

5. ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

5.1 CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR EDUCATIVO

La Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, con las adiciones y modificaciones introducidas por la ley 34 de 6 de julio de 1995, es el máximo fundamento legal que norma la educación en los aspectos técnicos, docentes y administrativos en todo el territorio nacional.

Esta ley contiene la estructura del sistema educativo, la concepción del perfil del hombre y de la sociedad panameña, al igual que los fines de la educación nacional. Presenta como pilares filosóficos los valores universales que los ciudadanos y el Estado democrático deberán hacer suyos. Esos contenidos han permitido delimitar las características deseables del hombre y la mujer que queremos para nuestra sociedad.

Es digno de destacar que el nuevo precepto educativo ha generado, en el Ministerio de Educación, la reanudación de acciones enfocadas hacia una planificación estratégica para la previsión y toma oportuna de decisiones eficientes y eficaces que permitan el logro de mayores niveles de profesionalización de la institución y de los demás centros y organizaciones responsables de la educación.

La citada ley permite crear las condiciones objetivas y subjetivas que concitan al Ministerio de Educación al establecimiento de una Agenda Educativa 2000-2004 para el logro de un nuevo modelo educativo que responda a las demandas de más y mejor educación para una sociedad en constante cambio, así como a los criterios científicos de la descentralización y regionalización del sistema a fin de adaptarlos a la idiosincrasia de cada región.

5.1.1 Centralización y descentralización

La Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley 34 de 6 de julio de 1995, establece que el sistema educativo se desarrolla sobre la base de la descen-

tralización, como estrategia administrativa y como proceso de ampliación y modificación de las formas de participación de los diversos agentes en los distintos niveles de gestión del sistema.

Esto permite transferir eficazmente hacia las regiones educativas mayor capacidad de decisión, programación, dirección, organización, coordinación, control y evaluación de la calidad de los procesos y resultados educativos. Se trata, por tanto, de un proceso que se propone el traslado de decisiones de manera progresiva al centro escolar.

El Ministerio de Educación ha dado alta prioridad a la búsqueda de una planificación descentralizada y eficiente, impulsada por una gestión moderna, como parte de la diversidad de cambios propuestos para transformar la educación. Enfatizamos que se da alta valoración estratégica a la descentralización del sistema, al considerar que dicha medida representa uno de los instrumentos más importantes para el fomento de formas organizativas y de estilos de gestión más ágiles, dinámicos y eficaces en la búsqueda de una mayor autonomía de la escuela, una mayor participación y compromiso de los actores educativos y la renovación de los procesos de aprendizaje.

La política de descentralización propugna el logro de modelos pedagógicos más democráticos y participativos, el establecimiento de centros educativos con mayores niveles de autonomía y flexibilidad, la obtención de un clima óptimo que permita una participación creativa y dinámica de todos sus actores, con posibilidades reales de modificar los patrones organizativos tradicionales, transfiriendo a las regiones y centros educativos la capacidad de tomar decisiones y los recursos indispensables para la atención de la demanda educativa, así como el logro de aprendizajes relevantes y significativos. Aunados todos permitirán la eficiencia en la gestión escolar.

La aplicación de la política de descentralización deberá permitir el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones educativas regionales y locales, para que éstas puedan asumir el estudio de sus propias necesidades y carencias educativas y buscar en forma eficiente soluciones cercanas a su propia realidad con la calidad deseada.

Para ello se han puesto en marcha cinco acciones fundamentales:

- El *establecimiento del Sistema Nacional de Planificación*, que tiene entre sus acciones el centro escolar, la región y el nivel central de la administración del sistema.

- Se inició el *proceso de instrumentación del Sistema Nacional de Planificación*, enfocado en primera instancia hacia los 110 centros pilotos de educación básica general.
- Se ha iniciado el proceso de establecimiento del *Sistema de Información Gerencial* con miras a integrar todas las Direcciones Regionales.
- *Descentralización y desburocratización del sistema educativo*, para agilizar los procesos administrativos que exige la educación.
- *Descentralización presupuestaria* (fondo de operaciones). En la actualidad se ha iniciado la descentralización gradual de recursos presupuestarios y financieros (Primeras dos regiones: Chiriquí y Colón).

Con la descentralización y modernización de la educación se espera que el Ministerio de Educación cuente con:

- Un mecanismo eficiente para la transferencia de decisiones y funciones en materia de recursos humanos, materiales y financieros.
- Un pleno funcionamiento de las juntas educativas regionales y locales.
- Un sistema nacional de planificación educativa dinámico en su funcionamiento.
- La existencia de procesos y procedimientos administrativos y académicos ágiles.
- El funcionamiento de centros educativos con plena autonomía funcional.
- Un óptimo y racional aprovechamiento de los recursos disponibles de fuentes tradicionales y alternas.
- Una dinámica y efectiva participación de la comunidad en la gestión escolar.

5.1.2 Distribución de competencias

Al Ministerio de Educación le corresponde conducir la política educativa del país a partir de un proceso de modernización que permita garantizar la articulación del sistema educativo, así como alcanzar niveles crecientes de calidad y equidad con el propósi-

to de propulsar el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social en los aspectos físico, intelectual, moral, estético y cívico, de manera que se procure su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo.

Para alcanzar lo antes expuesto, se debe cumplir con las siguientes funciones:

- Establecer, organizar, ejecutar y supervisar las actividades relacionadas con los diferentes niveles educativos a través del planeamiento, conjuntamente con las instituciones vinculadas al sector.
- Impulsar un proceso de mejoramiento de la calidad de la educación con sentido participativo, concertado, integral, progresivo y con visión de futuro, de modo que se logren articulaciones múltiples entre la educación y la sociedad.
- Fortalecer el modelo pedagógico y administrativo de los centros educativos, para alcanzar niveles crecientes de equidad y calidad de la educación; mejorar los modelos ambientales de aprendizaje que aseguren el éxito de todos los que estudian.
- Dar respuesta a los objetivos que en esa materia educativa emanan de las políticas establecidas por el ejecutivo, a excepción de aquellas que la ley pone al cuidado de otros órganos gubernamentales.

5.2 NACIONAL

5.2.1 Nombre y domicilio del Ministerio de Educación

Ministerio de Educación
Avda. Justo Arosemena y C27
Panamá, D.F.

5.2.2 Estructura y organización del Ministerio

Despacho superior (Ministro-Viceministro)
Le competen las siguientes funciones:

- Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en el ejercicio de sus funciones.

- Administrar y dirigir la política educativa en todo el país.
- Adoptar las medidas que se estimen convenientes para el mejoramiento de la educación y el funcionamiento de los centros educativos a nivel nacional.

Comisión Coordinadora de Educación Nacional

Es un organismo de asesoría y de consulta técnico-pedagógica del Despacho Superior.

En la actualidad está conformada por representantes de los gremios magisteriales, padres de familia y el Consejo del Sector Privado.

Esta Comisión se perfila como la instancia de más alta representación de la sociedad civil en el ámbito ministerial, cuya actuación se inserta dentro de los parámetros de participación y consulta para el desarrollo de la política educativa proyectada por el Ministerio de Educación y de acuerdo con lo que establece la ley.

Secretaría General

Su función es la de asegurar un adecuado seguimiento de las acciones del Ministerio de Educación, mediante la recepción, distribución y tramitación de los documentos recibidos, a fin de que éstos se den en forma rápida y eficaz. Sus funciones son:

- Establecer criterios y mecanismos para la ejecución de planes, programas y proyectos, mediante la coordinación y el seguimiento constante a fin de garantizar la obtención de la información requerida.
- Implantar mecanismos adecuados de coordinación y comunicación de todas las acciones que emanen del Despacho superior, mediante un seguimiento continuo y permanente a fin de dar cumplimiento a su ejecución.
- Facilitar copias autenticadas de las resoluciones, decretos y resueltos ministeriales sancionados y emitidos, así como los contratos que celebre el Ministerio, mediante envío oportuno a fin de que sean publicados en la Gaceta Oficial.

Dirección Nacional de Educación Comunitaria y Padres de Familia

Su objetivo es asegurar la integración de la comunidad educativa que participa en la gestión institucional directa e indirectamente con el resto de las instituciones comunales y la sociedad civil, mediante la elaboración de programas dirigidos a madres, padres de familia y acudientes, para orientarlos en su papel de formadores de sus hijos y en la creación de mecanismos que desarrollen el sentido de pertenencia de la infraestructura, para que asuman la conservación y mantenimiento de las propiedades escolares.

Dirección de Cooperación Internacional

Tiene como fin atender los acuerdos o convenios que el Ministerio de Educación realice con instituciones y gobiernos con el propósito de lograr el desarrollo de proyectos y programas educativos, científicos tecnológicos y culturales que beneficien al país.

Dirección Nacional de Asesoría Legal

Su función es asegurar y adecuar jurídicamente las actuaciones de la institución, mediante la elaboración, revisión y actualización permanente de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el sistema educativo, a fin de que las mismas se desarrollen dentro del marco de la legalidad.

Dirección Nacional de Información y Relaciones Públicas

Debe asegurar la oportuna y efectiva divulgación de las actividades educativas, cívicas y culturales, las propagandas, las acciones y demás actividades que desarrolla el Ministerio de Educación en los ámbitos central, regional y local.

Dirección de Auditoría Interna

Su misión consiste en lograr que los recursos económicos con que cuenta la institución se manejen en forma adecuada mediante el cumplimiento de las normas y procedimientos contables establecidos por la Contraloría General de la República, al igual que

la legislación fiscal establecida por ella, el Ministerio de Economía y Finanzas y otras entidades que regulan la materia, a fin de fiscalizar el buen manejo de los bienes y fondos del Ministerio de Educación.

Dirección Nacional de Administración

Su objetivo es asegurar la adecuada ejecución de los servicios administrativos (materiales, equipos, útiles, transporte) para todas las dependencias del Ministerio de Educación, de manera eficaz y racional, a fin de lograr el oportuno y eficiente cumplimiento de las acciones programadas a nivel institucional.

Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con los departamentos de Planillas, Servicios Generales, Correspondencia y Archivos, Compras, Almacenes y el Centro de Impresión Educativa.

Dirección Nacional de Personal

Es la encargada de garantizar una adecuada planeación, selección, distribución, control y desarrollo del recurso humano de la institución, a través de las Juntas Educativas regionales, de manera que se logre la eficacia que demanda la realidad educativa nacional.

Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con los departamentos de Control de Personal, Recepción y Administración de Personal, Administración de Carrera Docente, Organización de Personal Administrativo y Planificación de Recursos Humanos y Bienestar Social.

Dirección Nacional de Ingeniería y Arquitectura

Su objetivo es lograr el desarrollo de los programas de construcción, reparación, mantenimiento y equipamiento de las instalaciones físicas escolares, para suplir las necesidades de infraestructura de los centros escolares del país.

Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con los departamentos de Planificación Física, Administración e Inspecciones.

Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar

Su función es lograr el mejoramiento de las condiciones alimentarias-nutricionales y de salud de la

población escolar, mediante el desarrollo de programas y proyectos que complementen las necesidades de alimentación, mejoren los hábitos alimenticios y que favorezcan el buen estado de salud, a fin de alcanzar un desarrollo óptimo del individuo y un buen aprovechamiento académico.

Dirección de Educación Preventiva Integral

Tiene como fin prevenir el consumo de drogas y todas las conductas que lleven al uso de sustancias tóxicas dentro del sistema escolar, a través del desarrollo humano y el mejoramiento de la calidad de vida de los miembros de la comunidad educativa.

Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional

Su objetivo es garantizar que los recursos institucionales asignados al Ministerio de Educación se planifiquen y administren de manera eficiente y efectiva, mediante la utilización de adecuados sistemas de control y de normas establecidas para el desarrollo de la gestión administrativa en programas de inversiones, manejo presupuestario y financiero, así como la simplificación de trámites y procesos institucionales, con el propósito de ofrecer información adecuada y oportuna para la toma de decisiones que sean de impacto al usuario.

Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con los departamentos de Programación de Inversiones, Desarrollo Institucional, Procesamiento de Datos, Ejecución Presupuestaria, Contabilidad, Tesorería y Seguro.

Dirección Nacional de Planeamiento Educativo

El objetivo de esta dirección es propiciar el desarrollo de planes educativos; mediante investigaciones, estudios, captación, producción y difusión de documentos y estadísticas. También de ejecutar la programación y coordinación de proyectos prioritarios y de población y ambiente, con el propósito de definir y orientar los procesos de planificación, la formulación de las políticas institucionales, la preparación de programas y la transformación integral de la calidad de los servicios que se ofrecen a la población estudiantil, sustentada en la identidad cultural, la democracia

y la paz, como baluartes de la nacionalidad, en el marco de mejorar la calidad y la equidad de la educación.

Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con los departamentos de Investigación Educativa, Estadística y Documentación, Planificación Integral y Evaluación Integral.

Dirección General de Educación

Su objetivo es garantizar el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje en todos los centros educativos oficiales y particulares a escala nacional, mediante la instrumentación de políticas, normas e integración de los niveles de la estructura académica, en coordinación con las áreas curriculares y las unidades de apoyo técnico y administrativo del Ministerio de Educación, a fin de elevar el rendimiento y la calidad de los aprendizajes, y lograr fortalecer la modernización del sistema educativo a partir de una asesoría eficiente y eficaz.

Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con las Direcciones Nacionales de Educación Inicial, Educación Básica General, Educación Media Académica, Educación Profesional y Técnica, Educación Particular, Educación Especial, Educación de Jóvenes y Adultos, Tercer Nivel de Enseñanza, además de las Unidades de Supervisión Educativa Nacional, Coordinación y Ejecución de Educación Indígena.

Dirección Nacional de Educación Inicial

Es la encargada de garantizar la educación preescolar para los menores de cuatro y cinco años de edad, con una duración de dos años, a fin de conseguir un desarrollo óptimo de sus capacidades físicas, emocionales y mentales, a través de experiencias pedagógicas y psicológicas en un ambiente favorable para el logro de oportunidades adecuadas a su edad, tanto en la educación formal como en la no formal, para ayudar a la consecución del desarrollo integral del educando.

Dirección Nacional de Educación Básica General

Debe garantizar que la educación básica general favorezca y dirija el desarrollo integral del educando en la formación de su personalidad, acrecentando sus experiencias sociales, espirituales,

emocionales e intelectuales dentro del ambiente que lo rodea.

Dirección Nacional de Educación Media Académica

Su responsabilidad consiste en garantizar que los centros educativos de media cumplan con las disposiciones legales vigentes, de manera que la orientación, supervisión y evaluación de las estrategias y acciones pedagógicas innovadoras que se desarrollen contribuyan a mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje del nivel medio académico, mediante la correcta aplicación de los métodos e instrumentos señalados en los planes y programas de estudio, a fin de coadyuvar al proceso integral de los alumnos y alumnas y a la evaluación científica del trabajo de los alumnos, profesores, directores, inspectores y supervisores.

Dirección Nacional de Educación Media Profesional y Técnica

Su objetivo es ofrecer, de acuerdo con la Ley Orgánica de Educación, una educación profesional, científica, tecnológica y humanística actualizada, que permita lograr los fines, propósitos y objetivos que sustenta el nuevo modelo educativo, mediante propuestas curriculares que respondan a las necesidades reales de la sociedad panameña y del mundo globalizado con la participación de la comunidad educativa y de la sociedad civil para que, conjuntamente, contribuyan a asegurar la formación integral de los recursos humanos con desempeño eficiente y productivo en los ámbitos personal, social y comunitario.

Dirección Nacional de Educación Particular

Es la responsable de asegurar que la educación particular impulse efectivamente el cumplimiento de los fundamentos, la filosofía, las finalidades y los objetivos de la educación.

Dirección Nacional de Educación Especial

Es la encargada de garantizar la implementación de las normas y procedimientos de inclusión

de la población con necesidades educativas especiales, mediante el acceso a la educación permanente que le permita el desarrollo de sus potencialidades a través de una adecuada coordinación, supervisión y evaluación del proceso educativo que se desarrolle en las instituciones educativas oficiales y particulares.

Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos

Es la encargada de brindar servicios educativos de calidad a los diferentes participantes de la educación de jóvenes y adultos, en correspondencia con los lineamientos de políticas de desarrollo socio-económico del país, y en atención a las necesidades reales de la población.

Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza o Superior

Su objetivo es garantizar los niveles de calidad y excelencia en las ofertas que desarrollan las instituciones que conforman el tercer nivel de enseñanza o educación superior.

Dirección Nacional de Educación Ambiental

Garantiza la educación ambiental como una estrategia para sentar las bases de una cultura ambientalista destinada a la conservación del patrimonio natural, con la participación de docentes, estudiantes y la comunidad en general.

Dirección Nacional de Orientación Educativa y Profesional

Debe asegurar la formación integral del estudiante de acuerdo a sus intereses y capacidades.

Dirección Nacional de Servicios Psicoeducativos

Su objetivo es procurar el desarrollo integral de la personalidad del estudiante, atendiendo a sus características y condiciones individuales.

Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con las oficinas de Educación en Población y Desarrollo Humano, Menores en la Calle, Evaluación Psicoeducativa y Desarrollo de la Personalidad.

Dirección de Asuntos Estudiantiles

Se encarga de asegurar la promoción, planificación y desarrollo de las actividades y programas culturales, deportivos y sociales, a través de la participación de los estudiantes al nivel de las escuelas, al igual que dentro de la comunidad, con el propósito de preservar la salud física, mental y moral de la niñez y la juventud.

Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional

Su objetivo es ejecutar las políticas educativas en materia de formación y capacitación del personal docente mediante la modernización de sus programas y la planificación, coordinación y unificación de criterios con las entidades responsables de esa acción.

Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa

Su objetivo es garantizar la puesta en marcha y el mantenimiento sostenido de la política curricular nacional, que promueva una estructura académica favorable al cambio y que responda a los adelantos científicos y tecnológicos, mediante el rediseño innovado de los planes curriculares, la coordinación con los otros sectores del sistema y la adquisición de competencias esenciales con los niveles de calidad básica para los alumnos de todos los centros educativos, de conformidad con el perfil de formación previsto.

Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con los departamentos de Planificación y Evaluación Curricular, Tecnología Educativa e Informática, Textos y Materiales Educativos.

Dirección Nacional de Derecho de Autor

Su responsabilidad consiste en asegurar la protección legal a los autores y titulares del derecho de autor y de los derechos conexos, mediante la tutela,

el reconocimiento y la difusión de sus derechos, a fin de garantizar el respeto y el cumplimiento de la legislación autoral vigente y de las disposiciones internacionales ratificadas por Panamá.

Dirección Nacional de Evaluación Educativa

Se encarga de proporcionar información confiable, útil y oportuna para la toma de decisiones en la formulación de políticas que incidan en el mejoramiento de la calidad de la educación.

Asimismo, es la responsable de ejecutar las acciones de evaluación educativa en coordinación con los diferentes estamentos del sistema.

Para el mejor desempeño de sus funciones cuenta con las Unidades de Estudio e Investigación Aplicada, Evaluación y Evaluación Institucional.

5.2.3 Organismos asesores y de consulta

El Ministerio de Educación, como entidad rectora del sistema, coordina para alcanzar sus fines con las siguientes instituciones del sector educativo y de la sociedad civil vinculadas a la educación:

- Universidades del país.
- Centros de estudios superiores.
- Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU).
- Instituto Nacional de Cultura (INAC).
- Instituto Nacional de Deportes (INDE).
- Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP).
- Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE).
- Organizaciones docentes.
- Consejo Nacional de Educación Superior.
- Comisión Coordinadora de Educación Nacional.
- Confederaciones de padres de familias.
- Asociaciones estudiantiles.

Los centros se relacionan con todos los ministerios e instituciones estatales y privadas que tienen que ver con la educación; podemos mencionar, como ejemplo, la estrecha relación que existe con los Ministerios de Salud, Juventud, Mujer, Niñez y Familia, entre otros.

5.3 REGIONAL

5.3.1 Definición

El nivel regional, dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Educación, está conformado por las direcciones regionales de educación, unidades operativas responsables de velar por la implementación, supervisión y coordinación de las acciones educativas en las regiones escolares.

El sistema educativo para su desconcentración tiene a su haber las siguientes direcciones regionales:

- Dirección Regional de Bocas del Toro.
- Dirección Regional de Coclé.
- Dirección Regional de Colón.
- Dirección Regional de Chiriquí.
- Dirección Regional de Darién.
- Dirección Regional de Herrera.
- Dirección Regional de Kuna Yala.
- Dirección Regional de Los Santos.
- Dirección Regional de Panamá Centro.
- Dirección Regional de Panamá Este.
- Dirección Regional de Panamá Oeste.
- Dirección Regional de San Miguelito.
- Dirección Regional de Veraguas.

Estas Direcciones cuentan con una estructura organizacional y funcional bien definida, y dependen del Despacho Superior.

5.3.2 Gestores institucionales e individuales del nivel regional

Directores Regionales de Educación, Subdirectores Regionales Técnico Docente y Administrativo, Supervisores Regionales de Educación por Áreas Curriculares y las Juntas Educativas Regionales.

5.3.3 Descripción de sus competencias específicas

Directores Regionales de Educación o Inspectores Provinciales de Educación¹

- Colaborar con el Ministerio de Educación a fin de que se lleve a feliz término la política

¹ Funciones tomadas textualmente del Decreto N.º 100. Esta denominación del Cargo, fue reemplazada por Director Regional de Educación, según Artículo 23, modificaciones introducidas a la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.

educativa del Estado y los planes de acción correspondientes. En este sentido, serán responsables por la orientación técnica y la buena administración de las escuelas de sus respectivas Provincias.

- Para los fines que persigue el Ministerio de Educación, y ayudado por el personal de supervisión y docente de sus Provincias respectivas, llevar a cabo la realización de investigaciones de la personalidad del niño, del proceso educativo y de las comunidades, en sus respectivas jurisdicciones.
- Proponer al Ministerio de Educación la creación, fusión o supresión de escuelas o aumento de personal. Estas propuestas deben tener como única base las necesidades educativas de las distintas comunidades.
- Determinar con los Inspectores Auxiliares y los Inspectores Auxiliares supervisores, previa aprobación del Ministro, la Zona de Supervisión que corresponde a cada Inspector Auxiliar Supervisor.
- Fomentar e impulsar la cooperación de los padres de familia y de otras agencias educativas para el mejoramiento de las escuelas.
- Procurar que los maestros, Directores e Inspectores Auxiliares conozcan sus atribuciones y sus derechos, y proveer lo conveniente para que cumplan con aquellas y puedan hacer valer éstos.
- Celebrar periódicamente en ocasiones convenientes, conferencias pedagógicas bien planeadas y dirigidas con los Inspectores Auxiliares y Directores de Escuela y con los maestros de sus Provincias.
- Presentar a la Dirección de Educación Primaria cada año, antes del 1 de septiembre, un informe detallado sobre las necesidades de sus respectivas Provincias Escolares que deben tomarse en cuenta para la confección del Presupuesto del Ramo.
- Estudiar los informes anuales de los Directores de sus respectivas jurisdicciones con el fin de ayudar a mejorar la enseñanza.
- Refrendar los Certificados de Terminación de Estudios Primarios que expidan las escuelas de sus respectivas jurisdicciones.

Otras funciones de los Directores Regionales se establecen en el Artículo 11 (transitoria) del Decreto 302 de 21 de agosto de 2000.

*Subdirectores Administrativos o Inspectores Auxiliares Encargados de los Asuntos Administrativos*²

- Supervisar y fiscalizar las construcciones y reparaciones de edificios escolares de acuerdo con las instrucciones que imparta el Ministerio de Educación al Inspector.
- Preparar estudios y análisis estadísticos que sirvan de base para dirigir más efectivamente la labor de supervisión y administración de las escuelas.
- Distribuir el mobiliario, materiales y útiles que reciban del Ministerio de Educación o que obtengan con fondos municipales.
- Cuidar de que las escuelas estén provistas de local adecuado y de los muebles, útiles y materiales necesarios, y de hacer al Inspector Provincial las sugerencias que juzgue adecuadas.

Directores Regionales Técnico-Docente o Inspectores Auxiliares Encargados de la Supervisión

- Cooperar con el Inspector Provincial en la orientación y coordinación de la enseñanza en las distintas escuelas primarias de sus respectivas provincias.
- Colaborar con el Inspector Provincial en la apreciación de la labor de los Supervisores, apreciar la labor de los Directores Especiales, de conformidad con las normas establecidas o que se establezcan.
- Colaborar con el Inspector en la preparación de material de orientación pedagógica.

² Funciones tomadas textualmente del Decreto 100, (Art. 22 y 23). Estas denominaciones de Cargos fueron reemplazadas por Subdirectores Regionales en las áreas Técnico-docente y Administrativa, según Artículo 23, modificaciones introducidas a la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.

- Contribuir en el estudio y la solución de los problemas relacionados con el progreso de los alumnos mediante visitas, conferencias, entrevistas y otros medios efectivos de supervisión.
- Interpretar, estudiar y adaptar los programas escolares junto con los supervisores, directores y maestros.
- Reunir por lo menos una vez al mes a los Supervisores para discutir los problemas educativos de la Provincia Escolar y formular planes para ayudar a los maestros en cuanto a la forma de resolver dichos problemas.

Supervisores Regionales de Educación o Auxiliares Supervisores³

- Visitar frecuentemente y de acuerdo con el plan de supervisión acordado por el Ministerio y por la Inspección Provincial, las escuelas oficiales primarias de la Provincia Escolar, para estudiar los problemas educativos que confrontan los maestros y ayudarlos mediante indicaciones, sugerencias y otras formas de colaboración constructiva a fin de mejorar dichas escuelas. Para estas visitas de supervisión dedicarán no menos del 75% de los días hábiles de cada mes.
- Orientar y coordinar la enseñanza en las distintas escuelas primarias en la zona que les corresponda de acuerdo con los planes y programas que adopte el Ministerio de Educación o la Inspección Provincial.
- Interpretar, estudiar y adaptar junto con los maestros los programas escolares de acuerdo con el plan de supervisión que se adopte en la Provincia Escolar.
- Mantener a los maestros en contacto constante con el movimiento educativo dentro y fuera de la Provincia y estimularlos para el estudio y discusión de obras pedagógicas.
- Contribuir para proveer las condiciones necesarias a fin de que se cumplan los planes

de estudio, programas, leyes, decretos, resoluciones y órdenes referentes a la educación primaria.

- Realizar con la ayuda de los maestros y padres de familia los estudios que se requieren para tramitar las solicitudes de aumento de matrícula y de clausura o apertura de escuelas.
- Rendir un informe mensual al Inspector Auxiliar Encargado de la Supervisión de la labor de Supervisión que desarrollen en las escuelas a su cargo.

Juntas Educativas Regionales

- Organizar el proceso de reclutamiento y confeccionar la lista de los aspirantes elegibles para ocupar las vacantes para nombramientos y traslados del personal docente, directivo y de supervisión.
- Preparar, firmar y entregar las ternas, en estricto orden de puntuación, de los candidatos para ocupar las vacantes a traslados o nombramientos del personal docente, directivo y de supervisión. El Presidente de la Comisión de Selección del Personal Docente correspondiente, enviará al Ministerio de Educación las ternas para selección, traslado o nombramiento, que estará a cargo del Órgano Ejecutivo.
- Atender los reclamos presentados por los concursantes a cargos docentes, directivos y de supervisión durante el proceso de reclutamiento, ponderación y elaboración de la lista de elegibles.

«Los procesos de reclutamiento y recepción de las solicitudes y publicación de las puntuaciones de los aspirantes se llevará a cabo en cada una de las Direcciones Regionales de Educación establecidas en todo el país; no obstante, cada Comisión Regional de Selección de Personal Docente atenderá exclusivamente las solicitudes a puestos en las regiones escolares de su competencia».

5.3.4 Órganos asesores y de consulta

Dirección General, Direcciones Nacionales, Comisión Coordinadora de la Educación, Juntas Educativas Regionales y Juntas Educativas Escolares.

³ Funciones tomadas textualmente del Decreto 100 (Art. 24). Esta denominación del Cargo fue reemplazada por Supervisores Regionales para los niveles de Inicial y de Primaria, según Artículo N.º 23, modificaciones introducidas a la Ley 47 de 1946, *Orgánica de Educación*.

5.3.5 Base legislativa de referencia

- Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, modificada por la Ley 34 de 6 de julio de 1995.
- Ley 28 de 1 de agosto de 1997.
- Decreto 100 de 14 de febrero de 1957.

5.4 ESTABLECIMIENTOS DE ENSEÑANZA (NO SUPERIORES)

Los centros escolares o proyectos educativos son las unidades responsables de la ejecución de las políticas y estrategias dirigidas a lograr los fines y objetivos de la educación.

5.4.1 Composición de la dirección del establecimiento educativo

Directores y subdirectores de centros educativos, profesores y maestros y juntas educativas escolares.

5.4.2 Descripción de sus competencias específicas

Directores de los centros educativos de primaria

- Orientar y dirigir a los maestros en su labor, de modo que los planes de supervisión acordados para la República, sus respectivas provincias, zonas o escuelas, se realicen normalmente y se cumplan los acuerdos y las indicaciones que se hacen en ellos para el mejoramiento de la enseñanza.
- Realizar en las escuelas que dirigen, con la activa participación de los maestros, investigaciones o estudios en las escuelas sobre el niño, el proceso educativo y la comunidad.
- Visitar a los maestros en períodos lectivos, a fin de orientarlos y ayudarlos a mejorar su labor mediante recomendaciones convenientes y demostraciones necesarias. En estas visitas de supervisión emplearán una proporción considerable de días hábiles de cada mes durante el año lectivo. El resto del tiempo lo dividirán entre otras actividades de orientación pedagógica y el despacho de asuntos administrativos.

- Elaborar circulares y boletines de orientación pedagógica para el personal subalterno y celebrar periódicamente reuniones técnicas y administrativas con éste. Los directores informarán a sus respectivos inspectores acerca de estas actividades.
- Promover la coordinación necesaria con agencias locales de otros ministerios y entidades no oficiales, orientadas al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la comunidad y a la significación de la vida familiar.
- Presentar a sus respectivas Inspecciones Provinciales de Educación un informe anual de la labor de las escuelas y de las necesidades de éstas, y enviar puntualmente los informes que en el transcurso del año lectivo les soliciten las Inspecciones Provinciales de Educación.

Directores de los colegios secundarios

- Estimular y orientar a los profesores en cuanto al cumplimiento de los planes de estudio y colaborar efectivamente en los programas de supervisión que desarrollen los Supervisores de Educación Secundaria en sus respectivas asignaturas.
- Presentar cada año, por lo menos un mes antes del comienzo del período escolar, un proyecto de organización del plantel en el cual se designen los nombres de las personas que han de desempeñar los cargos de profesores, empleados administrativos y de servicio. La organización por materia la hará el Director de acuerdo con las normas correspondientes y las sugerencias e indicaciones que le hagan los Supervisores de Educación Secundaria.
- Asumir la responsabilidad del manejo y la inversión de los fondos de matrícula del plantel y procurar que el Fondo de Bienestar Estudiantil sea invertido de acuerdo con la ley y la reglamentación establecida. Además, al finalizar cada semestre escolar, enviar al Ministerio un informe pormenorizado sobre la inversión de dichos fondos, de acuerdo con la reglamentación existente.
- Discutir con los profesores en conferencias, tomando éstos parte principal, los problemas relativos a su labor con el objeto de pro-

poner medidas y hacer sugerencias prácticas para el mejoramiento de la enseñanza.

- Estimular las actividades extraprogramáticas de valor educativo.
- Fomentar el acercamiento entre los padres de familia y los profesores y las relaciones entre la escuela y la comunidad.
- Rendir al final de cada año escolar un informe escrito de la labor realizada por los miembros del personal docente, administrativo y de aseo, conforme a las normas que fije el Ministerio de Educación. El informe sobre el personal docente debe consultarse con los supervisores correspondientes.

Juntas Educativas Escolares

- Apoyar el desarrollo del proyecto educativo del centro y colaborar en su efectiva ejecución y evaluación.
- Evaluar el proceso de enseñanza en el centro y proponer las recomendaciones de cambio que se requieran.
- Servir de órgano de comunicación de las juntas educativas regionales.
- Contribuir a los procesos de participación y proyección comunitaria en materia educativa.
- Servir de instancia de consulta y asesoría de la dirección del centro.
- Velar por la calidad de la educación con miras a garantizar la eficiencia y efectividad de los fines de la educación.
- Elaborar el programa de estímulos para la superación profesional de los educadores y educandos, así como colaborar en su efectiva implementación y evaluación.
- Dictar su reglamento interno, que deberá ser aprobado mediante resuelto por el Ministerio de Educación.

5.4.3 Características de las instituciones escolares: estructura, normativa arquitectónica, equipamiento

Estructura

Según la Ley 34 de 6 de julio de 1995, le corresponde al Ministerio de Educación velar por la pla-

nificación y construcción de edificios y mobiliarios escolares según las necesidades de servicio debido al crecimiento poblacional.

Los espacios físicos del centro escolar se diversifican y especializan de acuerdo con su magnitud y complejidad, desarrollándose en cuatro aspectos básicos: programación, terreno escolar, edificaciones escolares e infraestructuras sanitarias.

En general se dispondrán los espacios físicos:

- *Teóricas*: aulas de clases en general.
- *Teórico-prácticas*: aulas multiuso o aulas especializadas tales como laboratorios, talleres, bibliotecas, gimnasios, centros audiovisuales y otros.
- *Sanitarios*: servicios sanitarios para uso de los estudiantes por sexo para niños de preescolar y para adultos.
- *Administrativas*: oficina de uso exclusivo para los directivos y personal administrativo en general.
- *Cívicas, culturales y recreativas*: área para el saludo de la bandera y canto del himno. Área de juegos. Áreas de reunión.
- *Servicio*: cocina y comedores escolares. Patio de servicio.
- *Vehicular*: estacionamiento para docentes, visitantes y buses colegiales.
- *Peatonal*: cobertizos entre edificios.
- *Control*: cerca completa.

En la elaboración del diseño y construcción de un centro escolar se tomarán en cuenta los espacios indispensables para el buen desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje. El mismo debe cumplir con todas las disposiciones legales expedidas por las autoridades competentes: Ministerio de Vivienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Oficina de Seguridad del Cuartel de Bomberos, Dirección de Ingeniería Municipal y otras.

Normas arquitectónicas

- *Terreno escolar*: área de ocupación máxima 50%; área libre mínima 50%; área verde 10%, y tener buenos drenajes pluviales.
- *Emplazamiento*: los terrenos dedicados a edificaciones escolares deberán estar emplazados en sitios alejados de peligros po-

tenciales como humo, polvo, plagas, aeropuertos, vías de ferrocarril, vías de tránsito intenso, cables eléctricos de alta tensión, zonas de ruidos, zonas de derrumbes y otros.

Dimensiones

Según el nivel educativo del centro escolar los terrenos contarán con un área mínima, la cual se incrementará de acuerdo con la capacidad física de las edificaciones:

- Para centros escolares de educación inicial, el área mínima debe ser de 160 m².
- Para centros escolares de educación primaria o secundaria, el área mínima debe ser de 350 m². Se tolera hasta 250 m² mínimo, en centros escolares con menos de seis aulas.
- Para centros escolares de educación primaria y secundaria simultáneamente, completos o incompletos se estipulan 650 m² mínimo.

El ancho de los pasillos y escaleras se establecerá a partir de 1.20 m. En ningún caso el ancho deberá ser reducido por las hojas de puertas y ventanas cuando estén en posición abierta.

El área de estacionamiento básico contemplará como mínimo:

- Un estacionamiento para docentes por cada tres aulas.
- Un estacionamiento para buses colegiales por cada 80 estudiantes potenciales.

Equipamiento

Los acabados utilizados no deberán representar peligro alguno para la integridad física de los usuarios. Todas las superficies de las paredes y pisos serán aca-

bados con un material duro y liso, fácil de lavar, con colores adecuados y con buena reflexión a la luz.

Las superficies de tránsito contarán con propiedades antideslizantes. Las aulas preescolares llevarán un recubrimiento de baldosas en el piso.

Todos los materiales empleados en la construcción deberán ser incombustibles a excepción de puertas, ventanas, mobiliario y similares.

5.4.4 Servicios complementarios de las instituciones escolares: comedores

En los centros educativos oficiales de educación existen los comedores escolares para contribuir a mejorar la nutrición de los alumnos. Del presupuesto general del Estado, el MEDUC contribuye económicamente, a través de los fondos de la Ley 13, que permite que el 10% de lo depositado en el renglón de bienestar estudiantil, sea para comedores escolares; esta disposición sólo se aplica a la educación premedia y media.

A nivel de primaria, el Ministerio de Educación otorga gratuitamente alimentos de alto valor nutricional. Es así como de las 2,851 escuelas a escala nacional, 199 son atendidas con el programa de Leche y Galleta, y tienen una población escolar numerosa; están ubicadas en áreas urbanas, y, por lo general, cuentan con buenos comedores escolares; no así el resto de las escuelas ubicadas en áreas rurales, las cuales no cuentan con comedores que reúnan los requisitos que debe tener un buen comedor escolar. Actualmente el programa de reconstrucción de escuelas incluye el mejoramiento de dichos comedores.

El servicio de comedor en los centros educativos particulares no es gratuito. Este es cubierto a través de las mensualidades. En otros, este servicio lo brindan los restaurantes con la anuencia de la dirección.

La cobertura de los programas se puede observar en el siguiente cuadro:

PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

Modalidades	N.º de escuelas	N.º de estudiantes
1. Leche y galleta (zona urbana)	199	147,392
2. Crema, galleta y leche (*)	401	91,339
3. Crema y galleta (con almuerzo)	1,216	81,871
4. Crema solamente (**)	1,035	51,850
TOTALES	2,851	372,452

Observación: De las modalidades 2 y 3, 1,443 escuelas reciben almuerzo del FIS.

(*) Extensión vaso de leche.

(**) Zonas de difícil acceso.

PROGRAMA DEL VASO DE LECHE (cont.)

Provincias favorecidas

1. Darién: Programa 2.0
 2. San Blas: Programa 3.0
-

5.5 FUNCIÓN DE CONTROL

5.5.1 Control administrativo

El Ministerio de Educación garantiza la eficiencia, eficacia y calidad administrativa institucional, de acuerdo a la ejecución de los planes y proyectos previamente trazados; y a través del control, seguimiento y evaluación de informes mensuales y trimestrales que deben presentar cada una de sus unidades administrativas.

Este proceso permite a las autoridades superiores (Ministro y Viceministro), verificar los resultados obtenidos, para trazar los correctivos y mejorar en caso de desviaciones, a fin de lograr los objetivos, las políticas y metas operativas de la educación nacional.

5.5.2 Control económico

Control financiero

La principal fuente de financiamiento de la educación panameña es el Tesoro Nacional. A través del presupuesto, se asignan los recursos a las distintas instituciones que integran el sector educativo. Sin embargo, ante las grandes necesidades y problemas que tiene la educación en Panamá, se ha hecho necesaria la consecución de otras fuentes adicionales de financiamiento, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y gobiernos de distintos países como España, Japón y Taiwan, entre otros; quienes a través de préstamos a bajos intereses permiten al Estado enfrentar los grandes retos de cambios que impone el desarrollo del sistema educativo.

El Ministerio de Economía y Finanzas es el que tiene, por mandato constitucional, la responsabilidad de recaudar los ingresos del Estado, provenientes de los tributos que pagan las personas y las empresas. Esta institución realiza los pagos a los proveedores del gobierno central; por ello, debe registrar y llevar un control financiero entre lo recaudado y lo gastado.

Tradicionalmente este control financiero siempre se ha dado; sin embargo, en los últimos años y como consecuencia del incremento en el déficit fiscal, el mismo se ha vuelto más estricto, al punto de asignar cifras tope de gastos a las instituciones, y, en el peor de los casos, modifica los presupuestos aprobados por ley, por otros de sumas inferiores.

Este tipo de control tiene el propósito de evitar que el gobierno gaste más dinero de lo que se recauda o se prevé recaudar. El control aludido se supervisa y evalúa mensualmente a través de los informes de ejecución que deben presentar las entidades gubernamentales, en los que además de indicar el monto de sus gastos a la fecha, deben expresar las metas alcanzadas con esos recursos, de manera que se pueda deducir la relación gasto/producto y llegar a conclusiones.

Control presupuestario

El gobierno constituido por los diferentes ministerios y las instituciones descentralizadas realiza periódicamente un control presupuestario. Éste se deriva de los planes operativos anuales que desarrolla cada organización, en los que se establecen fechas en las que se deben alcanzar ciertas metas a determinado coste. Mediante el análisis de los gastos realizados a la fecha, comparado con las metas o los productos alcanzados en el mismo período, las instituciones gubernamentales obtienen información suficiente para hacer los ajustes necesarios, corregir cualquier situación u optimizar más la existente.

Este control sirve, a su vez, para preparar informes que deben ser remitidos periódicamente al Ministerio de Economía y Finanzas; ejemplo: en el programa de construcción y reparación de escuelas se compara la cantidad de centros educativos que han sido atendidos con el monto de los desembolsos realizados a la fecha para ese propósito, y así determinar si la relación proporcional es válida. En el caso de bajas ejecuciones presupuestarias, también se analizan los problemas que provocan retrasos en la realización de obras o en la adquisición de bienes, toda vez que

aquellas instituciones que experimentan una baja ejecución en sus presupuestos corren el riesgo de no recibir en los años subsiguientes los recursos que soliciten, pues aparentan con el comportamiento de su gestión no estar en capacidad de hacer uso de ellos.

5.5.3 Control pedagógico. Servicio de supervisión

La Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley 34 de 5 de julio de 1995, establece en los artículos 287, 288 y 289, Capítulo VIII, la supervisión educativa.

La misma tiene, como objetivo primordial atender los procesos fundamentales de investigación y pla-

neación, capacitación, desarrollo curricular y evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje, a través de una supervisión integradora que se desarrolla en los distintos niveles del sistema.

La supervisión educativa debe garantizar el logro de objetivos y metas del sistema educativo, en beneficio del desarrollo del país. «En los centros e instituciones educativas, la supervisión está principalmente bajo la responsabilidad del personal directivo y de los(as) coordinadores de asignaturas» (Ley 34, de 6 de julio de 1995, p. 126).

La supervisión educativa está a cargo de funcionarios denominados supervisores de educación, quienes ejercen sus funciones en los ámbitos nacional, regional y local en escuelas oficiales y particulares (diurnas y nocturnas).

[Regresar a Índice Panamá](#)