia (CSE 2008). Esta era una posición compartida por algunos miembros del Consejo. Posteriormente, cambia su posición y ve como algo positivo, al igual que otro sector dentro del CSE, la perspectiva de separar iglesia y Estado en esta materia. Esto porque se anticipaba el rechazo por parte del sector eclesiástico a lo que se estaba proponiendo (CSE 2009a, 2009b).

**Coordinación.** Desde un inicio, el trabajo comenzó con discusiones de trabajo entre el Ministro y la Dirección de Desarrollo Curricular sobre el trabajo desarrollado hasta el momento y posibles cambios que se le podía hacer a los

---

<sup>21</sup> En 1991, las guías sexuales elaboradas por el MEP fueron archivadas, debido a la oposición de parte de grupos religiosos (Villegas 2008a).

planes de estudio y estrategias de trabajo para llevarlos a término en los cuatro años de gobierno (Cruz, 2014; Garnier, 2014). Otras reformas fueron surgiendo a partir de discusiones en el seno del CSE. En este sentido, algunos de los acuerdos dentro del Consejo tenían que ver con la definición de la agenda para futuras discusiones. La reforma a los programas de Educación para la Afectividad y la Sexualidad surgió de esta manera (CSE, 2007).

El trabajo de investigación y elaboración de propuestas de reforma en la mayoría de los casos fue delegado a equipos interinstitucionales de especialistas de cada asignatura, coordinados por miembros de la DDC y de otras dependencias del MEP. No obstante, en algunos casos la dirección y formulación de los planes estuvo a cargo de expertos externos al MEP. Este fue el caso de las reformas a Matemáticas y Educación para la Afectividad y la Sexualidad (Recuadro 1).

**Recuadro 1. Delegación de las propuestas de reforma de los planes de estudio de Matemáticas y Educación para la Afectividad y la Sexualidad**

*Matemáticas<sup>1/</sup>*

En setiembre de 2010 el Ministro Garnier propone al profesor de la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica (UCR), Ángel Ruiz, el diseño de un currículum para la educación preuniversitaria. Al mes siguiente los dos acordaron: a) la reforma abarcaría primaria y secundaria, aunque no la educación técnica profesional de manera específica ni la educación preescolar; b) la profundidad de la reforma dependería de elaboración intelectual y científica y de su adecuación al contexto nacional; c) la reforma se debería de realizar durante la administración Garnier, para garantizar su aplicación; d) la comisión que realizaría la reforma sería seleccionada por Ángel Ruiz, a partir de un equipo de trabajo constituido por profesionales de distintas universidades y con la colaboración de docentes del MEP; e) el nuevo currículo sería parte de una acción más amplia con el objetivo de transformar otras variables de la Educación Matemática en el país y f) se realizaría una capacitación inicial sobre la propuesta curricular con asesores nacionales y regionales del MEP una vez avanzado el diseño intelectual.

*Educación para la Afectividad y la Sexualidad<sup>2/</sup>*

En una primera etapa, en 2008, la elaboración de los programas se delegó al Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad Nacional (IDEINA-UNA), bajo la coordinación de Ana Teresa León, con la colaboración de asesores de la DDC en Educación en Salud y Ambiente y promoción del Desarrollo Humano. Esta primera fase consistió de una investigación y diagnóstico en el tema de sexualidad joven. Tanto MEP como IDEINA acordaron que no se harían Guías de Educación Sexual como las que generaron mucha polémica en 1991; más bien, se trabajarían programas de estudio con estrategias y materiales para ayudar a abordar el tema en las clases. En esta etapa también colaboró el Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional, para la elaboración y aplicación de una encuesta a

**Recuadro 1. Delegación de las propuestas de reforma de los planes de estudio de Matemáticas y Educación para la Afectividad y la Sexualidad**

jóvenes. El IDEINA entregó al MEP lo que denominaron *Plan Nacional de Educación para la Sexualidad*, que sirvió de base teórica y conceptual para la elaboración de los programas de estudio.

En una segunda etapa, entre 2010-2011, se elaboraron la propuesta de programas de estudio para séptimo, octavo y noveno. Esta fase estuvo bajo la coordinación de Margarita Murillo, de la Fundación Sexo, Amor y Vida, asesores externos al MEP y un grupo de asesores de la DDC y asesores de las direcciones regionales de primaria y secundaria.

Fuentes: <sup>1/</sup> Centro de Investigaciones Matemáticas y Metamatemáticas (2013), <sup>2/</sup> CSE (2009a, 2011a), Garnier (2012), Villegas (2008a).

**Consulta.** Los equipos de trabajo elaboraron documentos de base sobre las propuestas curriculares desarrolladas, las cuales fueron discutidas con funcionarios del MEP (asesores nacionales y regionales, así como docentes), expertos nacionales e internacionales y actores de la sociedad civil y de universidades. Las discusiones se llevaron a cabo a través de talleres, consultas y conversatorios. En algunos casos, como la reforma del Plan de Estudios de Cívica, esta etapa se prolongaría por más tiempo.

**Sistematización.** Los resultados fueron sistematizados y utilizados como insumos para la elaboración de documentos conceptuales, responsabilidad a cargo de la Dirección de Diseño Curricular del MEP o de los equipos externos de trabajo a los que se les había delegado la elaboración de los programas. En cada caso, una vez cada equipo de trabajo finalizaba la propuesta de plan de estudio, la misma era estudiada y aprobada por el Ministro, antes de ser enviada al CSE.

**Presentación al CSE.** Una vez dentro de este organismo se iniciaba otro proceso: conformación de una comisión en el seno del CSE, la cual realizaba consultas de las propuestas con instituciones relacionadas y expertos; después debatían entre sus miembros para posteriormente votar e incorporar las observaciones.

En esta fase y en la de aprobación de los programas de estudio es donde suelen darse más conflictos. Por ejemplo, en Estudios Sociales y Cívica se discutió bastante dentro del CSE sobre qué contenidos debían abordarse y cómo, debido a que algunos temas de la historia reciente de Costa Rica han generado mucha controversia, como es el proceso de aprobación del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y Estados Unidos (Pacheco 2014). Pero también, se dieron conflictos más bien fuera del CSE. Este fue el caso de la reforma en Matemáticas.

La Comisión que redactó los programas de Matemáticas estaba integrada por un equipo de académicos, liderados por el Matemático Ángel Ruiz, de la Escuela de Matemáticas de la UCR. Después que el Programa fue aprobado por el Ministro y sometido a consideración del CSE, este organismo lo envió a consulta a expertos de distintas facultades de cuatro universidades públicas; así como a la APSE y la ANDE, la cual tenía representación dentro del CSE. En lo que respecta a las universidades, unidades académicas como la Escuela de Matemática de la Universidad Nacional, Cátedra de Matemáticas de la Universidad Estatal a Distancia y la Facultad de Educación de la UCR enviaron críticas. Para los diseñadores de los planes de estudio, “a los cuestionamientos se añadían también recomendaciones de diversos tipos, en ocasiones constructivas y acertadas, a veces no pertinentes o incluso propuestas claramente contradictorias entre sí. En la mayoría de ocasiones se revelaban dictámenes no homogéneos que consignaban opiniones o voluntades individuales distintas dentro de las comunidades académicas consultadas” (Centro de Investigaciones Matemáticas y Metamatemáticas, 2013, p. 26). Pese a la reticencia y escepticismo de algunos sectores, de acuerdo con Garnier, dentro del CSE contribuyó que uno de sus miembros, el ex Ministro Guillermo Vargas Salazar, era docente en matemáticas, para ver con mayor objetividad las críticas y contra-críticas (Garnier, 2014).

ANDE y APSE rechazaron la propuesta y solicitaron al CSE que no se aprobaran los planes de estudio. El representante de ANDE en el CSE votó en contra (Centro de Investigaciones Matemáticas y Metamatemáticas, 2013; CSE, 2012).<sup>22</sup> Entre los argumentos que estos gremios esgrimieron se encontraba que la reforma debía de ser más integral; en particular, defendían que requería de mayor consulta con los docentes del aula. Por otra parte, también se planteó que los planes de capacitación no estaban bien diseñados. Además, cuestionaban la vinculación de los programas con el proyecto de modelo-país que impulsaba el Ejecutivo; así como también argumentaron que hubo poca investigación para concluir que los programas hasta entonces vigentes eran responsables del bajo rendimiento educativo (CSE 2012; Umaña 2012).

De acuerdo con los diseñadores del Programa de Matemáticas, su propuesta generó mucho debate, al punto que tuvo que ser reformulada, incorporando varias de las observaciones realizadas. En esa segunda etapa se incorporaron a la Comisión de Redacción tres docentes de primaria y secundaria que anteriormente tuvieron un carácter solamente consultivo (Centro de Investigaciones Matemáticas y Metamatemáticas, 2013).

---

<sup>22</sup> De estos dos gremios ANDE contaba con representación en el CSE. Recuérdese que en el CSE hay un representante por parte de todos los gremios inscritos.

**Acuerdo.** En esta etapa se aprueban los programas de estudio que se implementarán en pruebas piloto o bien, una vez evaluados los piloto y hechas las correcciones, su adopción a nivel nacional.<sup>23</sup> Posterior a los acuerdos de algunos planes ha habido conflictos, uno de ellos se resolvió por vía judicial. Con la aprobación de los Programas Educación para la Vida Cotidiana, la APSE interpuso un recurso ante el Tribunal Contencioso Administrativo, para la anulación de los planes aprobados por el CSE. De acuerdo con este asociación gremial, con los nuevos programas se estaría obligando a los educadores que impartían Educación para el Hogar a ajustarse a este plan con nuevos contenidos y objetivos para los cuales ellos no se habían formado, especialmente finanzas (Chavarría Hernández 2012). Otro caso emblemático se dio con la eliminación de la novela *Mamita Yunai* de Carlos Luis Fallas de las lecturas obligatorias en el nuevo programa de Español en secundaria. Existió cuestionamiento en redes sociales, principalmente, por lo que algunos especularon que fue una decisión con la intención de suprimir el pensamiento político de izquierda de las lecturas obligatorias (Garnier 2014). Sin embargo, debido a la presión pública en redes sociales la obra volvió a ser incorporada a los programas (MEP 2014b, 73).

Otro conflicto se relaciona con los programas de estudio aprobados para la materia Afectividad y Sexualidad. La Iglesia Católica y varias iglesias evangélicas manifestaron que los nuevos programas iban en contra de varios de sus principios ideológicos y morales, por lo que buscaron a través del recurso de amparo que la Sala Constitucional anulara los programas (Prendas & Chaves 2012; Villegas 2012). Distintas instituciones públicas, así como organizaciones de sociedad civil apoyaron los programas de estudio impulsados por el MEP (MEP, 2014a, p. 61). La Sala Constitucional en su voto 2012-10456, del 1 de agosto de 2012, resolvió que los programas de educación sexual aprobados por el CSE no contravenían la Constitución Política ni los tratados de derechos humanos de los que Costa Rica es signataria. No obstante, reconoció como un derecho de los padres escoger el tipo de educación que se le da a sus hijos, así como un deber del MEP establecer un mecanismo para que, si así lo desean los padres, exceptuar de las clases de educación sexual a sus hijos (Sala Constitucional 2012).

**Definición de la estrategia de implementación.** Se podría afirmar que la implementación comienza con el mismo diseño de su estrategia. Este es un proceso que se fue dando en paralelo a otras etapas, como consulta y estudio en el CSE (MEP, 2014a, p. 38). Sobre este tema se ha documentado la experiencia de reforma en matemáticas. De acuerdo con la Comisión que redactó la reforma,

---

<sup>23</sup> Recuérdese que los acuerdos se alcanzan con dos terceras partes de los miembros del CSE, sea bien de mientras propietarios o también de los suplentes que estén ocupando temporalmente el puesto de un propietario.

mientras la propuesta estaba siendo discutida en el CSE se realizó un proceso de socialización de la propuesta entre un grupo de 1.400 profesores de secundaria y 6.000 de primaria (alrededor de 55% y 33%, respectivamente, del total de docentes, según sus estimaciones). La socialización se realizó a través de modalidad de cursos presenciales y virtuales y entre sus objetivos estaba sensibilizarlos en la estrategia pedagógica, más allá de los contenidos del nuevo programa y así ir asegurando el éxito de la reforma. No obstante, debido a que los programas de estudio no habían sido aprobados aun, algunos docentes demostraron poco interés y otros utilizaron los espacios de socialización para criticar la propuesta. Por otra parte, la Comisión Redactora también tuvo problemas técnicos para desarrollar la capacitación virtual. Estos problemas provocaron que la socialización no llegara a varias direcciones regionales (Centro de Investigaciones Matemáticas y Metamatemáticas, 2013, pp. 67–72).

**Implementación y retroalimentación.** Una vez aprobados los programas se diseñan planes pilotos, se seleccionan las escuelas o colegios donde se van a desarrollar esos pilotos. Antes de iniciar con los pilotajes se capacitan los docentes de esos centros, con base en nuevos materiales para la preparación de las clases. Algunas capacitaciones son presenciales y otras son virtuales, a través de la plataforma Moodle. Esta estrategia se aplica de manera gradual, a fin de evaluar la implementación de los programas sobre la marcha y hacer correcciones, antes de que los planes se hayan implementado a nivel nacional. Como se explica a continuación:

En ese proceso de gradualidad en la aplicación se combinan contenidos de los nuevos y antiguos programas con el objetivo de facilitar la transición tanto para docentes como para estudiantes. Así, en el curso lectivo 2013 se aplicó un pilotaje para primer, segundo y tercer años de primaria, y para séptimo, octavo y noveno años de secundaria. Esta será la constante durante el 2014 y el 2015 con los restantes niveles, de tal suerte que ya para el curso lectivo 2016 los nuevos programas se estén aplicando integralmente, tanto en primaria como en secundaria (MEP, 2014a, p. 141).

Hay varios cambios institucionales realizados en el período 2006-2010 en el ámbito evaluación y retroalimentación. En primer lugar, en el marco de la reestructuración institucional de esa institución<sup>24</sup> se reorganizan la Dirección de Control de Calidad (DCC), que fue reemplazada en 2007 por la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional (DGDR) y la Dirección de Desarrollo Curricular. La primera es encargada de “la evaluación de la calidad de la educación, utilizando como eje estratégico las Pruebas Nacionales y las Pruebas Internacionales en las que incursiona Costa

---

<sup>24</sup> Este tema se aborda en la sección 6.2.4.

Rica a partir del 2007” (MEP 2014b, 443), mientras que la segunda estaría encargada de la supervisión de la ejecución de los programas a nivel regional. La Dirección de Desarrollo Curricular, además de desarrollar programas de estudio, también tiene un papel de asesoría con lo cual coordina actividades con las direcciones de desarrollo curricular a nivel regional y estas últimas con las escuelas.

En la práctica, dentro de los centros educativos el Comité de Evaluación de la institución que en I y II ciclos está integrado por el personal docente designado por el director de cada centro y en III y IV ciclos el director también lo integra (Decreto 35355-MEP, Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, de 2009). Además los supervisores regionales son encargados de llevar a cabo una evaluación constante de los centros educativos. Para ello se servirían de insumos tales como minutas semanales que los docentes y directores deben de preparar sobre cómo desarrollan sus clases y se evalúan los aprendizajes (MEP-Dirección de Desarrollo Curricular 2009). No obstante, no queda claro cómo se corrigen aquellos aspectos que se identifican como débiles. De acuerdo con el Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, de 2009, esto sería regulado en cada centro educativo.

El segundo cambio institucional de importancia son las reformas al sistema de evaluación y diagnóstico del MEP. De acuerdo con las autoridades del MEP, anteriormente las pruebas nacionales de II y III ciclo no cumplían su finalidad de proveer de información sobre el desempeño del sistema educativo, sino más bien se habían convertido en un mecanismo de promoción solamente evaluando el rendimiento de los estudiantes en las distintas materias escritas. En lugar de llevar a cabo pruebas de evaluación nacionales, como se venía haciendo, entre 2007 y 2013 el MEP ha implementado lo que ellos llaman Pruebas Diagnósticas que se realizan en centros educativos seleccionados aleatoriamente. Además de evaluar a los estudiantes a través de pruebas que miden el dominio de conocimientos en materias específicas, también recopilan datos a través de cuestionarios administrados a los estudiantes, a los docentes y a los directores de centros educativos, lo que les permitiría medir las percepciones que se tienen sobre el desempeño de los distintos actores dentro de la comunidad educativa y de los mismos programas de estudio. Por último, se realizaron cambios a las llamadas Pruebas de Bachillerato que se realizan al finalizar el IV ciclo. (MEP 2014b, Cap. 3). Con estas pruebas se buscaría que los estudiantes utilicen la argumentación, indagación y el pensamiento crítico en lugar del conocimiento memorístico. Las preguntas de las distintas pruebas estarían orientadas hacia ese objetivo. Según el MEP, mantener estas pruebas nacionales es importante porque, entre otros, “funcionan como un estímulo y presión para que los docentes

mantengan la calidad de la educación y para que los estudiantes hagan su mejor y mayor esfuerzo” (MEP 2014b, 233).

Es difícil evaluar el impacto de todos estos cambios institucionales individualmente ya que tienen lugar simultáneamente. Por otra parte, las modificaciones institucionales exógenas, en gran medida como los que aquí se estudian, requieren un cambio en la cultura organizacional para que tengan efecto, lo cual puede tomar tiempo. Sin embargo, algunos sectores han manifestado críticas a las reformas y cómo se llevaron a cabo. Se ha criticado la calidad de las capacitaciones docentes además de que las mismas parecen no ser suficientes y muy caras para el Estado (Barrantes 2014c). Como también que el rendimiento de los estudiantes en las pruebas de bachillerato empeoró a partir de 2008 (Barrantes 2014a, 2014b). Por otra parte, otras personas manifiestan que, si bien los programas de estudio buscan atacar problemas fundamentales que se venían percibiendo desde años atrás, los mismos no reflejan las necesidades del mercado laboral. En este sentido, a criterio de algunos, debería de dársele mayor importancia de la que se le ha dado a la educación técnica (Venegas Renault 2014). A pesar de las críticas no hay evidencia suficiente para concluir que la reestructuración de las oficinas encargadas de supervisar y asesorar sobre los programas es inadecuada o que los programas de estudio son inadecuados.

#### *6.2.4 El PFP de la asignación y manejo del gasto en educación*

##### *Asignación del gasto*

En 1997, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional que, de cumplirse ciertas condiciones que debían adoptarse mediante legislación, el presupuesto anual para educación debería de haberse fijado en no menos del 6% del PIB anual.<sup>25</sup> Esa disposición constitucional tendría que haber comenzado a aplicarse en 1998. No obstante, el mismo año el Banco Central cambió la metodología para calcular el PIB. Anteriormente, se utilizaba 1966 como año base, pero el Banco decidió cambiar la base a 1991. Por una parte, el cambio en el cálculo del PIB presentó un obstáculo en el cumplimiento del artículo 78 de la Constitución, especialmente, debido a políticas de contención del gasto público (Leitón 2013). Por otra, la creación de una ley complementaria, que la misma reforma a este artículo proponía, nunca se materializó. Estos factores contribuyen a explicar una presupuestación en educación menor a la que se había establecido en la Constitución (Garnier, 2014).

---

<sup>25</sup> El artículo 78 de la Constitución, hasta mediados de 2010, se leía “En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.”

Entre 2003 y 2004 se presentaron a la Asamblea Legislativa tres proyectos de reforma al artículo 78 de la Constitución, todos orientados a aumentar el porcentaje del gasto que se debía dedicar a educación. El proyecto 15606, presentado por diputados del partido oficialista (PUSC) así como de otras fracciones representadas en la Asamblea Legislativa (Partido Acción Ciudadana, Partido Liberación Nacional, Bloque Patriótico Costarricense) perseguía un aumento del límite del 6% al 10% del PIB presupuestado para educación. Mientras que el 15299, presentado por diputados en su mayoría liberacionistas, y el 15638, introducido por diputados socialcristianos, apuntaban a un piso de 8%. El texto finalmente aprobado el 26 de mayo de 2011, la Ley 8954, adoptó la propuesta para fijar constitucionalmente en un 8% del PIB el presupuesto para educación. Los diputados de la Comisión Especial de Reforma Constitucional que estudio el expediente 15606 concordaron en que no existía un criterio técnico fuerte que justificara un 10% del PIB para educación (Comisión Especial de Reforma Constitucional 2006).

**Cuadro 1. Comparación de los proyectos de reforma constitucional para presupuesto de educación y el texto finalmente aprobado**

	Proyectos/Ley			
	15299	15606	15638	Ley 8954
Cambio al % del PIB	8%	10%	8%	8%
Destinos específicos	El Estado facilitará estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios.	No hay	El Estado facilitará estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. Inversión priorizará el fortalecimiento en las zonas con menor índice de desarrollo humano, en los niveles de la Educación General Básica y Educación Diversificada.	No hay
Método para incrementar presupuesto hasta cumplir meta	1% anual.	1% anual.	0,5% anual.	El gasto público en educación no podrá ser inferior al 8% durante los períodos fiscales anteriores al año 2014. Sin embargo, en ningún caso el

	Proyectos/Ley			
	15299	15606	15638	Ley 8954
				porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente.
Legislación complementaria	Mientras no sea promulgada la Ley a que se refiere el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución, el PIB se determinará conforme al procedimiento que el Poder Ejecutivo establezca por decreto ejecutivo.	No hay.	No hay.	La ley referida en el párrafo segundo del artículo 78 de la Constitución Política deberá dictarse dentro del año siguiente a la publicación de esta reforma constitucional. Mientras esa ley no se encuentre en vigencia, el producto interno bruto se determinará conforme al procedimiento que establezca el Banco Central de Costa Rica.

Fuentes: textos de los proyectos de ley 15.299, 15.606 y 15.638 y Ley 8.954.

Como se puede observar en el Cuadro 1, además del aumento al porcentaje del presupuesto para educación, la discusión de reforma constitucional también contempló otros aspectos directamente relacionados. En primer lugar, el destino que deberían de tener los nuevos ingresos. Algunos diputados abogaban porque se establecieran destinos específicos constitucionalmente. Por ejemplo, los libertarios Quirós Lara y Arguedas Maklouf, sugerían de que parte de ese destino específico se debería de otorgar a los padres quienes escogerían el centro educativo donde poner sus hijos (Asamblea Legislativa, 2006a, pp. 30–38). No obstante, otros legisladores consideraron que imponer destinos específicos era algo propio de leyes complementarias, no de la Constitución. Adicionalmente, se argumentó que incorporar ese tipo de disposiciones al ordenamiento jurídico haría muy rígida la ejecución de políticas educativas (Asamblea Legislativa 2006, 50–51). Fue estas dos últimas tesis las que imperaron en la reforma constitucional.

De las personas que se entrevistaron para este estudio, todas coincidieron en afirmar que la enmienda al artículo 78 de la Constitución – la cual, por lo tanto, requiere aprobación en tres legislaturas – transcurrió sin mayores conflictos. No

obstante, el tema del origen de los ingresos para el nuevo aumento presupuestario fue de preocupación para algunos legisladores (Asamblea Legislativa 2006). Pero también fue considerado dentro del proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural presentado a finales de 2003. Como otras iniciativas de ley similares que implicaban una reforma tributaria no se aprobó. En este sentido, valga decir que organismos técnicos del Estado,<sup>26</sup> los políticos, sectores académico y empresarial han coincidido en ver la educación no como un gasto ordinario sino de inversión (Garnier 2014; Mora 2014).<sup>27</sup>

A pesar de que parece existir un consenso en cuanto a las bondades de aumentar el gasto en educación y que este acuerdo viene desarrollándose desde hace casi dos décadas, en la práctica no fue sino hasta 2009 que se cumplió un 6% del PIB presupuestado para educación (Leitón, 2013). Por otra parte, debe entenderse que en el MEP y en el Ministerio de Hacienda se interpreta el límite impuesto por el artículo 78 de la Constitución como un porcentaje en el presupuesto planificado. Como se estudia a continuación, la ejecución para cualquier institución del Estado es prácticamente imposible establecerla *a priori* para alcanzar ese porcentaje.

### *Manejo del gasto*

En el Diagrama 3 se representa el ciclo de planificación presupuestaria en el MEP, el cual está planteado por la Constitución Política y leyes complementarias que se describen a continuación.

El Capítulo I, Título XIII de la Constitución Política de Costa Rica se señalan regulaciones generales del ciclo presupuestario en la Administración Pública. El artículo 177 de la Constitución crea lo que actualmente se conoce como la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), adscrita al Ministerio de Hacienda, pero cuyo jefe es nombrado por el Presidente de la República. El mismo artículo constitucional dicta que esta dependencia tiene “autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno” y que cuando se presenten conflictos entre instituciones, quien decidirá será la persona que ostente la Presidencia de la República. Por último, señalar que la DGPN cuenta con una Unidad de Análisis Presupuestario dedicada al área de lo que ellos clasifican como “Servicios

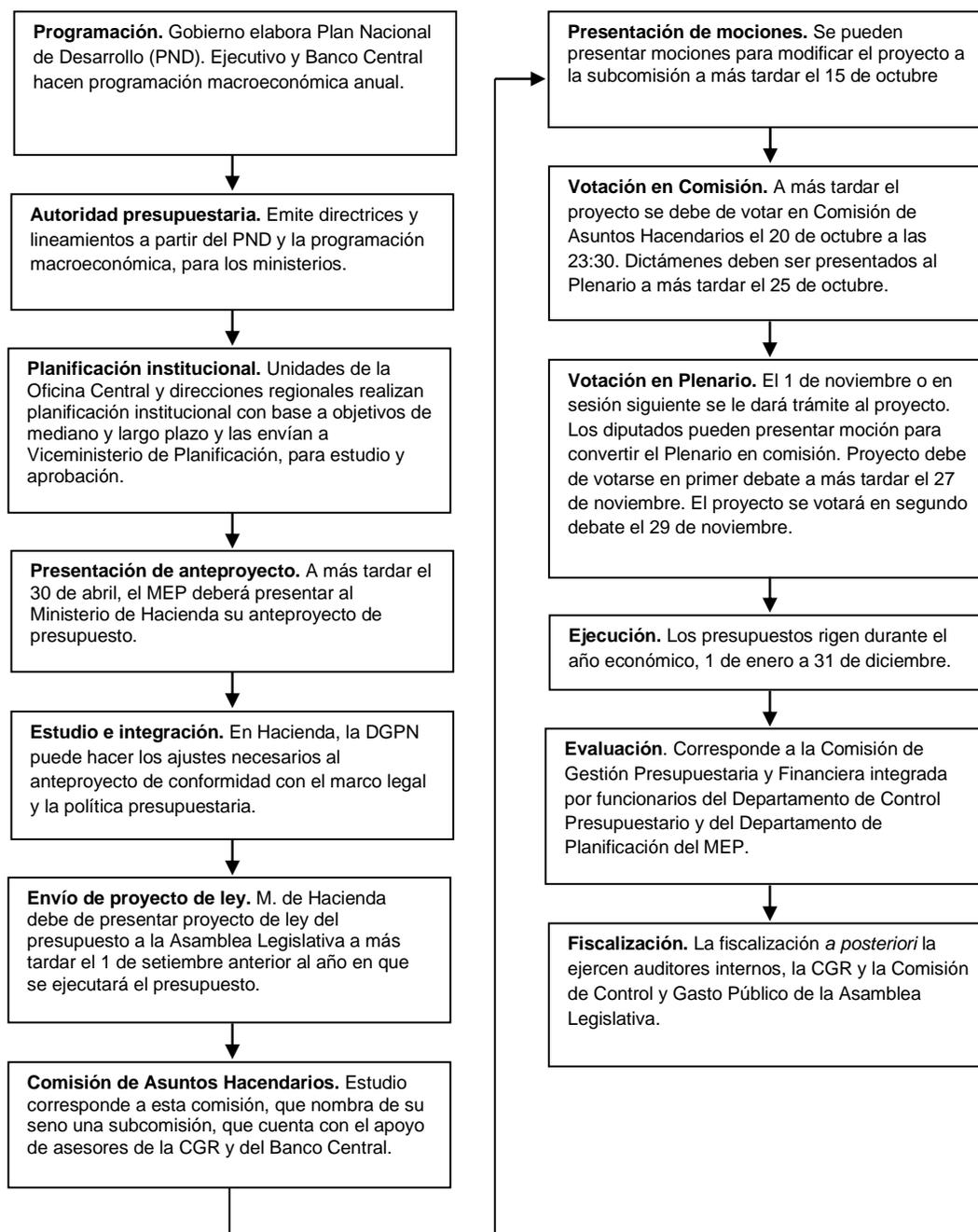
---

<sup>26</sup> Por ejemplo, la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-269-2002 argumenta que el Estado debe concebir servicios como la educación como gasto de inversión.

<sup>27</sup> Sobre la comunidad académica, como se plantea al inicio (sección **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**) algunos economistas argumentan que un factor determinante en el desarrollo económico es la educación. Al respecto, el ex Ministro, Leonardo Garnier, considera que el hecho de que él fuera economista contribuyó a una mejor negociación y entendimiento con los ministros de Hacienda que ejercieron durante su gestión; esto por compartir conocimiento sobre aspectos técnicos y teorías económicas relacionadas con el tema de educación (Garnier, 2014).

Sociales y Comunales”, con un analista dedicado a los presupuestos del MEP (Ministerio de Hacienda, s.f.).

**Diagrama 3. Fases del ciclo presupuestario en el MEP, según organigrama institucional. 2010**



Fuente: Elaboración propia, con base en Ley 8131, MEP (2014b) y Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

En Costa Rica el ciclo presupuestario consta al menos de cinco partes: programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y

evaluación. Estas fases se detallan dentro de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131, de 2001). Como se estipula dentro de esta Ley, la programación presupuestaria y la planificación de los ministerios deben adscribirse al Plan Nacional de Desarrollo y la programación macroeconómica que el Poder Ejecutivo y el Banco Central formulen (arts. 19 y 20). Corresponde a la Autoridad Presupuestaria formular las directrices y lineamientos generales en materia presupuestaria que regirán los presupuestos de órganos como ministerios.<sup>28</sup>

Con respecto a la fase de formulación, los ministerios deben de presentar su plan operativo institucional ante el Ministerio de Hacienda a más tardar el 30 de abril de cada año. El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Hacienda debe enviar el proyecto de presupuesto a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1 de setiembre (art. 178 de la Constitución Política de Costa Rica). En esta etapa, existen discusiones técnico-políticas que en algunas ocasiones involucran a los Presidentes de la República. Los exministros de educación, Leonardo Garnier y Francisco Antonio Pacheco, coinciden en afirmar que la planificación, especialmente, de las plazas es muy difícil porque hay muchas variables que durante el desarrollo del año escolar (y el ciclo presupuestario) cambian (Garnier, 2014; Pacheco, 2014):

La otra discusión grande con Hacienda era sobre el número de plazas. Siempre fue difícil. Uno calcula todo lo que quiere tener en docentes, cocineros para comedores escolares, administrativos, etc... Cada uno de los años nosotros presentábamos el paquete completo y en Hacienda nos lo recortaban. Con una ventaja y es que al tener el mandato constitucional la defensa de las plazas docentes se hacía más fácil.

Una primera tarea dentro del Ministerio era una negociación interna entre el Ministro, los viceministros y los técnicos quienes proponen y uno ahí trata de ser el que corte. Después lo pasas a Hacienda y ellos lo recortan. Es un proceso de más o menos tres meses que a veces termina en una reunión de ministros y a veces termina en Casa Presidencial. La mayoría de las veces la resolvimos a nivel de ministros, pero un par de veces tuvimos que llamar a Presidencia porque el Ministro de Hacienda insistía en recortes. Obviamente, el trabajo del Ministro de Hacienda es evitar el déficit. Pero al final el que mejor sabe donde se puede hacer el recorte es la misma institución. En la Asamblea nunca hubo problema. Todas las veces que yo fui era una cosa como requisito formal. El único cuestionamiento que ha habido es el de la sub-ejecución, que en efecto era grande. Nosotros llegamos a ejecutar hasta 98%, excepto uno de los años que

---

<sup>28</sup> La Autoridad Presupuestaria está compuesta por el Ministro de Hacienda (o su viceministro), el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica (o su representante) y un ministro designado por el Presidente de la República (art. 22).

bajo porque Hacienda por situaciones fiscales frenó el gasto... Son los instrumentos que tiene el Estado. El presupuesto, es lo que te dirá siempre Hacienda, es una autorización no una obligación (Garnier, 2014).

La Asamblea Legislativa tiene que votar definitivamente el presupuesto antes del 30 de noviembre. Dentro de la Asamblea Legislativa es la Comisión de Asuntos Hacendarios la encargada de discutir en primera instancia el Presupuesto de la República (art. 138 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, con reformas a 2011). La “Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República (CGR) sobre la efectividad fiscal de los mismos”. En este sentido, el Legislativo puede hacer modificaciones presupuestarias en aspectos específicos pero el aumento de los montos es más difícil.

Una vez aprobado el presupuesto, la ejecución corresponde a las distintas instituciones, en este caso el MEP y sus organismos descentralizados, como son las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas en primaria y secundaria (en adelante, las Juntas), respectivamente. La ejecución presupuestaria va a diferir del presupuesto planificado debido a que existen muchas variables que escapan del control de quienes tienen a cargo la ejecución. Para los directivos del MEP, los problemas de subejecución presupuestaria en parte habrían estado originados por la ingeniería organizacional del MEP. Este sería uno de los motivos que dieron pie a la reorganización institucional del Ministerio, el cual en 2007 reemplazó el Centro Nacional de Infraestructura Educativa por la Dirección de Infraestructura Educativa y Equipamiento Educativo y, en 2010, creó el Vice Ministerio de Planificación (Mora, 2014). Adicionalmente, a menudo los problemas de subejecución son atribuidos a factores externos al MEP. Por ejemplo, que una licitación se adjudica a un proveedor y los otros oferentes apelan, con lo que se demora la conclusión de proyectos. Pero también los proyectos podrían demorarse porque durante el año las transferencias desde la Tesorería Nacional al Ministerio no se realizan a tiempo (Garnier, 2014).

En lo que respecta al control y la evaluación fuera del Ministerio, el control *ex post* es ejercido por la Contraloría General de la República, el cual es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa. También dentro de la Asamblea Legislativa se realiza control *ex post* a través de la Comisión de Control del Gasto Público. No obstante, a criterio de los ex ministros consultados esta comisión legislative tiene un papel poco relevante en cuanto al tema del gasto en educación (Garnier, 2014; Pacheco, 2014).

### 6.2.5 *El PFP en la selección y contratación docente*

En términos generales, tanto selección como contratación se regulan por el Título XV de la Constitución, dedicado al Servicio Civil. La Ley 4565, de 1970, adicionó al ya existente Estatuto de Servicio Civil (Ley 1581, de 1953) el Título II, dedicado a la Carrera Docente. Cabe anotar que muchas de las regulaciones que aplican a los demás servidores públicos, a través del Título I, sobre Carrera Administrativa, también son aplicables a los docentes. Además, a estas normas se agregan el Reglamento de Carrera Docente (Decreto 2235, de 1972) y, para el período y la materia que nos ocupa, el Manual de Procedimientos para Administrar el Personal Docente (Decreto Ejecutivo No. 12915-EP, de 1981) así como varias resoluciones del Servicio Civil.

La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) es el ente rector en materia de selección y contratación de funcionarios públicos y sus relaciones con el Estado. Esta institución tiene una dependencia dedicada a la Carrera Docente y “su funcionalidad está orientada a participar y contribuir con la regulación de las relaciones entre el Ministerio de Educación Pública y sus servidores docentes, administrativo y técnico docente” (DGSC, n.d.). De acuerdo con esta misma fuente, son funciones de esta dependencia las que se citan a continuación:

- Brindar asesoría técnica a las Oficinas de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública y adscritas, en materia de Administración de Recursos Humanos que faciliten el cumplimiento de las disposiciones técnicas y legales vigentes.
- Fungir como instancia normativa y contralora de las actividades técnicas propias de la Administración de Recursos Humanos.
- Mantener actualizado el Sistema de Clasificación vigente en el Ministerio de Educación Pública y demás instituciones adscritas.
- Realizar en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos del MEP los procesos de reclutamiento y selección que requieren el desarrollo de los concursos externos.
- Llevar a cabo el proceso de calificación y recalificación de ofertas de servicios para puestos docentes con el fin de mantener debidamente actualizado el registro de oferentes calificados.

#### 6.2.5.1 *Estado de las PFP en selección y contratación docente*

El *Cuarto Informe del Estado de la Educación* señala que a pesar de varios logros en política educativa, uno de los temas en donde se ha avanzado poco es en materia de selección y contratación docente. Al respecto, se señaló que en este “ámbito persisten problemas como el alto porcentaje de personal interino, la ausencia de perfiles profesionales y la necesidad de diseñar mecanismos de

reclutamiento actualizados, transparentes y que garanticen la selección de los postulantes mejor calificados” (Programa Estado de la Nación, 2013, p. 138). En respuesta a estas críticas, el entonces Ministro de Educación, afirmó que “El mayor reto – y el más difícil – que enfrenta la educación costarricense, es el reto de la calidad de su cuerpo docente”. Además, en la misma fuente califica en donde está el origen del problema:

Esto remite a dos problemas que el Informe destaca muy bien. Uno tiene que ver con las herramientas de contratación, evaluación y gestión de los recursos humanos a que está sometido el MEP y que claramente atentan contra la calidad educativa. Otro tiene que ver con la muy diversa calidad de la formación que brindan las diversas escuelas y facultades de educación que existen hoy en el país, muchas de las cuales – y esto es patético – atentan también contra la calidad educativa (Garnier, 2013).

Parte de la estabilidad de las políticas de selección y contratación docentes estaría dada por la multiplicidad de actores con intereses y preferencias en juego. Por una parte, como se menciona en la cita anterior, uno de esos actores son las universidades que forman los docentes. Pero también se encuentran los docentes mismos quienes dependiendo de los cambios a la política y los incentivos por parte del gobierno, pueden preferir o no la propuesta de reforma. Para la pedagoga y miembro del CSE, Yolanda Rojas Rodríguez, el clientelismo es una de las fuentes del problema en materia de contratación docente. Además de la poca evaluación en la formación universitaria docente, cuestiona que los cursos de actualización que el MEP imparte para los docentes no son obligatorios para revalidar nombramientos y que una vez el docente obtiene una plaza no hay evaluaciones posteriores suficientes para motivarlo a una mejora constante (UCR 2013).

A pesar de las falencias señaladas, se han realizado algunos cambios especialmente en términos de contratación de personal. Sobre este tema el *Tercer Informe Estado de la Educación* señaló que uno de los problemas persistentes era la contratación como interinos de un alto porcentaje de los educadores (Programa Estado de la Nación 2011b, 144). Este es un fenómeno que registró un descenso entre 2010 y 2012 (Programa Estado de la Nación 2013, 161). Por otra parte, en el *Cuarto Informe Estado de la Educación* también se ha planteado que existen condiciones de contratación que son desfavorables para algunos segmentos de docentes en secundaria, ya que muchos de ellos son contratados bajo la modalidad de “asignación de lecciones”, las cuales pueden ser distribuidas en diferentes colegios. El problema se da en la discrecionalidad que tienen los directores de los colegios para asignar lecciones y horas adicionales, lo que para algunos genera favoritismos, desarraigo y fragmentación de labores de los

docentes entre distintas instituciones (Programa Estado de la Nación, 2013, pp. 162–163).

A continuación se describen algunos elementos esenciales del funcionamiento de los sistemas de selección y contratación de docentes.

#### *6.2.5.2 Selección del personal*

El artículo 86 de la Constitución Política dicta que los profesionales docentes se formarán por medio de institutos especiales, la Universidad de Costa Rica y las demás instituciones de educación superior universitaria. Eso en cuanto al requisito mínimo para ser maestro o profesor en primaria y secundaria. La normativa es muy general y dispersa en cuanto a creación de carreras docentes y la vigilancia de su calidad tanto por parte de las universidades públicas y las privadas. Del mismo modo, los requisitos de postulación son mínimos, según se detallan en el Reglamento de la Carrera Docente, de 1972.

El interesado debe de presentar un formulario con su oferta de servicios ante el Departamento de Selección Docente (que desde 2008 pasa a ser la Dirección de Recursos Humanos), adjuntando títulos académicos, certificado de salud y certificado de delincuencia. En el formulario “el servidor declarará bajo juramento la veracidad de los datos que suministre” (art. 5). El nombramiento corresponde a la DGSC y el Departamento de Personal del MEP (la cual a partir de 2008 fue reorganizada como Dirección de Recursos Humanos). “No se realizan entrevistas ni exámenes de entrada que permitan medir de alguna forma las aptitudes, actitudes, conocimientos y competencias de las y los candidatos para ejercer la docencia, salvo en el caso de los docentes de Inglés y Francés, que desde el 2006 hacen un examen que verifica su dominio del idioma” (Programa Estado de la Nación, 2008, p. 135). De acuerdo con esta misma fuente, la ausencia de controles de calidad obedece en gran medida a la carencia de perfiles docentes que el MEP y la DGSC puedan utilizar como parámetros para seleccionar a los mejor calificados.

Cuando se va a abrir un concurso normalmente el Área de Carrera Docente de la DGSC, con la asesoría de especialistas del MEP, elabora borradores de perfiles y bases para que los docentes participen (Flores Rojas & Espinoza, 2014). Esas bases y perfiles después son estudiados y discutidos por un Jurado Asesor. El artículo 87 del Estatuto del Servicio Civil establece que se deberá formar este Jurado previo al concurso de selección de personal docente, técnico-administrativo y técnico-docente. Los jurados discuten y reelaboran las bases; asimismo, asignan promedios de calificación de candidatos para cada aspecto que será evaluado. Además, “tendrán (...) la función de determinar la calificación

mínima que, en cada concurso, se requiera para obtener calificación de ‘elegible’” (art. 87). A partir de esta normativa se componen de los siguientes integrantes:

1. Para puestos en Pre-Escolar y Primaria:
  - a. Universidad de Costa Rica;
  - b. Asociación Nacional de Educadores;
  - c. Ministerio de Educación Pública;
  - d. Dirección General de Servicio Civil; y
  - e. Conferencia Episcopal de Costa Rica, cuando se trate de maestros de religión.
2. Para puestos de Enseñanza Media, Especial y Superior:
  - a. Universidad de Costa Rica; Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza;
  - b. Asociación Nacional de Educadores;
  - c. Ministerio de Educación Pública;
  - d. Colegios Profesionales Docentes;
  - e. Dirección General de Servicio Civil; y
  - f. Conferencia Episcopal de Costa Rica cuando se trate de profesores de religión.

Los jurados asesores tienen un papel importante en la forma que se va a seleccionar el personal. Aquí los intereses y las posiciones de los integrantes sobre ciertos temas podrían verse reflejados en las variables que serán evaluadas en los concursos y la ponderación de las mismas. Por ejemplo, el MEP ha enviado a algunos docentes a capacitarse ante la Organización de Bachillerato Internacional, para poder impartir en centros educativos donde existe esa modalidad. Esta es una capacitación que en teoría mejora la calidad del docente. Sin embargo, ha habido reticencia de los jurados en tomar en consideración la variable de capacitación en bachillerato internacional dentro de las bases de los concursos (Cruz 2014). También se ha considerado calificar certificaciones en matemáticas, pero en su ocasión el Jurado Asesor la descartó. Aunque no se consignó en el acta, la razón pudo haber sido que no se alcanzó un acuerdo sobre qué se consideraría como acreditación válida (DGSC 2007a; Garnier 2014).<sup>29</sup>

Algunos miembros de jurados asesores se han opuesto a que se reconozca puntos a oferentes graduados de carreras universitarias acreditadas. Se ha argumentado que las acreditaciones son voluntarias y además resultan muy caras para algunas universidades, con lo cual se discriminaría a las universidades que

---

<sup>29</sup> En cambio para los profesores de inglés y francés sí se solicita que realicen un examen, como el *Test of English for International Communication* (TOEIC) en el caso de inglés (DGSC 2007b).

no pueden costearlas (DGSC, 2007a).<sup>30</sup> Recientemente, la Sala Constitucional en su sentencia No. 2014-5797, del 30 de abril de 2014, ordenó a los jurados asesores reconocer puntos a los graduados de carreras acreditadas. Sin embargo, “la Sala no dijo cuánto, solamente que había que meter el factor como tal” (Flores Rojas & Espinoza 2014). Con esto el peso que se le da a esa variable dentro de las bases de los concursos sigue siendo motivo de negociación dentro de los jurados.

En síntesis, el sistema de selección opera bajo una base cuantitativa; principalmente, por la gran cantidad de oferentes en cada concurso y la multiplicidad de variables que intervienen.<sup>31</sup> Se ha argumentado que una forma de asegurar la calidad docente es a través de la creación de incentivos que mejoren el estatus de la profesión. Un estímulo fundamental estaría dado a través de salarios y bonos que al momento de negociar podría propiciarse un compromiso por parte de los maestros (Navarro, 2002).<sup>32</sup> Entre 2008 y 2010, se dio un importante incremento salarial en el sector público costarricense a raíz de un estudio publicado por la DGSC. En ese estudio se concluyó que los salarios de más de 5.000 profesionales de diez instituciones del Gobierno Central (alrededor de 30%) estaban por debajo del de profesionales similares en otras instituciones públicas. La DGSC recomendó llevarlos progresivamente para 2010 al percentil 50 con lo que se buscaba aumentar sus sueldos al equivalente de lo que ganaban los funcionarios que ya estaban en esa posición. La reforma estaba planteada para los profesionales del Título I del Estatuto del Servicio Civil (Carrera Administrativa). Los gremios de los educadores exigieron los mismos derechos fundamentando su solicitud en un decreto ejecutivo que había sido aprobado en 1990, que estableció que los funcionarios del Título del Estatuto del Servicio Civil (Carrera Docente) también recibirían los ajustes salariales (Díaz 2013; Morris Gray 2007).

---

<sup>30</sup> La acreditación de las carreras es una variable que podría repercutir en la calidad de los profesionales que las universidades gradúan. Ese fue parte del argumento que dio origen a la Ley 8798, Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES). Durante las discusiones legislativas se consideró hacer la acreditación obligatoria. Sin embargo, la versión aprobada establece que debe ser voluntaria. Sobre la relación acreditación-calidad docente algunos expertos consideran que la acreditación no necesariamente está relacionado con calidad docente (Venegas Renault, 2014).

<sup>31</sup> Empero, un fallo de la Sala Constitucional (Sentencia 2012-7163) ordena a la DGSC a hacer pruebas de conocimiento y razonamiento a los candidatos, con lo que se podría modificar el sistema de contratación de docentes. Esta disposición debía comenzar a aplicarse en 2013. Empero se extendió el plazo para implementar el sistema hasta 2021 (Ross 2013).

<sup>32</sup> Sin embargo, recuérdese que la tendencia en América Latina es que la profesión docente en términos económicos y de estatus social ha estado subvalorada (Navarro 2002); lo que también pesa en las negociaciones.

### 6.2.5.3 *Mecanismos formales de contratación docente*

Podría afirmarse que solamente los aspectos formales de la contratación docente, contenidos en el Estatuto del Servicio Civil y el Reglamento de Carrera Docente, hacen el proceso bastante complejo. A esto habría que agregar las normas informales, de las cuales se tiene poco conocimiento. Las personas entrevistadas para este estudio, así como fuentes como CGR (2006), coinciden en afirmar en que se dan prácticas que facilitan la obtención de puestos docentes de forma informal, pero sobre la base del aparato jurídico existente. Este tema se aborda más adelante. A continuación se describen los aspectos formales del proceso de selección y contratación docente, el cual se puede dividir en cómo se 1) contrata en propiedad, 2) contrata interinamente y 3) hacen traslados.

**Contratación en propiedad.** El Diagrama 4 describe el proceso de contratación de personal docente en propiedad. Cuando hay plazas disponibles su asignación debe de realizarse siguiendo el siguiente orden de prioridades: 1) quienes han sido afectados por reducciones forzosas de matrícula o de lecciones; 2) los profesores titulados que no hayan alcanzado el número máximo de lecciones en propiedad establecido por la ley, o quienes teniendo el número máximo de lecciones lo tienen distribuido en diversos centros – en este caso se toma en cuenta la calificación de servicios, experiencia, estudios y demás condiciones de los educadores; 3) los profesores que resultaren elegibles por concursos de oposición. Aquí se da prioridad primero a quienes cumplen requisitos de traslado y después a quienes hayan obtenido calificaciones más altas.

La contratación la realiza el Área de Carrera Docente de la DGSC (en adelante, el Área). Cuando se realizan concursos de oposición el Área verifica el cumplimiento de las condiciones 1, 2 y hace los estudios de traslados de excepción antes de proceder a asignar las plazas disponibles entre los demás elegibles. El proceso de asignación de plazas ha sido constantemente cuestionado en los medios de comunicación. Inclusive, a veces los resultados no son satisfactorios para algunos maestros y profesores que no resultan elegidos, con lo que han acudido a la vía judicial (Mata 2010; Ross 2012; Villegas 2008b). El problema en gran medida tiene que ver con el Registro de Elegibles que lleva el Área. Este Registro se debe de actualizar con base en los criterios de ponderación que emita el Jurado Asesor y la información suministrada por los oferentes (art. 89, Ley 1581 y sus reformas). En la práctica, en cada concurso los docentes – inclusive aquellos en propiedad – aprovechan para actualizar sus atestados pues existe la posibilidad de modificar sus condiciones de acuerdo a sus intereses, por ejemplo, a través de traslados.

La práctica usual es que aquellos educadores que son finalmente elegidos se seleccionan con base en registros actualizados para el concurso anterior, aunque no debería de suceder así. De acuerdo con el Área de Carrera Docente, esto pasa

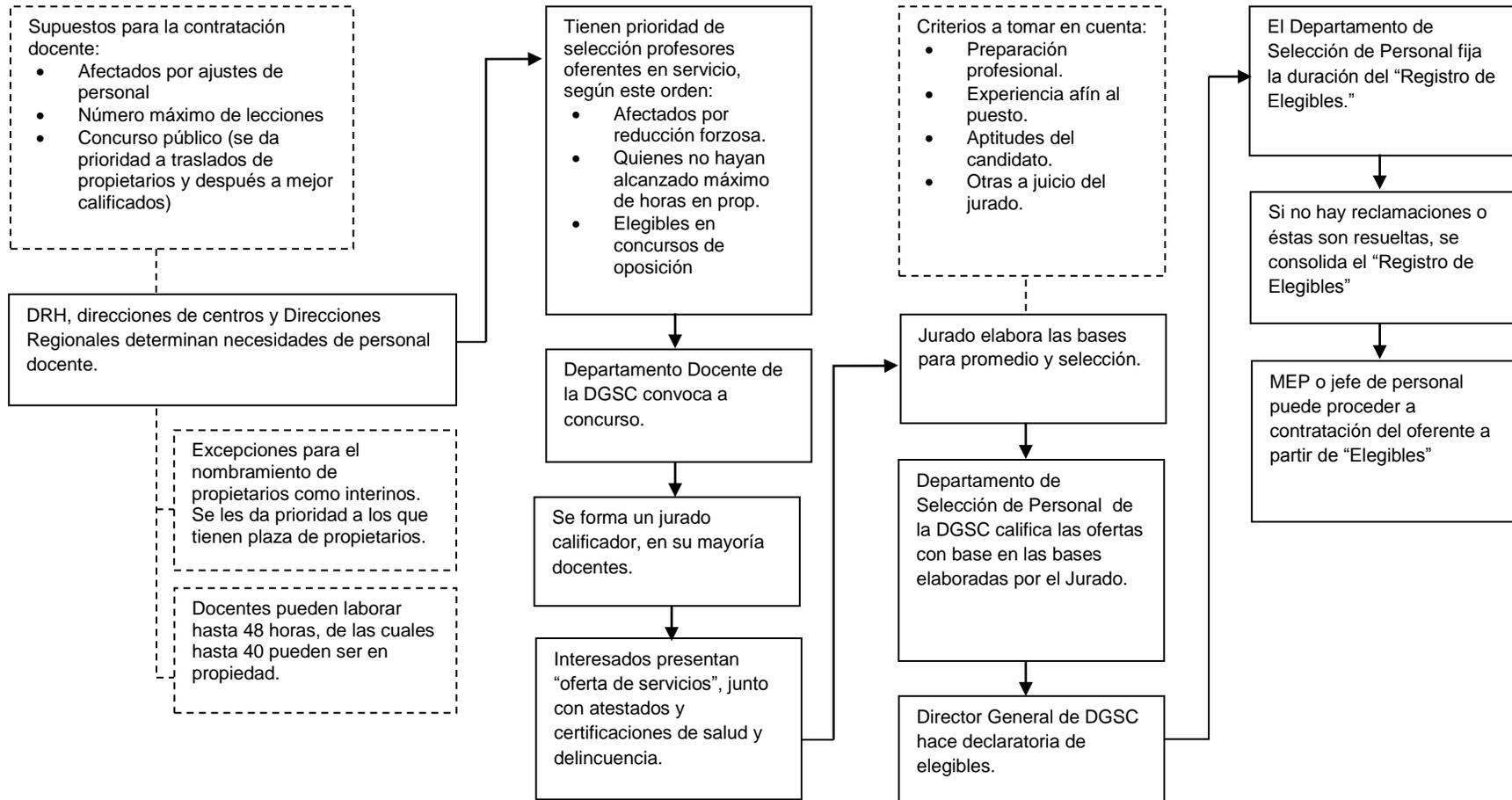
debido al gran volumen de oferentes que se presentan para cada concurso.<sup>33</sup> Pero también debido a la gran cantidad de variables y sus combinaciones que tienen que hacerse de acuerdo a las bases de los concursos y otros requerimientos jurídicos.<sup>34</sup> En 2008 el MEP y el Servicio Civil implementaron un concurso para conformar un registro único de oferentes utilizando internet, que fuese de fácil actualización a fin de que “conforme los oferentes fueran alcanzando nuevos niveles de formación o capacitación y, a partir del cual, los nombramientos pudieran realizarse en función de calificaciones, grupo profesional y la experiencia de cada aspirante” (MEP, 2014a, pp. 404–405). Sin embargo, la misma fuente admite que el sistema no ha podido ser actualizado con la celeridad deseada.

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, de acuerdo con estimaciones no oficiales, en 2012 alrededor de 35.000 presentaron atestados (Ross, 2014a).

<sup>34</sup> Sobre este tema, como relata en una entrevista el equipo técnico del Área de Carrera Docente “en una reunión con un grupo que estaba intentando hacer una automatización de esas partes, nos decían que haciendo algunas pruebas de pronto para establecer un criterio, la proyección de opciones (para ordenar los oferentes de mejor a peor calificado) a veces se iba hasta un millón. Entonces, en muchas ocasiones se va a ocupar el criterio humano para hacer la selección” (Flores Rojas & Espinoza, 2014).

**Diagrama 4. Fases de selección y contratación de personal en propiedad en el MEP**



Fuente: Elaboración propia, con base en MEP (2014a), Manual de Procedimientos Administración Personal Docente y Estatuto del Servicio Civil.

**Contratación de interinos.** Las plazas de interinos son de dos tipos. En primer lugar, las suplencias que se crean para cubrir a un docente en propiedad por un período determinado de tiempo. En segundo lugar, las plazas de interinos que se crean por necesidades de personal. En este segundo caso – que es el que aquí nos interesa – es probable que la plaza eventualmente deba otorgarse en propiedad, con lo cual se deben cumplir con las condiciones de las que se habla en la sección anterior. En el MEP es muy común tener que recurrir a interinos. Por ejemplo, el ex Ministro de Educación, Francisco Antonio Pacheco (1986-1990), señala:

Hay variables que están fuera del control del Ministerio y eso induce a que haya interinazgos. Como la cantidad de gente que se pensiona en febrero para tener las vacaciones, lo que obliga a resolver el problema en muy corto plazo. Aun cuando el Ministerio en eso ha sido previsor – se hacen pre matrículas en las escuelas para calcular cuántos grupos se van a necesitar – la verdad es que cuando viene marzo aparecen alumnos que no hicieron la pre matrícula. Uno no les puede decir ‘váyanse porque ustedes no hicieron la pre matrícula. Entonces, hay variables que están fuera del control del Ministerio y eso induce a que hayan interinazgos (Pacheco, 2014).<sup>35</sup>

En este sentido, cuando se abre una plaza de interino la dirección del centro educativo debe de comunicárselo a la Dirección de Recursos Humanos del MEP y ésta a su vez hace la solicitud de una terna al Área de Carrera Administrativa de la DGSC. El Área formula una terna a partir de su Registro de Elegibles. Sin embargo, se pueden dar dos excepciones donde la administración pública puede tener discrecionalidad, si se justifica: inopias e insuficiencias de registro (Reglamento de Carrera Docente, art. 39).

Una inopia constituye un levantamiento de requisitos para candidatos que se hayan sometido a concurso de antecedentes. La misma se puede invocar cuando se comprueba que en la zona no existe personal calificado para ocupar una plaza (art. 97, Ley 1581).<sup>36</sup> Por otra parte, la insuficiencia de registro se presenta ante la situación de que existe una necesidad para llenar una vacante, hay oferentes calificados para la misma pero estos no se han ingresado en el Registro de Elegibles. De acuerdo con la DGSC, para aceptar una inopia o insuficiencia de registro, el MEP debe comprobar que ningún integrante de la terna cumple con los requisitos. O bien, que el candidato elegido haya rechazado la oferta de trabajo.

---

<sup>35</sup> También a veces cuando se hacen nombramientos en propiedad a través de concursos, los docentes rechazan las plazas que se les asignan (Ross, 2014b). Este es un tema que, como se estudia más adelante, estaría relacionado con instituciones informales y mecanismos de traslado.

<sup>36</sup> Además, el Reglamento de Carrera Docente agrega lo que se denomina ‘personal disponible,’ el cual al no tener títulos universitarios concluidos puede ser contratado de forma interina cuando se compruebe inopia en el lugar.

**Traslados.** Los traslados son de tres tipos: por concurso, por carrera administrativa y por excepción. En el primer caso, después de dos años de haber sido nombrados en un puesto permanente, el docente puede concursar por un traslado. Como se observa en el Diagrama 4 arriba, este tipo de concursante tiene prioridad sobre aquellos que no tienen puestos en propiedad o participan por primera vez. En cuanto a los traslados por carrera administrativa, en este caso se aplican los procedimientos contemplados en el Título I del Estatuto del Servicio Civil, relacionado con promociones y traslados. A este respecto es importante entender que las promociones en el sector docente costarricense se dan entre niveles técnicos y administrativos. Es decir, un docente que cumpla con los requisitos puede solicitar un ascenso a director, asesor regional o asesor nacional. Debido a la estructura del sistema educativo ello podría implicar traslados a otro centro educativo u oficina.

El último tipo, los traslados por excepción, se otorgan cuando se puede comprobar que existen causas de fuerza mayor; por ejemplo, enfermedad grave de los servidores o de sus parientes en primer grado de consanguinidad. Los casos son considerados especialmente si la dolencia fuese originada por circunstancias del medio ambiente en donde se trabaja. También para resolver situación conflictivas de relaciones internas o públicas (art. 101d, Ley 1581).

#### *6.2.5.4 Mecanismos informales en contratación docente*

Se podría afirmar que en Costa Rica se da una interacción entre institucionalidad formal e informal en materia de contratación docente. Es decir, se utilizan las instituciones formales que complementan la realización de prácticas informales (Helmke & Levitsky, 2006). Es posible que los distintos niveles del sistema de educación estén involucrados; desde MEP y sus dependencias, la Dirección de Servicio Civil, hasta los centros educativos. Además, de diputados y otros altos cargos de la administración pública.<sup>37</sup> No obstante, las normas de control y transparencia que se han ido adhiriendo al aparato jurídico durante las últimas décadas harían más difícil la injerencia política en los nombramientos; lo que parece era bastante usual años atrás (Flores Rojas & Espinoza, 2014; Pacheco, 2014). En general, esos vínculos son muy difíciles de probar, pero no se deben descartar. En este estudio se presentan algunos resultados de la exploración que hemos hecho sobre mecanismos informales de contratación docente. Los mismos

---

<sup>37</sup> En general, la evidencia sobre este tema es muy escasa. Inclusive a través de entrevistas resulta un tema muy delicado de tratar. Sin embargo, algunas veces los medios de comunicación hacen indagaciones, que a veces se investigan internamente o por las vías administrativas y judiciales correspondientes. Por ejemplo, en 2007 el diario *La Nación* informó sobre el posiblemente involucramiento de un ex Director de Personal del MEP que intercedió para que se nombrara a la hija de una diputada (Oviedo, 2007).

no constituyen una lista exhaustiva sobre el tema; por lo que se espera que se realice más investigación posteriormente.

Se ha compilado evidencia cualitativa que sugiere la existencia de tres instituciones informales en materia de contratación docente en Costa Rica. En este estudio se les denomina “Las Tecnoocracias”, “Propietario ‘mata’ interino” y “Los dictámenes médicos”.

**Las Tecnoocracias.** Con este nombre, más bien eufemismo, se refirieron algunos funcionarios – que mantenemos en el anonimato – a grupos que se cree operan en las comunidades. Estos actores servirían de enlace entre la persona que quiere conseguir una plaza docente y la administración pública. Como declara una de las personas entrevistadas:

Son grupos de poder... personas que manejan información, lo que las convierte en gente importante, que es buscada para recomendaciones. Cuando las circunstancias lo permiten – por ejemplo, porque el nombramiento es por corto tiempo – se podría influir en que se escoja a X o Y persona. Esas cosas son muy difíciles de controlar porque se dan en el plano de la informalidad... Por ejemplo, a una persona sin trabajo le dicen ‘vaya y hable con fulano.’ Esa persona va y le dice ‘tráigame su currículum. Entonces, pasa que esa persona tiene amistad con el director o de alguien más. Cuando ve que queda un espacio entonces se aprovecha la oportunidad. Si median otras cosas (dinero) no lo sabemos.

En ciencia política a este tipo de actores informales se les conoce como *brokers*. Son típicamente líderes en las comunidades que cuentan con contactos en los partidos políticos y la administración pública. También conocen del funcionamiento de las instituciones formales del Estado, con lo que dan asesoría y contribuyen de esa manera al clientelismo (Auyero 2000; Stokes et al. 2013). En este sentido, los *brokers* podrían proveer de conexiones e información sobre cómo asegurar plazas docentes y después tal vez buscar un traslado. Para que esos mecanismos funcionen muy probablemente el docente tiene que aplicar a una plaza, suscribiendo disponibilidad para laborar en cualquier parte del país.<sup>38</sup> Con eso se asegura una plaza y luego busca un traslado. Otra posibilidad es que el docente consiga una plaza de interino y se mantenga en su cargo bajo el riesgo de perder la plaza si alguien obtiene propiedad sobre la misma. Posiblemente, este mecanismo funciona integrado con lo que a continuación describimos como la institución del “Propietario ‘mata’ interino”.

**Propietario “mata” interino.** Varios funcionarios entrevistados se refirieron a que una de las cosas que primero aprendieron al trabajar en el MEP es que “el

---

<sup>38</sup> No se cuenta con evidencia que dé cuenta de la magnitud de este fenómeno, pero sí se informa de casos específicos en la prensa (Villegas 2007).

propietario mata interino”. Es decir, un funcionario que está nombrado de forma interina no puede conservar una plaza ante otro funcionario que está nombrado en propiedad en el Ministerio – aunque esté en otro recinto – si los dos están concursando por un mismo puesto (art. 83, Ley 1581). Por otra parte, si surge una vacante y esta debe de ser llenada de forma interina, tienen prioridad los funcionarios propietarios que se encuentren en el Registro de Elegibles (art. 96, Ley 1581). La informalidad del proceso estaría en tomar ventaja de dos posibles debilidades del sistema. Por una parte, un docente podría competir por obtener una plaza en cualquier parte del territorio nacional. Normalmente, la persona interesada si quiere trasladarse tiene que concursar después de permanecer dos años en el lugar donde se le asignó (Diagrama 4 arriba). Sin embargo, un director en la zona donde ese docente en propiedad quiere solicitar traslado puede solicitar que se le asigne al docente que tiene propiedad, a través de los mecanismos de traslados del Título I del Estatuto del Servicio Civil (Mora, 2014). Por lo tanto, tiene que existir un acuerdo previo entre el docente – posiblemente con intermediación de Las Tecnoocracias – y el director para facilitar el traslado del primero sin mediar un proceso de selección más riguroso, como el descrito en el Diagrama 4. Para el ex Viceministro de Planificación del MEP (2010-2014), Mario Mora, una forma de limitar esta posibilidad sería diseñar un mecanismo donde las plazas se oferten por zonas, como se utiliza en otros países (Panamá es un ejemplo, como se ve en este mismo informe).<sup>39</sup>

**Los dictámenes médicos.** Recuérdese que los docentes pueden solicitar traslados por excepción en casos que se demuestre un motivo de fuerza mayor, como enfermedad personal o de un familiar; especialmente, si la causa del padecimiento se relaciona con el lugar donde trabaja. En la práctica, el MEP acepta como evidencia de lo anterior dictámenes médicos emitidos por la Caja Costarricense del Seguro Social y si, por ejemplo, el docente necesita cuidar a un familiar, una constancia del Registro Civil donde se demuestre parentesco (Mora 2014; Villegas 2011). Los docentes a veces buscan traslados mediante la vía de excepción. Mediante este mecanismo, requerirían el apoyo de un médico que les certifique padecimientos serios aunque no existan, o que les justifique un padecimiento con motivo de fuerza mayor – aunque tal justificación sea difícil de fundamentar (Flores Rojas & Espinoza 2014; Mora 2014; Villegas 2007). En todo caso, supuestamente los traslados bajo la modalidad de excepción se realizan solamente cuando existen plazas vacantes (Villegas, 2011).

---

<sup>39</sup> Sin embargo, el hecho de que Panamá tuviese un sistema con cierto grado de descentralización en los nombramientos no los hace a estos dos países comparables. Las autoridades panameñas de hecho, manejan la tesis de que los comités regionales contribuirían a prácticas clientelistas en los nombramientos. Este tema es estudiado a profundidad en las secciones siguientes.

## **7 Panamá: Período 2004-2014**

### **7.1 Contexto nacional**

La historia contemporánea panameña está íntimamente ligada al Canal de Panamá, construido por los Estados Unidos y que desde 1914 posibilita el tránsito de barcos entre el mar Caribe y el océano Pacífico. Otro hecho significativo es la alta inestabilidad del sistema político panameño durante el siglo XX, con sucesivos derrocamientos. En 1968 Arnulfo Arias, quien había sido depuesto de su cargo como Presidente de Panamá anteriormente dos veces en la década de 1940, fue nuevamente electo presidente. Pero pocos días después fue derrocado por el Coronel Omar Torrijos quien gobernó Panamá bajo dictadura militar hasta su muerte en 1981. Sin embargo, su mandato podría considerarse como el de un “más o menos benevolente dictador” (Alexander 2008, 9).<sup>40</sup> Tras morir éste asumió el poder, también informalmente, el General Manuel Antonio Noriega. En 1989, el gobierno estadounidense interviene militarmente Panamá para extraditar al General Noriega. Con la caída de Noriega, culmina la dictadura militar en este país. Se podría afirmar que la democracia panameña desde la década de 1990 ha gozado de estabilidad institucional (Programa Estado de la Nación 2011a; Proyecto Estado de la Región 1999). En 1999, Panamá pasó a ejercer soberanía sobre el Canal de Panamá.

El de Panamá es un relativamente reciente proceso de democratización, por lo que podríamos esperar que algunas instituciones formales e informales del período dictatorial persistan en tiempos recientes. Además, como se menciona anteriormente (sección 5), la economía panameña y el sector privado, especialmente ligado a los servicios, han tenido un fuerte empuje con el traspaso del Canal de Panamá y los planes para expandirlo. De acuerdo con Alexander (2008, p. 28), la combinación de factores como el autoritarismo y una economía fuertemente ligada al Canal de Panamá, que por mucho tiempo perteneció a los Estados Unidos, contribuyen a explicar un movimiento obrero relativamente débil. Posiblemente, estos factores influyen a que Panamá tenga una red institucional en que hay más presencia corporativista del sector empresarial que del sindical. Además, si se le compara con Costa Rica el aparato estatal es más pequeño (Programa Estado de la Nación 2011a, 386–387). También es importante a tener en cuenta las fuertes disparidades económicas y sociales en el territorio

---

<sup>40</sup> Dos hechos significativos durante la dictadura de Torrijos son el Tratado Torrijos-Carter, de 1977, que prepara el traspaso de soberanía del Canal de Panamá de los Estados Unidos a la nación centroamericana, y una reforma al Código de Trabajo en 1972. Esta reforma amplió derechos a los trabajadores, entre otros, flexibilidad para realizar negociaciones colectivas e inscripción de sindicatos, bonos salariales y mayor seguridad jurídica sobre los derechos de huelga (Alexander, 2008, Cap. 1).

panameño.<sup>41</sup> Estas se ven reflejadas en el desempeño educativo ya que las provincias socioeconómicamente más rezagadas y las comarcas indígenas (históricamente, más pobres) también coinciden con rendimientos educativos más bajos (Fundación Unidos por la Educación 2013).

### *7.1.1 El contexto de la política de estudio en el período de estudio*

En Panamá, los períodos de gobierno son de cinco años. Este estudio cubre los gobiernos de Martín Torrijos Espino (2004–2009), electo bajo la bandera del Partido Revolucionario Democrático (PRD), y de Ricardo Martinelli Berrocal (2009–2014), del Partido Cambio Democrático (PCD). El PRD es un partido fundado por Omar Torrijos y como los partidos que le antecedieron en el poder, de acuerdo con Singer (2005), es un partido que no es ideológicamente cohesionado. En cambio, el PCD es un partido que representa sobre todo los intereses de la clase empresarial y sectores conservadores (Gandásegui 2010). Los cambios de mandos en el Ejecutivo entre partidos podrían sugerir que las políticas educativas en ese país han dependido de quién ocupa la presidencia y el Ministerio. Sobre este tema es interesante destacar la alta volatilidad de ministros de educación nombrados durante el gobierno de Torrijos Espino. En total cuatro ministros tuvieron a su cargo el MEDUCA (Political Database of the Americas, 2010). Uno de los ministros renunció bajo acusaciones de corrupción siendo posteriormente condenado (La Prensa, 2013). Sin embargo, este caso pudo ser síntoma de los problemas que atravesaba el Ministerio en esa época. Así, se cuestionaron aspectos tales como la calidad de la educación, infraestructura de los centros educativos y la transparencia y rendición de cuentas en la administración del Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (Arcia 2008; PREAL & COSPAE 2007).

El MEDUCA durante la administración de Martinelli Berrocal fue estable en cuanto a ministros, ya que durante todo el período ocupó ese cargo únicamente una funcionaria: Lucy Molinar. Ella fue una reconocida presentadora de noticias del Canal 2 de televisión en Panamá y miembro de la organización católica Opus Dei (Opus Dei 2006; del Vasto 2014).

---

<sup>41</sup> En este sentido, Panamá es un país de mayores contrastes étnicos y del desarrollo geográfico de sus regiones y poblaciones, si se lo compara con Costa Rica. Mientras que la economía alrededor del Canal de Panamá ha girado en torno a los servicios financieros y comerciales, con mayor valor agregado, en el norte durante la mayor parte del siglo XX la economía fue muy dependiente de la producción bananera dominada por la Standard Fruit Company. En este sentido, existe una brecha muy grande de desarrollo entre provincias como ciudad de Panamá y Colón, más ligadas a los servicios, y provincias como Darién y Bocas del Toro. Por otra parte, los más altos niveles de pobreza se registran en las comarcas indígenas (Ngäbe Buglé, Guna Yala y Emberá) (Sistema de Naciones Unidas en Panamá n.d., 107–110).

## 7.2 Procesos de formación de políticas

### 7.2.1 Los actores formales de las políticas<sup>42</sup>

El artículo 19 de la Ley 47 establece que el Ministerio de Educación (actualmente conocido con el acrónimo MEDUCA) es el ente rector del sistema educativo en Panamá y que para tales fines deberá coordinar con distintas instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil relacionadas con esta materia. En términos administrativos, la estructura del sistema educativo comprende tres niveles (art. 20): 1) *Central*, conformado por el MEDUCA y es su responsabilidad “dirigir las políticas, estrategias y fines de la educación, de manera que se cumplan los preceptos constitucionales;”<sup>43</sup> 2) *Regional*, constituido por las instancias administrativas regionales que según este artículo deben “velar por la implementación, supervisión y coordinación de las acciones educativas en las regiones escolares;” 3) *Local*, conformado por los centros escolares y proyectos educativos, teniendo a su responsabilidad la ejecución de las políticas educativas.

Dentro del nivel central, corresponde al MEDUCA “la dirección, organización y supervisión de todas las instituciones educativas oficiales de la República” (art. 22). Esta Ley establece al Órgano Ejecutivo, compuesto por el Presidente de la República y el Ministro de Educación y entre otras funciones se le asigna la de definir los períodos lectivos (arts. 30 y 31). En 2004 se crea el Consejo Nacional de Educación (CONACED), a través del Decreto Ejecutivo 1030, de noviembre de 2004. Este organismo tiene un carácter consultivo en el proceso de políticas de educación y rinde cuentas al Presidente de la República. Como estudiamos más adelante, el CONACED tiene la facultad de estudiar y hacer recomendaciones en aspectos tales como reformas curriculares, la formación docente y aspectos administrativos. Está integrado por once personas representantes de los sectores académico, docente, científico, tecnológico y empresarial, designados por el Presidente de la República para desempeñarse ad-honorem por períodos de seis años. El Ministro de Educación forma parte del CONACED, pero no puede votar sus decisiones (arts. 4 y 5, Decreto 1030, de noviembre de 2004). Durante la gestión de Lucy Molinar (2009-2014) el CONACED habría tenido un perfil muy

---

<sup>42</sup> En Panamá la Constitución Política vigente (de 1972, con reformas a 2004) en su Título III establece algunos lineamientos generales en materia de educación. Además de la Constitución, la Ley Orgánica de Educación (Ley 47, de 1946) brinda la legislación fundamental sobre políticas educativas en Panamá. En 1995, se le realizó una reforma integral a través de la Ley 34. A lo largo de los años se han ido agregando leyes más específicas, luego adicionadas a través de la Ley 50, de 2002. El Decreto Ejecutivo 305, del 30 de abril de 2004 viene a organizar las distintas normativas en la Ley 47 como un único cuerpo legal.

<sup>43</sup> Algunos preceptos constitucionales a los que se refiere la Ley son el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse, así como las responsabilidades del Estado para organizarlos y ejecutarlos (art. 91) y la educación gratuita oficial en los niveles de primaria y secundaria (art. 95).

bajo en la política educativa. Esto debido a que el Ministerio de Molinar quiso enfocarse en la ejecución de las políticas que venían desarrollándose desde años atrás.

Desde el punto de vista normativo, la Ley 47 plantea que el fundamento de la administración del sistema educativo en Panamá es la descentralización (art. 23). La descentralización del sistema educativo es un proceso que inició en la década de los noventa, primero mediante la Ley 28, de 1997 que creó las juntas regionales de educación.

Se han instituido trece regiones educativas, cada una con su respectiva dirección regional, encabezados por directores regionales, quienes rinden cuentas a la Dirección General de Educación y las Direcciones Nacionales. Las direcciones regionales cuentan con dos unidades: 1) Subdirección Regional Técnico-Docente y 2) Subdirección Regional Técnico-Administrativo. Las regiones educativas se conforman a su vez de circuitos escolares, los cuales se subdividen en zonas escolares, correspondiéndose con el número de centros escolares y educadores. Las direcciones regionales cumplen diversas funciones, entre las que se cuentan roles de supervisión de los centros educativos, la ejecución de las políticas que se emiten desde el nivel central, la capacitación del personal docente y también las de elaboración del Plan Regional de Desarrollo Educativo. Este último rol lo desempeñan en conjunto con la Comunidad Ejecutiva Regional, el cual es un organismo consultivo, cuyos miembros son nombrados para trabajar ad honórem. Estos organismos están integrados por los directores de los centros escolares y representantes de distintas organizaciones de sociedad civil de la región, entre las cuales se cuentan asociaciones de docentes, asociaciones de padres de familia, asociaciones estudiantiles y congresos indígenas. Cada uno de sus miembros cuenta con suplentes.

La Ley 47, en su artículo 47, menciona además que en cada región escolar funcionarán asambleas pedagógicas regionales, centros de colaboración, asociaciones de docentes, asociaciones de padres de familia, organizaciones estudiantiles, congresos indígenas, juntas municipales de educación y comisiones técnicas de investigación educativa. Las últimas son organismos de consulta y apoyo a la gestión educativa. Los centros de colaboración funcionan como enlaces entre las escuelas y las comunidades. Mientras que las comisiones técnicas de investigación educativa tienen por función hacer investigación sobre la educación en el nivel regional que será utilizada para tomar decisiones de política (arts. 48 y 49). La forma en que se integran estas y las demás organizaciones está reglamentada en el Decreto Ejecutivo 525, de agosto de 2003. Allí se establece que los nombramientos de los representantes se hace mediante ternas propuestas por los miembros de estos organismos. Los nombramientos son hechos por una

comisión de selección integrada por el director regional, así como un representante cada una de la Dirección Nacional de Educación Comunitaria y Padres de Familia en la región y de cada asociación de docentes.

En el plano local, en los distritos municipales están instituidas juntas municipales de educación que se componen de siete miembros, de los cuales dos son nombrados por el MEDUCA, uno por el concejo municipal del distrito, dos elegidos a través de votación de los miembros de los clubes de padres de familia y los otros dos por votación de los maestros del distrito (art. 34, Ley 47). Los miembros electos (es decir, representantes de padres de familia y docentes) durarán en sus puestos períodos de dos años, con posibilidad de reelección. Dentro de cada centro educativo existen Comunidades Educativas Escolares, integradas ad honórem por el director del centro, el presidente de la asociación de padres de familia, un representante de los educadores y un representante de los estudiantes de los dos últimos años.

Cabe mencionar que en la Asamblea Nacional de Panamá funciona la Comisión Permanente de Educación Cultura y Deportes. Sin embargo, no se encontró evidencia que nos indique que esta Comisión ha tenido un papel significativo en los procesos de formación de políticas que aquí se estudian. Más bien, el Poder Ejecutivo puede tener un papel legislativo muy significativo. Se ve así, por ejemplo, en el Decreto Ejecutivo 305, del 30 de abril de 2004, que incorpora a la Ley Orgánica de Educación (Ley 47, de 1946) distintas regulaciones que se encontraban dispersas en varios decretos, reglamentos y leyes. Este poder de emitir decreto-ley está comprendido en la Constitución Política (art. 159). No obstante, casi todas las reformas que se analizarán a continuación se dan en el marco de decretos ejecutivos.

### *7.2.2 La influencia de grupos de interés en los PFP*

Se encuentra evidencia de que dos grupos de interés han intervenido en los PFP de política educativa y el sector empresarial, este último inclusive a través de fundaciones. Se puede especular que el sector eclesiástico estuvo representado en los PFP a través de la ex Ministra Lucy Molinar, debido a su vinculación con Opus Dei, como se mencionó anteriormente (sección 7.1.1). Ella consideró, en entrevista para este informe, que a pesar de la incidencia de algunos grupos para incorporar la educación sexual en Panamá, en su ministerio se conservó una educación sexual “a la panameña” (Molinar 2014a). Durante su gestión – y la del anterior gobierno – la educación sexual no fue un tema prioritario. En entrevista para un medio de comunicación panameño ella agregó que para algunos sectores la educación sexual significa evitar el embarazo, pero que para MEDUCA es

“enseñar a los estudiantes a vivir con dignidad y que ‘hay información que no va de acuerdo con la edad’” (La Estrella de Panamá 2014b).

Los gremios de educadores han intervenido en los PFP de los programas de estudio y también en las políticas de selección y contratación docente. En ambos casos, han existido conflictos entre MEDUCA y algunos sectores de los gremios. Para el presente informe no se encontraron investigaciones académicas sobre el movimiento magisterial en Panamá, por lo que el conocimiento que se tiene sobre esta área es poco. En términos generales, de acuerdo con Alexander (2008, 28), el movimiento obrero en Panamá históricamente ha sido más débil que en el resto de Centroamérica. Como se señaló anteriormente, esto probablemente estaría relacionado al desarrollo socioeconómico en Panamá que es muy heterogéneo y al relativamente reciente pasado autoritario.

No se puede concluir con la evidencia existente que el movimiento magisterial en Panamá sea débil aunque tampoco se puede descartar esa posibilidad. Al respecto, se encontró división de los gremios en cuanto su apoyo/oposición a las reformas de los programas de estudio y de la implementación de un sistema informático para la contratación (secciones 7.2.3 y 7.2.5). Vale destacar que en 2010 la Asociación de Educadores Veraguenses (AEVe) y la Asociación Nacional de Profesores de Panamá (Asoprof) interpusieron un recurso contra los nuevos planes de estudio en la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia y una demanda en contra de la Ministra Lucy Molinar por abuso de autoridad (Radio Panamá 2010). Ambos fueron desestimados. En otras ocasiones parece haber existido más cohesión de los gremios, como es el caso de su oposición a que los incentivos salariales, creados durante el Ministerio Molinar (2009-2014), fueran ligados a la evaluación del desempeño docente. Este fue un tema que convocó a una gran huelga de docentes en 2014 durante el proceso electoral (sección 7.2.5).

Por su parte el sector empresarial parece haber tenido mayor peso en las reformas recientes tanto en materia de selección de personal docente y en reformas a los planes de estudio. Esto no es coincidencia, tomando en cuenta que estadísticas de mercado laboral y los mismos empresarios han manifestado que existen carencias de trabajadores en las áreas de construcción y servicios, lo que amenaza el crecimiento económico en el mediano plazo (FMI 2013). El Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (CoSPA) en asociación con la Plataforma Regional de Educación para América Latina (PREAL), en 2002, presentó el Informe de Progreso Educativo del capítulo de Panamá de PREAL donde se propuso cambios en la formación inicial docente y su capacitación ya en servicio; ligando el ejercicio docente a incentivos salariales.

En 2007, un grupo de empresarios creó la Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá (FUDESPA). Uno de los temas a los que más ha dado atención esta fundación es el de políticas de educación. En 2009, FUDESPA organizó un foro con otros actores del sector empresarial, entre estos CoSPAe, PREAL y la Cámara de Comercio, Agricultura e Industrias de Panamá. En este foro realizaron propuestas para un nuevo perfil docente, el cual debía de ser facilitador de aprendizajes y que la formación fuese a nivel universitario. De acuerdo con Castillo (2013), las reformas realizadas en materia de selección docente, como se describen en la sección 7.2.5, son resultado en gran medida de estas recomendaciones, aunque estos temas también venían siendo discutidos en la Mesa de Educación del Foro de Concertación Nacional (Sistema de Naciones Unidas en Panamá 2008). Sobre este tema, la AEVe, uno de los gremios docentes más importantes del país, se ha quejado de que ciertamente el gobierno desoye las recomendaciones del sector gremial en favor de los planteamientos del sector empresarial (FETEP/AEVe 2014). Se podría argumentar que la adopción más rápida de reformas y la desvinculación de los sectores gremiales dentro de los acuerdos se deban a las proyecciones de carencia de fuerza laboral en el mediano plazo, como se menciona en el párrafo anterior.

### 7.2.3 *El PFP de los planes de estudio*

Durante el período de estudio se podría señalar la puesta en ejecución del *Proyecto de Transformación Curricular*, en 2010, durante el Ministerio de Lucy Molinar como el cambio más significativo en materia de planes de estudio. Sin embargo, como se verá más adelante, este es solamente una etapa más de un proceso que se comenzó a gestar desde la segunda mitad de la década de 1990.

El *Proyecto de Transformación Curricular* a diferencia de sus antecesores se fundamentaría en el modelo pedagógico de competencias:

El enfoque en competencias se fundamenta en una visión constructivista... Por ello, un enfoque por competencias conlleva un planteamiento pertinente de los procesos de enseñanza y aprendizaje, actividad que compete al docente, quien promoverá la creación de ambientes de aprendizaje y situaciones educativas apropiadas al enfoque de competencias, favoreciendo las actividades de investigación, el trabajo colaborativo, la resolución de problemas, la elaboración de proyectos educativos interdisciplinarios, entre otros (...).

Una competencia se puede definir como un saber actuar en una situación; es la posibilidad de movilizar un conjunto integrado de recursos (saber, saber hacer y saber ser) para resolver una situación problema en un contexto dado utilizando recursos propios y del entorno. La competencia implica una situación que involucra diferentes dimensiones: cognitiva, procedimental, afectiva, interpersonal

y valorativa. Al hacerlo, el sujeto pone en juego sus recursos personales, colectivos (redes) y contextuales en el desempeño de una tarea... (MEDUCA, 2014a, p. 12).

De acuerdo con la ex Ministra de Educación, Lucy Molinar, sobre la base del enfoque de competencias se hicieron reformas a todos los programas de estudio de la Educación General Básica y Media (Molinar, 2014). Esto correspondería a 189 programas para sus correspondientes materias o grados, según se enumera en la página web donde el MEDUCA los pone a disposición (DNCYTE 2014). No se cuenta con fuentes secundarias que sintetizen los principales cambios por programa y su análisis desborda los objetivos del presente estudio. No obstante, se destacan objetivos generales y específicos que se pretende alcanzar en términos generales en los niveles de educación básica, media y diversificada. A continuación se hace un repaso de los cambios y objetivos buscados en esos dos niveles, ilustrándolos con ejemplos en materias básicas y algunas materias especiales.

**Educación básica.** En Panamá la Educación General Básica comprende los niveles de preescolar, para niños de entre cuatro y cinco años; primaria, edades de seis a 11 años y Premedia, edades de 12 a 15 años. Los nuevos programas buscan el desarrollo de tres áreas, como se citan a continuación (MEDUCA, 2014a, p. 21):

- Área humanística
  - Busca fortalecer la cultura nacional, así como los aspectos sociales y económicos sin olvidar los valores. Es así como se incluyen en esta área asignaturas como: Español, Religión, Moral y Valores, Ciencias Sociales, Inglés y Expresiones Artísticas.
- Área científica
  - Permitirá al estudiante obtener los conocimientos científicos y prácticos que le servirán de apoyo para su desenvolvimiento en el área de las ciencias y reforzamiento de la salud física y mental. Además para ello, se incluyen asignaturas como: Matemática, Ciencias Naturales y Educación Física.
- Área tecnológica
  - Mediante esta área los estudiantes podrán profundizar su formación integral con un amplio refuerzo en la orientación y exploración vocacional de sus intereses y capacidades en la perspectiva del desarrollo científico y tecnológico actual. En este plan de estudio, se destaca la enseñanza del idioma inglés, desde el preescolar, debido a que por ser esta segunda lengua es de gran importancia para el desarrollo económico del país. Igualmente, las asignaturas: Ciencias Naturales y Ciencias Sociales aparecen, cada una de ellas con su carga horaria así como Educación Física y Expresiones Artísticas.

**Educación media.** Según se define a continuación “el segundo nivel de la enseñanza o Educación Media es el final de la escolaridad regular del sistema educativo, con una duración de tres años. Le corresponde atender las necesidades educativas de la población joven luego de la finalización del nivel de Educación Básica General. Es una oferta educativa de carácter gratuito y diversificado” (MEDUCA 2014c, 10). Se pretende que los nuevos programas de estudio contribuyan al modelo de desarrollo panameño, por otra parte que se adhieran a los postulados de la UNESCO sobre los valores de la educación en el siglo XXI.<sup>44</sup> Los programas buscarían desarrollar ocho competencias específicas en Educación Media, con rasgos que deberían tener los graduados (véase Anexo 1).

El enfoque buscaría, que los estudiantes aprendan a partir de sus experiencias más próximas. Por ejemplo, en una materia como matemáticas en lugar de buscar que los estudiantes memoricen fórmulas y conceptos abstractos, se busca que resuelvan problemas de su vida cotidiana aplicando herramientas matemáticas. Pero también se buscaría que los estudiantes sean reflexivos con su entorno; a saber, explotación de recursos naturales, desarrollo económico e impacto en el medioambiente (Vallejos, 2014). Además se elimina la materia de *Relaciones entre Panamá y Estados Unidos* y, en 2009, se reorganizaron los bachilleratos, reduciendo su oferta de 65 a 15 modalidades. Para las autoridades de MEDUCA muchos de los bachilleratos no se ajustaban a las demandas del mercado laboral; por ejemplo, sastrería y acuicultura, y se crearon otros como autotrónica (Decreto 944, de 2009; Anexo 2).

#### 7.2.3.1 *Las fases en la reforma de los planes de estudio*

**Definición del problema.** Después de la reforma a la Ley Orgánica de Educación (véase arriba nota al pie 42), en 1995, se busca desarrollar un proceso de transformación de la educación panameña. Como se verá más adelante, un determinante de la calidad de la educación es la formación y contratación del personal docente, pero también la actualización de los planes de estudio. En este último ámbito, más allá de cambios radicales las reformas han operado sobre la base de implementación de experiencias piloto, algunos de ellas basadas en corrientes teóricas psicopedagógicas, que luego son evaluados antes de generalizarse al sistema educativo. Esta metodología de implementación se repite con el *Proyecto de Transformación Curricular*, en 2009–2014.

---

<sup>44</sup> Estos son, de acuerdo con MEDUCA (MEDUCA 2014c): el aprendizaje permanente, el desarrollo autónomo, el trabajo en equipo, la comunicación con diversas audiencias, la creatividad y la innovación en la producción de conocimiento y en el desarrollo de tecnología, la destreza en la solución de problemas, el desarrollo de un espíritu emprendedor, la sensibilidad social y la comprensión de diversas culturas.

**Establecimiento de la agenda.** La reforma a la Ley Orgánica de Educación se comenzó a gestar desde la década de 1980, pero la crisis sociopolítica a finales de esa década impide que se den cambios sustantivos en educación más aceleradamente (MEDUCA & OEI 2002a). Aun así, en 1988, se implementan nuevos programas de estudio. Posteriormente, se aprueba la Estrategia Decenal para la Modernización de la Educación Panameña (1997-2006), que cuenta con el apoyo de distintos sectores políticos y sociales del país, así como de la cooperación internacional, uno de cuyos acuerdos era la Transformación Curricular en Educación General Básica y Media (Echeverría 2007).<sup>45</sup>

No se cuenta con información suficiente del contexto en el que se tiene lugar la Estrategia Decenal para la Modernización de la Educación Panameña. Sin embargo, tal vez es posible inferir que tanto políticos como sector empresarial han visto en la educación un factor estratégico para el desarrollo económico del país. Esto debido a la orientación de la economía panameña, especialmente, a partir de la transmisión de la soberanía del Canal de Panamá, en 1999. Dos hechos fundamentan esta afirmación. Por una parte, la convocatoria del gobierno de Martín Torrijos, en 2006, a un referéndum con la intención de aprobar una ampliación del Canal de Panamá (Bacal 2006). La aprobación de este referéndum trajo acompañado la convocatoria a un Proceso de Concertación Nacional al año siguiente, para definir líneas estratégicas de desarrollo. Una de ellas fue educación y esto con la meta de generar una población calificada para satisfacer las demandas que la economía del Canal generaría (Sistema de Naciones Unidas en Panamá 2008). Por otra parte, el sector privado ha reivindicado esa aspiración (sección 7.2.2). Esto se relaciona con insatisfacción de los mismos empresarios, según se reportan en sondeos, sobre la calidad de los egresados de educación media (de Cheng 2007). Por último, en opinión del ex Ministro de Educación de Panamá, Juan Bosco Bernal (2004-2005), los presidentes panameños son muy sensibles a las recomendaciones que hacen los empresarios (Bernal 2014).

Durante el primer año del gobierno de Mireya Moscoso (1999-2004) inicia el Diálogo para la Transformación Integral para la Educación. Ese mismo año se hace una modificación a los planes de estudio de la Educación General Básica. Según sus proponentes, los planes de estudio buscaban promover una educación constructivista tanto en métodos de enseñanza en la clase, como en evaluación (MEDUCA & OEI 2002b). Un ejemplo de enfoque constructivista podrían ser los *espacios curriculares abiertos*, introducidos en esta etapa y que se mantienen en los nuevos programas de estudio. Lo que se busca con estos espacios es buscar formas alternativas, adaptadas por los centros educativos e inclusive sus

---

<sup>45</sup> Más adelante, en esta misma sección se definen los ciclos de Educación Básica y Educación Media, según el marco jurídico panameño.

comunidades, para buscar interacciones entre docentes y alumnos. Los planes se implementaron en un grupo de 104 escuelas de las distintas regiones, en modalidad de experiencias piloto y en 2002 se generalizaron a los demás centros educativos. Además, como parte de esos cambios se incorporan las asignaturas de Inglés; Religión, Moral y Valores y Tecnologías desde primer grado hasta 12° grado (Echeverría 2007).

En 2004 se inicia el *Proyecto de Transformación Curricular de la Educación Media*. Entre sus objetivos estaba revisar los contenidos académicos y reducir la oferta de bachilleratos que, de acuerdo con datos de 2013, era de un total de 68 bachilleratos técnicos y académicos (IBE/UNESCO 2010). Durante el desarrollo de este proyecto se comienza a discutir el enfoque de competencias para la Educación Media y, posteriormente, también para la Educación General Básica.

**Diagnóstico.** Durante el período de estudio se elaboraron dos evaluaciones y diagnósticos de los programas de estudio de la Educación General Básica y de la Educación Media. Fueron dos consultorías contratadas en el contexto del Proyecto de Desarrollo Educativo MEDUCA/Banco Interamericano de Desarrollo (Convenio CP/1013/OC-PN). Se trata de los estudios de Eva Echeverría (2007), sobre Educación General Básica, y de Berta de Cheng (2007), sobre Educación Media. El estudio de Echeverría hace una evaluación de la implementación de los programas que habían sido primeramente implementados en fase piloto en el año 2000, posteriormente, generalizados al resto de centros educativos en el 2002. Por su parte, de Cheng (2007) realiza un diagnóstico principalmente de los programas de Educación Media vigentes. Como se mencionó, había 16 centros educativos donde se estaban desarrollando experiencias piloto con programas formulados en 2003. No obstante, ella concluyó que el Ministerio no les dio seguimiento (de Cheng, 2007, p. 46). Ambos estudios utilizan como base empírica análisis documental de los planes de estudio, así como documentos relacionados, y encuestas transversales aplicadas a muestras representativas de la población de estudiantes de los dos niveles, utilizando la técnica de muestreo estratificado.<sup>46</sup> En el Recuadro 2 se presentan las conclusiones y recomendaciones pertinentes a los programas de estudio de ambas consultorías.

**Recuadro 2. Conclusiones de los estudios diagnósticos de la Educación General Básica y Educación Media en Panamá. 2007**

***Educación General Básica<sup>1/</sup>***

*Conclusiones*

- Español. Se da énfasis al área de enseñanza de la lengua materna, descuidando otros objetivos contemplados en el pensum – escritura y fomento del hábito de la

<sup>46</sup> El estudio de Echeverría (2007) encuestó a docentes, padres de familia, directores y alumnos de noveno grado.

**Recuadro 2. Conclusiones de los estudios diagnósticos de la Educación General Básica y Educación Media en Panamá. 2007**

lectura.

- Ciencias Sociales. Deficiencia de estrategias metodológicas para la enseñanza de Historia, Geografía y Cívica.
- Matemáticas. Poca utilización de estrategias metodológicas motivadoras. No se alcanza a cubrir todos los contenidos.
- Ciencias. Programas con contenidos recargados y no actualizados. Carencia de experiencias en laboratorio para alumnos de premedia.

*Recomendaciones*

- Fortalecer la formación tanto académica como actitudinal del estudiantado, a través de estrategias metodológicas para evitar la degradación de los aprendizajes en la medida que va avanzando en los grados y niveles del Sistema Educativo.
- Crear estrategias metodológicas y de motivación que retomen el interés del estudiantado, que a través de la educación logran mejor calidad de vida.
- Profundizar los contenidos de las asignaturas de las áreas humanística, científica y tecnológica para que prevalezca la continuidad de los conocimientos a través de toda la Educación Básica y la Educación Media con la finalidad de que se logre una debida articulación. Teniendo como norte los valores en todo momento.
- Al igual que como se estaba proyectando hacer con Educación Media, aplicar el enfoque de competencias para Educación General Básica.

**Educación Media<sup>2/</sup>**

*Conclusiones*

- Las modalidades de bachilleratos que cursaban los jóvenes encuestados que mostraron mayor porcentaje fueron: bachiller en ciencias, bachiller en comercio, bachiller en letras y diversas modalidades del bachillerato técnico Profesional.
- Las carreras de preferencia por los estudiantes, para continuar estudios superiores son las que se ubican en el área de servicio.
- Uno de los principales factores que podría afectar la continuidad y permanencia de los egresados de la educación media en el nivel superior es la situación económica de los padres y en segundo lugar el rendimiento académico.
- El sector de empleo seleccionado por los jóvenes es el sector servicio y pretenden trabajar en empresas grandes.
- La Educación Media no ofrece una educación empresarial, ni desarrolla en los jóvenes una cultura emprendedora.
- Durante los años de formación los estudiantes no han podido desarrollar las competencias necesarias en las áreas de: comunicación y lenguaje, pensamiento lógico, resolución de problemas, elaboración de proyectos y manejo de la información.
- También se presenta debilidad en el manejo de las herramientas informáticas.
- Según los propios estudiantes, la mayor debilidad se manifiesta en innovar procesos, aplicar procedimientos o métodos.

*Recomendaciones*

- Es necesario reestructurar la oferta educativa del nivel medio acorde a las necesidades sociales, las tendencias económicas y la demanda de recurso humano para los próximos años.
- La renovación curricular deberá promover una educación flexible, que permita a

**Recuadro 2. Conclusiones de los estudios diagnósticos de la Educación General Básica y Educación Media en Panamá. 2007**

los egresados continuar con éxito estudios superiores, pero a la vez, seguir aprendiendo al iniciarse en un trabajo remunerado.

- Los nuevos programas de estudio deben desarrollar una cultura emprendedora a través del fomento de un entorno cultural y social favorable a la empresa productiva y una adecuada motivación hacia el emprendimiento para que el egresado pueda trabajar en forma independiente.
- Es necesario analizar la pertinencia de las diversas modalidades de bachilleratos en el área Técnico Profesional frente al adelanto tecnológico y las demandas del mercado laboral, hoy.
- Ensayar nuevos enfoque y metodologías innovadoras, no solo presenciales con el propósito de ampliar la cobertura, sobre todo en las regiones rurales e indígenas más apartadas.

Fuente: <sup>1</sup>Echeverría (2007) y <sup>2</sup>de Cheng (2007).

Nota: El estudio de Echeverría utiliza como muestra los programas de 3°, 6° y 9° grado y dentro de estos las materias de Español, Ciencias Sociales, Matemáticas y Ciencias.

**Elaboración de propuestas.** La elaboración de las propuestas ha sido potestad de la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa, con el apoyo de otras dependencias como la Dirección Nacional de Educación. Para ello ha tenido varios insumos, entre estos las consultorías que se mencionaron anteriormente, pero también se han hecho consultas con asesores nacionales e internacionales. De acuerdo con Mirna Vallejos de Crespo, quien fue ex Directora Nacional de Educación y Vice Ministra Académica en dos períodos consecutivos (2008-2014), el enfoque de competencias se comenzó a discutir más o menos en 2005, a partir de una exposición de un asesor internacional:

Yo recuerdo que en 2005, vino un ingeniero a dictarnos una lectura sobre currículum por competencias. Panamá en ese momento todavía no estaba al nivel de cambiar su currículum hacia ese enfoque, porque se veía que apenas era un movimiento que estaba tomando fuerza en otros países. Posteriormente, la Ministra comienza a mandar a diferentes funcionarios de su confianza para que vieran el desarrollo por competencias en otros países. Se dio cuenta que por una parte lo que se busca es un manejo de habilidades, de poner en práctica lo que usted aprende. Por otra, es más teórico, 'lo que yo quiero que usted aprenda (Vallejos 2014).

Como se extrae de esa cita, las máximas autoridades del Ministerio no estarían convencidas inmediatamente sobre el enfoque de competencias. Sin embargo, a nivel técnico es la propuesta que se estaba promoviendo y que apoyaban otras instancias como el CONACED, que también elaboró un informe con diagnósticos y recomendaciones para cambiar el currículum de primaria y secundaria (CONACED 2008).

**Experiencias piloto.** A pesar de la alta volatilidad de la silla ministerial de Educación durante el período 2004-2009, la siguiente administración, el gobierno de Martinelli Berrocal, decide continuar con el Proyecto de Transformación Curricular de la Educación. Esta sería una de las razones por las que se conservó en el cargo de Vice Ministra Académica a Mirna Vallejos de Crespo, quien había sido nombrada en ese puesto durante el gobierno anterior (Vallejos, 2014). No obstante, en 2009, bajo el Ministerio de Lucy Molinar, se realiza un proceso de consulta con docentes, estudiantes, padres de familia, organizaciones religiosas, productivas y de la sociedad civil para definir qué es lo que se debía reformar, a partir de lo ya existente. En este sentido, se plantearon como supuestos orientadores los siguientes (MEDUCA 2009):

1. El aumento de la cobertura de la educación media como una política prioritaria.
2. El enfoque curricular por competencias.
3. El número de asignaturas que serán obligatorias y aquellas que serán optativas.
4. Un reordenamiento de la oferta de acuerdo a las tendencias que se observan en el mundo.
5. La factibilidad de incrementar el tiempo destinado a la enseñanza, incluyendo la supresión de los exámenes bimensuales.
6. Ir terminando con la práctica del aplazamiento.
7. Un programa de fortalecimiento de logros de aprendizaje de la educación básica.
8. Lo que se espera de la formación inicial y de la capacitación docente.

Después del proceso de consulta y la aprobación del proyecto, en 2010 el MEDUCA inició la ejecución del proyecto en los décimos grados de 64 centros de educativos piloto, de trece regiones y tres comarcas, aunque el objetivo es transformar la educación básica general y la media (MEDUCA, 2013, p. 10).<sup>47</sup> En 2011, se procedió a ampliar el enfoque de competencias a los programas de educación básica.

Desde un inicio la implementación del pilotaje, en 2010, en los 64 centros educativos seleccionados, se encontró oposición del sector docente quienes interpusieron recursos de ilegalidad en contra del proyecto y amenazaron con ir a huelga si no se derogaba el proyecto (Panamá América 2010; Ureña Navarro 2010). La principal objeción se dio por la eliminación de varios de los bachilleratos así como por la reducción en las horas que se dedicaban a historia, y la eliminación de la materia Relaciones de Panamá con Estados Unidos (Pino 2014). Posteriormente, la Sala Tercera desestimó la querrela en contra del Decreto 944,

---

<sup>47</sup> De acuerdo con la Ley Orgánica de Educación, los programas de estudio son aprobados por el Ministro y Vice-Ministro Académico.

de 2009, que aprobaba los nuevos programas experimentales de estudio. No obstante, los gremios también interpusieron demandas ante los Tribunales en contra de la Ministra Molinar. En términos generales, las relaciones entre los gremios y la Ministra Molinar fueron tensas; como estudiaremos más adelante, esto también debido a las reformas en materia de contratación docente. El gobierno utilizó como catalizador de conflictos mesas de diálogo y, aunque no está directamente relacionado, las mejoras salariales (sección 7.2.4). Vale destacar que la transformación curricular es un tema que ha dividido a los gremios. En particular, la AEVe y Asoprof han manifestado su oposición al proyecto desde su implementación. Mientras que la Asociación de Maestros Independientes Auténticos (AMIA) ha mostrado su apoyo al proyecto (Delgado 2014; León 2014).

**Capacitación.** Este es un proceso constante; sin embargo, evidentemente, antes de iniciarse las experiencias piloto se capacitó a los docentes. Se desarrolló un modelo, conocido como Equipos Nacionales de Capacitación Docente (ENCAT). Era una estructura que trabajaba sobre la base de la multiplicación de la capacitación. Es decir, un experto capacitaba a un equipo nacional quienes a su vez capacitaban regionalmente, lo que en teoría permite reducir costos. En cada región el equipo estaba conformado por los directores de las escuelas, quienes tendrían que capacitar a sus maestros.

**Consulta y evaluación.** A lo largo del proceso de transformación curricular MEDUCA ha realizado distintas consultas con docentes, la empresa privada, asesores externos y nacionales y sociedad civil (MEDUCA 2007, 2013). En 2012 se crearon los Equipos Nacionales de Actualización Curricular Permanente (conocidos como ENIAC), con el objetivo de revisar los contenidos curriculares regularmente (MEDUCA 2014a). Estaban conformados por equipos de docentes y de representantes del sector empresarial. Se buscaba identificar aspectos de los programas que desde el punto de vista de los docentes y de los representantes de las empresas se pudieran ajustar sobre la marcha, antes de que los programas fueran generalizados al sistema educativo nacional (Molinar, 2014).

En 2012, la Dirección Nacional de Evaluación (DNE) del MEDUCA realizó un primer ejercicio de evaluación de los programas. De acuerdo con las autoridades del MEDUCA aplicaron una evaluación que en el ámbito educativo se conoce por sus siglas en inglés como CIPP (de contexto, entradas, proceso y producto). En este sentido, implicó evaluar el trabajo docente desde la planificación, la inducción, la difusión, la implementación o ejecución y la gestión de los nuevos programas. El personal de la DNE aplicó encuestas y entrevistas a estudiantes, docentes, directores de los centros educativos y padres de familia (MEDUCA 2013). Además, se evaluaron los nuevos programas de estudio para primero, segundo y tercer grado en matemáticas, español y ciencias naturales en el contexto de las

pruebas nacionales que realiza el MEDUCA. Lamentablemente, al momento de escribir este informe no se encuentran resultados en de ninguna de estas evaluaciones.

En cierta forma, como se vio en el párrafo anterior, la evaluación de los programas de estudio en Panamá también se ha ligado a la evaluación del ejercicio docente; es decir, la forma en que los maestros los enseñan en las aulas. En la sección 7.2.5, sobre selección y contratación, se estudia más a fondo el proyecto Sistema de Evaluación de Centros Educativos (SECE) que se comenzó a implementar al final de la gestión de la ex Ministra Molinar, uno de cuyos aspectos fue la evaluación docente.

**Generalización y retroalimentación.** Cuando se hace un plan de estudio, lo firma el Ministro y el Vice-ministro académico. Si se va a generalizar para el país, lo firma el Presidente con el Ministro que esté y se convierte en Decreto Ejecutivo. Con el cambio de gobierno en julio de 2014, las nuevas autoridades, encabezadas por la nueva Ministra de Educación, Marcela Paredes, anunciaron se suspendería el proceso de transformación curricular para hacer una evaluación del mismo, lo que ha generado conflicto. Como se mencionó, AMIA es un gremio que apoya el y, de acuerdo con varios medios de prensa, ha manifestado su rechazo por la suspensión del proyecto, a pesar de que otros gremios apoyan la propuesta (León 2014; TVN-2 2014). También se suspendió lo que se venía trabajando en transformación de los procesos de evaluación del aprendizaje (Vallejos, 2014).

#### *7.2.4 El PFP de la asignación y manejo del gasto en educación*

##### *7.2.4.1 Asignación del gasto*

En Panamá los porcentajes del presupuesto que se asignan a educación no han sido fijados constitucionalmente, como sucede en Costa Rica. En 1995 se introdujo una reforma a la Ley Orgánica de Educación que establece que “el presupuesto del Ministerio de Educación no será inferior al presupuesto del año anterior, y el gasto público en el sector educativo no será inferior al seis por ciento (6%) del producto interno bruto del año anterior” (art. 266, Ley 47). El mismo artículo también establece que se le dará prioridad a la educación dentro del Presupuesto General del Estado. Como se aprecia en el Cuadro 2, el presupuesto público destinado a educación (incluyendo universitaria), en los últimos años se ha mantenido alrededor de 4,3%.

Durante el Proceso de Concertación Nacional llevado a cabo en 2007, se acordó buscar mecanismos que aseguren que el presupuesto para educación no sea menor de 8% del PIB. La razón del porqué no se ha hecho reforma institucional de esta naturaleza, parece ser que el tema no fue parte de las prioridades de los

gobiernos de Martín Torrijos y de Ricardo Martinelli. Aunque en Panamá políticos en el gobierno y empresarios coinciden en ver la educación como una inversión y no un gasto ordinario, en el gobierno no verían conveniente tener constreñimientos legales en el presupuesto (Bernal 2014). Tal parece ser que existe aversión hacia los déficits fiscales por parte de partidos políticos influyentes, considerando que en 2008 el Congreso de Panamá aprobó una ley que obliga al gobierno a mantener déficits no mayores al 1%, a no ser que la producción crezca por lo menos también 1% (véase sección 5 arriba).

**Cuadro 2. Panamá. Presupuesto dedicado a educación como porcentaje del PIB.** (en millones de US dólares)

Año	Presupuesto de educación	PIB a precios de comprador	Presupuesto de educación como porcentaje del PIB
2008	796,12	18.812,90	4,23
2009	869,71	19.538,36	4,45
2010	896,57	20.994,41	4,27
2011	1.016,50	23.274,53	4,37
2012	1.131,29	25.787,07	4,39

Fuente: Elaboración propia, con base en INEC (2013).

El tema de la aversión a los déficits fiscales y la reticencia del gobierno a vincular el gasto en educación al PIB amerita más investigación. Hay elementos vinculados a la economía panameña que influirían en esta postura, como que sus empresarios y políticos estarían interesados en mantener indicadores macroeconómicos estables y crecimiento en la producción para mejorar su credibilidad como destino de inversión y facilidad para el gobierno de endudamiento externo (Kaplan 2013). El mantenimiento de la política cambiaria de paridad del balboa con el dólar estadounidense contribuiría a lo anterior. Además, que la pujante economía panameña ha mejorado los ingresos del Estado y, por ende, ha aumentado el presupuesto de educación sin tener que mediar reforma legal o constitucional. Sin embargo, de acuerdo con Ansell (2010), los partidos de derecha son menos propensos a invertir en educación. Se podría especular entonces que los partidos en el gobierno en Panamá, especialmente, durante la administración Martinelli (2009-2014) han tenido un enfoque más conservador con respecto al tema del gasto en educación.

Desde el punto de vista de la Ley Orgánica de Educación, la prioridad del presupuesto es la educación primaria. Mientras que para la educación secundaria “el Estado proveerá los locales debidamente equipados y en materiales de textos y útiles escolares, hasta donde sus posibilidades lo permitan” (art. 362).

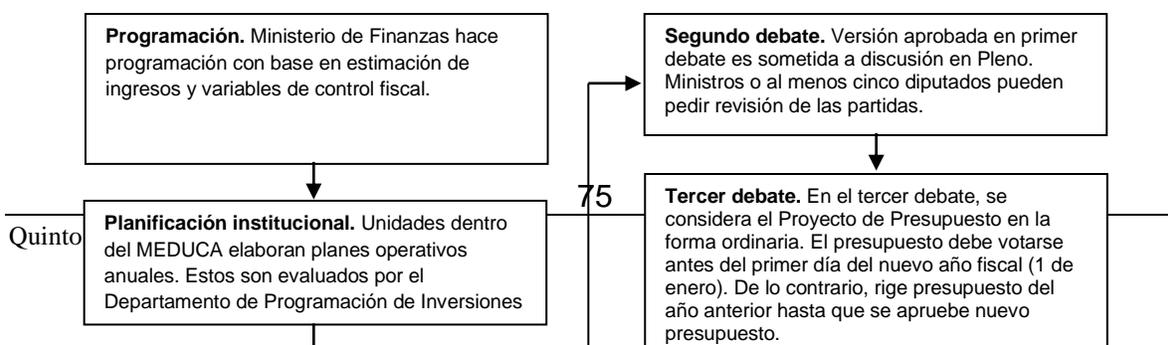
Por otra parte, el Decreto de Gabinete 168, de 1971, creó el impuesto conocido como Seguro Educativo, que se recauda a partir del 1,25% de los salarios pagados por los patronos, el 0,75% de los salarios recibidos por los trabajadores y del 2% de ingresos recaudados por concepto de impuesto sobre la renta. Esos ingresos conforman el Fondo de Equidad y Calidad de la Educación (FECE). La Ley Orgánica de Educación detalla la forma en que se invertirán esos ingresos. De esta forma se establece que el 94% se asignará a los dos primeros niveles del sistema educativo, el 2% para la administración y supervisión del FECE y el 4% restante se utilizará para capacitación docente. Los excedentes recaudados a través del Seguro Educativo al cierre del año fiscal deberán ser distribuidos en los centros educativos de primaria, para ser utilizados en compras de equipo de laboratorio, mobiliario, tecnología educativa, materiales didácticos; así como también para construcción y reparación y fortalecimiento de programas nutricionales (art. 2, Ley 49, de 2002).

Como se menciona en el párrafo anterior, un porcentaje del FECE está dedicado a administración y supervisión del mismo fondo. En este sentido, dentro del MEDUCA se ha establecido la Oficina de Administración del FECE. Entre otras funciones le corresponde la verificación de necesidades escolares y la distribución de fondos a los centros educativos (art. 3, Decreto Ejecutivo 238, de 2003). El Decreto Ejecutivo 238, de 2003 y el Decreto Ejecutivo 9, de 2006, reglamentan la manera en que los centros educativos, junto con la comunidad educativa escolar deben planificar y administrar el fondo que se les asigna, así como la forma en que la ejecución deberá ser supervisada.

#### 7.2.4.2 Manejo del gasto

En el Diagrama 5 se representa el ciclo de planificación presupuestaria en el MEDUCA, el cual está planteado por la Constitución Política y leyes complementarias que se describen a continuación.

**Diagrama 5. Fases del ciclo presupuestario en el MEDUCA**



Fuente: Elaboración propia, con base en Constitución Política y Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Panamá.

Dentro del MEDUCA, el Departamento de Programación de Inversiones de la Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional analiza y evalúa los anteproyectos de presupuesto de las demás oficinas del Ministerio. Además, formula y evalúa proyectos de infraestructura escolar. Los ministerios deben enviar su presupuesto para su respectivo estudio a la Dirección de Presupuesto de la Nación, del Ministerio de Economía y Finanzas. El Presupuesto General del Estado debe ser enviado por el Presidente y el Ministro de Finanzas a la Asamblea Nacional dentro del primer mes de la primera legislatura anual (art. 184, inc. 7, Constitución Política de Panamá); es decir, a más tardar el 31 de julio (art. 149, Constitución Política de Panamá). Dentro de la Asamblea Nacional es la Comisión de Presupuesto la encargada de estudiar el anteproyecto.

La discusión del proyecto de presupuesto consta de tres debates (Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, arts. 79-85). El primer

debate tiene lugar dentro de la Comisión de Presupuesto, por un plazo máximo de treinta días. El presupuesto con el pliego aprobado de modificaciones por la Comisión de Presupuesto es discutido en el pleno de la Asamblea Nacional. Allí se vota en conjunto, salvo que un ministro de Estado o un grupo de al menos cinco diputados soliciten que se revise alguna de las partidas. Este trámite, incluyendo la elaboración de un borrador final, tiene un plazo de diez días. En el tercer debate se considera el presupuesto en su forma ordinaria.

La Constitución dicta que la facultad de la Asamblea de eliminar o reducir partidas de egresos del proyecto del presupuesto está condicionado a que éste no se trate de inversiones “públicas previamente autorizadas por la Ley” (art. 271), lo que puede interpretarse como una limitación al Poder Legislativo para reducir los presupuestos de educación. Por otra parte, cuando se trata de aumentar los gastos el mismo artículo establece que si es ésta la pretensión del Legislativo, estos aumentos deberán contar con el visto bueno del Consejo de Gabinete y del Contralor General de la República. En caso de que la Asamblea Nacional rechace el proyecto de Presupuesto General del Estado, quedará automáticamente prorrogado el presupuesto del año anterior. De igual forma, si el presupuesto no se ha votado a más tardar el primer día del año fiscal, queda vigente el presupuesto del año anterior (art. 272, Constitución Política de Panamá). El año fiscal en Panamá corre entre enero y diciembre.

Cabe destacar que el MEDUCA participa dentro del Gabinete Social, el cual coordina el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Dentro del Gabinete los directores de planificación y finanzas de las distintas instituciones involucradas coordinan con el Ministerio de Finanzas aspectos generales presupuestarios y de los proyectos incluidos en los planes del Gobierno en materia social (MIDES, 2013). También es importante indicar, como lo estudiaremos más adelante, que en el proceso de Concertación Nacional de 2007, se acordó como meta dar prioridad a educación y dotarle de un presupuesto que alcanzase el 8% del producto interno bruto. En 2010 el presupuesto de educación fue de alrededor de

Dentro del MEDUCA cada dependencia debe hacer evaluación de sus planes operativos y su ejecución presupuestaria. La dependencia que ejerce vigilancia al respecto es el Departamento de Administración Presupuestaria, de la Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional. La fiscalización del presupuesto corre por cuenta de la Contraloría General de la República, un órgano independiente de los Poderes del Estado. La Constitución y la Ley Organica de la Contraloría le otorgan facultades de control previo o posterior. En qué casos se lleva uno u otro tipo queda a criterio del ente contralor (art. 280, Constitución Política de Panamá y Ley 32, de 1984). Asimismo, la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional ejerce control político sobre la ejecución del presupuesto.

A nivel local, la Ley Orgánica de Educación establece que los municipios están obligados a destinar el 20% de lo que recauden por impuestos municipales anuales a la educación oficial del primer nivel de enseñanza, y un 5% para educación física de primer y segundo nivel (art. 270, Ley 47). Los presupuestos municipales los formula y presenta el Alcalde Municipal, para luego ser discutidos y aprobados por el Concejo Municipal; así consta en la Ley Sobre Régimen Municipal (Ley 106, de 1973). Por una parte, la Ley 47 a las juntas municipales de educación otorga funciones de supervisión en el cumplimiento de la asignación de los porcentajes del presupuesto municipal que deben ser destinados a educación (art. 35). Por otra parte, también establece que “los inspectores de Educación son los representantes del Ministerio ante los Concejos Municipales y tendrá voz en las deliberaciones de este cuerpo” (art. 278).

Del mismo modo que con el gobierno central, la Contraloría General de la República puede determinar los casos en que ejerce control previo o posterior sobre los presupuestos de los municipios. Además, debe tomarse en cuenta que el artículo 58 de la Ley 106, de 1973, sobre Régimen Municipal le da prerrogativas sobre control previo y posterior al auditor municipal, similares a las que se le asignan a la Contraloría.

Incluimos dentro de esta sección el aumento en los salarios a los docentes, aunque este tema también se relaciona con la selección y contratación docente. Durante la década de 2000 en distintos foros se señaló que parte del problema con la calidad de la educación reside en la formación inicial docente, así como con los incentivos salariales, que en general eran bajos, pero además no se vinculaban con el buen desempeño laboral (Castillo, 2013). La Ley 47, de 1979, regula la política salarial de los docentes en Panamá. Esta Ley estratifica la carrera docente, lo cual se relaciona con la formación que reciben los docentes en las distintas instituciones facultadas. Así, los escalafones inferiores corresponden a docentes de primaria. Mientras que el maestro se puede ir especializando para poder enseñar en secundaria (como profesor). Este mecanismo ha generado un incentivo para que los maestros eventualmente se especialicen y migren hacia secundaria. En 2012 se hizo un ajuste a los salarios de los maestros. Se trató de la Política Plan de Fortalecimiento y Retención de Talento, con lo cual se buscó mejorar los salarios de los maestros con título universitario del mismo modo de los profesores que se encontraban al mismo nivel.

También el mismo año se creó un incentivo salarial de 900 balboas (US\$ 900), en tres fases – de tres años cada una – que se buscó ligarlo al rendimiento de los docentes, que estaría condicionado a una autoevaluación de los docentes y de los centros educativos y un plan de mejoras. Asimismo, se agregó un aumento de 50 balboas de aumento del incentivo para los docentes que trabajaran en áreas de

difícil acceso – en total 100 balboas (García, 2014). No obstante, algunos critican que el proceso de evaluación no genera los incentivos necesarios para provocar las mejoras que se pretenden (Castillo, 2013).

### *7.2.5 El PFP en la selección y contratación docente*

#### *7.2.5.1 Selección de personal*

El tema de la selección se ha tratado de mejorarlo a través de la formación inicial docente. Tal vez el cambio más significativo se da en 2009, con la autorización al Instituto Pedagógico Superior “Juan Demóstenes Arosemena” (IPS-JDA) de impartir la Licenciatura en Pedagogía, bajo la responsabilidad académica de la Universidad de Panamá (Decreto 299, de 2009). Desde 1994, año en que se creó el IPS-JDA, los estudiantes se formaban a nivel de bachillerato en la Escuela Normal “Juan Demóstenes Arosemena” y luego hacían un año de profesionalización pre-universitaria en el IPS. Con el cambio se ha buscado abandonar el modelo de escuela normalista (aunque para ser docente de primaria – maestro de grado – se puede cursar el bachillerato pedagógico en el IPS-JDA – educación media). Además, también existen universidades privadas que imparten la licenciatura pedagógica, así como maestrías y cursos de especialización. En el proceso de reforma de este sistema habría estado involucrado activamente el sector empresarial (véase sección 7.2.2).

De acuerdo con Castillo (2013), los requisitos que se les pide a los graduados del bachillerato pedagógico de secundaria o de una de la licenciatura en pedagogía son mínimos y no garantizan la calidad del docente: original y fotocopia de los títulos, créditos originales y copias, dos fotografías, copia de la cédula, certificado de nacimiento, prueba psicológica, entre otros. Además, agrega que para estudiar pedagogía en la principal universidad del país, Universidad de Panamá, se requiere un promedio de 3,5 en escala de 5,0 en los créditos de educación media; aprobar una prueba de creatividad, actitudes y aptitudes; entrevista y aprobar un curso de orientación universitaria. Para esta investigadora:

La formación [en la Universidad de Panamá] 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... [en las otras universidades] 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 (Castillo, 2013, p. 5).

Cabe anotar de que el MEDUCA ha tenido problemas para cubrir la demanda de docentes en zonas de difícil acceso como son las comarcas indígenas y la

provincia de Darién (Castro 2013).<sup>48</sup> Según la ex Vice Ministra de Educación, Mirna Vallejos, los problemas tienden a agravarse en el ciclo diversificado (10°-12° grados), especialmente en la educación técnica, lo que requiere que se levanten requisitos. Esto tendría consecuencias en la calidad de la educación, especialmente si se contrata a profesionales que carecen de herramientas pedagógicas:

Ese grupo de estudiantes que antes escogía comercio o vocacional o técnica empieza a exigir que le pongan profesores en las áreas científicas. Hubo una resistencia de las poblaciones indígenas a que se les diera, por ejemplo, un bachillerato en turismo. Pero hay un déficit de personal capacitado en esas otras áreas más científicas. Lo que se hacía era buscar gente que tuviera créditos en algunas materias. Por ejemplo, un licenciado en ciencias agropecuarias podría dar química, biología y física (Vallejos, 2014).

#### 7.2.5.2 *Mecanismos formales de contratación docente*

El proceso de contratación docente está regulado por la Ley 46, de 1947, Ley Orgánica de Educación; el Decreto Ejecutivo 203, de 1996, por el cual se establece el procedimiento para nombramientos y traslados en el Ministerio de Educación; el Decreto Ejecutivo 236, de 2005, por el cual se crea el Registro Permanente de Elegibles en el Ministerio de Educación; así como por una serie de decretos y resueltos que reforman estas normativas. Los actores en los nombramientos básicamente son de dos tipos: 1) los pertenecientes al Órgano Ejecutivo, usualmente, el Ministro de Educación, sus subalternos de la Dirección Nacional de Recursos Humanos y las direcciones regionales, y 2) las Comisiones Regionales de Selección Docente (CRSD). Sobre este último actor, existen cinco comisiones distribuidas alrededor del país (Decreto 357, de 2003). Su función es de “colaborar en los procesos de reclutamiento y selección, para el traslado y nombramiento del personal docente, directivo y de supervisión de la respectiva región escolar” (art. 220, Ley 47, de 1946 y sus reformas). El recién citado artículo define una serie de lineamientos que se le demandan a estas comisiones, entre los cuales destacamos:

- Elaboración de listas de elegibles y de las ternas – las cuales deben estar ordenadas por puntuación – que se le presentarán a las instancias correspondientes, resolución de reclamos y de impugnaciones en primaria instancia, relacionado con traslados y nombramientos del personal docente, directivo y de supervisión.

---

<sup>48</sup> Esto coincide con la baja calidad de la educación en esas zonas y niveles más altos de analfabetismo que en el resto del país (Fundación Unidos por la Educación, 2013).

- Seleccionar, junto con la Dirección Regional, los nombramientos de docentes que ocuparán vacantes de manera interina para resolver los requerimientos imprevistos de personal.
- Hacer de conocimiento público los procesos de traslado o nombramiento del personal docente, directivo y de supervisión regional.
- Realizar, junto con la Dirección Nacional de Recursos Humanos, los concursos para selección y nombramiento de directores y subdirectores regionales de educación.

Las CRSD se integran de la siguiente forma: un representante de los educadores de las etapas de educación preescolar y primaria del primer nivel de enseñanza o educación básica general; un representante de los educadores de la etapa premedia de la Educación General Básica y, de la Educación Media; un representante de las asociaciones de padres de familia de la respectiva región escolar y un representante del Ministerio de Educación diferente al Director Regional De Educación. Asimismo, cada uno de estos miembros tiene un suplente.

Estas comisiones se derivan de la Estrategia Decenal para la Educación Panameña, formulada en 1997, uno de cuyos resultados fue la descentralización de la educación panameña. La Ley 28, de 1997 creó las Juntas Regionales de Educación que tenían un papel más preponderante en la selección docente. No obstante, las relaciones entre la administración central del MEDUCA y esas juntas – además del proceso de descentralización en su conjunto – estuvieron marcadas desde el inicio por conflictos (Panamá América 2000a, 2000b). En 2003 la figura de las Juntas Regionales de Educación es reemplazada por las CRSD (Decreto 357, de 2003). Como se mencionó, en el papel las mismas tienen una función de colaboración al MEDUCA en los procesos de selección y nombramiento. Sin embargo, en la práctica algunos aseguran que esas comisiones venían concentrando funciones de manera informal (García 2014; Molinar 2014a). Empero, para una parte del sector gremialista la función de estas comisiones siempre ha sido acorde con la Ley, esto es de sugerir las ternas a partir de la revisión de atestados (Pino, 2014).

En 2012, el MEDUCA comienza a implementar el "Proceso de Vacantes en Línea" (PROVEL), que como su nombre sugiere es un sistema mediante el cual los docentes participan a través de la plataforma *web* del MEDUCA en los concursos de nombramiento y traslado. Según sus proponentes, este sistema tiene varias ventajas, entre las cuales se contarían que reduce la influencia política en los nombramientos, acelera el proceso y reduce costos (Dirección Nacional de Recursos Humanos 2014). No obstante, una parte del sector gremialista de los educadores ha argumentado que la forma en que se ha aprobado PROVEL – a

través de decretos ejecutivos – no es la apropiada y que el sistema afecta la función de las CRSD:

(...) con la intención de reformar la Ley Orgánica a través de decreto y de desregularizar lo existente se crea este nuevo programa de nombramiento en línea, que vuelve a centralizar los nombramientos. Antes de ese programa las comisiones hacían una selección en ternas de los mejores entre una lista de elegibles y enviaban eso al Ministerio de Educación y al final era el Ministro o Ministra quien hacía el nombramiento a partir de la terna, que ya había pasado un filtro de análisis. Con el PROVEL lo que sucede es que prácticamente a las Comisiones de Selección, que existen por Ley, se les ha relegado su trabajo. El PROVEL ha venido prácticamente a sustituir todo. Entonces, han vuelto a centralizar los nombramientos (Pino, 2014).

Sin embargo, el Magisterio Panameño Unido en una ocasión manifestó su apoyo a PROVEL, al considerar de que la plataforma de internet facilita la aplicación por vacantes desde cualquier computadora con acceso (Gil 2013; Soto 2013). La ex Directora Nacional de Recursos Humanos del MEDUCA, Silvia García (2009-2014), coincide en que PROVEL ha disminuido el papel de las CRSD, ya que el sistema automatiza el proceso de selección de ternas. El aporte de estas comisiones tiende a ser más puntual, para resolver reclamos, además de refrendar los procesos (García 2014).

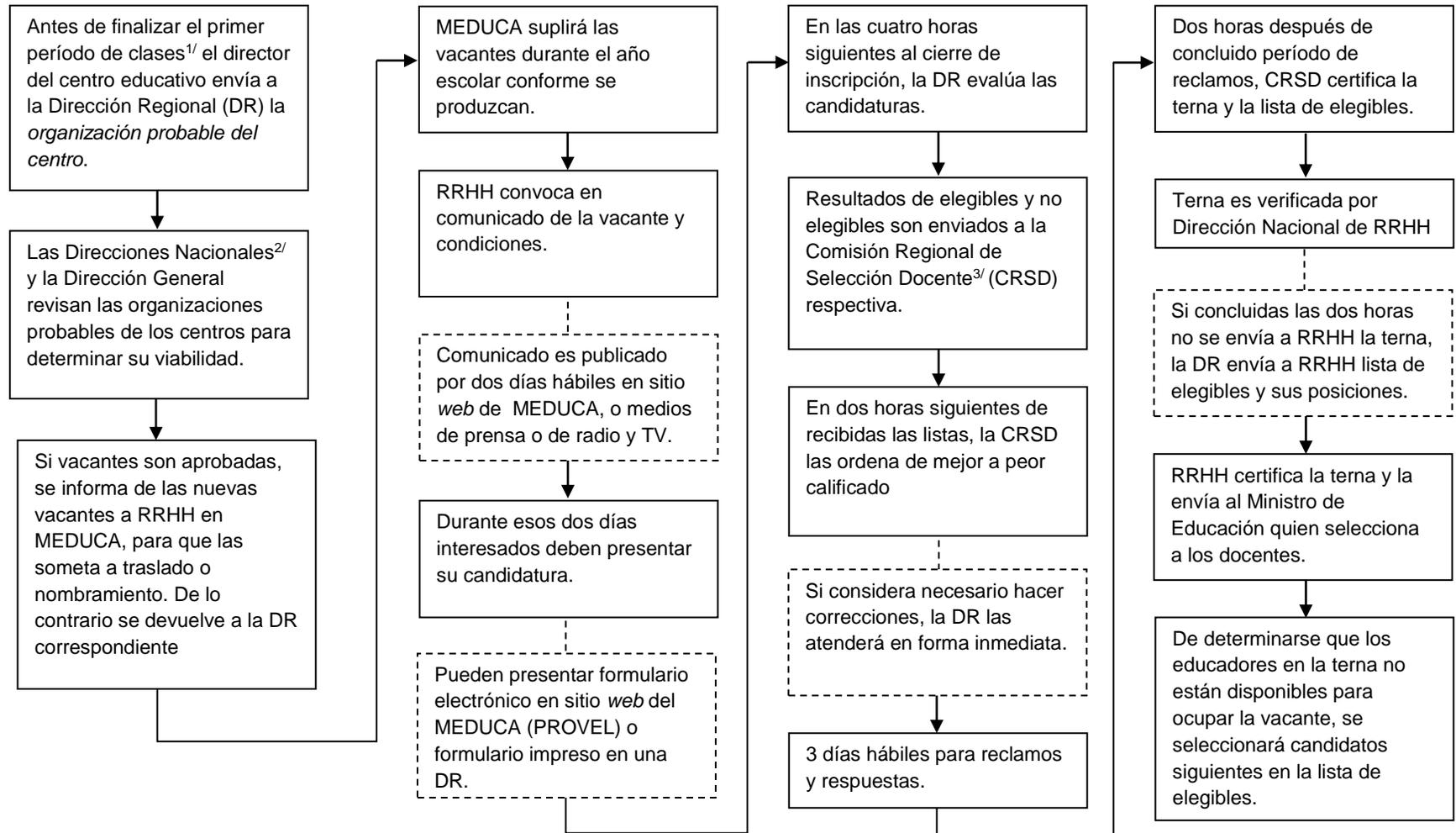
PROVEL primero se comenzó a implementar para los concursos interinos y, posteriormente, en 2013, se extendió a los nombramientos permanentes y traslados. En los párrafos siguientes se describe cómo se realiza el proceso de acuerdo con esta nueva plataforma tecnológica. Pero antes comenzamos con el proceso de inscripción, el cual precede a los de concurso, postulación, selección y nombramiento.

**Inscripción en el Registro de Elegibles.** En el artículo 3 del Decreto 236, de 2005, el cual crea un Registro de Elegibles se establece que toda persona que cumpla los requisitos puede presentarse a realizar su inscripción, aportando además copia y originales de sus documentos, como títulos universitarios, certificaciones de cursos, entre otros. Este registro se puede hacer en cualquier momento del año, excepto cuando hay concursos abiertos para vacantes permanentes. La actualización de los datos – por ejemplo, para aportar nuevos títulos a la base de datos – se da de la misma manera. El trámite se hace en las direcciones regionales. El Decreto 236, de 2012, establece que la dirección regional realizará una verificación de la información proporcionada por el educador y, si todo está en orden, le entregará un código, que corresponde con el número de cédula, y se le abrirá un historial. En ese expediente se guardarán las puntuaciones obtenidas en concursos anteriores.

**Concursos interinos (nombramientos durante el año escolar).** En el Diagrama 6 se describe el proceso de selección de interinos. El Decreto 145, de 2012, regula este proceso. Como se puede apreciar, este comienza con la planificación de las necesidades docentes para el siguiente año escolar. Esa planificación la realizan las direcciones de las escuelas y colegios y luego es revisada y aprobada por la Dirección Regional (DR) respectiva. Sin embargo, para el personal interino son suplidas por MEDUCA conforme se van produciendo. Es decir, se realiza un número indeterminado de concursos interinos durante el año. La apertura de plazas es comunicada a través de medios de comunicación; el plazo para presentar postulaciones es de dos días. Solamente, los educadores que están en el Registro de Elegibles y que, por lo tanto, tienen un código único asignado pueden participar. Para hacerlo deben llenar un formulario electrónico a través de PROVEL, o bien, impreso presentándose a su dirección regional.

La DR evalúa las candidaturas durante las cuatro horas siguientes después del cierre del período de inscripción de postulaciones. Ese proceso en realidad lo hace el sistema informático, ya que los criterios de evaluación tal como están establecidos en el Título VI del Decreto 206, de 1996, han sido establecidos como parámetros dentro de PROVEL (García, 2014). A modo de ejemplo, el grado de Bachiller a Nivel Medio o Técnico a Nivel Medio, que sería la calificación mínima para Maestro de Primaria, es de siete puntos. El título de Profesor – que se obtiene mediante licenciatura y especialización universitaria – equivale a diez puntos. Un educador podría agregar tres puntos adicionales si cuenta con una maestría y diez si tiene un doctorado. Además, hay puntajes fijos para aspectos tales como años laborados y si ha trabajado en zonas de difícil acceso.

**Diagrama 6. Panamá: Contratación de docentes interinos a partir de PROVEL**



<sup>1/</sup> El año escolar está dividido en tres períodos trimestrales que van de la tercera semana de febrero a la tercera semana de diciembre.

<sup>2/</sup> Las Direcciones Nacionales son: Básica General, Educación Media Académica, Educación Media Profesional y Técnica, Educación Especial y Educación de Jóvenes y Adultos. <sup>3/</sup> Están constituidas por personal del MEDUCA, docentes y de la sociedad civil de cada región escolar.

Fuente: Decreto 145, de 2012.

Posteriormente, la DR pasa la lista de elegibles a la CRSD quienes en las siguientes dos horas deben revisarla y ordenar a los candidatos desde quien haya obtenido mayor puntuación hacia abajo. Los tres mejor calificados conforman la terna. Inmediatamente después se abre un período para atender reclamos de tres días hábiles.

Terminado el período de reclamos, en las siguientes dos horas la CRSD consolida la terna y la envía a la Dirección Nacional de Recursos Humanos, quienes verifican y, si todo está en orden, la pasan al ministro quien selecciona al candidato. En este punto, es importante señalar que a veces los puntajes entre uno y otro candidato pueden ser muy parecidos. El Ministro usualmente pide a los directores regionales, así como a los miembros de las CRSD, que le envíen sus lista de recomendados, para, de ese modo, aumentar sus criterios de selección (García, 2014).

Existen tres casos en los cuales las vacantes pueden declararse desiertas: cuando los aspirantes no reúnen los requisitos, cuando no se presente ningún aspirante, cuando no haya ningún educador disponible en la lista de elegibles. De declararse desierta y de requerirse se volverá a someter a concurso por segunda vez. Si se vuelve a declarar desierta nuevamente, el Ministro de Educación podrá reunir a un educador, fuera de la lista de elegibles, que reúna los requisitos del cargo.

**Concursos por nombramiento.** El Decreto 348, de 2013, reforma aspectos relativos a los concursos por nombramiento (plazas permanentes) instituidos en el Decreto 203, de 1996. En términos generales, la estructura de este tipo de nombramientos es muy parecida a la de los concursos interinos. Sin embargo, los concursos por nombramiento se realizan una vez al año, antes de iniciar el año escolar.<sup>49</sup> De igual modo para los interinos, MEDUCA comunica a través de su página *web* y de medios de comunicación masiva la apertura del concurso. El anuncio se publica durante dos días hábiles, pero el interesado tiene siete días a partir de la publicación del concurso para postularse.

Recuérdese que sus datos ya están ingresados de previo en el Registro de Elegibles. El educador puede postularse hasta por cinco vacantes disponibles. En este caso, si el maestro además es profesor puede concursar para vacantes de primaria y secundaria simultáneamente.<sup>50</sup> Una vez cerrado el concurso la Dirección Nacional de Recursos Humanos (DRRHH) elabora listas de candidatos de acuerdo a las vacantes en que ellos se hayan postulado. Concluido ese proceso que debería de durar un día, se abre un período de reclamos con una extensión de tres días hábiles. Los reclamos los atienden las CRSD con las DR y la DRRHH.

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, para los años escolares 2013 y 2014, los procesos de concurso se realizaron entre octubre y diciembre del año anterior. Ello implicó convocatoria, postulación, selección y nombramiento.

<sup>50</sup> A manera de ejemplo, en la Universidad de Panamá una Licenciatura en Primaria se obtiene después de ocho semestres. Un profesional con este título puede optar por hacer un profesorado, con una duración de tres semestres, que lo faculta además para impartir clases en los niveles de pre-Media y Media.

Posteriormente, las CRSD tienen hasta cinco días para ratificar las ternas después que la DRRHH se las haya enviado. En realidad, este proceso es básicamente de verificación de que se cumplen los requisitos para el puesto que el docente está concursando, tomando en cuenta que los datos ya están ingresados en el Registro de Elegibles (García, 2014).

Una vez que las CRSD han firmado las ternas, en los tres días hábiles siguientes un equipo del Despacho Superior, liderado por el Ministro, hace la selección. Del mismo modo, la Ministra se asesora con las recomendaciones de las direcciones regionales y de las CRSD. Los datos son ingresados al sistema informático del MEDUCA y luego la Dirección Nacional de Relaciones Públicas del MEDUCA hace la comunicación oficial a través de medios de comunicación correo, fax o telegrama. De modo seguido se abre un período de cinco días para impugnaciones.

Todos los docentes que se nombran de manera permanente por primera vez tienen un período de prueba de dos años. En la práctica parece ser que este es solamente un requisito, puesto que se afirma son pocos los casos de docentes que no han pasado la evaluación (Bernal, 2014). El sistema de evaluación estaría fundamentado en un Decreto que ha sido muy pocas veces reformado. Según Bernal (2014) “se evalúan solamente elementos formales, pero no tiene nada que ver con el desempeño, opinión y éxito de los estudiantes.”

**Traslados.** Estos concursos se hacen de manera independiente de los concursos para plazas permanentes descritas arriba y, también se dispuso a hacerlo, a partir de 2013, a través de PROVEL. Mediante este mecanismo se han realizado, durante su período de vigencia, dos tipos de convocatoria: traslados por puntuación y traslados por años de servicio en zonas de difícil acceso. Este segundo caso, evidentemente, se constituyó como un incentivo para aquellos trabajadores que han laborado en zonas de difícil acceso y que quieren trasladarse a otras locaciones del país de su conveniencia.<sup>51</sup> Para ambos casos, las plazas que se abren anualmente son limitadas. Los mecanismos son similares a los descritos en los párrafos anteriores para concursos permanentes, a excepción de que los educadores que estén en propiedad pueden concursar para cinco plazas de un único nivel. Por ejemplo, un maestro con profesorado puede aplicar para plazas de primaria o de secundaria, pero no de los dos tipos simultáneamente.

#### *7.2.5.3 Mecanismos informales de contratación docente*

Entre las personas entrevistadas no existe un claro consenso en cuanto a que el clientelismo afecta o ha afectado los nombramientos docentes. Para el sector oficial de MEDUCA, se podría hablar de que hace varios años se daban casos en que el docente interesado en una plaza tenía que pagar (es decir, sobornar) a un político, para que a través de su influencia, asegurarle un puesto docente. Este mecanismo se buscaría limitar a través de decretos que lo hacen más difícil mediante PROVEL

---

<sup>51</sup> Este mecanismo se ha introducido mediante el Decreto 600, de 2010 (arts. 39-43).

(Bernal, 2014; García, 2014; Molinar, 2014). Evidentemente, PROVEL tiene poco tiempo de estar en funcionamiento y sus efectos no han sido evaluados científicamente, por lo que es prematuro, sacar conclusiones definitivas.

No ha sido posible con las entrevistas obtenidas obtener información que nos permita sugerir la existencia de mecanismos informales de contratación docente, del modo que lo hemos hecho con Costa Rica.

#### *7.2.5.4 Sistema de Evaluación de Centros Educativos*

En esta sección se discute la política Sistema de Evaluación de Centros Educativos (SECE) que se comenzó a implementar al final del Ministerio de Lucy Molinar, en 2014. Anteriormente, se mencionó que este programa está indirectamente vinculado con la evaluación del Proyecto de Transformación Curricular (sección 7.2.3). El SECE establece un fondo de estímulo de hasta 900 dólares mensuales que se entregaría contra autoevaluación y propuestas de mejora en tres tramos de 300 dólares mensuales cada uno para cada docente a lo largo de seis años. La autoevaluación consistiría de un cuestionario para cada docente en donde, entre otras cosas, se pregunta cómo se incorporan métodos de enseñanza por competencias a los estudiantes (La Estrella de Panamá 2014a).

En 2014, se otorgaría el primero de los estímulos del SECE condicionado a la elaboración de una autoevaluación y un plan de mejora por cada centro educativo. La viabilidad de los planes de mejora serían revisados por pares externos (docentes universitarios y supervisores del MEDUCA). Dependiendo del estudio de los pares externos se entregaría el estímulo. Tres años más tarde se repetiría el proceso de autoevaluación y plan de mejora, con evaluación de pares. Un diagnóstico afirmativo de los pares externos significaría un aumento adicional de 300 dólares mensuales. El último de estas evaluaciones y aumentos/estímulos salariales se realizaría en 2020 (Molinar 2014b).

La implementación de este proyecto fue el detonante de la huelga de educadores que se extendió entre abril y mayo de 2014, en pleno proceso electoral. Los docentes demandaban que los 300 dólares del CESE se pagaran como parte del salario base y no contra la elaboración de la autoevaluación y plan de mejora (El País 2014; TeleSUR 2014). La huelga que contó con amplia participación de los gremios y a la que se unieron sectores de la construcción, también demandando mejoras salariales, fue uno de las últimas decisiones del Ministerio de Molinar. Las partes acordaron el aumento automático de 150 dólares a la base del salario de cada docente. Los otros 150 dólares se otorgarían contra la autoevaluación y la entrega del plan de mejora, como está propuesto en el proyecto de Sistema de Evaluación de Centros Educativos.

## 8 Análisis comparado

En este estudio se han encontrado varios aspectos que podrían explicarse por las características de sistema político y de contexto de Costa Rica y Panamá. El método comparado nos puede ayudar a destacar esas características. El resumen de este análisis es presentado en el Cuadro 3. En primer lugar, el hecho de que Costa Rica, en mayor medida, y Panamá aumenten su presupuesto de educación con mayor velocidad en la segunda mitad de la década de 2000 podría deberse a que ambos países han adoptado políticas estratégicas de inserción económica internacional. En ambos casos, tratados de libre comercio con Estados Unidos, y en Panamá, la ampliación del Canal de Panamá. También tenemos que en Panamá más que en Costa Rica organizaciones internacionales han brindado asistencia técnica y financiera para promover reformas, inclusive a través de ONG domésticas. Esto puede deberse a que Panamá es un país en proceso de democratización y, probablemente, es más proclive a recibir fondos de cooperación internacional.

**Cuadro 3. Comparación de las políticas de educación en Costa Rica y Panamá. 2004-2010**

	<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>
<b>Contexto internacional</b>		
Asignación y manejo de presupuesto	El aumento en el gasto para educación podría estar vinculado a mayor inserción en mercado internacional.	El aumento en el gasto para educación podría estar vinculado a mayor inserción en mercado internacional.
Planes de estudio	Es débil. Organismos internacionales prestan asistencia técnica y hay asesoría de parte de ONG al Ministerio.	Mayor involucramiento a través de organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, estos últimos especialmente ligados al sector empresarial.
Selección y contratación docente	No se encuentra evidencia.	ONG internacionales y ONG locales han dado recomendaciones en conjunto sobre mecanismos de selección de personal docente.
<b>Contexto nacional</b>		
Asignación y manejo de presupuesto	Aumento de presupuesto para educación vinculado al PIB circunscrito en la Constitución. Consenso entre jugadores con poder de veto y no se encuentran puntos de veto significativos planteados por grupos de interés.	Aumento de presupuesto para educación dependiente del ciclo económico. Partidos políticos y tal vez empresariado tienden a tener aversión a aumentar déficit fiscal, inclusive en educación.
Planes de estudio	Puntos de veto en algunas materias por parte de grupos de interés diversos.	Al principio es un proceso inclusivo de diálogo. Posiblemente, debido a

	<b>Costa Rica</b>	<b>Panamá</b>
	Sin embargo, Ministerio tiene poderes suficientes para toma de decisión dentro del marco de la negociación.	proyecciones de crecimiento económico acelerado y de carencia de fuerza laboral capacitada, el proyecto gira en torno a propuestas de empresarios.
Selección y contratación docente	No se dan reformas significativas. Gremio docente más cohesionado e institucionalizado.	Se dan reformas significativas en cuanto a selección, contratación y evaluación de personal por la vía del decreto. Gremio docente posiblemente menos cohesionado e institucionalizado.

Por otra parte, se encuentra que los partidos políticos en Panamá, más ligados al sector empresarial, son reacios a aumentar el gasto público si esto puede representar un incremento al déficit público, inclusive si este conlleva a reformas en el sector educativo, al cual consideran estratégico. Hemos visto que en Costa Rica diputados Libertarios, que en una escala ideológica posiblemente se posicionarían al extremo derecho en el sistema de partidos costarricense, no se opusieron a aumentar la regla constitucional que, para 2006-2010 cuando se registraron esas discusiones, era de 6% del PIB. Más bien, proponían usos específicos para ese gasto. No se cuenta con suficiente información para elaborar conclusiones al respecto. Se podría especular que las posiciones de los diputados reflejan su percepción de las posiciones de política de educación del votante medio de la población de cada país. También, como plantea Ansell (2010), los países autocráticos son menos propensos a invertir en educación. Debido a que Panamá tiene un pasado reciente de ese tipo, tal vez esto influye de alguna manera. Además, como este país ha aumentado sus ingresos debido a su creciente prosperidad económica posiblemente sus políticos tampoco perciben como algo imperioso establecer una obligación constitucional.

Otra conclusión que se puede extraer es que los hacedores clave de la política educativa tanto en Costa Rica como en Panamá fijaron sus objetivos en reformas que podían realizarse por la vía del decreto.<sup>52</sup> En este sentido, en Costa Rica se realizaron cambios en la estructura institucional del Ministerio de Educación Pública (MEP), lo que podría tener, según sus precursores, cambios significativos en el manejo presupuestario y en varios aspectos de la modificación y evaluación de planes de estudio. Estos cambios eran viables desde ese punto de vista, tomando en cuenta que solo dependen del Ministro. Un poco más complejos son las reformas a los planes de estudio porque requieren de acuerdos del Consejo Superior de

<sup>52</sup> Excepto por la reforma constitucional que aumenta el presupuesto de educación en Costa Rica. Sin embargo, esa fue una propuesta de cambio que se venía discutiendo desde la administración anterior a la de Oscar Arias (2006-2010); es decir, previo al período de estudio.

Educación, pero el Ministro tiene un poder significativo dentro de este órgano. Realizar cambios significativos en el sistema de selección y contratación docente tal vez requiera de reformas legales que tendrían que discutirse en la Asamblea Legislativa de Costa Rica<sup>53</sup>. Considerando la fragmentación partidaria en este Congreso y los intereses de varios actores, entre estos, los gremios y las universidades encargadas de la formación inicial, la reforma de este tipo es poco viable. Esto también porque en el sistema político costarricense los términos de gobierno son fijos (cuatro años) y, de acuerdo con el ex Ministro del MEP, Leonardo Garnier, los ministros de educación fijan sus expectativas en lo que podría ser realizable en cuatro años. En su caso, esto fue los planes de estudio y la reorganización institucional (Garnier 2014).

En Panamá, el entramado institucional es menos complejo y el Poder Ejecutivo concentra más poderes. En este sentido, reformas institucionales a los programas de estudio y a los sistemas de selección y contratación docente son más flexibles que en Costa Rica. A esto se podría agregar que en Panamá, posiblemente, los gremios docentes son menos fuertes que en Costa Rica. Sin embargo, la evidencia en este sentido es poca y, al menos, en el tema de incentivos salariales los gremios han estado bastante cohesionados.

## 9 Conclusiones

En esta sección se propone un balance de la evidencia encontrada a la luz de las categorías analíticas de los PFP propuesta por Stein et al (2006). Las categorías son: credibilidad, estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, orientación hacia el interés público y eficiencia.

**Credibilidad.** En Costa Rica, en cuanto a la asignación de gasto, la regla constitucional que obliga a los actores involucrados a aprobar un presupuesto de no menos del 8% para educación da credibilidad y estabilidad a la reforma. Sin embargo, existe al menos un desafío: el presupuesto que se ejecuta puede ser menor a ese porcentaje. La subejecución es difícil de prever, pero existen factores que pueden minimizarla. El MEP se reestructuró durante el período de estudio en parte para reducir ese problema, se afirmaba que había problemas en la forma en que las direcciones planificaban su presupuesto, especialmente en cuanto a infraestructura educativa. No obstante, todavía es prematuro evaluar si ha habido disminuciones o aumentos en subejecución que se pueden atribuir a la nueva estructura institucional. El Gráfico 2 (sección 5) muestra que el presupuesto ejecutado a partir de 2009 está por encima del precepto constitucional. Esto da una

---

<sup>53</sup> Otros cambios podrían realizarse si se automatizara el proceso de selección y contratación que realiza la Dirección de Carrera Docente del Servicio Civil. Sin embargo, como estudiamos, de acuerdo con los funcionarios de esta Dirección elaborar un sistema informático de ese tipo es bastante complejo, dado las reglas que los programadores tendrían que crear tomando en cuenta el entramado institucional existente, lo que en su opinión es poco viable.

idea de que ha existido algún compromiso de las autoridades para cumplir no solo lo presupuestado, pero también en lo ejecutado.

En Panamá, se proyecta mayor crecimiento económico vinculado al Canal, lo que demanda también una fuerza laboral preparada. El crecimiento ha aumentado los ingresos del Estado y el gasto en educación ha aumentado, aunque tímidamente. El hecho de que el presupuesto de educación está en relación al ciclo económico esto lo deja vulnerable a eventos inesperados que podrían obligar a un recorte de gastos. Especialmente, si el presupuesto está constreñido por una regla que limita los déficits fiscales.

En el caso de las reformas a los planes de estudio se encontró que tanto en Costa Rica como en Panamá ambos países han intentado llevar a cabo reformas a los planes de estudio bajo un enfoque constructivista. En cualquier sistema educativo este es un proceso largo de adaptación. En ambos países, el papel del Ministro de Educación durante el período de estudio parece ser fundamental para llevar a cabo las reformas que, como se planteó anteriormente, pueden ser primordiales para atacar la deserción y el bajo rendimiento educativo. Un proceso de reforma institucional es un proceso que requiere deliberación, negociación y toma de decisiones estratégicas, al mismo tiempo dependiendo de otros factores de contexto, los cuales requieren de análisis y adaptación en tiempo real. Los poderes que tiene el Ministro en el establecimiento de la agenda dentro del CSE, en el caso de Costa Rica, es un factor que juega a su favor para ejercer liderazgo. Sin embargo, esos poderes le restan credibilidad a su mandato y a las decisiones que emanan del CSE. Efectivamente, hemos encontrado que se cuestiona la forma en que la Ley del CSE distribuye el poder dentro de este organismo<sup>54</sup>.

En Panamá, el Ministro de Educación concentra aún más poderes que en Costa Rica, ya que las decisiones en política educativa la mayoría de las veces las toma el Ministro, a veces con el Presidente de la República. Sin embargo, esta capacidad también juega en contra de la estabilidad de las políticas de Panamá, como se verá a continuación. Hay evidencia de que el gobierno ha estado más cercano al sector empresarial de lo que ha estado hacia los sindicatos. Esto le ha restado legitimidad al MEDUCA dentro del sector gremial. Sin embargo, los gremios pueden tener poder de influencia, como lo demostraron en la huelga de 2014.

**Estabilidad y adaptabilidad.** En Costa Rica, el desafío más importante en este apartado está en la rigidez institucional de los mecanismos de selección y contratación docente. Solamente la parte formal de estos mecanismos es sumamente compleja, con numerosas leyes, reglamentos e interpretaciones de los artículos que las contienen. Esto hace muy difícil automatizar procesos utilizando herramientas tecnológicas. Esa red de normas se podría simplificar a través de reforma o creación de leyes en la Asamblea Legislativa. Pero debido a la

---

<sup>54</sup> Al respecto, el proyecto de ley 18.314 que se tramita en la Asamblea Legislativa, aprobado en segundo debate, busca redistribuir el poder dentro del CSE (véase también Badilla Saxe, 2013).

multiplicidad de puntos de veto la reforma parece poco viable. Debido a que por ley se realizó un aumento considerable a los salarios docentes, no se puede condicionar el desempeño docente a aumentos salariales. Sin embargo, no se encontró evidencia de incentivos extras por parte del MEP para promover la excelencia en el trabajo docente. En este sentido, las autoridades costarricenses podrían considerar aplicar un mecanismo parecido al Sistema de Evaluación de Centros Educativos en Panamá (SECE, sección 7.2.5.4) que crea estímulos salariales vinculados a evaluación y planes de mejora. También en Costa Rica se considera que se le ha dado poca atención al papel del jurado calificador. Este actor tiene un poder importante a la hora de elaborar los perfiles docentes, lo cual tiene incidencia sobre la calidad de los educadores que se contratan. La manera en que se conforma este organismo y sus decisiones a menudo pasa desapercibidos por la prensa y las organizaciones encargadas de hacer incidencia.

En Panamá, el MEDUCA bajo el gobierno de Juan Carlos Varela (electo para el período 2014-2019) ha detenido la generalización de los planes de estudio para evaluar sus resultados. Tal vez por motivos políticos o tal vez genuinamente por motivos técnicos. Sin embargo, eso no está claro y el tema se ha politizado, a tal punto de que inclusive los sindicatos están divididos, como estudiamos en la sección 7.2.3.

**Coherencia y coordinación.** El mayor problema, el cual compete a las tres políticas estudiadas en el presente informe, posiblemente es la poca coherencia y coordinación que tienen las reformas propuestas con las políticas y actores que regulan y participan de la formación y calidad docente. En Panamá se intentó vincular la política de incentivos salariales, con selección y contratación y la implementación de los nuevos planes de estudio. Lo que parece un aspecto positivo a pesar de que SECE no se aplicó de la forma en que MEDUCA lo había planteado y el Ministerio tuvo que ceder en parte de las demandas de mejora salarial que inicialmente serían otorgadas como incentivo. Sin embargo, las partes tuvieron oportunidad de negociar y llegar a acuerdos. En Costa Rica la coherencia y coordinación entre políticas es menos clara. Esto en parte debido a la dificultad que se tiene para hacer reformas en materia de selección y contratación docente. Sin embargo, la evaluación de los programas de estudio, especialmente como se implementan en el aula descansa sobre la burocracia del MEP, especialmente los directores y los supervisores regionales, y los datos que arrojan las pruebas diagnósticas y nacionales de bachillerato. En otras palabras, aunque la implementación de los programas es obligatoria, los docentes pueden o no percibir suficientes incentivos para efectivamente llevarlos a cabo.

**Orientación hacia el interés público.** Este es posiblemente uno de los temas más controvertidos. A excepción del aumento del presupuesto para educación donde parece existir consenso en ver la educación como inversión, distintos sectores tienen diversas interpretaciones de qué es el interés público en materia educativa. Por una parte, se puede concebir la educación desde un punto de vista económico,

como una inversión que puede generar réditos para el crecimiento económico de un país en el mediano y largo plazo. Hemos presentado evidencia de que los gobiernos en Costa Rica y Panamá, y el sector empresarial en el caso de este último país, conciben las mejoras en el sector educativo de esta manera. No obstante, esto ha despertado inquietudes en algunos sectores, especialmente, gremios de educadores que conciben las propuestas como parte de un proyecto neoliberal.

Por otra parte, en Costa Rica Panamá se encuentra evidencia de que existen intereses particulares que, que plantean puntos de veto en cuanto a reformas en la institucionalidad de contratación y selección docente, así como de formación de los educadores. Este es el caso de algunas universidades, sobre todo privadas.

**Eficiencia.** El impacto de las políticas que se han implementado en los últimos años posiblemente no se observe en el corto plazo. Aunque se desearía tener resultados positivos tempranamente o por lo menos encontrar las causas de los rendimientos no deseados.

## **Anexo 1. Competencias básicas de la Educación Media, Programas de Estudio en Panamá, 2014<sup>55</sup>**

### Competencia 1: Lenguaje y comunicación

Esta competencia se refiere a la utilización del lenguaje como instrumento de comunicación oral y escrita, de representación, interpretación y comprensión de la realidad, de construcción y comunicación del conocimiento; además de la organización y autorrealización del pensamiento, las emociones y la conducta, necesaria para mejorar la interacción comunicativa dentro del entorno social.

#### Rasgos del perfil por competencia

1. Desarrolla la capacidad para comunicar hechos, sucesos, ideas, pensamientos, sentimientos en situaciones del entorno de manera crítica y reflexiva.
2. Emplea el lenguaje verbal y no verbal para comunicar hechos, sucesos, ideas, pensamientos, sentimientos en situaciones del entorno, mediante su idioma materno, oficial y otros.
3. Comprende, analiza e interpreta lo que se le comunica.
4. Comunica de forma oral, escrita, visual y gestual, sus ideas con claridad y fluidez en diferentes contextos.
5. Desarrolla el hábito de la lectura para el enriquecimiento personal, cultural y profesional.
6. Demuestra capacidad para la comunicación verbal y no verbal, la abstracción, la síntesis y la toma de decisiones.
7. Aplica normas de gramática y comunicación para expresar sus ideas, pensamientos, sentimientos y hechos.

### Competencia 2: Pensamiento lógico matemático

Consiste en la habilidad para utilizar y relacionar los números, sus operaciones básicas, los símbolos y las formas de expresión y razonamiento matemático, tanto para producir e interpretar distintos tipos de información como para ampliar el conocimiento acerca de aspectos cuantitativos y espaciales de la realidad y resolver problemas de la vida cotidiana en su entorno social.

#### Rasgos del perfil por competencia

---

<sup>55</sup> Extraído de MEDUCA (2014c).

1. Resuelve operaciones fundamentales en el campo de los números reales mediante la aplicación de los conceptos matemáticos en la solución de situaciones de su entorno.
2. Maneja estructuras básicas, conocimientos y procesos matemáticos, que le permiten comprender y resolver situaciones en su vida diaria.
3. Maneja instrumentos de medición, para lo cual considera la calibración, las normas del sistema internacional y los sistemas de seguridad.
4. Utiliza símbolos y fórmulas con el fin de decodificar e interpretar conceptos matemáticos para comprender su relación con el lenguaje natural.
5. Resuelve problemas propuestos desarrollando el razonamiento lógico y los procesos sistemáticos que conlleven a la solución de situaciones concretas de su entorno.
6. Recopila información, elabora, analiza e interpreta cuadros y gráficas referidos a fenómenos propios de la interacción social.
7. Utiliza herramientas de tecnología digital para procesos matemáticos y analiza información de diversas fuentes.
8. Cuestiona, reflexiona e investiga permanentemente acerca de la inserción de los conceptos matemáticos en situaciones prácticas de la vida cotidiana.
9. Utiliza su capacidad de pensamiento reflexivo, analítico, de abstracción y síntesis en matemática aplicándolo en la resolución de situaciones del contexto.

### Competencia 3: En el conocimiento y la interacción con el mundo físico

Esta se refiere a la habilidad para interactuar con el mundo físico, tanto en sus aspectos naturales como en los generados por la acción humana, de tal modo que se posibilita la comprensión de los sucesos, la predicción de las consecuencias y la actividad dirigida a la mejora y preservación de las condiciones de la vida propia, de las personas y del resto de los seres vivos.

#### Rasgos del perfil por competencia

1. Valora a la familia como institución conociendo la importancia de sus aportes en la integración familiar. Es tolerante con las ideas de los demás. Es consciente de sus fortalezas, limitaciones, y de las debilidades para su desarrollo.
2. Conoce la necesidad del aprovechamiento racional de los recursos naturales, de la protección del medio ambiente y de la prevención integral ante los peligros de los fenómenos naturales, económicos y sociales y su responsabilidad en la prevención del riesgo.

3. Actúa responsablemente frente al impacto de los avances científicos y tecnológicos en la sociedad y el ambiente.
4. Aprecia la biodiversidad aplicando hábitos de conservación para la protección de la naturaleza, responsablemente.
5. Demuestra responsabilidad ante el impacto de los avances científicos y tecnológicos en la sociedad y el ambiente.
6. Mantiene y promueve su salud física, mental y emocional mediante la práctica de hábitos alimenticios, higiénicos y deportivos para fortalecerlas.

#### Competencia 4: En el tratamiento de la información y competencia digital

Consiste en disponer de habilidades para buscar, obtener, procesar y comunicar información y para transformarla en conocimiento. Incorporar habilidades, que van desde el acceso a la información hasta su transmisión en distintos soportes una vez tratado, incluyendo la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación como elemento esencial para informarse, aprender y comunicarse.

#### Rasgos del perfil por competencia

1. Conoce el uso de tecnologías de la información y comunicación y las aplica para mejorar la interacción en su vida personal, laboral y ciudadana.
2. Participa en situaciones comunicativas que implican el análisis y la decodificación de mensajes generados por interlocutores y medios de comunicación.
3. Comprende e interpreta lo que se le comunica y envía mensajes congruentes.
4. Utiliza la tecnología como herramienta de apoyo en el proceso de enseñanza aprendizaje con responsabilidad social.
5. Utiliza herramientas de informática para procesar y analizar información de diversas fuentes incorporando elementos que refuercen su desempeño.
6. Formula, procesa e interpreta datos y hechos; y resuelve problemas de su entorno ayudando a mejorar sus condiciones.
7. Es consciente de la repercusión positiva y negativa de los avances científicos y tecnológicos de su entorno.
8. Investiga, manipula y comunica los procesos tecnológicos básicos necesarios para resolver situaciones cotidianas.
9. Utiliza las tecnologías de la información y comunicación para aprender e incrementar sus conocimientos de manera autónoma y mejorar la interacción social.
10. Participa en proyectos innovadores mediante la aplicación de estrategias diversas con miras a la solución de situaciones de su entorno.

### Competencia 5: Social y ciudadana

Hace posible comprender la realidad social en que se vive, cooperar, convivir y ejercer la ciudadanía democrática en una sociedad plural, así como comprometerse a contribuir a su mejora. En ella están integrados conocimientos diversos y habilidades complejas que permiten participar, tomar decisiones, elegir cómo comportarse en determinadas situaciones y responsabilizarse por las elecciones adoptadas.

#### Rasgos del perfil por competencia

1. Manifiesta responsablemente, su identidad regional y nacional, mediante la demostración de valores morales, éticos, cívicos y elementos socioculturales, artísticos que le permiten fortalecer el ser social.
2. Analiza críticamente situaciones problemáticas de la sociedad y propone acciones para mejorar.
3. Respeta las normas legales y éticas cuando hace uso de herramientas tecnológicas.
4. Expresa su compromiso con respecto al tratamiento de la diversidad y la multiculturalidad en su interacción diaria.
5. Aprecia la vida y la naturaleza.
6. Aplica principios y normas éticas necesarias para la interacción diaria.
7. Comprende, como miembro de la familia, los deberes y derechos que debemos cumplir para lograr una sociedad más humana.
8. Desarrolla el sentido de la responsabilidad frente al compromiso que tenemos con la sociedad.

### Competencia 6: Cultural y artística

Supone conocer, comprender, apreciar y valorar, críticamente, diferentes manifestaciones culturales y artísticas, utilizarlas como fuente de enriquecimiento y disfrute y considerarlas como parte del patrimonio de los pueblos enmarcados en el planteamiento intercultural donde tienen prioridad las manifestaciones culturales y artísticas como resultado de las culturas heredadas.

#### Rasgos del perfil por competencia

1. Recuerda y describe aspectos relevantes referidos a la evolución histórica artística y cultural de los pueblos.
2. Cultiva la capacidad estética - creadora y demuestra interés por participar en la vida cultural contribuyendo en la conservación del patrimonio cultural y artístico.

3. Expresa las ideas, experiencias o sentimientos mediante diferentes medios artísticos tales como la música, la literatura, las artes visuales y escénicas que le permiten interactuar mejor con la sociedad.
4. Valora la libertad de expresión, el derecho a la diversidad cultural, la importancia del diálogo intercultural y la realización de experiencias artísticas compartidas.
5. Reconoce la pluriculturalidad del mundo y respeta las diversas lenguas artísticas.
6. Exhibe el talento artístico en el canto y la danza folclórica y la utiliza como herramienta de sensibilización social.
7. Posee capacidad creativa para proyectar situaciones, conceptos y sentimientos por medio del arte escénico y musical.
8. Demuestra sentido y gusto artístico por medio de la creación y expresión en el arte pictórico y teatral, lo cual fortalece en comprensión del ser social.

#### Competencia 7: Aprender a aprender

Consiste en disponer de habilidades para iniciarse en el aprendizaje y ser capaz de continuar aprendiendo de manera cada vez más eficaz y autónoma de acuerdo a las propuestas, objetivos y necesidades. Éstas tienen dos dimensiones fundamentales: la adquisición de la convivencia de las propias capacidades (intelectuales, emocionales, físicas) y del proceso y las estrategias necesarias para desarrollar por uno mismo y de lo que se puede hacer con ayuda de otras personas o recursos.

#### Rasgos del perfil por competencia

1. Demuestra capacidad permanente para obtener y aplicar nuevos conocimientos y adquirir destrezas.
2. Genera nuevas ideas, especifica metas, crea alternativas, evalúa y escoge la mejor
3. Muestra comprensión, simpatía cortesía e interés por lo ajeno y por las demás personas.
4. Demuestra responsabilidad acerca del impacto que tienen los avances científicos y tecnológicos en la sociedad y el ambiente.
5. Expresa una opinión positiva en las diversas situaciones de la vida.
6. Es consciente y responsable de sus éxitos y equivocaciones
7. Argumenta y sustenta de forma crítica y reflexiva, ideas personales acerca de temas de interés y relevancia, para la sociedad, respetando la individualidad.
8. Aprende a aprender y se actualiza de manera permanente con referencia a conocimientos científicos y tecnológicos.

9. Demuestra iniciativa, imaginación y creatividad al expresarse mediante códigos artísticos.

10. Participa, creativamente, en la solución de los problemas comunitarios.

11. Describe aspectos relevantes referidos a la evolución histórica artística y cultural de los pueblos.

Competencia 8: Para la autonomía e iniciativa personal

Se refiere, por una parte, a la adquisición de la conciencia y aplicación de un conjunto de valores y actitudes personales interrelacionadas como la responsabilidad, la perseverancia, el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la creatividad, la autocrítica, el control emocional, la capacidad para elegir, calcular riesgos y afrontar problemas, así como la capacidad para demorar la necesidad de satisfacción inmediata, de aprender de los errores y de asumir riesgos.

Rasgos del perfil por competencia

1. Practica la solidaridad y la democracia como forma de vida.

2. Actúa orientado por principios de honradez, responsabilidad y respeto.

3. Posee actitudes positivas que se reflejan en una alta autoestima y un actuar auto controlado que se proyecta en su trabajo, salud física, psíquica y social.

4. Manifiesta una actitud perseverante hasta lograr las metas que se ha propuesto.

5. Participa activa, creativa, crítica y responsablemente en el cambio permanente y que se vivencia en el presente y futuro del país y del mundo, conscientemente.

6. Demuestra actitud creadora para desempeñarse con eficiencia y eficacia en el proceso educativo, de acuerdo con las condiciones y expectativas en consonancia con las políticas del desarrollo nacional.

Manifiesta un marcado sentido de solidaridad y de equidad en sus normas de comportamiento y relación con los demás dentro de su contexto, familiar, social y laboral.

8. Participa, con vivencia, aplicando los principios de solidaridad social en la búsqueda de soluciones locales, nacionales e internacionales.

## Anexo 2. Panamá: Bachilleratos aprobados en 2009 y anteriores

Programas aprobados en 2009	Programas anteriores
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bachillerato en Ciencias</li> <li>• Bachillerato en Humanidades</li> <li>• Bachillerato Industrial en Refrigeración y Aire Acondicionado</li> <li>• Bachillerato Industrial en Electricidad</li> <li>• Bachillerato Industrial en Electrónica</li> <li>• Bachillerato Industrial en Metalmecánica</li> <li>• Bachillerato Industrial en Construcción</li> <li>• Bachillerato Industrial en Autotrónica</li> <li>• Bachillerato Marítimo</li> <li>• Bachillerato en Tecnología e Informática</li> <li>• Bachillerato Agropecuario</li> <li>• Bachillerato en Comercio</li> <li>• Bachillerato en Contabilidad</li> <li>• Bachillerato en Turismo</li> <li>• Bachillerato en Gestión Familiar e Institucional</li> <li>• Bachillerato Pedagógico</li> </ul>	<p><b>Académico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciencias con énfasis en Saneamiento Ambiental Bachiller en Ciencias</li> <li>• Ciencias con Instrumentación en Informática Bachiller en Ciencias con énfasis en Turismo</li> <li>• Agro-ecológico</li> <li>• Bachiller en Letras con énfasis en Idiomas</li> <li>• Bachiller en letras con Énfasis en Medios de Comunicación</li> <li>• Bachiller en Mercadeo y Publicidad</li> <li>• Bachiller Agropecuario en Énfasis en Acuicultura</li> <li>• Bachiller Pedagógico Bachiller en Ciencias y Letras</li> <li>• Bachiller en Letras</li> <li>• Bachiller en Letras con Énfasis en Servicios Turísticos</li> </ul> <p><b>Técnico y profesional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reparación de computadoras</li> <li>• Contabilidad y Estenografía</li> <li>• Auto Mecánica</li> <li>• Ebanistería</li> <li>• Mecánica</li> <li>• Mecánica de precisión</li> <li>• Industrial Electrónica</li> <li>• Industrial Electricidad</li> <li>• Industrial Construcción</li> <li>• Educación para el Hogar</li> <li>• Refrigeración</li> <li>• Forja y soldadura</li> <li>• Diseño, Corte y Confección de Vestido</li> <li>• Asistente a Dietista y Manejo de Instituciones</li> <li>• Énfasis en Gestión Empresarial</li> <li>• Énfasis en Mejoradora del Hogar</li> <li>• Chapistería Fontanería</li> <li>• Arte Comercial Publicitario y Contabilidad</li> <li>• Contabilidad Computarizada</li> <li>• Auto mecánica Diesel</li> <li>• Hojalatería</li> <li>• Plomería Tapicería</li> </ul>

Programas aprobados en 2009	Programas anteriores
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artes gráficas</li> <li>• Encuadernación</li> <li>• Máquinas comerciales</li> <li>• Refrigeración y aire acondicionado</li> <li>• Énfasis en Diseño Artesanal</li> <li>• Comercio Banca y Finanzas</li> <li>• Comercio Especialización en Servicios Portuarios</li> <li>• Énfasis en Administración de Servicios Turísticos</li> <li>• Electromecánica</li> <li>• Bachiller Agropecuario con Énfasis en Manejo Forestal</li> <li>• Bachiller en Comercio</li> <li>• Bachiller en Comercio con Énfasis en Turismo</li> <li>• Bachiller en Comercio con Énfasis en Turismo y Hotelería</li> <li>• Bachiller en Ciencias y Letras</li> <li>• Bachiller Industrial</li> <li>• Bachiller Técnico</li> <li>• Bachiller en Comercio con Énfasis en Informática</li> <li>• Sastrería</li> </ul>

Fuentes: Decreto 944, de 2009 y de Cheng (2007).

## 10 Referencias

Abarca, Carlos. 2005a. "Breve Historia de La APSE." *APSE*. <http://www.apse.or.cr/webapse/01historia.htm#saltoinicio> (Septiembre 3, 2014).

———. 2005b. "Hacia Una Visión Retrospectiva de Las Organizaciones Del Magisterio Nacional." *APSE*. <http://www.apse.or.cr/webapse/his/01historia.htm> (Septiembre 3, 2014).

Alesina, A, R Hausmann, R Hommes, & E Stein. 1999. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America." *Journal of Development Economics* 59(2): 253–73.

Alexander, Robert J. 2008. *A History of Organized Labor in Panama and Central America*. Connecticut: Praeger.

Álvarez, Ana Lucía, Melba Castillo, Ana Patricia Elvir, & Josefina Vijil. 2014. "Las Políticas de Educación En Centroamérica: Decenio 2002-2012." En *Quinto*

*Informe Estado de La Región*, Quinto Informe Estado de la Región, San José: Programa Estado de la Nación.

Ansell, Ben W. 2010. *From the Ballot to the Blackboard The Redistributive Political Economy of Education*. New York: Cambridge University Press.

Arce Gómez, Celín. 2012. “La Evolución de La Legislación Educativa En Costa Rica: Desarrollo Y Desafíos.” En *Cuarto Informe Estado de La Educación*, San José: Programa Estado de la Nación.

Arcia, Ohigginis. 2008. “Ex Rector de La UTP Es El Nuevo Jefe Del MEDUCA.” *Panama América*. <http://www.panamaamerica.com.pa/content/ex-rector-de-la-utp-es-el-nuevo-jefe-del-meduca> (Septiembre 1, 2014).

Asamblea Legislativa. 2006. “Acta de Sesión Plenaria 114, Del 28 de Noviembre.”

Auyero, Javier. 2000. “The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account.” *Latin American Research Review* 35: 55–81. <http://www.jstor.org/stable/2692042>  
<http://www.jstor.org.proxy.library.vanderbilt.edu/stable/pdfplus/2692042.pdf?acceptTC=true>.

Bacal, Sabrina. 2006. “Panamá Aprobó Ampliación Del Canal.” *BBC Mundo*. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_6068000/6068028.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6068000/6068028.stm) (Septiembre 1, 2014).

Badilla Saxe, Eleonora. 2013. “Reformas a La Ley Del Consejo Superior de Educación.” *La Nación*. [http://www.nacion.com/archivo/Reformas-Ley-Consejo-Superior-Educacion\\_0\\_1328667287.html](http://www.nacion.com/archivo/Reformas-Ley-Consejo-Superior-Educacion_0_1328667287.html) (Octubre 16, 2014).

Barrantes, Alberto. 2014a. “Bachillerato Empeoró Pese a Empujón de 9 Puntos Del MEP.” *La Nación*. [http://www.nacion.com/nacional/educacion/Bachillerato-empeoro-empujon-puntos-MEP\\_0\\_1457654273.html](http://www.nacion.com/nacional/educacion/Bachillerato-empeoro-empujon-puntos-MEP_0_1457654273.html) (February 16, 2015).

———. 2014b. “Colegios Públicos Empeoran En Sus Notas de Bachillerato.” *La Nación*. [http://www.nacion.com/nacional/educacion/Colegios-publicos-empeoran-notas-bachillerato\\_0\\_1437656307.html](http://www.nacion.com/nacional/educacion/Colegios-publicos-empeoran-notas-bachillerato_0_1437656307.html) (Octubre 16, 2014).

———. 2014c. “Débil Capacitación a Maestros Cuesta ¢2.000 Millones Al Año.” *La Nación*. [http://www.nacion.com/nacional/educacion/Debil-capacitacion-maestros-cuesta-millones\\_0\\_1438456174.html](http://www.nacion.com/nacional/educacion/Debil-capacitacion-maestros-cuesta-millones_0_1438456174.html) (Noviembre 1, 2014).

Barrantes Santamaría, Danilo. 2006. “Acuerdo Nacional Por La Educación.” *La Nación*. [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2006/febrero/15/opinion4.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2006/febrero/15/opinion4.html) (Julio 30, 2015).

Bernal, Juan Bosco. 2014. “Ex Ministro de Educacion (2004-2005). Entrevista 17 de Octubre.”

- Birkland, Thomas A. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Nueva York y Londres: M.E. Sharpe.
- Blyth, Mark. 2013. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Paperback. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Castillo, Noemi. 2013. "Panamá." En *Políticas Docentes En Centroamérica. Tendencias Nacionales*, ed. PREAL. <http://prealblog.files.wordpress.com/2013/12/panama-1.pdf>.
- Castro, Isabel. 2013. "Aún Faltan Docentes En Escuelas de Darién." *La Prensa*. <http://www.prensa.com/impreso/nacionales/aun-faltan-docentes-escuelas-darien/189654> (Octubre 8, 2014).
- Centro de Investigaciones Matemáticas y Metamatemáticas. 2013. "Reforma de La Educación Matemática En Costa Rica." *Cuadernos de Investigación y Formación en Educación Matemática* 8(Número especial).
- CEPAL. 2009. *Panorama Social de América Latina 2008*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2006. "Informe DFOE-SOC-36-2006 (Calidad de La Educación: Algunas Consideraciones Sobre La Realidad Costarricense)."
- Chavarría Hernández, David. 2012. "APSE Llevará a Tribunales Reforma Curricular Aprobada Por El MEP." *Semanario Universidad*. <http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/index.php/noticias/pais/6053-apse-lleva-a-tribunales-reforma-curricular-aprobada-por-el-mep-.html> (Agosto 31, 2014).
- De Cheng, Berta C. 2007. *Informe Final de La Consultoría "Estudio de Los Resultados de La Educación Media En Panamá"*. Panamá. [http://consulta.meduca.gob.pa/04unad/DNCYTE/docs/investigacion\\_BertaCheng.pdf](http://consulta.meduca.gob.pa/04unad/DNCYTE/docs/investigacion_BertaCheng.pdf) (Octubre 11, 2014).
- Chetty, Raj, John N. Friedman, & Jonah E. Rockoff. 2014. "Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates." *American Economic Review* 104(9): 2593–2632.
- Comisión Especial de Reforma Constitucional. 2006. *Reforma Del Artículo 78 de La Constitución Política, Para El Fortalecimiento Del Derecho a La Educación*. San José: Asamblea Legislativa.
- CONACED. 2008. *Un Documento Para La Acción En El Sistema Educativo Panameño - Tema: Monitoreo Y Seguimiento*. Panamá.

CRHoy. 2015. "Creación de Empleo 'anticrisis' En Gobierno de Oscar Arias Generó Un Déficit Fiscal Imparable | Crhoy.com." *CRHoy.com*. <http://www.crhoy.com/creacion-de-empleo-anticrisis-en-gobierno-de-oscar-arias-genero-un-deficit-fiscal-imparable/> (Agosto 14, 2015).

Cruz, Giselle. 2014. "Ex-Directora de La Direccion Curricular Del MEP. Entrevista, 30 de Septiembre."

CSE. 2007. "Acta Ordinaria 12-2007."

———. 2008. "Acta Ordinaria 16-2008."

———. 2009a. "Acta Ordinaria 54-2009."

———. 2009b. "Acta Ordinaria 56-2009."

———. 2010. "Acta Ordinaria 13-15-10."

———. 2011a. "Acta Ordinaria 14-13-11."

———. 2011b. *El Centro Educativo de Calidad Como Eje de La Educación Costarricense*. San José: Consejo Superior de Educación/Ministerio de Educación Pública.

———. 2012. "Acta Ordinaria 16-2012."

Davis, Brent, & Dennis Sumara. 2002. "Constructivist Discourses and the Field of Education: Problems and Possibilities." *Educational Theory* 52(7): 5–12. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1741-5446.2002.00409.x/full> (Septiembre 21, 2014).

Delgado, Johanara. 2014. "División Por La Transformación Del Sistema Educativo." *El Siglo*. <http://elsiglo.com/panama/division-transformacion-sistema-educativo/23793148> (Agosto 17, 2015).

DGSC. 2007a. "Acta de La Reunión Del Jurado Asesor de La Clase de Puesto 'Profesor de Enseñanza Media.'"

———. 2007b. "Acta de La Reunión Del Jurado Asesor de La Clase Puesto 'Profesor de Enseñanza Especial.'"

Díaz, Luis Eduardo. 2013. "¿Cuándo Y Cómo Se Inició La Debacle Financiera de CCSS?" *La Nación*. [http://www.nacion.com/nacional/salud-publica/inicio-crisis-Caja\\_0\\_1372062840.html](http://www.nacion.com/nacional/salud-publica/inicio-crisis-Caja_0_1372062840.html) (Octubre 18, 2014).

Dirección Nacional de Recursos Humanos. 2014. "Proceso de Vacantes En Línea (PROVEL) - Informe de Ejecución." *Ministerio de Educación*. [http://consulta.meduca.gob.pa/04unad/DNRH/PROVEL AL 27 DE JUNIO DE 2014.pdf](http://consulta.meduca.gob.pa/04unad/DNRH/PROVEL%20AL%2027%20DE%20JUNIO%20DE%202014.pdf) (Noviembre 22, 2014).

- DNCYTE. 2014. "Programas de Estudio." *Dirección Nacional de Curriculum y Tecnología Educativa/MEDUCA*. [http://consulta.meduca.gob.pa/04unad/DNCYTE/programas\\_estudio.html](http://consulta.meduca.gob.pa/04unad/DNCYTE/programas_estudio.html) (Noviembre 8, 2014).
- Echeverría, Eva. 2007. *Estudio Evaluativo Integral de Los Elementos Que Inciden En El Aprendizaje Tales Como: Articulación Entre Preescolar, Primaria, Repetición, Deserción Y Deficiencia En Los Estudiantes Y Su Correspondencia Con La Aplicación Y Contextualización de Estudio de*. Panamá. [http://consulta.meduca.gob.pa/04unad/DNCYTE/docs/investigacion\\_EvaEcheverria.pdf](http://consulta.meduca.gob.pa/04unad/DNCYTE/docs/investigacion_EvaEcheverria.pdf).
- Estado de la Región. 2014. "Quinto Informe Estado Región (2015)."
- La Estrella de Panamá. 2014a. "SECE: La Evaluación Que Incomoda a Los Docentes." *La Estrella de Panamá*. <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/sece-evaluacion-incomoda-docentes/23464363> (Agosto 31, 2014).
- . 2014b. "Siete Años Pensando Cómo Abordar La Educación Sexual." *La Estrella de Panamá*. <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/siete-anos-pensando-como-abordar-educacion-sexual/23779484> (Agosto 16, 2015).
- FETEP/AEVe. 2014. "Informes: La Educación Durante La Administración Martinelli-Molinar." *Federación de Trabajadore(a)s de la Educación Panameña*. <http://noticias.aeve.net/2013/05/pliego-de-negociacion-con-el-meduca.html> (Agosto 16, 2015).
- Finnemore, Martha. 1993. "International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy." *International Organization* 47(04): 565.
- Fischer-Bollin, Peter. 2008. *Sindicatos Docentes Y Reformas Educativas En América Latina*. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- Flores Rojas, Fabio, & Ligia Espinoza. 2014. "Área de Carrera Docente, Dirección General de Servicio Civil. Entrevista 30 de Septiembre."
- FMI. 2009. *Panama: 2009 Article IV Consultation*. Washington D.C. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09207.pdf> (Septiembre 15, 2014).
- . 2013. "Panamá: 2012 Article IV Consultation." <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1388.pdf> (Septiembre 17, 2014).
- Fundación Unidos por la Educación. 2013. "La Educación En Panamá: 5 Metas Para Mejorar." [http://www.unicef.org/panama/spanish/Estado\\_de\\_la\\_Educaci\\_2013\\_Unidosxla\\_educacion.pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/Estado_de_la_Educaci_2013_Unidosxla_educacion.pdf) (Julio 28, 2014).

- Gandásegui, Marco A. 2010. "Panamá 2009: Elecciones, Crisis Mundial Y Movimientos Sociales." *Revista de Ciencia Política* 30(2): 419–37.
- García, Silvia. 2014. "Ex Directora, Dirección Nacional de Recursos Humanos. Entrevista 17 de Octubre."
- Garnier, Leonardo. 2012. "Enfoque de Los Nuevos Programas de Afectividad Y Sexualidad Del MEP." *LeonardoGarnier.com*. <http://www.leonardogarnier.com/articles/mep-subversivo/enfoque-de-los-nuevos-programas-de-afectividad-y-sexualidad-del-mep-712> (Octubre 6, 2014).
- . 2014. "Ex-Ministro de Educacion. Entrevista, 1 de Octubre."
- Gil, Didier. 2013. "Magisterio Panameño, En Defensa Del Provel." *La Prensa*. <http://www.prensa.com/impreso/panorama/magisterio-panameno-defensa-del-provel/222497> (Octubre 6, 2014).
- Gregory, MR. 2002. "Constructivism, Standards, and the Classroom Community of Inquiry." *Educational Theory* 52(1): 43–51.
- Grindle, Merilee S. 2004. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. New Jersey: Princeton University Press.
- Guzmán-Stein, Miguel, & Victoria Ramírez Avendaño. 1996. "La Idea Del Humanismo Y Su Relación Con La Cultura." En *Panorama de Un Mundo Cambiante*, ed. Marielos Aguilar. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 13–29.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25: 275–96.
- Heckman, James J. 2000. "Policies to Foster Human Capital." *Research in Economics* 54: 3–56.
- Helmke, Gretchen, & Steven Levitsky. 2006. "Introduction." En *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America, eds. Gretchen Helmke and Steven Levitsky. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1–30.
- Henisz, Witold J, & Bennet A Zelner. 2006. "Interest Groups, Veto Points, and Electricity Infrastructure Deployment." *International Organization* 60(01): 263–86.
- IBE/UNESCO. 2010. *Datos Mundiales de Educación, 2010/11 - Panamá*. [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Panama.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Panama.pdf).
- Inglehart, Ronald, & Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.

- Kaplan, Stephen. 2013. *Globalization and Austerity Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert, & Steven I Wilkinson. 2007. "Introduction." En *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, eds. Herbert Kitschelt and I Wilkinson Steven. New York: Cambridge University Press, 1–49.
- Leitón, Patricia. 2013. "A Costa Rica Le Toma 10 Años Cumplir Con Meta de Gasto En Educación." *La Nación*. [http://www.nacion.com/economia/finanzas/Costa-Rica-cumplir-gasto-educacion\\_0\\_1380461999.html](http://www.nacion.com/economia/finanzas/Costa-Rica-cumplir-gasto-educacion_0_1380461999.html) (Agosto 31, 2014).
- León, Guadalupe. 2014. "Educadores Preocupados Por Suspensión de La Transformación Curricular." *La Estrella de Panamá*. <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/educadores-preocupados-suspension-transformacion-curricular/23792884> (Agosto 17, 2015).
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method." *The American Political Science Review* 65(3): 682–93.
- Mata, Alonso. 2010. "MEP Nombró Docentes Con Registro Desactualizado." *La Nación*. [http://www.nacion.com/In\\_ee/2010/enero/12/pais2224080.html](http://www.nacion.com/In_ee/2010/enero/12/pais2224080.html) (Septiembre 27, 2014).
- MEDUCA. 2007. *Memoria 2007*. Panamá: Ministerio de Educación Pública.
- . 2009. "Proyecto de Transformación Curricular." [http://consulta.meduca.gob.pa/files/general/30\\_05\\_2012\\_Políticas\\_Educativas\\_MEDUCA\\_400\\_pm.pdf](http://consulta.meduca.gob.pa/files/general/30_05_2012_Políticas_Educativas_MEDUCA_400_pm.pdf) (Septiembre 1, 2014).
- . 2010. "Estadísticas Educativas 2010." *Sitio web de MEDUCA*. <http://consulta.meduca.gob.pa/files/EstadisticasEducativas2010.pdf> (Agosto 9, 2015).
- . 2013. "Revista Meduca 2013." *Revista Meduca 2013* 3. [http://www.meduca.gob.pa/files/files/pdfs/Revista MEDUCA 2013.pdf](http://www.meduca.gob.pa/files/files/pdfs/Revista_MEDUCA_2013.pdf).
- . 2014a. "ENIAC." *Revista Meduca 2014*. [http://www.meduca.gob.pa/files/files/pdfs/NUEVA REVISTA MEDUCA 2014.pdf](http://www.meduca.gob.pa/files/files/pdfs/NUEVA_REVISTA_MEDUCA_2014.pdf).
- . 2014b. "Panamá: Revisión Nacional 2015 de La Educación Para Todos." <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002300/230035S.pdf> (Agosto 9, 2014).
- . 2014c. *Programa Curricular de Español 10° Grado*. Panamá: Ministerio de Educación Pública.
- MEDUCA, & OEI. 2002a. *Sistema Educativo Nacional de Panama 2002*. Madrid. <http://www.oei.es/quipu/panama/02.pdf> (Agosto 4, 2014).

- . 2002b. *Sistema Educativo Nacional de Panama 2002 - Educación Básica General*. Madrid. <http://www.oei.es/quipu/panama/08.pdf> (Noviembre 13, 2014).
- Mena, Fabio. 2015. "Asociación Nacional de Educadores Asume Figura de Sindicato Para Sus Labores." *CRHoy.com*. <http://www.crhoy.com/asociacion-nacional-de-educadores-asume-figura-de-sindicato-para-sus-labores/> (Julio 30, 2015).
- MEP. 2006. "Primer Informe de Seguimiento Al Cumplimiento Del Plan de Acción de Educación 2003-2015 - COSTA RICA." *Foro Nacional de Educación para Todos*. [http://www.oei.es/quipu/costarica/inf\\_seg\\_EPT.pdf](http://www.oei.es/quipu/costarica/inf_seg_EPT.pdf) (Septiembre 30, 2014).
- . 2012. *Programas de Estudios de Ciencias. Tercer Ciclo de Educación General Básica*. San José: Ministerio de Educación Pública.
- . 2014a. "Decreto Ejecutivo 38149-MEP (Reforma Integral Al Decreto Ejecutivo 14 Del 31 de Agosto de 1953, Reglamento Del Consejo Superior de Educación)." *La Gaceta*.
- . 2014b. *Memoria Institucional 2006-2014. La Educación Subversiva: Atreverse a Construir El País Que Queremos*. Costa Rica: Ministerio de Educación Pública. <http://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/adjuntos/memoriainstitucional20062014pdf.pdf>.
- . 2014c. *Reformas Educativas: Imágenes Y Ejemplos*. San José. [http://www.mep.go.cr/sites/default/files/reformas\\_educativas.pdf](http://www.mep.go.cr/sites/default/files/reformas_educativas.pdf).
- MEP-Dirección de Desarrollo Curricular. 2009. "Compendio de Normas Regulatoras Para El Desarrollo Curricular." *Ministerio de Educación Pública*. [http://www.drea.co.cr/ingles/apoyo/Normas\\_Regulatoras\\_para\\_el\\_Desarrollo\\_Curricular\\_2009.pdf](http://www.drea.co.cr/ingles/apoyo/Normas_Regulatoras_para_el_Desarrollo_Curricular_2009.pdf) (Octubre 1, 2014).
- MIDEPLAN. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón"*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Molinar, Lucy. 2014a. "Ex Ministra de Educación. Entrevista 13 de Octubre."
- . 2014b. "Nota Explicativa: Sistema de Evaluación de Centros Educativos." [http://www.meduca.gob.pa/files/files/SECE/NOTA\\_EXPLICATIVA/Nota\\_Explicativa.pdf](http://www.meduca.gob.pa/files/files/SECE/NOTA_EXPLICATIVA/Nota_Explicativa.pdf) (Agosto 17, 2015).
- Montero, Eiliana, Shirley Rojas, Evelyn Zamora, & Ana María Rodino. 2012. "Costa Rica En Las Pruebas PISA 2009 de Competencia Lectora Y Alfabetización Matemática." En *Cuarto Informe Estado de La Educación*, San José: Programa Estado de la Nación.
- Mora, Mario. 2014. "Ex-Vice Ministro de Educación (2010-2014). Entrevista 29 de Septiembre."

- Morris Gray, Krissia. 2007. "Profesionales Del Gobierno Central Recibirán Aumento Salarial Entre El 6% Y El 17,5%." *La Prensa Libre*. <http://www.anep.or.cr/article/profesionales-del-gobierno-central-recibiran-aumen/> (Octubre 18, 2014).
- Navarro, Juan Carlos. 2002. "El Docente Latinoamericano: Carrera, Incentivos Y Desempeño." En *¿Quiénes Son Los Maestros? Carreras E Incentivos Docentes En América Latina*, ed. Juan Carlos Navarro. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1–47.
- North, Douglass Cecil. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Opus Dei. 2006. "Centro de Capacitación Profesional Tagua: Para El Desarrollo de La Mujer Panameña." *Opus Dei*. <http://www.opusdei.org/es-es/article/centro-de-capacitacion-profesional-tagua-para-el-desarrollo-de-la-mujer-panamena/> (Agosto 31, 2014).
- Pacheco, Francisco Antonio. 2014. "Ex Ministro de Educacion Pública Y Miembro Del Consejo Superior de Educacion, Período 2010-2014. Entrevista 1 de Octubre."
- El País. 2014. "Las huelgas de maestros y obreros sacuden a Panamá en elecciones." *El País*. [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/26/actualidad/1398471248\\_209015.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/26/actualidad/1398471248_209015.html) (Septiembre 1, 2014).
- Panamá América. 2000a. "Impedirán Que Gobierno Elimine Juntas Educativas Regionales." *Panamá América*. <http://www.panamaamerica.com.pa/content/impedir-n-que-gobierno-elimine-juntas-educativas-regionales> (Agosto 20, 2014).
- . 2000b. "Reducen Juntas Regionales Educativas." *Panama América*. <http://www.panamaamerica.com.pa/content/reducen-juntas-regionales-educativas>.
- . 2010. "Docentes Cierran Filas Contra La Transformación Curricular." *Panamá América*. <http://panamaamerica.com.pa/content/docentes-cierran-filas-contra-la-transformaci%C3%B3n-curricular> (Octubre 15, 2014).
- Pino, Yadira. 2014. "Secretaria General de La Asociación de Educadores Veraguenses. Entrevista 14 de Octubre."
- PNUD. 2015. "Human Development Index (HDI)." *Human Development Reports*. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> (Julio 16, 2015).
- Della Porta, Donatella. 2008. "Comparative Analysis: Case-Oriented versus Variable-Oriented Research." En *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*, eds. Donatella della Porta and Michael Keating. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 198–222.

PREAL, & COSPAE. 2007. *Necesitamos Aprender Con Calidad: Informe de Progreso Educativo de Panamá*. Panamá: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe y Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional.

Prendas, Johathan, & Pablo Chaves. 2012. "Guías Sexuales Del MEP Promueven Sexo En Grupo Y Diversidad Sexual." *El Camino*. [http://elcamino.co.cr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=929&Itemid=31](http://elcamino.co.cr/index.php?option=com_content&task=view&id=929&Itemid=31) (Agosto 31, 2014).

Programa Estado de la Nación. 2001. *Auditoría Ciudadana Sobre La Calidad de La Democracia. Volumen I*. San José: Programa Estado de la Nación.

———. 2005. *Primer Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.

———. 2008. *Segundo Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.

———. 2011a. *Cuarto Informe Estado de la Región En Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.

———. 2011b. *Tercer Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.

———. 2013. *Cuarto Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.

———. 2014. *Estadísticas de Centroamérica 2014*. San José: Programa Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Región. 1999. *Primer Informe Estado de La Región En Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Región.

Radio Panamá. 2010. "Lucy Molinar Fue Querellada Por Supuesta Omisión de Funciones." *Radio Panamá*. <http://www.radiopanama.com.pa/noticias/actualidad/lucy-molinar-fue-querellada-por-supuesta-omision-de-funciones/20100603/nota/1307758.aspx> (Octubre 6, 2014).

Rodriguez, Encarna. 2011. "Constructivism and the Neoliberal Agenda in the Spanish Curriculum Reform of the 1980s and 1990s." *Educational Philosophy and Theory* 43(10): 1047–64.

Rojas Bolaños, Manuel. 1978. "El Desarrollo Del Movimiento Obrero En Costa Rica: Un Intento de Periodización." *Revista de Ciencias Sociales* (15-16): 13–31.

Ross, Amy. 2012. "Sala IV Suspende Tres Nombramientos Del MEP." *La Nación*. [http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Sala-IV-suspende-nombramientos-MEP\\_0\\_1309269210.html](http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Sala-IV-suspende-nombramientos-MEP_0_1309269210.html) (Septiembre 27, 2014).

- . 2013. “Servicio Civil Debe Hacer Pruebas de Conocimiento a Partir Del 2021.” *La Nación*. [http://www.nacion.com/nacional/trabajo/Servicio-Civil-pruebas-conocimiento-partir\\_0\\_1382461784.html](http://www.nacion.com/nacional/trabajo/Servicio-Civil-pruebas-conocimiento-partir_0_1382461784.html) (Septiembre 6, 2014).
- Sala Constitucional. 2012. “Sala IV Resuelve Amparo Sobre ‘guías Sexuales.’” *Comunicado de prensa*. [http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/comunicados/COMUNICADOS\\_2012/SC-CP-45-12.pdf](http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/comunicados/COMUNICADOS_2012/SC-CP-45-12.pdf).
- Sánchez, Fernando F. 2007. *33 Partidos Políticos, Elecciones Y Lealtades Partidarias En Costa Rica: Erosión Y Cambio*. 1a. ed. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Scheerens, Jaap. 2013. “What Is Effective Schooling? A Review of Current Thought and Practice.” *International Baccalaureate Organization*. <http://doc.utwente.nl/87298/1/WhatisEffectiveSchoolingFINAL.pdf>.
- Schmidt, Vivien A. 2010. “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘new Institutionalism.’” *European Political Science Review* 2: 1–25.
- Segura Castillo, Mario. 2005. “El Ambiente Y La Disciplina Escolar En El Conductismo Y El Constructivismo.” *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación* 5(3). <http://revista.inie.ucr.ac.cr/ediciones/controlador/Article/accion/show/articulo/el-ambiente-y-la-disciplina-escolar-desde-el-conductismo-y-el-constructivismo.html>.
- Singer, Matthew M. 2005. “Presidential and Parliamentary Elections in Panama, Mayo 2004.” *Electoral Studies* 24(3): 531–37.
- Sistema de Naciones Unidas en Panamá. 2008. *Memoria de La Concertación Nacional Para El Desarrollo*. Panamá: Sistema de Naciones Unidas en Panamá.
- . “Objetivo de Desarrollo Del Milenio: Cuarto Informe de Panamá 2014.” [http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp\\_pa\\_iv\\_informe\\_odm.pdf](http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_iv_informe_odm.pdf) (Agosto 14, 2014).
- Soto, Gilberto. 2013. “Política Partidista Empaña Lucha de Gremios Docentes.” *Panamá América*. <http://www.prensa.com/impreso/panorama/magisterio-panameno-defensa-del-provel/222497> (Septiembre 17, 2014).
- Stein, Ernesto et al. 2006. *La Política de Las Políticas Públicas: Progreso Económico Y Social En América Latina. Informe 2006*. México D.F.: Banco Interamericano de Desarrollo; Editorial Planeta.
- Stokes, Susan C, Thad Dunning, Marcelo Nazareno, & Valeria Brusco. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University Press.

- TeleSUR. 2014. "Docentes Panameños Continúan Diálogo Con Gobierno Pero Mantienen Huelga." *teleSUR*. <http://www.telesurtv.net/news/Docentes-panamenos-continuan-dialogo-con-Gobierno-pero-mantienen-huelga-20140424-0057.html> (Octubre 17, 2015).
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New Jersey: Princeton University Press.
- TVN-2. 2014. "Suspensión de Transformación Curricular Genera Polémica." *TVN-2*. <http://www.tvn-2.com/Noticias/Paginas/Suspension-de-Transformacion-Curricular-genera-polemica.aspx> (Noviembre 16, 2014).
- UCR. 2013. "Costa Rica Carece de Un Plan Educativo Nacional." *Noticias UCR*. <http://www.ucr.ac.cr/noticias/2013/11/25/costa-rica-carece-de-un-plan-educativo-nacional/imprimir.html> (Septiembre 23, 2014).
- Umaña, Norma. 2012. "Profesores Rechazan Reforma Curricular de Matemática." *Archivo de APSE*. <http://apse.or.cr/webapse/2011/archivo/arc12-05/arc11012.htm> (Octubre 20, 2014).
- UNESCO. 2000. *Marco de Acción de Dakar - Educación Para Todos: Cumplir Nuestros Compromisos Comunes*. Paris: UNESCO.
- Ureña Navarro, Yarelis. 2010. "Molinar: 'Docente Que No Trabaje Será Reemplazado.'" *Panamá América*. <http://panamaamerica.com.pa/content/docentes-cierran-filas-contra-la-transformaci%C3%B3n-curricular> (Noviembre 15, 2014).
- Vallejos, Mirna. 2014. "Ex Vice-Ministra Académica de MEDUCA. Entrevista 13 de Octubre."
- Del Vasto, César. 2014. "Los Sacerdotes Del Poder." *La Estrella de Panamá*. <http://laestrella.com.pa/estilo/cultura/sacerdotes-poder/23777176> (Agosto 31, 2014).
- Venegas Renault, María Eugenia. 2014. "Ex Diputada Y Ex Decana de La Facultad de Educación de La Universidad de Costa Rica. Entrevista 1 de Octubre."
- Vigour, Cécile. 2014. "Veto Players and Interest Groups in Lawmaking: A Comparative Analysis of Judicial Reforms in Italy, Belgium, and France ." *Comparative Political Studies* 47 (14): 1891–1918.
- Villegas, Jairo. 2007. "Docentes Alegan Enfermedades Para Solicitar Traslado de Plaza." *La Nación*. [http://www.nacion.com/nacional/Docentes-alegan-enfermedades-solicitar-traslado\\_0\\_888711132.html](http://www.nacion.com/nacional/Docentes-alegan-enfermedades-solicitar-traslado_0_888711132.html) (Noviembre 5, 2014).
- . 2008a. "Guías Sexuales, Guardadas 17 Años." *La Nación*. [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2008/marzo/30/pais1478253.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2008/marzo/30/pais1478253.html) (Octubre 5, 2014).

- . 2008b. “MEP Mantiene Polémico Sistema de Nombramiento.” *La Nación*. [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2008/enero/24/pais1396653.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2008/enero/24/pais1396653.html) (Septiembre 27, 2014).
- . 2011. “Docentes Podrán Solicitar Traslado a Partir Del 2 de Mayo.” *La Nación*. [http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Docentes-podran-solicitar-traslado-partir\\_0\\_1191680876.html](http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Docentes-podran-solicitar-traslado-partir_0_1191680876.html) (Noviembre 6, 2014).
- . 2012. “Iglesias Pierden Lucha Contra Educación Sexual En Colegios.” *La Nación*. [http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Iglesias-pierden-educacion-sexual-colegios\\_0\\_1303069692.html](http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Iglesias-pierden-educacion-sexual-colegios_0_1303069692.html) (Agosto 31, 2014).
- Wilson, B. M., & Juan Carlos Rodríguez Cordero. 2006. “Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics.” *Comparative Political Studies* 39(3): 325–51. <http://cps.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0010414005281934> (Enero 29, 2014).