

**Enfrentando el Futuro.  
La Educación Terciaria en Panamá:  
Desafíos y Oportunidades**

***Reporte Final***

**Preparado para el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID)  
EMD 2.178-00-C / ATN-CT-7414-PN**

Cristian Aedo, Ph.D.  
Daniel Morales Gomez, Ph.D.  
Mario Torres, Ph.D.  
Enrique Vasquez, Ph.D.

SDP-Social Development & Policy Group Ltd. International Consulting

**Ottawa, Canada. July 2003**

---

***SDP* – Social Development & Policy Group Ltd.**

---

## Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	vii
Reconocimientos	ix
Siglas	x
<b>CAPÍTULO I Introducción</b>	1
Mario Torres y Daniel Morales Gomez	
1. Antecedentes	1
1.1 El Proyecto sobre la Educación Terciaria en Panamá	2
1.2 Objetivos del Proyecto	4
1.3 Resultados Esperados	4
2. Metodología del Proyecto	5
2.1 Enfoque de Economía Política	5
2.2 Diseño y Componentes del Proyecto	5
2.3 Muestra y Unidades de Análisis	7
2.4 Organización del Trabajo de Campo	7
2.5 Variables, Fuentes y Recolección de Datos	9
2.6 Validez y Confiabilidad	11
2.7 Organización y Estructura de este Informe	11
<b>CAPÍTULO II El Debate en Panamá</b>	12
Daniel Morales Gomez	
1. Introducción	12
2. Perfil de Desarrollo de Panamá	13
3. Desigualdad, Exclusión, Pobreza y Educación	14
4. Debate Actual e Implicaciones para la Educación Terciaria	19
<b>CAPÍTULO III Actores y Oportunidades del Sistema</b>	25
Mario Torres	
1. Caracterización del Sistema	25
1.1 Marco Legal de la Educación Terciaria	26
1.2 El Flujo que Alimenta el Sistema	27
1.3 Evolución de la Educación Terciaria en Panamá	28
1.4 Actividad Científica y Tecnológica	30
2. Actores Institucionales	31
2.1 Actores de la Oferta Educativa	31
2.1.1 La Universidad Pública	32
2.1.2 La Universidad Privada Nacional	33
2.1.3 La Universidad Privada Subsidiaria	34
2.1.4 Los Institutos Técnicos	34
2.1.5 La Escuela Profesional	35
2.2 Actores de la Demanda	36
2.2.1 La Asociación Empresarial Privada	36
2.3 Actores Intermediarios ('Brokers'), Monitores o Evaluadores	37
2.3.1 Intermediarios Académicos	38
2.3.2 La Institución Monitora	39
2.3.3 La Institución Evaluadora	40

3.	Funcionamiento del Sistema	41
3.1	Gobernabilidad y Transparencia	41
3.2	Planificación y Anticipación	42
4.	Capital y Oportunidades del Sistema	42
<b>CAPÍTULO IV Oferta y Demanda</b>		45
Enrique Vasquez		
1.	Educación Terciaria e Ingresos	45
2.	Demanda de la Población por Educación Terciaria	49
3.	La Posición de los Sectores Desaventajados e Indígenas	57
4.	La Oferta de Educación Terciaria	58
5.	La Demanda desde el Mercado de Trabajo	60
5.1	El Sector Bancario	62
5.2	El Sector Turismo	63
5.3	La Industria Manufacturera	64
5.4	El Consenso: Los Requerimiento del Sector Privado	65
6.	Colocación en el Mercado de Trabajo	66
6.1	Escala y Diversificación del Mercado de Trabajo	66
6.2	Inserción Ocupacional e Ingresos	71
6.3	Exceso en la Oferta de Graduados	72
6.4	La Demanda Insatisfecha de los Graduados	75
7.	Hacia una Reforma del Sector Terciario	77
<b>NOTAS</b>	<b>Capítulo 1</b>	79
	<b>Capítulo 2</b>	79
	<b>Capítulo 3</b>	80
	<b>Capítulo 4</b>	81
<b>CAPÍTULO V Financiamiento, Eficiencia y Equidad</b>		83
Cristian Aedo		
1.	Ingresos y Gastos del Sector Terciario de Educación	81
2.	Distribución y Gerencia de Recursos	85
3.	Sistemas de Ayudas Estudiantiles: el IFARHU	87
3.1	Programas de Becas	88
3.2	Becas Internacionales	88
3.3	Crédito Educativo	89
3.4	Centros Estudiantiles	89
3.5	Centro de Información y Documentación	89
3.6	Beneficios Otorgados: Becas y Préstamos	88

3.7	Equidad en los Servicios del IFARHU	94
4.	El Acceso a la Educación Superior	95
5.	Tasa de Retorno a la Educación Superior	98
6.	Aumentando Efectividad y Eficiencia	100
6.1	Un Sistema que Asegure la Calidad de la Educación	100
6.1.1	Acreditación Institucional	101
6.1.2	Acreditación de carreras y Programas	102
6.2	Sistemas de Información	103
6.3	Reforma del Sistema de Ayuda Estudiantil del IFARHU	104
6.4	Subsidio al Ahorro en Educación Superior	105
<b>CAPÍTULO VI Estrategia para un Política de Intervención</b>		109
Mario Torres		
1.	Racionalidad	109
2.	Los Desafíos del Desarrollo	110
3.	Objetivos de la Estrategia	111
4.	Resultados a Esperados	114
5.	Intervenciones de Política	117
5.1	Reforma del Gobierno y de la Gestión del Sistema	117
5.2	Desarrollo de la Capacidad para Anticipar Oferta y Demanda	119
5.3	Establecimiento de un Mecanismo Permanente y Autónomo de Monitoreo y Evaluación de la Calidad y Relevancia	120
5.4	Mejoramiento de la Calidad a través de la Acreditación e Internacionalización	121
5.5	Reforma de la Gerencia Administrativa y Académica	122
5.6	Optimización del Flujo entre Educación Secundaria y Terciaria	123
6.	Capital, Sinergia y Riesgos	124
<b>CAPÍTULO VII Plan Tentativo de Acción</b>		129
Mario Torres		
<b>Intervención # 1:</b>	Reforma del Gobierno y de la Gestión del Sistema	130
<b>Intervención # 2:</b>	Desarrollo de la Capacidad para Monitorear y Anticipar Oferta y Demanda	132
<b>Intervención # 3:</b>	Establecimiento de un Mecanismo Permanente y Autónomo de Monitoreo de la Calidad y Relevancia	134
<b>Intervención # 4:</b>	Mejoramiento de la Calidad del Sistema a Través de la Acreditación e Internacionalización	135
<b>Intervención # 5:</b>	Reforma de la Gerencia Administrativa y Académica	137
<b>Intervención # 6:</b>	Optimización del Flujo de Información entre Educación Secundaria y Terciaria	140
<b>Referencias</b>		143

<b>Anexos</b>		147
Anexo 1.	Términos de Referencia	152
Anexo 2.	Personas Consultadas	156
Anexo 3.	Participantes en Grupos Focales	161
Anexo 4.	Instituciones del Sector de Educación Terciaria. Panamá. 2003	164
Anexo 5.	Programas de Becas del IFARHU	167
Anexo 6.	Indicadores para los Niveles de Carreras y Programas, Campus o Sede y de la Institución	170
<b>Recuadros</b>		
Recuadro 2-1	Estado de la Educación en Panamá	17
Recuadro 3-1	Evolución del Sistema Terciario	29
<b>Gráficas</b>		
Gráfica 4-1	Salarios por Nivel de Educación. Población Económicamente Activa Mayor de 15 Años	48
Gráfica 4-2	Nivel de Educación por Grupo Étnico	55
Gráfica 4-3	Niveles de Educación por Área de Residencia	55
Gráfica 4-4	Ingreso Promedio según Nivel de Instrucción y Grupo Étnico	56
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1-1	Distribución de la Muestra por Instituciones y Organizaciones	8
Cuadro 3-1	Entidades del Sector Superior Oficiales y Particulares. 1990 – 1999	28
Cuadro 4-1	Población Empleada de 10 y más Años. Por Salario Mensual. Según Sexo y Categoría de Actividad Económica por Provincia Censo 2000	46
Cuadro 4-2	Población Empleada de 10 y más Años. Por Ingreso Mensual según Nivel de Instrucción. Censo 2000	47
Cuadro 4-3	Población Económicamente Activa de 15 y más Años según Ocupación y Acceso a Educación Superior	49
Cuadro 4-4	Matriculados Universitarios. Entidades Públicas y Privadas Nacionales. 1990 – 2002	50
Cuadro 4-5	Matrícula Educación Primaria, Media y Universitaria, 2000-2001 (Número de Personas)	50
Cuadro 4-6	Número de Matriculados. Entidades Públicas y Privadas Nacionales de Postmedia por Región. 2001	52
Cuadro 4-7	Indicadores de Capital Educacional, Cobertura y Eficiencia	53
Cuadro 4-8	Educación por Quintil de Ingreso per Cápita del Hogar	53
Cuadro 4-9	Estadísticas Descriptivas. Comarcas Indígenas	54
Cuadro 4-10	Población Económicamente Activa Indígena de 15 y más Años. Por Sexo, según Ocupación. Encuesta de Hogares. Agosto 2001 y 2002	57

Cuadro 4-11	Matrícula en Universidades según Facultad. Primer Semestre. 1997-2001	58
Cuadro 4-12	Demanda de Profesionales Descritas en los Diarios. Según Ciencias y Carreras. 2001	60
Cuadro 4-13	Demanda de Graduados Universitarios y Técnicos Calificados Según Sectores Estratégicos. 2000, 1999 y 1997	62
Cuadro 4-14	Población de 15 y más Años, por Condición de Actividad Económica. Encuesta de Hogares. 1963-79, 1982-89 y 1991-2001	67
Cuadro 4-15	Población Ocupada de 15 y más Años de Edad según Categoría de Ocupación. Encuesta de Hogares. Agosto 2001 y 2002	70
Cuadro 4-16	Población Económicamente Activa de 15 y más Años por Sexo, según Ocupación. Encuesta de Hogares. Agosto 2001 Y 2002	70
Cuadro 4-17	Categoría Ocupacional, Empleados, Salario Mensual y Salario por Hora	71
Cuadro 4-18	Categoría Ocupacional, Número de Empleados, Número de Personas Desocupadas y Porcentaje de Desocupados	72
Cuadro 4-19	Porcentaje de Trabajadores por Ocupación y Salario Mínimo	74
Cuadro 4-20	Proyecciones de la Demanda. Sector Turismo, Comercio, Ecología	75
Cuadro 4-21	Proyecciones de la Demanda Sector Marítimo, Portuario, Transporte, Canal de Panamá	75
Cuadro 4-22	Proyecciones de la Demanda Sector Bancario, Financiero, Industrial, Negocios, Tecnología de la Información	76
Cuadro 4-23	Proyecciones de la Demanda Sector Desarrollo Social, Educación, Salud, Desarrollo Comunitario	76
Cuadro 4-24	Proyecciones de la Demanda Sector Agropecuario, Agricultura, Desarrollo Rural, Minería, Ganadería y Agroindustrias	76
Cuadro 5-1	Producto Interno Bruto a Precios de Mercado, según Rama de Actividad Económica de Educación (Precios de 1982)	82
Cuadro 5-2	Presupuesto del Sector Público Destinado a la Educación Según Institución. Años 2000-2002 (Miles de B./)	83
Cuadro 5-3	Gastos Efectuados por el Gobierno Central en Educación, 1997-2001	84
Cuadro 5-4	Ejecución Presupuestaria del Sector Descentralizado. 2000 (Millones de B./)	85
Cuadro 5-5	Presupuesto del IFARHU. 2001	87
Cuadro 5-6	Becas IFARHU por Monto Anual, según Nivel y Programa. 2000 – 2002	90
Cuadro 5-7	Becas IFARHU a Grupos Indígenas, por Monto Anual, según Programa y Provincia. 2000 – 2002	91
Cuadro 5-8	Becas IFARHU según Tipo, Nivel y Disciplina. 1999 – 2001	92
Cuadro 5-9	Préstamos IFARHU, por Monto Anual, según Nivel de Estudios. 2000 – 2002	93
Cuadro 5-10	Préstamos IFARHU, según Lugar de Estudios y Disciplina. 1999 – 2001	94
Cuadro 5-11	Estadísticas Descriptivas Seleccionadas	96
Cuadro 5-12	Resultados de Estimación: Variable Dependiente Asistencia a Educación Superior	96
Cuadro 5-13	Predicción de Probabilidades Promedio	97
Cuadro 5-14	Tasas Privadas y Sociales de Retorno Estudio Banco Mundial	99

Cuadro 5-15	Tasas Privadas y Sociales de Retorno. 1997 y 2001	99
Cuadro 6-1	Racionalidad de la Estrategia de Intervención Propuesta	110
Cuadro 6-2	Modelo de Relaciones entre los Desafíos al Sistema	111
Cuadro 6-3	Desafíos del Desarrollo y Objetivos de la Estrategia	113
Cuadro 6-4	Objetivos y Resultados a Esperarse	115
Cuadro 6-5	Resultados e Intervenciones de Política	117
Cuadro 6-6	Estado Actual de la Gobernabilidad del Sistema	118
Cuadro 6-7	Viabilidad de la Estrategia Propuesta	125
Cuadro 7-1	Áreas de Intervención	129
Cuadro 7-2	Secuencia de Actividades para la Intervención # 1	130
Cuadro 7-3	Secuencia de Actividades para la Intervención # 2	132
Cuadro 7-4	Secuencia de Actividades para la Intervención # 3	134
Cuadro 7-5	Secuencia de Actividades para la Intervención # 4	136
Cuadro 7-6	Secuencia de Actividades para la Intervención # 5	138
Cuadro 7-7	Secuencia de Actividades para la Intervención # 6	140

## Resumen Ejecutivo

El futuro de Panamá descansa sobre un amplio potencial de capacidades. El país posee ventajas comparativas cuya utilización estratégica ofrece enormes oportunidades de desarrollo y competitividad internacional. Realizar este potencial con éxito exige resolver urgentes problemas en el sistema de educación terciaria.

Este estudio responde a un interés compartido por el Banco Inter-Americano de Desarrollo y el gobierno de Panamá por mejorar la educación terciaria. Demandas por más alta calificación y mayor flexibilidad y competitividad de la fuerza de trabajo; por mayor capacidad de adaptación a nuevas tecnologías, y por mayor calidad y pertinencia exigen que la educación terciaria tenga un papel central en la transformación del modelo de desarrollo nacional, en la integración en la economía globalizada, y en la solución a profundos problemas de equidad y pobreza. Aunque el estado actual del sistema terciario en el país muestra signos preocupantes, existe un ambiente favorable al cambio.

El responder a los desafíos actuales no es tarea de corto plazo ni de masivas inversiones. Se necesita una visión de futuro concertada entre los actores movilizandolos recursos de la sociedad. La clave está en respuestas que creen sinergias, maximicen recursos y abran nuevas oportunidades de acción. Para ello se requiere apertura al cambio, acercamientos estratégicos e innovadores, resolver problemas a través de consenso y actuar en forma coordinada y en la secuencia apropiada. La reforma de la educación terciaria no es un cometido aislado. Requiere también articular una visión de estado sobre el desarrollo integral del país, lograr mayor voluntad política, mejorar la calidad de la educación en general, impulsar la innovación científica y tecnológica y reducir las desigualdades como fines urgentes y complementarios.

El estudio adoptó un *enfoque de economía política* para analizar los procesos y actores institucionales, públicos y privados que ofertan educación, y los usuarios que la demandan. Se aplicó una muestra cualitativa de instituciones y actores, entrevistas y grupos focales, y un diseño transversal para el análisis de cuatro temas: la oferta y demanda de educación terciaria; su financiamiento, equidad y eficiencia; las respuestas a las demandas de sectores desaventajados, incluyendo la población rural e indígena, y los aspectos relacionados con acreditación, monitoreo y evaluación.

Se encontró un mercado laboral con capacidad limitada para absorber a los egresados del sistema, identificando especialidades saturadas y aquellas que deben ser impulsadas por reflejar una demanda no satisfecha. Se identificó como causas la falta de correspondencia entre oferta y demanda, la baja calidad de la educación ofrecida, la falta de información para los usuarios, la ausencia de un sistema de acreditación, la baja capacidad de anticipación de la demanda y planificación de la oferta, y la baja relevancia de los programas. Se mostró la necesidad de reformar la gestión financiera del sistema sobre la base de indicadores de desempeño, calidad equidad y acreditación. En cuanto a equidad, se examinó el acceso a la educación superior, se estimó las tasas de retorno y se evaluó el sistema de ayudas estudiantiles. Con respecto al acceso, se observó que mayores ingresos, el no residir en áreas indígenas, residir en zonas urbanas y ser de género femenino son variables asociadas positivamente con un mayor acceso a la educación superior. Al estimar las tasas de retorno, se observó que aún cuando éstas han disminuido entre 1997 y 2001, la educación superior continúa siendo una alternativa de inversión atractiva tanto privada como social.

La investigación ofrece tres productos: un *diagnostico síntesis* sobre las áreas que requieren atención urgente; una *estrategia de intervención* considerando propuestas de solución, y un *plan tentativo de acción* para la toma de decisiones. La estrategia propone nuevos instrumentos de gestión y evaluación para la reforma del sistema. Sugiere acciones complementarias, simultáneas y secuenciales, algunas

de las cuales pueden ser anticipadas mientras que otras surgirán en el proceso mismo de reforma. Ciertas acciones podrán ser conducidas por instituciones nacionales, otras requerirán apoyo experto internacional. Algunas acciones demandarán legitimidad política y marcos de monitoreo y evaluación para la responsabilidad pública, otras deberán ser promovidas con estímulos e incentivos a la competitividad, la calidad y la equidad. Algunas serán de responsabilidad pública, otras de responsabilidad privada, y otras emergerán de la colaboración entre recursos públicos y privados, nacionales e internacionales, y los mecanismos de libre competencia del mercado. Para ello se requerirá movilizar recursos humanos e institucionales dentro de marcos normativos modernos y aprender de las mejores prácticas que ofrece la región y el mundo en educación superior.

Se identifican seis áreas de intervención: la reforma del gobierno y la gestión del sistema; el desarrollo de la capacidad para monitorear y anticipar oferta y demanda; el establecimiento de un mecanismo permanente y autónomo de monitoreo y evaluación de la calidad; el mejoramiento de la calidad a través de capacitación, acreditación e internacionalización; la modernización de la gerencia administrativa y académica para lograr mayor eficiencia y efectividad, y la optimización de los flujos de información dentro del sistema y entre educación secundaria y post-secundaria. Éstas áreas corresponden a dimensiones críticas del sistema y a prioridades identificadas internacionalmente para el sistema terciario o superior de educación en países en desarrollo.

Las intervenciones propuestas se desagregan en acciones para fortalecer áreas críticas en el desarrollo de capacidades institucionales. Las acciones de corto plazo asumen el uso de recursos institucionales, humanos y materiales, existentes complementados con recursos adicionales y apoyo técnico externo. Las acciones a mediano plazo asumen una concertación de actores en torno a un plan definitivo de acción, recursos financieros y técnicos para su ejecución, y un seguimiento impulsado por una explícita voluntad política de reforma. Las acciones a largo plazo suponen un marco legal establecido y una estrategia de desarrollo del sistema con objetivos y resultados medibles, complementada por la cooperación entre el gobierno, los donantes, los bancos de desarrollo y las instituciones del sector.

Se sugieren pasos estratégicos para la reforma. Establecer instituciones, mecanismos y procesos de consulta permanente para la planificación efectiva y la toma de decisiones eficiente. Crear un sistema de monitoreo que permita a las instituciones de educación, al estado y a los sectores productivos compartir información actualizada. Instituir un sistema confiable, permanente y autónomo de evaluación de la calidad que provea información pública sobre las instituciones, sus programas, personal docente y resultados. Establecer un sistema nacional de acreditación con incentivos a las instituciones para mejorar sus estándares de calidad y a internacionalizarse. Establecer mecanismos que promuevan la eficiencia y efectividad de la gestión y aseguren estándares de equidad. Por último, se sugiere coordinar las unidades del sistema para el monitoreo de la educación secundaria, mejorando la actualización de sus docentes, difundiendo innovaciones, formando gerentes del sistema, y produciendo materiales y técnicas educativas modernas.

Se espera como resultados consolidar marcos legales, integrar mandatos y coordinar funciones, desarrollar una estrategia nacional concertada entre los actores institucionales, y establecer un sistema de monitoreo y anticipación de las demandas del mercado de trabajo. Se busca crear un sistema de información y comunicación sobre los servicios, productos y resultados del sistema; establecer un sistema de evaluación de calidad y relevancia con validez internacional; capacitar a los cuadros administrativos y académicos para la gerencia moderna y el mejoramiento de la calidad; desarrollar una estrategia integrada para promover la innovación científica y tecnológica, y establecer un sistema de medición de la calidad de la educación secundaria y el mejoramiento de su gestión. Los impactos esperados están dirigidos a mejorar la planificación y evaluación de la docencia e investigación, la capacidad de anticipación de la oferta y de la demanda, la coordinación y monitoreo de calidad y equidad, y la capacidad de gestión eficiente y efectiva.

## Reconocimientos

Este proyecto fue posible gracias al financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *SDP Ltd* agradece a Pedro Sáenz y a Juan Carlos Navarro por su disposición y apoyo a lo largo de su ejecución. Agradecemos también a Iveta Ganev y a Miguel Mann, de la representación del BID en Panamá, quienes compartieron sus experiencias y otorgaron orientación durante las misiones de campo.

La Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) de la República de Panamá brindó un constante apoyo. El personal de SENACYT facilitó el acceso a fuentes de información, organizó y coordinó un complejo calendario de entrevistas y reuniones, y proporcionó apoyo logístico y transporte a los miembros del equipo durante el trabajo en terreno. Deseamos agradecer especialmente al Dr. Gonzalo Córdoba, Cecilia Guerra, Lupita de Smith, Cora Herrera, Elías González, Ivonny Aguilar, Kathia Hart, y Milagros Mainieri.

Muy en particular, *SDP Ltd* agradece a las numerosas personas quienes, en algunos casos en más de una oportunidad, accedieron a compartir su tiempo en extensas entrevistas. La información por ellos compartida facilitó el comprender la complejidad del problema a tratar. Destacamos el aporte de los representantes del Ministerio de Educación; la Contraloría General de la República; el Ministerio de Finanzas, el Consejo de Rectores; la Universidad de Panamá; la Universidad Tecnológica; la Universidad Católica Santa María la Antigua; la Ciudad del Saber; el Instituto Nacional de Formación Profesional; el Consejo Nacional de la Empresa Privada; y la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura, entre muchos otros. En particular reconocemos el aporte del H.L. José Blandón, Presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes de la Asamblea Legislativa, Amelia Márquez de Pérez del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Panamá, y Mario Medina Anrí, Director Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza o Superior.

Agradecemos también a los numerosos representantes de diferentes instancias que accedieron a participar en Grupos Focales de Consulta. Especialmente agradecemos a los representantes gremiales y representantes de organizaciones indígenas quienes compartieron sus experiencias con el equipo de investigación.

Los miembros del equipo local, Aníbal Secaída, Cora Herrera y Daysi Jackson dieron un valioso apoyo en la recolección de información, preparación de materiales, organización de reuniones y entrevistas, y apoyo logístico. A ellos, nuestra gratitud.

Bajo la coordinación del Dr. Daniel Morales-Gómez, participaron en la preparación de este informe el Dr. Mario Torres Adrián, Dr. Cristian Aedo, y el Dr. Enrique Vásquez.

Estas y muchas otras personas aportaron su invaluable conocimiento al proyecto. La implementación de este, la interpretación y análisis de la información, y las conclusiones y recomendaciones presentadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de *SDP Ltd*.

## Siglas

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
ARAP	Asociación de Restaurantes y Afines de Panamá
ASSA	Asociación de Seguros Sociedad Anónima
B./	Balboas
BID	Banco Inter Americano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEP	Colegio de Economistas de Panamá
CERPA	Centro de Estudios Regionales de Panamá
CESA	Centro de Estudios Superiores de Administración
CESBI	Centro de Estudios Superiores Bilingüe
CIDI	Centro de Información y Documentación
CONEAU	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
CoNEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
CoSPAÉ	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa
CSS	Caja de Seguro Social
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
ECADÉ	Empresa Consultora Asesora de Empleos
EH 2001	Encuestas de Hogares del año 2001
ENV97	Encuesta de Niveles de Vida de Panamá 1997
FSU	Florida State University
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Sostenible de Panamá
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación
IADB	Inter-American Development Bank
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
IITT	Instituto de Investigación y Transferencia Tecnológica
INAC	Instituto Nacional de Cultura
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INDE	Instituto Nacional de Deportes
INSPA	Instituto Politécnico de América
INTECO	Instituto Superior de Técnicas de la Comunicación
INTEC	Instituto Tecnológico de Computación
INTECSU	Instituto Técnico Superior
IPHE	Instituto Panameño de Rehabilitación Especial
MEDUC	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ONG	Organizaciones No-Gubernamentales
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POP	Programa de Orientación Profesional
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe

PRODE	Proyecto de Desarrollo Educativo
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SFPD	Sistema de Formación Profesional Dual
UDELAS	Universidad Especializada de las Américas
UNIPAM	Universidad del Istmo de Panamá
USMA	Universidad Santa María La Antigua
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá



Mario Torres y Daniel Morales Gomez

## Capítulo I

### Introducción

#### 1. Antecedentes

La Conferencia Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción (UNESCO, 1998), marcó un hito de renovado interés en la educación terciaria por parte de las organizaciones internacionales, los bancos de desarrollo y los gobiernos. El Grupo de Trabajo sobre Educación Superior (World Bank, 2000) resume este interés:

- El siglo XXI trae consigo una estructura económica basada en el conocimiento y la información científica y tecnológica.
- El no reconocer esta nueva realidad arriesga los países a la marginación.
- La formación de recursos humanos, actualizados en nuevos avances científicos y tecnológicos, exige un sistema de educación terciaria eficiente.
- Hoy, el interés de países avanzados yace en apoyar el desarrollo de la educación superior en países en desarrollo, dado que una creciente división de los conocimientos entre países llevará a mayor pobreza y miseria.

Por una parte, se destaca que mejorar la educación terciaria es una necesidad común que supera las fronteras del desarrollo. Por otra, se refuerza la urgencia de poner mayor atención a este sector dada la creciente globalización y uso del conocimiento.

Reconociendo esta realidad, los organismos internacionales han tomado pasos que dan prioridad a la educación terciaria. Después de la Conferencia de 1998, el Banco Mundial (BM) formuló una propuesta estratégica en educación terciaria, reconociéndola como un pilar del desarrollo para sociedades y economías democráticas (World Bank, 2002a). Su enfoque busca facilitar la discusión sobre políticas, compartir conocimiento, apoyar reformas, y promover marcos institucionales que estimulen la producción de bienes públicos para el desarrollo del sector. La intención es promover un diálogo entre el estado y las universidades públicas y privadas, diversificar mecanismos de financiamiento, y mejorar la calidad, equidad y gerencia del sistema. En un marco de apoyo a los países dispuestos a lanzar el tipo de reformas promovidas por el BM, se identifican problemas prioritarios para países de bajos ingresos o pequeños. Entre ellos, están la baja diversificación del sistema terciario, su deficiente equidad, la evaluación y acreditación, el insuficiente financiamiento público y movilización de recursos, la autonomía sin responsabilidad pública, la falta de visión pública estratégica, y los problemas de gobernabilidad del sistema (World Bank, 2002a).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, ha impulsado varias iniciativas para examinar aspectos estratégicos de la educación terciaria. Se busca proponer estrategias que permitan a los países en América Latina y el Caribe desarrollar sus capacidades científicas y tecnológicas y su competitividad. Desde esta perspectiva, el BID busca contribuir a satisfacer necesidades domésticas de reforma del sector, sin tener que volver a los niveles de financiamiento de la educación superior que otorgó en el pasado y que no son sostenibles a largo plazo. Ello refleja una evolución hacia el apoyo combinado a la educación pública, las agencias de gobierno, y las universidades. Las prioridades de crecimiento, acceso, calidad, diversificación institucional, centralización de servicios, y apoyo a los países más pobres y de América Central son ahora vistos en un nuevo contexto (Moura Castro y Levy, 1997a). Este se perfila a partir de las demandas de la globalización, los procesos de

integración regional, y la participación de los sectores público y privado en la gestión y el financiamiento del sistema terciario de educación.

El proyecto, cuyos resultados se presentan en este informe, refuerza la preocupación del BID por mejorar la educación terciaria en Panamá. Reconoce, así mismo, la urgencia de acompañar los esfuerzos del gobierno panameño por impulsar una estrategia de desarrollo científico y tecnológico para lograr mayores niveles de competitividad e innovación.

## **1.1 El Proyecto sobre la Educación Terciaria en Panamá**

El futuro de Panamá descansa sobre un amplio potencial de capacidades. Su utilización estratégica ofrece enormes oportunidades de desarrollo y competitividad regional e internacional. Sin embargo, realizar este potencial con éxito requiere del país resolver urgentes desafíos en la capacitación y gestión de sus recursos humanos e institucionales, y en el desarrollo de capacidades de innovación científica y tecnológica.

Panamá es una sociedad frente a una encrucijada donde confluyen múltiples retos reflejados en el debate nacional actual. La preocupación por consolidar una visión sobre el tipo de sociedad que demanda el país en su desarrollo democrático acentúa la urgencia por resolver, al corto plazo, profundos problemas de equidad y pobreza. La búsqueda de una posición regional e internacional basada en ventajas comparativas obliga a re-examinar la orientación y el manejo de áreas claves de la economía nacional. El lograr mayores niveles de eficiencia y efectividad en la gestión del bien público exige re-pensar prácticas tanto de gobernabilidad y participación, como de responsabilidad pública y transparencia.

Central a este debate, está el apremio por articular disposiciones y acciones estratégicas que produzcan los recursos humanos especializados para una economía globalizada y un mercado de trabajo nacional en vías de modernización. Existe una necesidad ampliamente reconocida de coordinar más efectivamente las acciones del sistema de educación terciaria o superior<sup>(1)</sup> (i.e. educación post-media, profesional y técnica, y superior universitaria y no universitaria) a fin de que cumpla su función de preparar la fuerza de trabajo.

El estado actual de la educación terciaria en Panamá presenta signos preocupantes. La calidad y la relevancia de los planes y programas en sus diferentes niveles no responden adecuadamente a las necesidades, tanto de la sociedad como de la economía, por una fuerza de trabajo de mejor y más alta calificación y actualización. La gestión de los diferentes niveles del sistema exige mejorar instancias y mecanismos de coordinación, financiamiento y evaluación que aseguren mayor eficiencia y efectividad. La rápida expansión, con una orientación de libre mercado, de la educación superior universitaria genera desafíos tanto de coordinación como de regulación, acreditación, y transparencia para establecer una cultura de calidad y responsabilidad social. La inadecuada inversión exige revisar prioridades de financiamiento de la educación en general, y crear alternativas de colaboración que optimicen los insumos y la gestión de los recursos basándose en principios de equidad. El logro de excelencia y actualización científica y tecnológica en favor de la competitividad urge el desarrollo coordinado de capacidades de investigación e innovación y la actualización del personal docente. La modernización del manejo del sistema sobre la base de la medición permanente de resultados requiere actualizar marcos legales, fortalecer la voluntad política y reforzar aquellas instituciones en posición de tomar roles de liderazgo.

Los desafíos son múltiples y complejos. Afortunadamente, existe un ambiente favorable al cambio. Este se expresa en un reconocimiento amplio sobre cuáles son los obstáculos que enfrenta la educación terciaria y cuáles son las avenidas por donde encaminar las soluciones.

Sin embargo, responder a los desafíos no es tarea simple o de corto plazo. No es tampoco materia de masivas inversiones. La dimensión de las soluciones requeridas es más bien de aproximaciones estratégicas e innovadoras, comenzando por resolver problemas básicos a través de la búsqueda de consenso, en forma coordinada y con la secuencia apropiada. Cualquier recomendación de política y plan de acción exigirá adoptar una visión equilibrada de la realidad, colaborar, y generar voluntad política. Ello implica adoptar un balance en las expectativas y, por sobre todo, promover y fortalecer una cultura institucional abierta cuyas prioridades sean la calidad, la relevancia y la innovación.

El proyecto sobre la educación terciaria en Panamá, apoyado por el BID en colaboración con la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) del gobierno de Panamá, tuvo como propósito examinar algunas áreas prioritarias a fin de poner a discusión alternativas específicas de política y acción. En la perspectiva del BID, la educación terciaria no es marginal al desarrollo nacional o a los intereses del estado reconociendo que el papel, sostenibilidad y expansión del sistema no pueden depender sólo del financiamiento público. Así, es necesario examinar las opciones de reforma para resolver los problemas de financiamiento, calidad y relevancia que la educación terciaria presenta en la región en general y en Panamá en particular (Moura Castro y Levy, 1997a).

El proyecto responde directamente al interés de los organismos nacionales. La SENACYT, contraparte nacional del BID en esta iniciativa, identifica entre sus prioridades el mejorar la calidad y relevancia de la educación terciaria. Su mandato es lograr el desarrollo científico y tecnológico del país a través de la investigación científica, la innovación y la competitividad. Para ello, la Secretaría promueve una agenda de programas y proyectos en colaboración con instituciones de educación terciaria, otras agencias de gobierno y el sector privado.

El proyecto también responde a las prioridades identificadas por el Consejo de Rectores de Panamá, ente clave para promover la reforma del sistema. En su agenda, el Consejo propone una nueva ley para la organización del sistema terciario; pone especial atención a la oferta de carreras; promueve el mejorar la calidad, pertinencia y equidad del sistema; y apoya el establecimiento de mecanismos de acreditación y evaluación con reconocimiento internacional (Consejo de Rectores de Panamá, 2002a). Un reciente informe del Consejo expresa la magnitud del desafío que enfrenta el país: “Ciertamente, las transformaciones económicas y sociales a escala internacional, imponen cambios en el quehacer educativo nacional. Estas transformaciones son horizontales (extensión del conocimiento y la tecnología a todos los espacios de la vida cotidiana); verticales (profundización de las investigaciones en áreas específicas que relacionan, entre otros, la biología con la tecnología); y por ultimo, transversales (en tanto vinculan diversos aspectos de la producción en su mismo espacio geográfico con modelos tecnológicos y organizativos altamente complejos)” (Consejo de Rectores, 2002a: 5).

La urgencia por reformar la educación terciaria no se limita sólo a los intereses de la SENACYT y del Consejo de Rectores. La preocupación es compartida por la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Educación (MEDUC), la Universidad de Panamá otras universidades publicas y privadas, y el sector privado. Esto se expresa en forma diversa. El MEDUC ha promovido un diálogo nacional sobre el sistema terciario, la Universidad de Panamá ha tomado iniciativas de evaluación institucional, y el sector privado ha mostrado interés en abrir un debate sobre el sistema.

Dos trabajos recientes anteceden a este proyecto. Un estudio preparado por Juan Bosco Bernal (2000) ofrece una visión de conjunto de la educación superior en Panamá e identifica los elementos de una estrategia para mejorar la equidad, calidad y eficiencia de las instituciones universitarias y no

universitarias. Este trabajo examina el contexto de la educación superior, sus debilidades y fortalezas con respecto al acceso, equidad, calidad, pertinencia y financiamiento, y la estructura de gobierno y administración de las instituciones. Concluye sugiriendo re-examinar las prácticas de docencia, evaluación y planificación, y la relación con el sector productivo y de gobierno. La visión a largo plazo que propone es realizar reformas institucionales que amplíen las salidas de formación que ofrece el sistema, mejorar la práctica docente, usar más eficientemente los recursos, institucionalizar la evaluación y planificación, y aumentar la calidad y equidad.

Un segundo trabajo, comisionado por el BID, avanzó en la identificación de prioridades que necesitan mayor investigación y diagnóstico (Lowden, 2002). A partir de una extensa consulta, éste estudio identificó aspectos que requieren atención, incluyendo la necesidad de crear condiciones de confianza entre los actores claves, promover la cooperación interinstitucional y el liderazgo, y mejorar la gestión y acreditación del sistema. Éste estudio es antecedente directo del proyecto cuyos resultados se presentan en este informe.

## **1.2 Objetivos del Proyecto**

El proyecto busca contribuir al diálogo y la colaboración entre los actores claves en el sistema para implementar acciones de reforma. Los objetivos del proyecto reflejan el interés del BID en que la educación terciaria sea un componente clave de una agenda para promover el crecimiento económico y el desarrollo social en Panamá.

El proyecto tiene un doble propósito. Primero, busca formular recomendaciones de política que orienten tanto las acciones del BID en sus operaciones en educación terciaria en Panamá, como las del gobierno del país en sus esfuerzos por implementar una estrategia de desarrollo científico y tecnológico. Segundo, el proyecto contribuye al diseño de un plan de acción en lo que respecta al futuro del sistema y al papel que recae en sus actores claves. El plan de acción sugiere propuestas de innovación e identifica formas estratégicas de gestión.

El proyecto tiene los siguientes objetivos:

1. Analizar la capacidad de respuesta del sistema de educación terciaria, a las demandas actuales y futuras del mercado de trabajo por conocimiento y destrezas técnicas en sectores estratégicos.
2. Examinar el papel y la capacidad de las instituciones de educación terciaria, en relación con la oferta de programas de calidad y relevancia para satisfacer tales demandas, dando especial atención a las demandas de las poblaciones desaventajadas.
3. Analizar el estado del financiamiento de la educación terciaria examinando sus mecanismos, las inversiones públicas y privadas, y las implicaciones desde el punto de vista de la equidad y eficiencia de los arreglos existentes.
4. Identificar áreas prioritarias en las cuales se requiere asistencia técnica adicional para mejorar la actual práctica de la educación terciaria.

## **1.3 Resultados Esperados**

El proyecto fue diseñado en vistas a producir tres tipos de resultados. Primero, hallazgos propiamente de investigación que examinan los factores intervinientes en el estado actual de la educación terciaria y que determinan su efectividad, eficiencia y futuro desarrollo. Segundo, resultados de análisis de política educativa e institucional que identifican espacios de intervención e impacto. Tercero,

recomendaciones de política para ser implementadas a través de un plan de acción para la reforma del sistema.

Los resultados de esta investigación ofrecen al BID y al gobierno de Panamá tres productos específicos: Primero, un diagnóstico síntesis. Este confirma áreas que requieren atención y los desafíos claves al sistema para el desarrollo nacional y la globalización. Segundo, un conjunto de recomendaciones de política, considerando propuestas y sugerencias de solución presentes en el debate actual. Tercero, se propone un plan tentativo de acción como base de discusión para la toma de decisiones a corto, mediano y largo plazo. Las conclusiones obtenidas consideran posibilidades viables tanto de financiamiento como de intervención, enfocadas en actividades con el potencial de generar consenso, que se puedan realizar con las instituciones locales para asegurar su éxito.

Estos resultados se orientan a múltiples usuarios. Las recomendaciones de política se orientan a las acciones del BID en sus operaciones futuras en educación terciaria en Panamá y a las del gobierno panameño para consolidar una estrategia de desarrollo científico y tecnológico. El plan de acción considera e incorpora el papel de los actores claves en el sistema, quienes a partir de sus ventajas comparativas técnicas e institucionales tienen el potencial para promover e implementar propuestas de innovación y estrategias de reforma.

## **2. Metodología del Proyecto**

### **2.1 Enfoque de Economía Política**

A partir de sus Términos de Referencia el proyecto adoptó un *enfoque de economía política* para el análisis del sector a fin de examinar los procesos y actores institucionales, públicos y privados, que proveen educación terciaria. Este enfoque permitió analizar cualitativa y cuantitativamente los factores que influyen en la relación entre la asignación y uso de recursos institucionales, técnicos y económicos para proveer educación, y los resultados obtenidos para satisfacer las expectativas de los usuarios y producir recursos humanos en respuesta a los desafíos del desarrollo nacional.

El *enfoque de economía política* permitió:

- Identificar y examinar tendencias de desarrollo, funcionamiento y logros del sistema.
- Identificar y analizar procesos que facilitan o impiden su funcionamiento, y el papel de los actores en la provisión de educación terciaria pertinente y de calidad.
- Recolectar y evaluar información y opiniones de actores y usuarios para determinar sus demandas y expectativas.
- Evaluar aspectos críticos del sistema en su respuesta a las demandas emergentes en el desarrollo nacional y la globalización.
- Identificar áreas en el estado actual y evolución del sistema que requieren atención prioritaria.
- Proponer una estrategia de intervención en puntos estratégicos del sistema.

### **2.2 Diseño y Componentes del Proyecto**

El diseño corresponde a un estudio transversal de instituciones y actores sociales ubicados en el marco de los procesos y desafíos que la globalización plantea al país. Para facilitar el que tanto actores nacionales como el BID logren aquellos objetivos que les son comunes, este proyecto se enfoca en la forma en que funciona el mercado de la educación terciaria en Panamá. Los estudios que comprende este informe tratan dos áreas claves identificadas en los Términos de Referencia del proyecto. (Ver **Anexo 1**) Ambas, son centrales al funcionamiento efectivo del sistema: (1) su

expansión y acceso equitativo, y (2) su eficiencia financiera y capacidad de gestión institucional. En relación con ellas se da atención a dos temas específicos: la forma en que se atiende a las demandas de sectores desaventajados, incluyendo la población rural e indígena, y la aplicación y mantenimiento de estándares de acreditación tanto institucionales como profesionales.

El diseño y la estrategia de análisis cubren seis componentes:

- **Análisis de contexto.** Basado en la consulta a fuentes oficiales e informantes claves, su propósito es obtener un marco de referencia y delinear una visión prospectiva para evaluar la *relevancia* de la provisión de educación terciaria. Se describen las tendencias del desarrollo social y económico, su integración en la economía global y regional, y los factores de desarrollo más importantes relativos a la reproducción y sostenibilidad social y económica del país. Se consideran aspectos de desigualdad, exclusión y pobreza en la provisión de educación terciaria, las oportunidades de movilidad social, las necesidades de construcción de ciudadanía y cultura política, confirmando hallazgos de otros diagnósticos. Se examinan las necesidades de innovación tecnológica, modernización del estado, y las demandas para generar condiciones de competitividad que movilicen, sostengan y desarrollen la sociedad, el estado y el mercado.
- **Examen institucional.** El propósito fue obtener un perfil de los tipos de instituciones que proveen educación terciaria, sus características, gestión y resultados. Se identificó tendencias en las prácticas de gestión administrativa y académica para la provisión de servicios educativos, en vistas a obtener una visión del *tipo de sistema* de educación terciaria vigente.
- **Estudio del flujo entre oferta y demanda.** El propósito fue establecer la pertinencia y relevancia de la oferta del sistema dadas las expectativas y demandas del sector productivo. Se identifican y examinan problemas de escasez o exceso de oferta educativa dado el perfil productivo del país a fin de determinar el grado de *pertinencia de la oferta* educativa del sector. Según ello se diagnostica tanto la capacidad de anticipación, como las posibilidades para crear oportunidades más equitativas.
- **Estudio sobre el estado y gestión del financiamiento y sus implicaciones.** El objetivo fue analizar las tendencias de inversión y la capacidad de manejo financiero para responder a las demandas por educación terciaria, en vistas a obtener una visión sobre el grado de *eficiencia y equidad del sistema*. Se examinó el uso de los recursos disponibles de financiamiento en relación con las características de la población, los recursos institucionales, humanos y pedagógicos, y la infraestructura disponible. Se buscó identificar oportunidades para mejorar el uso de dichos recursos y aplicar reformas económicamente viables y equitativas que puedan contar con el apoyo de los actores que participan en el sistema.
- **Análisis y discusión de las recomendaciones de innovación estratégica.** El propósito fue identificar los elementos de una estrategia de intervención que pueda ser llevada adelante por actores claves, con apoyo nacional y / o eventual apoyo del BID u otras fuentes. Se buscó proponer intervenciones puntuales de desarrollo de capacidades en los diferentes niveles y en sus modalidades de uso de recursos y obtención de resultados. Para ello se consideró cinco dimensiones de operación: La gobernabilidad del sistema, su capacidad de anticipación de oferta y demanda, los mecanismos de monitoreo de calidad de la oferta educativa, las instancias y mecanismos que pueden mejorar la equidad, y las reformas en la gerencia administrativa y académica para obtener mayor efectividad y eficiencia.

- **Plan de Acción.** Basado en los resultados de la investigación se presenta una secuencia de recomendaciones y acciones de política en puntos estratégicos del sistema. Se identifican pasos y mecanismos para mejorar niveles de calidad y relevancia, capacidad de anticipación y coordinación, y monitoreo y evaluación en vistas a obtener estándares comunes para lograr más altos niveles de pertinencia y equidad, y mayor eficiencia y efectividad en la gestión.

## 2.3 Muestra y Unidades de Análisis

La muestra utilizada para la consulta de instituciones fue de tipo cualitativo. Los criterios de selección fueron: la capacidad de liderazgo en el sistema, y / o la representatividad sectorial para la producción de bienes y servicios educativos. Un criterio adicional fue la representatividad de poblaciones desaventajadas. Las instituciones incluidas en la muestra participaron en el proceso de entrevistas y / o en los grupos focales. Sólo un número mínimo de instituciones originalmente consideradas en la selección de la muestra no fue contactado ya sea por dificultades en establecer citas, por considerarse que la relevancia de sus funciones específicas era sólo marginal a los intereses del proyecto, o porque el valor añadido de entrevistas adicionales era decreciente. El **Cuadro 1-1** presenta la composición de la muestra final de instituciones consultadas.

Se utilizó como unidades de análisis a las instituciones del sector que ofertan educación y a las instituciones u organizaciones de usuarios que demandan educación terciaria:

- **Instituciones Educativas: Oferta de Educación.** Se tomó como unidades de análisis a instituciones educativas, tales como universidades oficiales y privadas, sedes de universidades extranjeras, escuelas profesionales, institutos técnicos de formación profesional, centros de capacitación del sector productivo, y ‘brokers’ académicos.
- **Empresas / Empleadores / Usuarios: Demanda por Educación.** Se consideró como unidades de análisis a las empresas líderes (nacionales / internacionales); asociaciones de la industria, banca, comercio y otros servicios; y asociaciones de profesionales y educadores, y organizaciones de poblaciones indígenas.

## 2.4 Organización del Trabajo de Campo

Para la implementación del proyecto se identificó un equipo técnico de especialistas internacionales con amplia experiencia en educación y desarrollo internacional.<sup>(2)</sup> Su trabajo fue complementado por expertos panameños quienes colaboraron con los especialistas en la identificación de fuentes de datos, recolección de información cualitativa y cuantitativa, preparación de cuadros estadísticos, entrevistas a informantes claves y discusión de los materiales preparados.<sup>(3)</sup>

El trabajo de campo incluyó dos misiones en el terreno y una continua interacción con el equipo local. Durante la etapa de diseño y la preparación del trabajo de campo, se compartió regularmente información con la SENACYT, incluyendo el plan de trabajo y los documentos sobre las etapas de diseño e implementación, y los materiales para las entrevistas.

**Cuadro 1-1 Distribución de la Muestra por Instituciones y Organizaciones**

<b>Tipo de Institución</b>	<b>#</b>	<b>Muestra</b>
Agencias de Gobierno	10	Autoridad del Canal de Panamá (ACP); Autoridad Marítima de Panamá (AMP); Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM); Asamblea Legislativa; Contraloría General de la República; Instituto Panameño de Turismo; Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU); Ministerio de Educación; Ministerio de Economía y Finanzas; Secretaria Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT).
Universidades Públicas	3	Universidad de Panamá; Universidad Especializada de las Américas (UDELAS); Universidad Tecnológica de Panamá (UTP).
Universidades Privadas	3	Universidad Latina de Ciencia y Tecnología; Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA); Universidad del Istmo de Panamá.
Universidades Extranjeras	2	Florida State University; University of Louisville.
Institutos Técnicos	3	Escuela Melchor Lasso de la Vega, Artes y Oficios; Instituto Técnico Don Bosco; Instituto Tecnológico de Computación (INTEC).
Escuela Profesionales	4	Escuela Náutica; Instituto de Estudios Nacionales; Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP); Instituto Superior de Ciencias y Tecnología Aeronáuticas.
Centros de Capacitación del Sector Productivo	3	Centro de Estudios Regionales de Panamá - Educación Superior Empresarial (CERPA); Centro de Capacitación Profesional “Tagua”; Centros de Estudios ASSA.
Asociaciones del Sector Productivo	3	Cámara de Comercio, Industria y Agricultura; Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP); Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional (CoSPAEC).
Empresas Líderes	4	Gamboa Rainforest Resort; Banco General de Panamá; Empresa Consultora Asesora de Empleos (ECADE); Grupo ASSA- Instituto Tagua; SOLO Containers de Panamá.
Asociaciones de Educadores	2	Asociación de Profesores de Panamá; Magisterio Panameño Unido.
Organizaciones Indígenas	3	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP); Fundación Dobbo Yala; Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de Programas Especiales en Áreas Indígenas.
Organizaciones No-Gubernamentales	2	Consejo de Rectores de Panamá; Sociedad AUBUBON.
Broker Académico	1	Ciudad del Saber.
Agencias de Desarrollo	2	Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
<b>Total</b>	<b>46</b>	

La primera misión se efectuó entre el 24 de noviembre y el 6 de diciembre de 2002.<sup>(4)</sup> Su propósito fue consolidar el diseño y plan de trabajo en consulta con representantes de la SENACYT, recolectar información primaria a través de entrevistas, coordinar el trabajo con el equipo local, y preparar la segunda misión. La primera misión consolidó el plan de trabajo, confirmó los mecanismos de coordinación y logística, revisó el diseño para los estudios sobre oferta y demanda y financiamiento, identificó los materiales bibliográficos, estadísticos y fuentes relevantes, y recopiló la información tanto retrospectiva como prospectiva sobre la educación terciaria en Panamá.

En la primera misión se obtuvo información sobre las actividades y proyectos de la Secretaría, se tuvo reuniones con su dirección, y reuniones técnicas con encargados de diferentes estamentos y con los miembros del equipo local. La SENACYT otorgó una completa y efectiva colaboración para la organización de reuniones y entrevistas, la preparación de solicitudes para obtener acceso a las fuentes de datos oficiales, y la identificación de los miembros del equipo local. La SENACYT también puso a disposición del equipo la infraestructura institucional necesaria y el transporte local.

La segunda misión se cumplió entre el 24 de enero y el 1 de febrero de 2003. Su propósito fue realizar el trabajo de campo para los estudios sobre oferta y demanda de educación terciaria, y financiamiento del sistema. Con este fin se revisó las bases de datos disponibles y se realizó entrevistas y reuniones focales de grupo. Como seguimiento a la primera misión, se continuó con el proceso de entrevistas a informantes claves y se organizó reuniones de consulta para recopilar comentarios y sugerencias sobre direcciones estratégicas para las recomendaciones y el plan de acción.

## **2.5 Variables, Fuentes y Recolección de Datos**

Para la recolección de datos y análisis de la información se utilizó una diversidad de tipos de variables cuantitativas y cualitativas. Las variables fueron agrupadas de acuerdo a las siguientes categorías:

- Variables sobre el sector productivo relevantes para el análisis y evaluación de la oferta de educación terciaria.
- Variables sobre el sistema de educación terciaria para el análisis del perfil, prácticas y logros institucionales.
- Variables sobre la relación entre el sistema y sus usuarios para el análisis sobre la cobertura, capacidad de respuesta y servicios, y capacidad de anticipación del sistema.

Los datos se obtuvieron de fuentes del gobierno y del sector privado, entrevistas a informantes claves y reuniones grupales. Se consultó fuentes tales como: estadísticas disponibles sobre el sector terciario incluyendo datos censales, encuestas nacionales, e informes estadísticos; documentos legislativos; reportes de consultorías; informes y evaluaciones de los niveles del sistema y sus programas; informes institucionales incluyendo reportes de organismos internacionales y eventos nacionales; planes y programas de trabajo; documentos en la Internet, y entrevistas y discusiones de grupo.

Se recolectó datos de tipo primario y secundario. Parte de la información secundaria se obtuvo de las bases de datos de la SENACYT, el Ministerio de Economía y Finanzas, y de la Contraloría General de la República. Esta información incluye las encuestas de hogares para los últimos años, las encuestas de niveles de vida, el censo de población 2000, y la información económica y financiera oficial. Adicionalmente, se obtuvo información del estudio de oferta y demanda realizado por el

Consejo de Rectores (2002), de los informes de actividades de instituciones visitadas, y de los informes sobre las condiciones de educación del país.

La información cualitativa se obtuvo de consultas a informantes claves y grupos focales de discusión. Uno de los objetivos de las entrevistas fue recolectar información institucional tanto de los actores en el sistema educativo, las universidades, y el sector empresarial, como de agencias de desarrollo en Panamá tales como el BID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las entrevistas se realizaron sobre la base de tres guías. Una guía fue diseñada para actores de los diferentes niveles de educación terciaria. Una versión modificada de ésta guía fue aplicada a representantes de sectores no educacionales. Una tercera guía, más breve, fue usada por el equipo local en entrevistas con centros de capacitación técnica.

Con estas guías se aplicó una metodología de estimulación usando Tarjetas Temáticas preparadas a partir de un análisis contextual y estratégico hecho durante la etapa de diseño. Cada guía fue organizada en cinco secciones con preguntas específicas. Las secciones fueron: Desafíos de la Educación Terciaria; Educación Terciaria, Desigualdad y Pobreza; Educación Terciaria y Educación Secundaria; Características Institucionales de la Educación Terciaria (Gestión Administrativa, Gestión Académica, y Experiencias de Reforma); e Intervenciones Estratégicas para Mejorar el Sistema.

Se realizó un total de 39 entrevistas institucionales, 28 estuvieron destinadas a obtener información – la mayor parte de éstas se realizó durante la primera misión - y 11 fueron para confirmar tendencias identificadas y propuestas preliminares de recomendaciones de política y acción. Estas entrevistas se realizaron durante la segunda misión. Los entrevistados fueron directivos de instituciones o personas responsables de programas de educación terciaria. En varios casos las entrevistas se realizaron con grupos de personas de una misma institución. El **Anexo 2** presenta la lista de las personas consultadas.

En las entrevistas para obtener información, después de una presentación del proyecto, se le solicitó a la(s) persona(s) entrevistada(s) leer la tarjeta de estimulación correspondiente para focalizar el diálogo. El entrevistador procedió a levantar preguntas puntuales para profundizar opiniones. Esta metodología fue ampliamente aceptada. El análisis de los resultados permitió establecer y confirmar tendencias identificadas en el análisis contextual y estratégico, identificar aspectos que requerían mayor profundización, e identificar posibles recomendaciones de política y acción.

En las entrevistas para confirmar tendencias y propuestas sobre recomendaciones y acciones, se aplicó la misma metodología usada para las entrevistas iniciales. Las tarjetas usadas en este caso cubrieron seis áreas de posible intervención: Reforma de la Gobernabilidad del Sistema; Capacidad de Anticipación de la Oferta y Demanda; Coordinación entre Educación Secundaria y Terciaria; Monitoreo de la Calidad; Acreditación e Internacionalización; y Promoción de Instancias y Mecanismos que Mejoren la Equidad del Sistema. Los resultados permitieron orientar la elaboración de la estrategia y el plan de acción que se proponen.

Para la consulta grupal, se organizó cuatro grupos focales sobre oferta, demanda y equidad. Este proceso permitió ampliar el número de instituciones y personas más allá del número de entrevistas. Los grupos fueron los siguientes: organizaciones no gubernamentales y sector privado; directores de institutos técnicos y escuelas profesionales; planificadores y evaluadores de universidades; y representantes de organizaciones indígenas. La lista de participantes se presenta en el **Anexo 3**.

## **2.6 Validez y Confiabilidad**

La validez de los datos se examinó externa e internamente. Externamente se usó como criterio el tipo de tendencias observadas en otros países en desarrollo según informes internacionales tales como los realizados por la UNESCO (1998), el Banco Mundial (2002a/b; 2000) y el BID (Moura de Castro y Levy, 1997a). Los resultados presentados son consistentes con los hallazgos de dichos informes. Internamente se analizó los hallazgos a fin de examinar si las relaciones entre las tendencias de cambio de la educación terciaria en Panamá son consistentes entre sí. No se identificó hechos discordantes o inusuales para la realidad del país. Esto permitió concluir que la información recogida es válida hasta donde los criterios de consistencia externa e interna usados son aplicables.

La confiabilidad de los datos es variable según el tipo y fuente de información. En el caso de las encuestas de hogares y el censo, los datos fueron recogidos según criterios y prácticas estándares de recolección para tales casos. No obstante, se observó errores y / o inconsistencias en las cifras reportadas y en algunos casos vacíos de información. En el caso de los informes institucionales, ellos reflejan principalmente la visión de las instituciones. Con excepción de la información documental de la Universidad de Panamá, no se pudo hacer uso de evaluaciones institucionales por no existir o por no ser públicas. Al nivel general sólo se pudo contar con una evaluación basada en un análisis de actores sociales (Lowden, 2002). En las entrevistas, en la mayoría de los casos, dos observadores garantizaron la captación fiel de las opiniones de los entrevistados. Dado que en un número de casos se hizo una segunda entrevista al mismo informante, ello facilitó controlar la calidad de la información recogida en la primera entrevista. En general, la confiabilidad de los datos es alta a pesar de inconsistencias menores encontradas.

## **2.7 Organización y Estructura de este Informe**

Este informe está organizado en siete capítulos. El Capítulo Uno presenta el diseño y la metodología del proyecto. El Capítulo Dos examina los desafíos y debate actual sobre la educación terciaria. Refleja las opiniones surgidas de la consulta a informantes claves y grupos focales con representantes del sector privado, del gobierno, y de actores institucionales en el sistema. El Capítulo Tres analiza el perfil de la educación terciaria, sus instituciones y capacidad de gestión administrativa y académica, y el potencial existente para acciones de reforma. El Capítulo Cuatro, presenta los resultados del estudio sobre oferta y demanda y la forma como esta relación se ajusta a las necesidades de la sociedad en general y de los usuarios claves. El Capítulo Cinco presenta los resultados del estudio sobre financiamiento. Discute el retorno a la inversión privada y social, y examina aspectos que requieren mayor atención para mejorar la eficiencia del sistema. El Capítulo Seis discute las áreas estratégicas de recomendaciones de intervención identificadas a partir del trabajo de campo, el debate nacional e internacional sobre educación superior, y los intereses de los actores claves en el sistema. Su propósito es contribuir a focalizar futuros esfuerzos de reforma del sistema. El Capítulo Siete presenta un plan tentativo de acción. Su propósito es servir como una guía a futuras intervenciones en áreas claves del sistema tanto por parte del gobierno de Panamá como por parte del BID.

Daniel Morales Gomez

## Capítulo II

### El Debate en Panamá

#### 1. Introducción

Este capítulo examina algunos de los aspectos más relevantes del entorno de la educación terciaria en Panamá. Preguntas que se busca responder son: ¿Cuáles son las características sociales, económicas y políticas de la sociedad panameña? ¿Cuál es la calidad, relevancia, eficiencia y equidad en la provisión de educación terciaria? ¿Cuáles son los desafíos al sector dado el desarrollo de la sociedad y de la economía? y ¿Cuáles son los desafíos prioritarios según los actores claves en el sistema? El propósito es destacar aspectos de trasfondo que son determinantes claves del futuro de la educación terciaria. Ello, como una forma de situar el análisis de los desafíos de desarrollo relevantes en el debate actual y sus implicaciones para cualquier intento de reforma del sistema.

La importancia de la educación en general, y de la educación terciaria o superior en particular, es un tema presente en el debate público en Panamá. Acciones del gobierno orientadas a mejorar los marcos legislativos del sistema a través de la consideración de una ley de educación superior; diálogos nacionales de consulta a amplios sectores de la sociedad; iniciativas de universidades oficiales de actualización de carreras y programas; pasos dados por el Consejo de Rectores para introducir un Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); propuestas del sector privado sugiriendo una visión integrada de la educación y el desarrollo del país (CoNEP, 1999); y frecuentes debates en la prensa son sólo algunas indicaciones de la actualidad y relevancia del tema.

El valor de este debate es que genera un entorno propicio al cambio que de ser debidamente aprovechado ofrece enormes oportunidades de innovación. Sin embargo, por su naturaleza, la educación terciaria es un tema de alta sensibilidad política, especialmente entre sus principales actores institucionales. Así, junto a las oportunidades de reforma subyacen importantes paradojas.

Por una parte y casi sin excepción, los actores consultados reconocen la necesidad de cambio, expresan disposición a la reforma, y muestran conciencia de los problemas y obstáculos. Un aspecto singular que llama la atención es la aparente unanimidad de opinión en que el estado actual de la educación terciaria no es sostenible, que su gestión requiere mayor transparencia, y que sus resultados no responden a las demandas de desarrollo del país. Se reconoce que reformar el sector no es un cometido aislado. Otras tareas, tales como tener una visión de estado sobre el desarrollo integral del país, mejorar la calidad de la educación en general, impulsar la innovación científica y tecnológica, y reducir las desigualdades en la sociedad son igualmente urgentes y complementarias.

Por otra parte, se observa antagonismos interinstitucionales que, en la práctica, impiden el diálogo efectivo, la colaboración abierta, y la acción conjunta en torno a objetivos comunes. En su informe para el BID, Lowden (2002) concluye que “muy a menudo buenas ideas y proyectos parecen perderse en desconfianza mutua entre actores claves –o en verdad, en simple antagonismo. En un contexto de recursos escasos, tales disputas entre partes que necesitan la cooperación mutua fácilmente pueden terminar en obstáculos en el camino al progreso. (...) La falta de confianza es reconocida como una causa clave de altos costos de transacción, y esto se aplica en todo tipo de esfuerzos” (2002: 18-19). Ésta es uno de los factores que explican los fuertes celos institucionales observados y la competitividad por escasos recursos en un sistema débilmente regulado. Ello agrava el impacto de la escasez de información compartida, de recursos técnico-educativos, y de mecanismos efectivos de liderazgo y compromiso político para crear consenso en torno a opciones de reforma.

El marco de desarrollo económico y social en el cual se sitúa la discusión sobre el futuro de la educación terciaria es fluido y complejo. Para determinar qué tipo de educación terciaria o superior necesita el país en el siglo veintiuno no es suficiente identificar y examinar las fortalezas y debilidades internas al sistema. Una dimensión importante es saber cómo el sector terciario en su conjunto y cada una de sus instituciones se inserta en una visión de desarrollo del país, y cuán capaz es el sector de responder a los desafíos de una economía global.

## **2. Perfil de Desarrollo de Panamá**

El país posee características que lo ubican ventajosamente en la región. Su posición geográfica y biodiversidad, una sociedad pluricultural, una población predominantemente joven, y una economía con una tradición de servicios son algunas de ellas. Las últimas décadas marcaron hitos importantes en el desarrollo del país, incluyendo la reconstrucción de un sistema político democrático, el control nacional de la zona del canal y sus bienes, cambios en la política macro económica, mayor apertura al libre comercio e internacionalización, y modernización de la infraestructura productiva. Tales esfuerzos, sin embargo, aún requieren consolidar una visión compartida sobre un proyecto nacional de desarrollo que vaya más allá de las prioridades de gobierno a corto plazo.

El Censo Nacional de Población y Vivienda (2000) más reciente establece la población del país en 2.8 millones de personas distribuida prácticamente por igual entre hombres y mujeres. Aproximadamente 62.2 % reside en áreas urbanas, concentrados en su mayoría en la provincia de Panamá; 32 % es menor de 15 años, y 61.9% corresponde a la cohorte entre 15 y 64 años, 59.9 % de la cual es población económicamente activa (PNUD, 2002a). Con una edad promedio de 25.1 años, entre un 11% y 14% de la población representa la demanda potencial al sistema de educación superior.

Desde el punto de vista de su crecimiento y recursos, Panamá es un país de desarrollo medio. Después de una crisis política y económica, y del fracaso de un modelo de crecimiento donde coexistía un sector exportador aislado y un sector protegido orientado al mercado interno, en la década pasada el país reorientó su política económica hacia un sistema de libre mercado. A pesar de una baja de 0.9% en el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en los últimos dos años, comparativamente Panamá se mantiene entre los países de más altos ingresos per cápita en América Latina con US \$3,528 en el año 2002 (CEP, 2002).

Económicamente el país goza de varias ventajas comparativas exhibidas en su régimen monetario, su política de inversiones, su relativa baja inflación, y sus áreas claves de servicios incluyendo el sistema bancario, la zona de libre importación, la zona del canal y áreas revertidas, y un creciente énfasis en turismo. Políticamente existen importantes esfuerzos por consolidar la democracia y por mejorar la eficiencia en la gestión del estado, obstaculizados a menudo por una administración pública con sectores clientelistas, partidistas y con débiles mecanismos para demostrar su responsabilidad social. Esto ha generado una creciente demanda por modernizar el estado y capacitar a su personal, introducir medios de fiscalización transparentes, mejorar la representación política y participación ciudadana, introducir marcos legislativos más eficientes y de mayor calidad ética, y acelerar los procesos de reforma administrativa, descentralización, y mejoramiento de la gestión pública.

Los indicadores globales de desarrollo humano y social son relativamente altos cuando se los compara con los de otros países en América Central e incluso con el resto de la región.<sup>(1)</sup> Entre los años 1990 y 2000, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) promedio del país (.707) creció 9.4%, con una diferencia de 0.2% entre los sectores urbano y rural (PNUD, 2002a). Un 90.8% de las viviendas cuenta con agua potable, 93.1% con servicio sanitario, y 81.4% con servicio de electricidad. En promedio, el IDH establece que un 53.7% de las viviendas cuenta con servicios aceptables, estando

un 60.3% en zonas urbanas. Un 70.4% de la población recibe protección de salud por la Caja de Seguro Social (CSS) y la esperanza de vida al nacer es 74.4 años con una tasa de mortalidad infantil de 20.01 niños por cada mil nacidos vivos (MEF, 2001).

La cobertura educativa figura entre las más altas en América Latina. Alcanza 99.3% de la población entre 6 y 11 años y 72.29% entre 12 y 17 años, con una media de 8.6 años en la población mayor de 15 años. El nivel de inversión en educación como porcentaje del PIB (5.1%) es uno de los más altos en la región (PREAL, 2002a). El sector educación recibe 24.6% del gasto público social, inferior sólo al gasto en salud (29.12%) y seguridad social (PNUD, 2002a). La tasa de alfabetismo fue 92.3% en el año 2000, comparado con 83.4% en 1990, y un 68.2% de la población tenía algún tipo de educación

Esta visión panorámica llevaría a inferir que existen condiciones positivas para la inserción del país en un mundo en creciente globalización. Dado el capital humano y social, el país cuenta con una base sólida para enfrentar las demandas por competitividad basada en la aplicación del conocimiento. Sin embargo, el potencial de las tendencias de logro observadas está, en la práctica, constreñido por persistentes condiciones estructurales de desigualdad, exclusión y pobreza, y por una falta de consenso sobre una visión moderna y prospectiva de la sociedad y del estado.

### **3. Desigualdad, Exclusión, Pobreza y Educación**

A pesar de los avances en las últimas décadas, Panamá es un país con profundas condiciones de pobreza y desigualdad. Del total de la población, un 40.5% es considerado pobre del cual 26.5% está en pobreza extrema. Según la distribución del ingreso en el año 2000, el quintil más bajo de la población obtuvo el 2.37% de los ingresos mientras que el quintil más alto logró el 62.27%. El 10% más rico de la población recibió 17 veces más que el 40% más pobre, y el ingreso medio del quintil más alto fue 30 veces mayor que el del quintil más bajo (UNDP, 2002:85-97). Un Coeficiente Gini de 49 para la distribución del consumo y 57.1 para la desigualdad de ingresos, señalan que Panamá tiene una de las diferencias de ingresos más profunda en el mundo (IADB, 2001), en algunos aspectos comparables a países en África. Esto resulta en persistentes niveles de pobreza, marginalidad y exclusión de amplios sectores de la sociedad, especialmente los más desaventajados incluyendo minorías indígenas,<sup>(2)</sup> jóvenes y niños, y ancianos (IADB. 1999; Rogers et al., 1995).

La composición rural-urbana de la pobreza tiene características específicas. En las áreas rurales, particularmente en las indígenas, es donde se concentra la mayoría de la pobreza. “En el área rural se localiza un 71% de la pobreza extrema y un 46% de la pobreza general, mientras que en las áreas urbanas esta el 29 % de la pobreza extrema y 54% de la pobreza general” (UNDP, 2002: 89). Por su parte, la pobreza rural no indígena es el componente mayoritario de la pobreza en Panamá representando el 58% del total de los pobres.

A pesar de que la población indígena es sólo 10% de la población total, 95.4% es pobre y 86.4% vive en extrema pobreza, con una pobreza más profunda que en el resto del país en hogares con jefes de hogar femenino. En las áreas rurales, donde vive 53% de los pueblos indígenas, están las mayores disparidades en oportunidades de acceso al mercado de trabajo y a servicios de calidad particularmente de salud y educación. El Banco Mundial, en su informe sobre pobreza en Panamá, caracteriza la pobreza en áreas indígenas como “abismal” (World Bank, 1999), y el gobierno la reconoce como “masiva y profunda.”

Con excepción de las provincias de Panamá y Chiriquí, el índice de educación para el año 2000 está por debajo del promedio nacional (0.72). En la población indígena, se estima que el promedio en años de escolaridad (5 para hombres y 4 para mujeres) es hasta 4.6 años más bajo que el promedio

nacional, y que un 36% no tiene escolaridad (20.5% mujeres). La mortalidad infantil en 1997 se estimó en 84.1. Uno de cada dos niños sufre de desnutrición (comparado con uno en 10 en la población no indígena), y sólo se dispone de 2.1 médicos por cada diez mil habitantes (comparado con 8.9 a nivel nacional) (UNDP, 2002).

Las condiciones de pobreza se expresan en diferentes formas. En la población infantil, 54.7% de los niños menores de seis años vive en pobreza, mientras que 21.9% entre 6 y 9 años sufre de desnutrición. Si se considera los niños y jóvenes menores de 18 años, estos constituyen aproximadamente la mitad (46%) de los pobres urbanos. Por su parte, 27% de los ancianos mayores de sesenta años vive en condiciones de pobreza (UNDP, 2002).

De la población económicamente activa, aproximadamente la mitad depende del sector informal, en donde está representado un 80% de los pobres extremos y un 70% de los trabajadores pobres. Con una tasa de desempleo por sobre el 13%, el 10% más pobre la población económicamente activa entre 25 y 45 años de edad (un 84% de los hombres y un 87% de las mujeres) depende del sector informal como principal fuente de ingresos.

A pesar de las condiciones que dan al país ciertas ventajas comparativas en su posible proyección internacional, estas no contribuyen a generar el empleo que contrarreste los niveles de pobreza. Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), hay “causas muy específicas al peculiar modelo económico y social panameño, que gira alrededor de actividades sofisticadas de prestación de servicios internacionales que, (...) no han logrado integrarse de manera adecuada con las actividades que ocupan a la mayoría de la población. Uno de los resultados es que “la pobreza se ve acompañada de riqueza y crecimiento, lo que se refleja en niveles particularmente graves de inequidad en la distribución del ingreso” (MEF, 1999b).

De hecho, el mercado de trabajo nacional es altamente segmentado debido a políticas económicas que han creado enclaves y disparidades en salarios que afectan el ingreso de un importante sector de la fuerza de trabajo. En la práctica, la pobreza de ingreso afecta a un 34.3% de los hogares. Los trabajadores pobres con ingreso por debajo del salario mínimo no se benefician de las áreas de ventaja comparativa de la economía, poseen educación primaria (59,2%) o secundaria (82.5%) incompleta, están excluidos de los sistemas de protección social, y en general sufren los niveles más altos de subempleo (54.8%). El adoptar una estrategia que integre diversos procesos de desarrollo económico a fin de que se beneficie a sectores más amplios de la población es uno de los desafíos más serios que enfrenta la política económica y social en el país, y en particular la política educativa.

La desigualdad estructural va mas allá de las condiciones inmediatas de pobreza, y supera los esfuerzos coyunturales que puedan hacerse para remediar las capacidades de integración a la economía global. El informe de desarrollo humano señala que “en el Panamá de hoy coexisten, casi sin rozarse, dos países: el país de los no pobres y el país de los pobres” esta situación se deriva “fundamental y críticamente de un problema ético-social” (UNDP, 2002: 39).

Esta realidad confirma lo sostenido internacionalmente sobre la importancia de la educación con relación a la desigualdad y pobreza. Los determinantes estructurales de la desigualdad, incluyendo diferencias en acceso al mercado de trabajo, vivienda, servicios, crédito, ubicación geográfica y tamaño de la familia entre otros, son factores explicativos directos de las condiciones de pobreza. Sin embargo, uno de los factores explicativos más fuertes es la educación (UNESCO, 2000). El Banco Mundial señala que la “educación constituye el determinante singular más importante de desigualdad, reflejando las grandes diferencias en acceso a la educación (particularmente educación secundaria y superior) y la amplia diferencia en salarios asociada con varios niveles de logro educativo” (World Bank, 1999: 26). Por su parte el BID indica que “un trabajador con seis años de educación

(equivalente a escuela primaria completa en la mayoría de los países de América Latina) empleado por primera vez, gana 50% más que un trabajador que no ha asistido a la escuela. Esta brecha se amplía a 120% para un trabajador con 12 años de educación (que normalmente corresponde a tener escuela secundaria completa) mientras que excede 200% para aquellos con 17 años de educación (diploma universitario)” (IADB, 1998: 39).

La educación adquiere una dimensión aún más crítica cuando se considera la desigualdad y pobreza en el país a la luz de los retos de una rápida inserción en la economía global. Los estudios a la fecha han demostrado que la globalización económica y sus demandas por más altos niveles de calificación, por una fuerza de trabajo flexible, por mayor capacidad de adaptación a nuevas tecnologías, y por una base institucional y productiva con capacidad de competitividad, hace de la educación un ingrediente clave de transformación del modelo de desarrollo (Morales-Gómez, 1999). Panamá, en este sentido, no es una excepción.

A pesar de los indicadores globales positivos de la educación en general, el sistema educativo sufre de serios problemas de eficiencia y efectividad en sus respuestas a las demandas de la economía. El Informe de Progreso Educativo de Panamá, 2002 señala que “persisten grandes desigualdades en el acceso y la calidad, lo mismo que una cobertura aún reducida para educación preescolar, media y superior. Esta situación afecta adversamente la fuerza productiva del país” (PREAL, 2002a:5). PREAL identifica las áreas en donde hay urgencia de promover un proceso integral y sostenido de reforma de la educación para mejorar las condiciones de competitividad. El **Recuadro 2-1** presenta una síntesis de los resultados de esa evaluación.

Tal evidencia, confirma los análisis sobre el papel de la educación que destacan que las disparidades en educación son una de las principales causas de la pobreza, malnutrición y desigualdad, y que la educación es un estímulo a la productividad e ingreso (World Bank, 1999). El impacto de estos efectos crece en los niveles superiores del sistema. Esta tendencia hace de la educación un determinante de las oportunidades para los sectores más desaventajados.

Esto también se ilustra a partir del análisis sobre el estado de la pobreza en Panamá. En él se estima que siendo 10% el promedio del retorno privado a la educación primaria, éste aumenta a 15% en el caso de la educación secundaria, y a 24% en el caso de la educación superior (World Bank, 1999). Las implicaciones de tales diagnósticos son serias. Siendo los niveles superiores del sistema educativo los que tienen un mayor impacto potencial en la oferta de oportunidades a los sectores más vulnerables, éstas se ven

### **Recuadro 2-1** **Estado de la Educación en Panamá**

“El proceso de reforma educativa en Panamá, ha sido caracterizado por altos niveles de politización, perdida de continuidad y niveles de calidad técnica variable. Bajos rendimientos en las pruebas de logro académico; falta de equidad en el acceso a la educación; distribución ineficiente de estándares nacionales ampliamente consensuados y difundidos; carencia de un sistema nacional de evaluación; poca autonomía de los centros escolares’ ausencia de rendición de cuentas a la sociedad y falta de profesionalización del ejercicio docente, complican la situación”.

La evaluación del sistema caracteriza aspectos claves de la siguiente forma:

- Resultados de exámenes nacionales: deficiente / sin cambios
- Equidad: Muy deficiente / sin cambios
- Acceso y Cobertura: Bueno / en progreso
- Estándares y Evaluación: deficiente / sin cambios
- Autonomía y Rendición de Cuentas: deficiente / progreso
- Inversión en Educación: Promedio / sin cambios
- Carreras y Evaluación docente: deficiente / sin cambios

**Fuente:** PREAL, 2002a

limitadas cuando, detrás de los logros en los indicadores educativos globales, hay condiciones de desigualdad interna y problemas de baja calidad y relevancia.

Como en muchos otros países de la región y el mundo, Panamá ha puesto especial énfasis en mejorar la educación básica general, lo que se refleja en la distribución del gasto público en educación. Según cifras de la Contraloría General de la República, la educación primaria absorbió 43.1% del gasto en educación en el año 2000, comparado con 29.3% para la educación media, 18.9% para la educación superior, y 6.7% para la educación técnica (Gobierno de Panamá, 2001c).

Si bien estos esfuerzos contribuyen a mejorar el acceso a la educación primaria y a contener los impactos negativos de las condiciones de pobreza y desigualdad, tienen también otros efectos. Entre ellos está el desviar la atención de la importancia igualmente crítica que tiene la educación media y superior para el desarrollo del país. Es en estos niveles donde se observan las características más preocupantes del sistema si se piensa en su impacto a mediano y largo plazo. Ello, particularmente, en cuanto a fortalecer una capacidad productiva competitiva basada en la aplicación del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación.

La educación media tiene características de cobertura, calidad y relevancia insuficientes tanto como vía terminal de acceso de una parte importante de la población al mercado de trabajo, y como vía de transición a los niveles superiores de educación. Sólo un 57.8% de la población en edad de educación secundaria está matriculado en el sistema. Por niveles de ingreso, 82% corresponde a niños no pobres, 37% a los sectores pobres, y 19% a los pobres extremos, siendo los niños de sectores indígenas los más afectados, quienes representan sólo el 2% de la tasa neta de matrícula en el nivel (MEDUC, 2001b).

El bajo acceso a la educación media se explica principalmente por factores de costo (B \$595.62 por año por estudiante en secundaria comparado con B \$403.17 en primaria), particularmente entre los pobres, y parcialmente por la disponibilidad de infraestructura. El Banco Mundial estima que los costos directos de escolaridad secundaria, representan un 28% de la línea de pobreza -con variaciones importantes en el caso de la educación privada- con el hogar promedio dedicando un 6.2% de su consumo total a educación. A pesar de que los costos por matrícula no representan la proporción más alta de los gastos, hay costos adicionales de materiales, uniformes, transporte y actividades extra curriculares que aumentan la inversión familiar en educación (World Bank, 1999: 14-15). A ello se agrega el impacto de la distribución regresiva del gasto público social en la educación secundaria que tiende a favorecer más directamente a los estudiantes no pobres (UNDP, 2002a: 202).

De los estudiantes matriculados en secundaria, sólo la mitad terminan sus estudios. Repitencia, ausentismo y deserción contribuyen a la baja productividad del sistema secundario. La tasa de repitencia es 9.6% mientras que la tasa de deserción es 6.5% (MEDUC, 2001b). Como se mostrará más adelante, la calidad y relevancia de la educación secundaria es uno de los factores de mayor impacto en los niveles superiores del sistema.

Uno de los impactos más directos de la baja calidad y relevancia es la baja capacitación que se provee para el trabajo. La capacitación es no solamente limitada sino que beneficia a los estudiantes no pobres. Sólo el 12% de la población mayor de 15 años ha recibido capacitación para el trabajo y entre los pobres esta proporción alcanza apenas al 4%, siendo aún más limitada entre estudiantes rurales e indígenas. En la mayoría de los casos la capacitación se realiza en las empresas estatales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y en el sector privado, principalmente en el caso de los no pobres y los residentes urbanos.

La baja calidad en la educación media también se deriva de las deficiencias en el aprendizaje y en el desarrollo de destrezas durante la educación primaria. Recientes resultados de pruebas nacionales en matemáticas y ciencias de alumnos de sexto grado, por ejemplo, indican un logro promedio menor al 60% (PREAL, 2002). Estos logros condicionan la calidad del flujo de estudiantes que acceden al nivel secundario y, en parte, explican la alta repetición en los primeros años del nivel medio. Las debilidades con que los estudiantes entran al nivel medio se ahondan como resultado de otros factores. Entre éstos están la baja preparación del docente secundario, la falta de orientación a los alumnos, y la baja calidad de los insumos al proceso de aprendizaje. Al respecto, por ejemplo, 12% de los estudiantes pobres, comparado con 5% de los no pobres, no tiene acceso a libros, y sólo un 5% de los centros educativos cuenta con laboratorios de informática.

La baja calidad de la educación media es el factor singular más crítico identificado como causa de la deficiente preparación de sus egresados, de las carencias que se observan en el flujo entre educación secundaria y superior y, principalmente, de las dificultades de inserción de los egresados en el mercado de trabajo. Estas dimensiones se intensifican cuando se considera el caso de los estudiantes pobres y de sectores indígenas.

La educación terciaria, por su parte, se enmarca en una tradición constitucional y en un conjunto de regulaciones legislativas cuya efectividad no se ajusta a la realidad actual del país o al perfil institucional que ha resultado de la evolución del sistema de educación superior. En las últimas dos décadas la educación terciaria se ha caracterizado por una rápida expansión y diversificación institucional, con una proliferación de universidades privadas, centros de enseñanza superior, y centros de postmedia. Esta expansión ha creado nuevos desafíos en la gestión y regulación del sistema, afectando directamente la contribución de la educación terciaria al desarrollo nacional. Sólo recientemente se ha propuesto un proyecto de ley de educación superior universitaria cuyo propósito es establecer un marco normativo amplio que define y regula el funcionamiento de las instituciones universitarias (Gobierno de Panamá, 2002b).

En el nivel terciario se perfilan más claramente los contrastes y desafíos de desarrollo que enfrenta la sociedad. Se reconoce que el acceso a la educación superior es altamente desigual, a pesar de que entre 1970 y 1999 la matrícula creció 10 veces. Se estima que un 95% de los estudiantes corresponde al sector no pobre de la población y que la mitad de los matriculados pertenece al quintil de ingreso más alto (World Bank, 1999). El IDH en Panamá señala que “mientras que en la Republica de Panamá existen 20 centros universitarios públicos y privados, que reciben al 57% de los no pobres urbanos, solo el 2.7% de los pobres y el 0.8% de los pobres extremos accede a la educación superior” (UNDP, 2002: 38).

Esta situación toma características especiales al considerar la relación entre instituciones oficiales y privadas. De la matrícula total en educación superior, un 85% se concentra en cuatro instituciones oficiales, con su mayoría en la Universidad de Panamá. Ello responde a factores tales como tradición, bajo costo de la matrícula, mecanismos de admisión, y una orientación de libre mercado y alto costo de las carreras en las universidades privadas. En la práctica, el subsidio público a la educación superior es “extremadamente regresivo” en la medida que 94% favorece a sectores no pobres, resultando así en un subsidio educativo a los sectores de mayores ingresos (World Bank, 1999).

En cuanto a cobertura geográfica, las instituciones oficiales y las universidades privadas de mayor tradición ofrecen servicios a lo largo del país lo que permite que uno de cada tres estudiantes acceda a la educación terciaria en centros regionales (Bernal, 2002: 20). Este alcance facilita el acceso de sectores de ingresos medios y bajos, particularmente a universidades oficiales, donde al menos en teoría tienen acceso a becas y créditos.

Sin embargo, el papel de la educación terciaria con relación a las necesidades de desarrollo de la economía es una fuente de serias preocupaciones. Existe una opinión generalizada que la calidad y la relevancia de muchos de sus programas no cumplen con mínimos estándares de competitividad y no responden a las demandas por calificaciones del mercado de trabajo. En la mayoría de los casos, las instituciones no cuentan con la infraestructura y el equipamiento para entrenar a los estudiantes en las prácticas modernas del sector productivo, y en muchos otros se observan áreas de sobre oferta de carreras y programas en un mercado ya saturado.

La educación terciaria, sin embargo, no sólo enfrenta obstáculos de recursos y modernización de sus instituciones. Las universidades oficiales dependen directamente del subsidio estatal, que en el caso de la Universidad de Panamá alcanza a un 94% de sus gastos corrientes, la mayor proporción destinado al pago de salarios y administración. Esta situación es reforzada por altos niveles de centralización y burocratización, débil capacidad de planificación, gestión y evaluación, limitada cooperación interinstitucional, falta de voluntad política para el cambio, y prácticas tradicionales en varios actores del sistema.

#### **4. Debate Actual e Implicaciones para la Educación Terciaria**

La consulta llevada a cabo durante este proyecto identificó un conjunto de aspectos que ocupan la atención con respecto al estado actual y el futuro de la educación superior. Esta sección examina las áreas más relevantes desde el punto de algunos actores claves en el sistema. El capítulo siguiente perfilará en más detalle el papel de estos actores.

Las preocupaciones sobre la educación terciaria en el país se pueden agrupar en dos grandes dimensiones interconectadas. Por una parte, aspectos relacionados con los desafíos al país derivados de la capacidad de anticipación del sistema terciario y su respuesta prospectiva a las demandas de los usuarios y de la economía globalizada. Esto dice relación con su papel para promover el avance acelerado de la ciencia y la tecnología, su capacidad para adoptar una visión integrada sobre las necesidades presentes y futuras del desarrollo nacional, su inserción internacional, y la incorporación y mantenimiento de estándares competitivos de calidad. Por otra parte, hay aspectos relacionados con la gobernabilidad del sistema, su eficiencia y efectividad. Ellos incluyen la calidad y relevancia de sus programas y formación, la equidad en el acceso, la gestión académica y administrativa, la regulación y transparencia de sus funciones, y su vinculación con el mercado de trabajo y la realidad productiva.

Un aspecto significativo del debate en Panamá es la correspondencia entre las preocupaciones de actores claves en el país y el contenido debate internacional sobre el papel de la educación superior en el desarrollo, identificado por la Comisión sobre Educación Superior concertada por el Banco Mundial y la UNESCO (World Bank, 2000). En ella se identifica como aspectos que requieren atención inmediata los siguientes: el impacto de la globalización en la educación terciaria; el acceso a nuevas tecnologías de información y comunicación; las nuevas realidades del mercado de trabajo y la producción; la gobernabilidad, gestión y financiamiento del sistema; el uso eficiente de recursos humanos y físicos; la actualización de programas y currículos en ciencia y tecnología, y la equidad y desarrollo de ciudadanía.

Coincidentemente los actores claves en el sistema identificaron cinco grandes temáticas que capturan la atención del debate sobre la educación terciaria o superior en Panamá. Estas temáticas presentadas a continuación, serán consideradas en los capítulos posteriores como áreas hacia las cuales deben orientarse las acciones de reforma del sistema.

- **Globalización Económica, Comercio Mundial y Competitividad**

El impacto de las influencias transnacionales no es un nuevo fenómeno. Sin embargo, la globalización en su forma actual da lugar a una nueva realidad internacional. Bajo una creciente pérdida de perfil de las fronteras geopolíticas y, en alguna medida, de las culturales se observa una gradual emergencia de fronteras económicas basadas en la generación y uso del conocimiento y la tecnología. En sí mismo, ello es un primer desafío para los sistemas de educación terciaria de los países en vías de desarrollo.

Según el Índice de Globalización preparado por el Foreign Policy Magazine (2003), entre 62 países, que representan el 85% de la población mundial y 90% del 'output' económico, Panamá ocupa la posición 30 en el mundo y la más alta entre las siete mayores economías de América Latina. El índice incluye 13 variables agrupadas en cuatro categorías que muestran el nivel comparativo de globalización del país: economía (6), tecnología (36), contactos personales (40), e integración política (59). Ello refleja no sólo su posición con respecto a variables individuales, en algunos casos superior a países de mayor desarrollo, sino también con relación a algunos desafíos clave (Latin Business Chronicle, 2002).

Esta posición, relativamente alta en el contexto mundial, obedece al peso de áreas de ventaja comparativa: el sistema financiero del país, su comercio internacional, y los servicios asociados con estas actividades lo cual le da un capital para competir. En el año 2001, el Foro Económico Mundial ubicó Panamá en la posición 53 entre 75 países incluidos en el Índice de Competitividad de Crecimiento 2001-2002,<sup>(3)</sup> y en la posición 48 en su Índice de Competitividad Actual<sup>(4)</sup> (Foro Económico Mundial, 2001). Ello señala que, a pesar de las importantes ventajas comparativas del país, se requiere de esfuerzos renovados tanto para el mantenimiento de las reformas de políticas económicas que favorezcan la internacionalización del país, como para reforzar los sistemas de formación de capital humano y los procesos de innovación científica y tecnológica (IADB, 2001).

Este tipo de evidencia da lugar a la percepción que uno de los retos más importantes continua siendo la capacidad de generar el capital humano nacional para mantener una participación dinámica en la globalización económica y en el comercio mundial.<sup>(5)</sup> Al respecto, el debate actual destaca como necesidades centrales mejorar la calidad del personal calificado y de la educación superior, reducir los niveles de corrupción,<sup>(6)</sup> mantener la implementación de reformas de política económica, y mejorar la infraestructura tecnológica y de comunicación.

En la opinión de los actores consultados, no sólo hay que introducir libre competencia que fomente competitividad sino que, en particular, hay que estimular la investigación en ciencia y tecnología que permita el desarrollo de capacidades innovadoras y facilite la actualización y capacitación continua. Dos elementos fueron mencionados al respecto: la actualización del papel de las instituciones de educación superior, en vista a objetivos de competitividad internacional, y la consolidación de una política nacional que la promueva.

Frente a las demandas de la globalización, el sistema educativo terciario actual no ofrece en la práctica soluciones al desempleo y la falta de movilidad social, al no generar una fuerza de trabajo flexible con destrezas y habilidades para competir en un mercado de trabajo globalizado. En la opinión de algunos actores, ello exige adicionalmente abrir una discusión respecto a cómo cambiar el modelo de desarrollo centrado en servicios hacia un modelo industrial insertado en la revolución de las comunicaciones y la información.

- **Incorporación del Conocimiento y la Revolución de la Comunicación e Información**

Una tendencia emergente en la globalización es la educación sin fronteras, sobre todo en los niveles superiores del sistema. Panamá tiene la oportunidad de abrirse a la educación mundial. Para hacerlo, sin embargo, requiere repensar esquemas educativos que son lastres al pensamiento académico prospectivo y a la innovación creativa. El país enfrenta una doble amenaza: externamente, el quedar marginado por la creciente división digital entre países desarrollados y en vías de desarrollo, e internamente, marginalizar aún más a importantes sectores de su población de la revolución digital dada las profundas desigualdades en la sociedad.

Un desafío a la educación terciaria es la necesidad de ‘inyectar’ al sistema con un enfoque internacionalista basado en la incorporación del conocimiento, la investigación, y la innovación científica y tecnológica. Elementos éstos, generados al nivel global y fundamentados en las nuevas tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, los esfuerzos del país a la fecha no incorporan en la formación de los graduados una comprensión de cómo la globalización afecta a sus campos profesionales, y no los provee de las destrezas para la internacionalización del conocimiento y del mercado profesional. Las nuevas tecnologías no sólo tienen el potencial para simplificar y reducir las tareas administrativas y lograr una gerencia más eficiente en el sistema terciario, sino que pueden contribuir a expandir el acceso al conocimiento, mejorar la calidad de la enseñanza, y enriquecer el aprendizaje (World Bank, 2002: 45).

Panamá esta en proceso de hacer avances importantes en áreas tales como el comercio electrónico, la capacitación en el uso de nuevas tecnologías, y la introducción de instalaciones de acceso a redes electrónicas de información. Sin embargo, aún hay un amplio camino por recorrer. El país se ubica por debajo de los promedios regionales de penetración de tecnologías, en aspectos tales como usuarios de la Internet (1.6% comparado con un promedio regional de 3.7%), número de computadoras (3.2% comparado con 3.6%), y telefonía celular (8.3% comparado con 8.4%). La excepción está en el área de telecomunicaciones en donde Panamá figura por sobre el promedio regional (16.4% comparado con 11.8%) (Latin Business Chronicle, 2002).

Sin embargo, mas allá de la disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos, la capacidad del sistema terciario de incorporarse en la revolución del conocimiento también refleja una tensión entre dos tendencias latentes. Una lleva a resistir cambios inducidos desde fuera del sistema al ser percibidos como una amenaza a la autonomía universitaria. Otra lleva a la búsqueda de calidad y relevancia a través del reentrenamiento de docentes, el monitoreo de la calidad, la incorporación de recursos tecnológicos modernos, y el uso de nuevas formas pedagógicas de enseñanza. Todos éstos, ingredientes necesarios para promover un nuevo currículo que incorpore nuevas metodologías de enseñanza, estimule ‘aprender a pensar,’ y desarrolle capacidades para la incorporación y uso de nuevos conocimientos.

- **Mercado de Trabajo y Demandas por Calificación Cambiantes**

Una de las crecientes tendencias de la economía global es favorecer a las sociedades que dan prioridad a la acumulación de conocimientos como un complemento a su base de capital financiero y recursos naturales. Frente a ello, Panamá tiene el desafío de expandir las oportunidades en el mercado adaptándose a las circunstancias de calificaciones cambiantes.

Las características tradicionales de relativa estabilidad de las estructuras de trabajo al interior de las empresas han cambiado hacia formas más fluidos en donde la capacidad de aprender, la flexibilidad,

el ser transferible, trabajar en equipo y manejar información actualizada tiene un papel central. De manera similar, los niveles de responsabilidad han cambiado exigiendo una nueva ética de trabajo. Al exterior de la empresa estos cambios se reflejan en la acelerada movilidad de las funciones de producción no sólo nacional sino internacionalmente. Así, por ejemplo, la externalización de servicios crea conglomerados de producción que cruzan regiones y fronteras. Por estas circunstancias el capital nacional e internacional busca condiciones que faciliten su movilidad y acumulación, privilegiando a los países con fuerza de trabajo calificada e instituciones de trabajo flexibles.

Panamá ya ha experimentado fracasos para atraer inversiones por falta de una masa mínima de personal calificado en áreas específicas, tales como comunicaciones y comercio electrónico. Sin embargo, ello no se resuelve sólo con más apertura económica, mejores reglas de competitividad, servicios financieros más flexibles, o mayor difusión de tecnologías de información y comunicación. Estos son ingredientes necesarios pero insuficientes en sí mismos. La solución es trazar una estrategia de calificación de la fuerza de trabajo en habilidades claves con calidad y pertinencia.

Una dimensión importante del hecho que la educación terciaria no responde adecuadamente a las demandas cambiantes por personal calificado es la insuficiente articulación entre la educación superior, la educación media, las empresas en general y el sector privado en particular. A esto se agrega la ausencia de un sistema estandarizado nacional de competencias laborales para evaluar y certificar programas y carreras según pautas del sector productivo; la baja formación docente en nuevas áreas técnicas debido a falta de actualización y recursos tecnológicos para dar capacitación, y los desfases entre los equipos técnicos usados en los centros educativos y en la empresa privada. El resultado es una alta oferta profesional de nivel post-medio y superior con calificaciones deficientes, una sobre-oferta en carreras tradicionales, y una escasez de técnicos de nivel medio y trabajadores con destrezas técnicas de punta.

En general, la falta de correspondencia entre la oferta y las necesidades del mercado contribuye en parte a explicar el desempleo y subempleo, y agrava el impacto de la crisis económica que afecta a la inserción laboral de los jóvenes. Una dimensión particular identificada por los actores consultados es el sesgo de la educación superior hacia intereses lucrativos, facilitado por un mercado de oferta educativa en desmedro de objetivos nacionales de desarrollo. Ello se refleja en la expansión del número de universidades privadas de baja calidad. Tal expansión se percibe más como un oportunismo en respuesta a demandas coyunturales y expectativas por movilidad social de la población y como un negocio lucrativo sin garantía de calidad o sostenibilidad, que como un intento de responder a las demandas del sector productivo nacional.

- **Gobernabilidad: Planificación, Gestión y Evaluación**

El desafío con relación a la gobernabilidad está en crear un sistema que refleje un balance entre el papel del estado y del mercado, entre lo público y lo privado, y entre lo nacional y lo internacional en vistas a objetivos de equidad, calidad y pertinencia. Este desafío tiene dos dimensiones. Una es el estímulo que puede dar el estado a las instituciones del sector terciario para ser más innovadoras y responder a las necesidades de competitividad basada en el conocimiento y en un mercado de trabajo con demandas cambiantes de capital humano. El enfrentar este desafío no es sencillo. Por un lado, la universidad oficial no responde sólo a mecanismos de mercado. Por otro, el sector privado de oferta educativa opera en un mercado que no ha institucionalizado controles de calidad. La otra dimensión es producir bienes educativos públicos con eficiencia, efectividad, equidad y responsabilidad pública, tanto por el sector oficial como el privado. Esto tampoco es sencillo de satisfacer allí donde predominan sistemas tradicionales poco flexibles y sin obligación formal de rendir cuentas públicas.

Es necesario, así, contar con dispositivos de gobierno y gestión que permitan balancear lo público y lo privado, lo nacional y lo internacional, y que abran oportunidades de programas flexibles, con crédito internacional, y con entradas y salidas que permitan el reentrenamiento de la fuerza de trabajo. La nueva economía exige que la educación en general, y la terciaria en especial, sean un servicio accesible a lo largo de la vida. Para responder adecuadamente a este desafío el estado debe articular una visión de largo plazo de la educación terciaria, en consonancia con los planes de desarrollo del país y promover formas alternativas de provisión de servicios educativos.

Varios actores caracterizaron el sistema terciario como un reflejo de los problemas que afectan al estado y a la sociedad en cuanto a su 'legalismo', burocratización, insuficiente consenso, y escasa transparencia y responsabilidad pública. La discusión también apuntó a la necesidad de mejorar los mecanismos institucionales de gobernabilidad, gestión, y coordinación. Se ve como una prioridad el reentrenamiento docente en áreas de punta a través de alianzas con el sector productivo y la industria nacional e internacional, en particular por parte del estado. Otro aspecto mencionado fue la creación de alianzas y redes académicas nacionales e internacionales que faciliten la transferencia de conocimiento y su utilización por instituciones de educación superior.

Sin embargo, hacer este tipo de cambios, en la percepción de muchos actores, exige una mayor 'atención política' que impulse la modernización del sistema. Al respecto se destaca la necesidad de fortalecer las instancias oficiales responsables y promover la convergencia en las visiones y énfasis de las iniciativas promovidas por instituciones claves en el desarrollo científico y tecnológico del país.

- **Acceso a Oportunidades, Desarrollo Ético y Equidad**

Las tendencias de desarrollo en la región, indican que la desigualdad económica y social no ha disminuido sino que se ha acrecentado entre y dentro de los países. Ello impacta negativamente en las oportunidades de acceso a la educación terciaria de los sectores con menos recursos. En la mayoría de los países en desarrollo, la universidad oficial enfrenta una creciente demanda debido a la expansión del sistema educativo, demanda que se tiende a satisfacer al costo de menor calidad ampliándose así la brecha con estándares internacionales.

En estas circunstancias surgen universidades privadas nacionales e internacionales con una oferta dirigida a los sectores medios y altos. Sin embargo, ello no es suficiente para movilizar a la sociedad en respuesta a los desafíos de la globalización. El riesgo está en profundizar las diferencias sociales internas, poniendo en riesgo la viabilidad del sistema político democrático y el desarrollo de ciudadanía. El desafío está en lograr que el sistema terciario sea más equitativo en dos sentidos: Primero, que facilite el acceso de los sectores menos favorecidos y, segundo, que lo que ofrezca a dichos sectores sea de calidad y pertinencia.

La situación de Panamá frente a este desafío no es fácil. En la raíz del debate sobre la educación terciaria, una dimensión determinante es la profunda desigualdad en la sociedad. Así, en la mayoría de los casos, la desigualdad en la educación superior es un reflejo de prácticas y valores respecto a la equidad que continúan estando presentes en el sistema político y en las instituciones universitarias y cuyo resultado es en la exclusión de amplios sectores. Según esta opinión son estos factores los que corroen la confianza pública en el sistema, manifestando una profunda crisis de valores reflejada en las oportunidades y formación que ofrece la educación superior.

Más allá del acceso limitado a la educación terciaria por los sectores más desaventajados, se identifica una ausencia de políticas dirigidas tanto a facilitar el acceso de los pobres en áreas de punta para el desarrollo, como su permanencia y graduación exitosa. Se señala que la baja retención y resultados en

el caso de los pobres es un reflejo de las condiciones que existen en la sociedad en general. Hay exclusión económica antes de entrar a la educación terciaria; luego hay exclusión en los niveles de calidad, materiales y calificación a que los sectores pobres pueden acceder, y en las oportunidades de trabajo una vez que egresan del sistema. El acceso a la información sobre oportunidades de trabajo en el mercado para estos sectores, por ejemplo, es insuficiente, como también los servicios de apoyo a los estudiantes pobres tanto en la educación superior como en la educación post-media y técnica.

Mario Torres

## Capítulo III

### Actores y Oportunidades del Sistema

Este capítulo examina el sistema de educación terciaria en Panamá, su perfil y funciones con respecto a los actores que participan en la oferta y demanda de educación. Las preguntas que guían el análisis son: ¿Qué tipo de sistema terciario existe en el país? ¿Cuál es el perfil del conjunto de actores institucionales que proveen y demandan educación terciaria? ¿Cuáles son sus funciones de liderazgo académico y capacitación en educación superior? y ¿Cuál es el potencial que existe en cuanto a recursos institucionales? El examen refleja la compleja gama de opiniones tanto de los actores claves en la educación terciaria del país como de quienes representan los usuarios externos al sistema.

#### 1. Caracterización del Sistema

La educación terciaria en Panamá comprende un conjunto de instituciones independientes reguladas por marcos legales individuales en el contexto de la Ley Orgánica de Educación (MEDUC, 1996). El sistema incluye instituciones oficiales que ofertan educación pública como responsabilidad del estado e instituciones privadas que producen bienes educativos según la oferta y demanda del mercado.

La coordinación entre estos actores es por consenso y voluntad individual más que por la acción de un marco regulador universal. Hasta el año 2003 no existía un marco nacional único para el monitoreo y evaluación de las instituciones de educación terciaria después de aprobada su creación. En las instituciones oficiales, dependientes del financiamiento público, el monitoreo y evaluación son limitados y la rendición pública de cuentas sobre resultados e impacto es casi inexistente, más allá de procedimiento administrativos de fiscalización. Su permanencia depende casi exclusivamente de los marcos legales de creación y de la asignación anual de fondos públicos. En las instituciones privadas, dependientes de recursos propios, la oferta y demanda del mercado es el principal control de funcionamiento, calidad y pertinencia, siendo insuficiente como medio de evaluación de rendimiento.

A pesar de que se identifica la necesidad de un marco legal regulador como algo urgente, también se argumenta que el aparato legal se ha revisado y renovado muchas veces sin lograr los resultados esperados. Al respecto se señala que “el problema es más bien la profundidad con que se han hecho los cambios y la falta de una visión institucional comprehensiva del sistema.” Esto manifiesta tanto una de las particularidades del sistema, la ausencia de un proyecto nacional de educación terciaria o superior, como prácticas institucionales que no reflejan su estado actual y evolución.

En la opinión de muchos, “en el pasado se intentó una propuesta de ley sobre educación superior, pero la Universidad de Panamá no fue favorable a la misma.” El resultado es una falta de guía que oriente hacia dónde debe encaminarse la educación terciaria y la insuficiencia de dispositivos institucionales de interacción. “El sistema opera más por agregación que por interacción. Ello no contribuye a articular capacidades sino que enfatiza la competencia, y ‘silencia’ a sus diversos estamentos.” No obstante, se reconoce que es necesario realizar cambios e innovaciones profundas para mejorar eficiencia y efectividad, particularmente con relación a la calidad y pertinencia de la educación. A esta necesidad, responden, por ejemplo, las iniciativas promovidas por el Consejo de Rectores de Panamá (2000a; 1999) y por la Comisión de la Asamblea Legislativa dirigidas a legislar y reorientar el sistema (Gobierno de Panamá, 2002b).

## 1.1 Marco Legal de la Educación Terciaria

La Ley Orgánica de Educación 47 de 1946, con los agregados y modificaciones de leyes y decretos aprobados posteriormente, es la ley nacional que establece el sistema general de educación terciaria como uno de sus niveles, desagregado en postmedia, superior no universitaria y superior universitaria (MEDUC, 1996: Artículo 34). La ley indica que la creación de universidades, centros de enseñanza superior y centros de educación postmedia se determina por las necesidades socio-económicas, culturales, científicas y profesionales del país de acuerdo con la planificación integral de la educación (MEDUC, 2000). Según la ley, el sector esta compuesto por universidades públicas y privadas, centros de educación de postmedia y centros o institutos superiores públicos y privados. El **Anexo 4** presenta una lista de instituciones y organizaciones del sector.

La educación superior es regulada por la Constitución Nacional, leyes especiales, estatutos, decretos, reglamentos y resoluciones diversos. La Constitución establece como universidad oficial de la República a la Universidad de Panamá, definiendo su autonomía y facultad de organización académica y administrativa, modificable sólo por la Asamblea Legislativa. Este marco legal corresponde a un momento histórico en que la Universidad de Panamá era la única universidad oficial del país. Con relación a la composición actual del sector, que incluye cuatro universidades oficiales, no hay una pauta única que lo legisle en forma integrada. Ello tiene implicaciones para la fiscalización y acreditación del sistema, aspectos críticos en el debate actual.

Las universidades particulares y los centros de educación superior no universitarios, son creados por normas del MEDUC y la Presidencia de la República contenidas en el Decreto Ley No 16 del 11 de julio de 1963, el cual establece requisitos y procedimientos para autorizar su funcionamiento (Bernal, 2002). Según el Artículo 95 de la Constitución, corresponde a la universidad oficial fiscalizar a las universidades particulares aprobadas. Sobre esta base, se interpreta que tal responsabilidad le corresponde a la Universidad de Panamá. Por convenio entre el MEDUC y la Universidad de Panamá, y a recomendación de ella como ‘la universidad oficial,’ el MEDUC autoriza el funcionamiento de universidades y centros particulares de educación superior. La Universidad de Panamá, a su vez, examina propuestas de estatutos, planes, programas de estudio, instalaciones físicas y docentes presentadas para la creación de universidades o escuelas profesionales superiores particulares.

En 1995 la Ley Orgánica 34 de educación actualizó las bases legales para la creación y funcionamiento de instituciones de educación superior creando el Tercer Nivel de Enseñanza o Educación Superior. Según esta ley, la educación terciaria se imparte en universidades, centros superiores no universitarios y en centros de educación postmedia. La fundación y regulación de los centros de postmedia están reglamentadas por el Decreto Ejecutivo 50 de marzo de 1999. Este decreto fija los fines de los centros de educación superior y los requisitos para autorizar su creación, su personal docente, y su supervisión por la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza (MEDUC, 2000).<sup>(1)</sup>

Tanto las pautas existentes como su interpretación no responden a normativas que armonicen el funcionamiento del sistema con respecto al papel del MEDUC, la Universidad de Panamá, otras universidades oficiales, el sector privado, u otros sectores relevantes. Ello lleva a diversas interpretaciones, en algunos casos opuestas, sobre quién es responsable como institución rectora, favoreciendo el cabildeo legislativo para obtener medidas en beneficio de actores particulares, y la negociación de intereses sin mayor transparencia y responsabilidad pública.

En general, un número importante de actores opina que las disposiciones actuales no proveen dirección, coordinación o control, lo cual genera conflictos y pérdida de oportunidades para implementar iniciativas de reforma. La falta de un marco con fuerza de ley fue identificada como una

de las carencias más serias por los actores consultados al nivel del gobierno, el sector privado y universidades al punto, en muchos casos, de ser percibida su solución como la llave que permitirá resolver las debilidades del sistema. En sí misma, esta percepción tiene el peligro de asumir que mejorar la educación terciaria o superior es sólo materia de gestión legislativa, desplazando la responsabilidad de los actores hacia instancias externas al sistema.

## **1.2 El Flujo que Alimenta el Sistema**

Una dimensión determinante del sector terciario es el flujo de estudiantes de educación secundaria cuya formación condiciona el potencial del sector. A pesar de no haber información actualizada sobre la calidad y pertinencia de la formación secundaria, los responsables de las instituciones del sector y los resultados de pruebas de admisión de algunas universidades muestran que hay serias deficiencias. Una opinión generalizada es que los estudiantes secundarios egresan con problemas de calidad y relevancia en conocimientos, habilidades y destrezas, y desventajas en el desarrollo de competencias de aprendizaje independiente, pensamiento creativo, y resolución de problemas.

La baja calidad de la educación secundaria se atribuye a varios problemas. Un currículo que enfatiza la formación teórica y memorística.<sup>(2)</sup> Metodologías rígidas de enseñanza que limitan la formación analítica y descuidan la capacidad de investigación individual. La falta de orientación de los estudiantes contribuye a que opten por carreras de prestigio social, ignorando las condiciones y demandas del mercado de trabajo. La evaluación y aprobación de nuevas carreras no considera la preparación y actualización de maestros de secundaria.

Un aspecto que impacta en la calidad de este flujo es la gestión escolar en secundaria. Se percibe que los responsables de la gestión académica y administrativa escolar no están preparados para realizar una gestión eficiente y efectiva. Ello impacta tanto el manejo de recursos y financiamiento, como la actualización y sostenimiento de los centros educativos, en particular de los centros técnicos que dependen de equipos y talleres de práctica actualizados. Se resalta que “la gente que está al frente de la gestión administrativa (en educación secundaria) no está preparada.” Más allá de aspectos técnicos, sin embargo, subyace una situación de inequidad, baja motivación en los docentes y precarios salarios, problemas que se concentran en las escuelas públicas. En las privadas los estudiantes tienen acceso a profesores mejor calificados y mejor pagados, textos y materiales más actualizados, tecnología educativa, y gozan de relaciones más dinámicas entre la escuela y los padres.

Al nivel superior, la baja calidad en el flujo de estudiantes se remedia a través de cursos propedéuticos y mecanismos de admisión. La Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), por ejemplo, aplica pruebas de admisión estandarizadas con apoyo de servicios técnicos de EE.UU. No obstante, “sólo un 30% de los postulantes ingresa, y de quienes siguen cursos propedéuticos un 80 % logra ingresar y un 50% llega a graduarse.” La Universidad de Panamá aplica exámenes de admisión en tres áreas. De aproximadamente 30 mil postulantes al año, sólo entre 14 y 16 mil aprueban. Así, el efecto conjunto del bajo perfil de los estudiantes y la falta de estandarización en admisión entre instituciones, y los factores de mercado que intervienen en la oferta y demanda ahondan la falta de articulación entre la educación media y superior, y entre ambas y el sector productivo.

Otros dos factores contribuyen a esta falta de articulación. Por una parte, los actores del sector privado y las universidades reconocen la falta de información sobre funcionamiento, carreras, programas, y servicios en las instituciones de educación superior como un problema por resolver. Esto es aún más agudo en el caso de las universidades privadas. La calidad de materiales para los postulantes, la información disponible en los sitios institucionales en la Internet cuando estos existen, y los servicios de orientación para las escuelas secundarias requieren mayor atención. Se reconoce

“una falta de orientación a los postulantes” y la necesidad de “proveer información sobre planes y programas curriculares y crear mecanismos de información pública entre el sector privado y el público.” Por otra parte, se identifica la falta de monitoreo y evaluación para “la medición de logros de aprendizajes y el seguimiento de egresados” como obstáculos para ajustar la educación secundaria y terciaria.

Este tipo de factores no sólo limita las exigencias de mayor calidad en el nivel terciario, sino que estimulan el surgimiento de ofertas educativas de baja calidad y relevancia que atraen estudiantes ajustándose a sus bajos niveles. La consecuencia es un círculo vicioso en donde la oferta se ajusta al común denominador más bajo en la demanda, lo cual produce egresados que no satisfacen los requerimientos del mercado de trabajo, alimentando así el desempleo, subempleo y frustración social.

### 1.3 Evolución de la Educación Terciaria en Panamá

El sistema actual de educación terciaria en el país es el resultado de una evolución institucional lenta en sus inicios, con un acelerado crecimiento de instituciones, estudiantes, y cobertura geográfica en las últimas dos décadas. El **Cuadro 3-1** muestra que el número de instituciones de educación post-secundaria aumentó paulatinamente desde 1990.

**Cuadro 3-1 Entidades del Sector Superior Oficiales y Particulares. 1990 – 1999**

Tipo de entidad	Sector	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Total	37	40	34	36	37	37	41	44	43
Universitarias	Oficial	2	2	2	2	2	3	3	4	4
	Particular	2	2	2	2	2	2	6	6	6
No universitarias	Oficial	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Particular	2	3	1	3	3	3	3	3	3
Suplementarias	Oficial	14	15	15	15	15	14	14	14	14
	Particular	15	16	12	12	13	13	13	15	14

**Fuente:** Dirección de Estadística Social de la Contraloría de la República; Dirección de Estadística del Ministerio de Educación

Institucionalmente, la evolución de la educación terciaria muestra tres periodos de expansión. Un primer periodo, con la creación de la Universidad de Panamá en 1935. En 1950 ésta incluía las facultades de Filosofía, Letras y Educación, Ingeniería y Arquitectura, Ciencias Médicas, Bibliotecología, y Administración. Luego la Universidad de Panamá se diversifica creando nuevas facultades y ampliando su cobertura geográfica con sedes en el interior del país (Bernal, 2002).

Un segundo periodo, entre 1957 y 1981, incluye la creación de Florida State University, FSU (1957) para los norteamericanos que vivían en la zona del Canal; la Universidad Católica Santa María La Antigua, USMA (1965) orientada a los sectores de clase media y alta católicos, que más tarde se amplía con la creación de centros en Colón y David; y la Universidad Tecnológica de Panamá, UTP (1981) creada a partir del Instituto Politécnico de la Universidad de Panamá. La UTP se orienta hacia las ingenierías y carreras técnicas cortas, expandiéndose también hacia el interior del país (Bernal,

2002). En un tercer periodo, entre 1981 y el presente, surge un gran número de universidades privadas<sup>(3)</sup> y dos universidades públicas: la Universidad Autónoma de Chiriquí (1994) y la Universidad Especializada de Las Américas, UDELAS (1997) (Consejo de Rectores de Panamá, 2002). En este periodo se crean organismos coordinadores tales como la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza en el MEDUC, y el Consejo de Rectores de Panamá (1995).

El examen de los centros no universitarios, los organismos públicos y las instituciones privadas del sector muestra también un patrón progresivo de expansión. Este rápido crecimiento es producto combinado de la demanda por educación superior y la apertura legislativa para la creación de centros privados. Ello ha dado lugar a que tres estratos de instituciones se superpongan y operen sin mayor integración, coordinación o interacción: (i) universidades, institutos y escuelas profesionales nacionales, (ii) universidades e institutos técnicos privados, y (iii) universidades extranjeras subsidiarias.

En este escenario confluyen los efectos de un marco fiscalizador insuficiente, un flujo desde la secundaria de baja calidad, y una evolución institucional sujeta al libre mercado. Vacíos en la armonización del sistema contribuyen a una expansión no planificada que no estimula la búsqueda de calidad y selectividad en la oferta educativa. No obstante, se produce así una importante expansión de opciones públicas y privadas de servicios educativos terciarios diversificando el panorama institucional. A pesar de los problemas observados, no se puede negar que el ‘capital social e institucional’ del sector se ha acrecentado.

En el contexto actual surgen y se han consolidado posiciones de varios tipos de actores institucionales que no pueden ignorarse en cualquier proceso futuro de reforma. El **Recuadro 3-1** ejemplifica esta evolución. La mayoría se ubica dentro del sistema y otros están fuera de él pero tienen un papel igualmente importante. Entender sus funciones y posibilidades de acción es crucial para identificar las oportunidades de reforma viables que puedan hacer uso de este ‘capital’ y responder a los desafíos del país.

### **Recuadro 3-1** **Evolución del Sistema Terciario**

#### ***Centros o Institutos Superiores Particulares***

- 2 creados en 1985
- 1 en 1993
- 2 en 1996
- 5 en 1999
- 5 en 2000
- 3 en 2001
- 1 en 2002

#### **Centros Superiores No universitarios Oficiales**

- 1 creado en 1998
- 1 en 2000
- 1 en 2001

#### **Centros de Educación Post-media**

- 3 creados en 1998
- 2 en 1999
- 2 en 2001

Por lo general institutos que ofrecen carreras técnicas tales como informática, turismo, electrónica, mecánica, y servicios portuarios.

#### ***Organismos Públicos***

- Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) (1997)
- Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) (1965) Reformado en 1978
- Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) (1983)

#### ***Organizaciones Privadas***

- Fundación Ciudad del Saber (1995)
- Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (1966)
- Centro de Estudios Regionales (CERPA) (1999)
- Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (COSPAE)

**Fuentes:** Varias. Elaboración propia.

## 1.4 Actividad Científica y Tecnológica

La inversión en investigación para el desarrollo científico y tecnológico, y la formación de recursos humanos para ello, son dimensiones claves del papel que le corresponde al sistema terciario de educación, particularmente a las instituciones de educación universitaria. Al respecto, Panamá figura entre los niveles más bajos en la región.

Para 1999, se reportó que la inversión del país correspondió al 0.77% del PIB en actividades científicas y tecnológicas y al 0.21% en investigación y desarrollo, comparado esto último con 2.67% en EE.UU., 0.83% en Cuba, 0.63% en Chile, 0.29% en Bolivia, y 0.26% en Uruguay. Según fuentes de financiamiento para el mismo año, el gobierno muestra la más alta inversión tanto en actividades científicas y tecnológicas como en investigación y desarrollo (72.9% y 76.6% respectivamente), seguido por la empresa privada (12.3% y 1.60%), inversiones extranjeras (6.8% y 9.8%), las instituciones de educación superior (3.6% y 10.4%), y las ONGs (4.3% y 1.6%). Según sector de ejecución, sin embargo, las instituciones de educación superior figuran con los niveles más altos de gastos en ambas categorías (74.1% y 46.3% respectivamente). Según tipo de investigación, los porcentajes más altos de inversión corresponden a investigación aplicada (51.9% gobierno; 63.9% instituciones de educación superior, y 30% ONGs), seguido por investigación básica (21.8% gobierno; 25.9% instituciones de educación superior, y 26.7% ONGs), y por desarrollo experimental (26.8% gobierno; 10.3% instituciones de educación superior, y 43% ONGs) (SENACYT, 2000b).

En cuanto a recursos humanos, en 1999 de un total de 6,553 personas dedicadas a actividades de ciencia y tecnología, 79.1% correspondió a actividades científicas y tecnológicas y 20.9% a desarrollo e investigación. En ambos casos con una representación femenina más baja (36.7% y 31.5% respectivamente). Dos aspectos resaltan en estas cifras. Por una parte, el bajo número de personas con dedicación exclusiva a estas actividades según sector (gobierno: 181; instituciones de educación superior: 65; y ONGs: 10). Por otra, resalta que la mayoría de quienes se dedican a actividades de ciencia y tecnología y a investigación y desarrollo corresponde a personas con un primer título universitario (35.8% y 21.8% respectivamente), seguido por personas con Maestría (26.1% y 14.2%), y Doctorado (3% y 5.3%) (SENACYT, 2000b).

Esto, sin embargo, debe examinarse en el contexto de las características peculiares de Panamá resultantes de un sector productivo pequeño, la rápida difusión de innovaciones científicas y tecnológicas debido a la globalización, y los altos costos de la investigación científica que limitan las opciones que puede tomar el país en su desarrollo científico y tecnológico. Todo ello exige esfuerzos coordinados para identificar el ‘nicho’ que puede ocupar el país sobre la base de sus ventajas comparativas en lo que respecta al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

El escaso papel que juegan las instituciones de educación terciaria en la formación de personal calificado para la investigación puede explicarse a partir de varias tendencias observadas. La tónica predominante en la formación que ofrecen las instituciones del sector se caracteriza por una estructura académica profesionalizante donde impera la cátedra de tipo teórico; donde el número de docentes con dedicación exclusiva es mínimo y con baja actualización; donde existe una notable falta de incentivos, equipos y materiales para la investigación y publicación científica, y donde existe un bajo nivel de coordinación y planificación institucional que tiende a separar la investigación de la docencia. Otros factores contextuales contribuyen a exacerbar estas tendencias. Entre ellos se pueden mencionar la proliferación de universidades privadas sin una orientación hacia la investigación, la insuficiente colaboración entre instituciones de educación superior, el gobierno y el sector privado para llevar adelante actividades conjuntas de investigación y desarrollo; el bajo grado de prioridad

institucional que se da al desarrollo científico y tecnológico, y la escasa información disponible a los estudiantes respecto al potencial y oportunidades de especialización en sus campos.

Cuatro aspectos críticos requieren mayor atención para fomentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico en el contexto actual del país. Primero, está la necesidad de identificar en forma consensuada las áreas específicas en donde el país goza de ventajas comparativas tanto al nivel regional como internacional, para permitir establecer plataformas de innovación para la ciencia y la tecnología con una perspectiva de internacionalización. Segundo, se requiere integrar y coordinar tanto agendas como capacidades de los diversos actores claves en torno a un plan nacional de desarrollo científico y tecnológico que responda a la visión de desarrollo del país. Un tercer aspecto es la necesidad de institucionalizar la carrera de investigador como un aspecto integral de la carrera docente en educación superior. Por último, es necesario introducir incentivos que promuevan la investigación como una parte integral de la docencia para mejorar su calidad.

## **2. Actores Institucionales**

Se entiende por actores institucionales a organismos que participan en la definición, desarrollo, financiamiento, monitoreo o evaluación de la relación entre la oferta y la demanda por educación terciaria. La índole de esta relación es uno de los determinantes de la viabilidad del país para competir y producir bienes y servicios, y mejorar sus niveles de desarrollo humano y social.

La flexibilidad, contenido, y calidad de la fuerza de trabajo que produce la educación terciaria, y el tipo de demandas por conocimiento científico y tecnológico de la economía globalizada requieren sincronización si se busca el crecimiento económico, el desarrollo social y la competitividad. Esto se logra sólo si los actores tanto en el lado de la oferta como de la demanda cumplen eficiente y efectivamente sus funciones respectivas. Examinar tales funciones permite identificar oportunidades y eventuales peligros de estancamiento y atraso.

Desde la perspectiva de la oferta y demanda se identificó tres *tipos de actores institucionales*: actores de la oferta educativa, actores de la demanda, y actores intermediarios ('brokers'), monitores o evaluadores. En el análisis interesa examinar cómo operan estos 'tipos' de actores institucionales. El propósito no es examinar todas y cada una de las instituciones y organizaciones en el sistema, sino caracterizar el tipo de *dinámica* institucionalizada para identificar puntos de entrada de intervención de reforma. Los ejemplos se seleccionaron basándose en criterios tales como disponibilidad de información, antigüedad de creación, e importancia dentro del sector público o privado.

Dentro de este marco de análisis, se asume que la población que accede a la educación terciaria demanda y responde a propuestas educativas. Su respuesta es función de percepciones sobre la demanda del mercado de trabajo, opciones personales, y circunstancias sociales, económicas y geográficas, y el tipo de centros educativos accesibles. Si bien el estudio no incluye un análisis de percepciones y preferencias de la población, se asume que el perfil de distribución poblacional entre carreras profesionales y asistencia a instituciones responde a la forma en que actúan los actores que ofertan educación terciaria, la forma en que se da la demanda en el mercado de trabajo, y las preferencias individuales.

### **2.1 Actores de la Oferta Educativa**

Los actores de la oferta educativa son aquellos que producen servicios educativos y generan recursos humanos para el mercado de trabajo. Incluyen a la universidad oficial, la universidad privada nacional, la universidad privada subsidiaria, el instituto técnico, y la escuela profesional.

### **2.1.1 La Universidad Pública**

La universidad oficial pública es un actor dominante en la educación terciaria de Panamá. Las universidades oficiales son instituciones de gobierno colegiado, financiadas con fondos del estado y orientadas a generar bienes públicos educativos. A diferencia de otras instituciones en el sector, la universidad oficial responde a demandas educativas de todos los sectores de la sociedad. Su oferta no se sujeta sólo a las demandas del mercado. En la práctica es un servicio con un costo de matrícula mínimo, cuyo acceso está limitado sólo por la capacidad del estudiante de aprobar las pruebas de admisión y mantenerse a sí mismo.

Un ejemplo de universidad pública es la Universidad de Panamá. Ésta es un caso especial dado su tamaño y papel fiscalizador que le otorga la Constitución política del país. Con aproximadamente 70,000 estudiantes equivalentes a más del 60% de la población universitaria del país estimada en 115,000, incluye 17 facultades, 7 direcciones administrativas, 11 institutos, 7 sedes, y 5 extensiones docentes cubriendo una gama de carreras profesionales.<sup>(4)</sup> Su máxima autoridad es el Consejo General Universitario de miembros electos. Cada tres años la comunidad universitaria entra en un proceso político interno para elegir al rector y a los miembros del Consejo. Si bien este proceso le da a la institución un capital de legitimidad interna y externa, es un factor que influye en su capacidad institucional de planificación a largo plazo. La frecuencia en el cambio de autoridades y la energía institucional invertida en este proceso político son fuentes de distracción de sus prioridades.

La Universidad de Panamá domina la escena de la educación superior con un papel múltiple. Según las circunstancias, juega una función política dada su capacidad de movilización social e institucional. Gran parte de los funcionarios públicos y miembros de la clase política y económica del país son egresados de ésta universidad, situación en vías de cambio en la medida que nuevas generaciones egresen de las universidades privadas y extranjeras asentadas en el país. Aunque esta abierta a todos los sectores sociales, sólo un 6% de sus estudiantes es clasificado como pobre (Bernal, 2000). No obstante, la Universidad de Panamá cumple un rol clave de movilidad social para la población de menos recursos, mientras que otras universidades tienden a dar acceso a sectores de mayores ingresos y posiciones sociales consolidadas.

Académicamente, la Universidad de Panamá no mantiene un liderazgo en la calidad de todas sus carreras. “La universidad es más fuerte en ciencias de la salud y ciencias básicas.” Su liderazgo en investigación científica, evaluación, sistemas de información sobre su oferta educativa, y servicios a la comunidad es modesto. Esto, dado su tamaño e influencia crea preocupación. Su enorme potencial de liderazgo no se materializa en propuestas de cambio, modernización o mejor coordinación. A pesar de su masa crítica intelectual, la Universidad de Panamá no ha logrado producir una propuesta para la reforma del sistema.

Otro ejemplo es la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP). Con aproximadamente 16,000 estudiantes la UTP se concentra en las ciencias de la ingeniería.<sup>(5)</sup> Su perfil de gobierno es similar a la Universidad de Panamá. El Consejo General Universitario es el máximo órgano de gobierno, representa a la comunidad universitaria, integrado por representantes elegidos por votación directa cada tres años. La UTP busca mantener relaciones y un acercamiento más flexible con el sector productivo. Con dicho fin mantiene una Fundación la cual maneja los asuntos de negocios de la universidad (Lowden, 2002). La UTP mantiene estándares de calidad aplicando un sistema de admisión que da oportunidad de acceso a los estudiantes mejor preparados sin discriminar por su condición económica y social. Esto le da una importante credibilidad en general y frente al sector productivo en particular, y un importante potencial para jugar un papel en mejorar el sistema.

En general, las universidades oficiales son percibidas como un recurso esencial en la educación superior del país. Al mismo tiempo, sin embargo, reciben críticas por ser ineficientes, burocráticas, y politizadas, por tener altos costos de administración y por exhibir deficiencias en la gestión financiera. En cualquier intento de reforma, la universidad pública es un agente cuyo desafío es mostrar que es posible el uso efectivo y eficiente del dinero público en la producción de bienes educativos de calidad y pertinencia. Dadas las tendencias actuales, sin embargo, un riesgo en el desarrollo de la educación superior es que el libre mercado domine la producción de un bien público estratégico como es la educación terciaria. La universidad pública tiene el papel crítico de proveer aquello que el mercado no siempre está en condiciones de dar a la sociedad.

### **2.1.2 La Universidad Privada Nacional**

La universidad privada es un actor importante para los sectores sociales que pueden asumir los costos de la educación privada en busca de mejor calidad y pertinencia que lo ofrecido por la universidad oficial. Sin embargo, es un actor heterogéneo en objetivos y productos cuyo ámbito de acción es un mercado de servicios educativos en progresiva consolidación.

Un ejemplo es la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA). Como universidad confesional, dependiente de la Iglesia Católica, responde a demandas sociales y no sólo del mercado. Desde tal perspectiva es un tipo de institución privada orientada en la práctica a producir bienes públicos educativos. Debido, sin embargo, a sus costos de matrícula es más accesible a los sectores socioeconómicos medio y alto. En su operación, goza de importantes grados de libertad institucional con respecto a la Iglesia. Se rige por una junta de directores de 12 miembros, representantes de la universidad y de organizaciones ligadas al medio católico del país. Es una universidad pequeña con aproximadamente 5,000 estudiantes, con una sede en la capital y tres centros regionales, cuatro facultades y una amplia oferta de carreras académicas.<sup>(6)</sup>

“La USMA busca tener una pertinencia social en una sociedad tan inequitativa como Panamá. Todas las carreras tienen un servicio social obligatorio de 100 horas de servicio en la comunidad e incluyen un curso de ética.” La universidad realiza investigación socialmente relevante en temas como responsabilidad social, maltrato infantil, apoyo a los juzgados de menores y la familia. También oferta cursos cortos no formales en respuesta a demandas sociales, incluyendo cursos para madres, maestras, profesores y grupos del sector privado.

A diferencia de la USMA, las otras universidades privadas son no-confesionales. Son, en la mayoría, instituciones gobernadas por su propietario o un directorio. Entre ellas destacan la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), con 5,000 estudiantes y carreras en administración de empresas, mercadeo y publicidad, ingeniería, derecho, turismo, y odontología (<http://www.ulacit.ac.pa/>), y la Universidad Latina de Panamá con tres sedes regionales y seis facultades en humanidades, ciencias médicas, y tecnología. Ésta ofrece carreras profesionales en ciencias administrativas y económicas, comunicación, derecho y ciencias políticas, educación, ciencias médicas y de la salud, y tecnología (<http://www.ulat.ac.pa/>).

En los años recientes han surgido universidades privadas ofreciendo carreras cortas y formas más flexibles de admisión. Esto representa un nuevo fenómeno de instituciones de educación superior con mínima infraestructura material y tecnológica, programas y certificaciones de corta duración, y altamente sensibles a la capacidad económica de los sectores que acceden a ellas.

Es necesario, sin embargo, distinguir entre las universidades privadas más antiguas y consolidadas y las nuevas, relativamente pequeñas que buscan un nicho en el mercado. Existe la percepción que en algunos casos estas últimas se orientan más a demandas de la población cuya satisfacción es rentable sin tomar en cuenta la demanda real en el mercado. “La liberalización en la creación de universidades privadas ha llevado a aberraciones académicas.” “Se trata en algunos casos de universidades de ‘garaje’”. “Ha surgido una fiebre de maestrías que no ha mejorado la calidad de la formación”.

A pesar de esta situación, las universidades privadas ofrecen la oportunidad de introducir competitividad en el sistema si ésta se basa en criterios de calidad, relevancia y mayor equidad. Sin embargo, ello exige mecanismos no sólo que regulen el mercado, sino que lo hagan transparente a través de información sobre servicios y resultados. Con la excepción de las universidades más antiguas y consolidadas, la expansión de las universidades privadas no es una realidad sostenible y representa una opción de desarrollo incierto del sector dada su dependencia de un mercado reducido y vulnerable a las crisis económicas del país.

### **2.1.3 La Universidad Privada Subsidiaria**

Este tipo de instituciones incluye universidades afiliadas a universidades en el extranjero. En algunos casos, la universidad central está en los Estados Unidos, Canadá, o en países como Costa Rica o Colombia. La sede local, generalmente pequeña, responde a criterios de oferta y acreditación de su universidad central y puede dar equivalencias para seguir estudios fuera del país.

Un ejemplo es la Universidad Interamericana de Panamá, subsidiaria de la Universidad Interamericana en Costa Rica, con carreras en administración de negocios, finanzas, y hotelería (<http://www.uinteramericana.edu/>). Otro, es la Universidad Estatal de Florida – Panamá, filial de la Universidad Estatal de Florida en los Estados Unidos. De carácter internacional por la composición de estudiantes, ofrece la opción de continuar estudios en los Estados Unidos. Ofrece carreras en computación, medio ambiente, ciencias sociales, estudios latinoamericanos, información, y asuntos internacionales (<http://www.fsu.edu/~cppanama/>). También ofrece programas de maestría y colabora con la UNAP en un programa sobre medicina tropical. Los cursos se enseñan en Inglés, lo que junto con el costo de matrícula limita su acceso a una minoría de la población (Lowden, 2002).

En general, la universidad subsidiaria es accesible a una población reducida y de altos ingresos. En el mosaico de la educación superior del país puede ser un colaborador importante para la internacionalización del sistema y la diversificación de la oferta educativa de calidad sin crear nuevas carreras o instituciones. Uno de sus potenciales está en el apoyo que pueda dar para difundir la introducción de tecnologías educativas modernas, el conocimiento del idioma Inglés, y sistemas de evaluación. A pesar de existir la percepción de que algunas “subsidiarias no tienen la calidad de la universidad original,” en muchos casos los estándares son similares a los de sus centrales y más altos que los de las universidades e institutos nacionales.

### **2.1.4 Los Institutos Técnicos**

Los institutos técnicos pueden ser públicos o privados. Su función es preparar técnicos en campos de la producción, la administración, y la información en cursos de uno a dos años de duración.

Un ejemplo de este tipo de institución pública es el Centro de Educación Superior Oficial Artes y Oficios Melchor Lasso que ofrece carreras de turismo ecológico, construcción civil, ebanistería y tallado, y mecánica industrial respondiendo a la demanda profesional técnica. Sin embargo, como

otros institutos, enfrenta problemas típicos a estos centros. Tanto sus recursos humanos como materiales son escasos, con personal docente de baja actualización.

Se indicó al respecto que “no hay suficiente formación de docentes en el área técnica. Las calificaciones al nivel medio son escasas y los técnicos docentes de nivel medio son pocos.” La baja calificación del personal administrativo es también un freno a la gestión y modernización. La infraestructura tecnológica y equipos son escasos y anticuados, lo cual limita las prácticas para la inserción de los egresados en el sector privado donde se utilizan tecnologías avanzadas. “La escasez de recursos materiales causa crisis en la formación, lo cual afecta la productividad.” “No hay monitoreo de calidad y excelencia y cada escuela es una isla.” Una opinión de los representantes del sector privado es que pese a estos problemas “no hay propuestas serias sobre la educación post-media. Aunque hay mayor demanda por personal calificado, no se está respondiendo a las exigencias del campo laboral.”

Un ejemplo de instituto técnico privado es el Instituto Tecnológico de Computación (INTEC). Ofrece servicios educativos a jóvenes en edad escolar y adultos en dos modalidades: Sección Secundaria (Bachiller en Comercio con Especialidad en Contabilidad y Computación) y Sección Superior (Carreras Técnicas de Operación y Programación) para adultos que han completado estudios secundarios con aprobación del MEDUC. En el nivel superior ofrece carreras para técnicos de operación y de programación de computadoras, y cursos en programas computacionales de uso común en oficinas (<http://www.intec.edu/intec>). Su financiamiento proviene del pago de matrículas y como otros institutos y escuelas privadas, enfrenta la competencia de servicios que ofrecen lo mismo en tiempos más cortos. Esto afecta su sostenibilidad dada la pérdida de estudiantes. Su clientela potencial opta por obtener credenciales en menor tiempo aún a costa de la calidad.

El MEDUC es responsable por fiscalizar la calidad de la educación que ofrece este tipo de instituciones. De hecho, “una de las demandas que con más frecuencia llega al Ministerio es por información sobre la validez de los títulos y carreras de los institutos técnicos y escuelas profesionales.” Sin embargo, debido a limitaciones que tiene el MEDUC, las funciones de fiscalización se delegan a centros especializados. Siendo estos esfuerzos insuficientes, se mantienen bajos niveles de calidad, lo que a su vez refuerza la percepción de que las carreras técnicas no son una opción viable frente a la demanda por ingresar a los centros universitarios.

### **2.1.5 La Escuela Profesional**

La escuela profesional prepara un contingente no-universitario por sobre el nivel técnico. Puede ser pública o privada y entre las privadas algunas tienen apoyo del sector productivo.

El Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) es un ejemplo de este tipo de institución. Siendo una entidad autónoma del estado y rectora de la formación profesional, su objetivo es propiciar el desarrollo técnico del trabajador en conformidad con sus aptitudes y las posibilidades de empleo que requiere el país. Actualmente el INAFORP está en un proceso de modernización institucional con un enfoque en competencias laborales, orientado por nuevos modelos de formación y nuevas técnicas que permitan la inserción laboral del trabajador. La institución tiene 16 centros que brindan especialización técnica y profesional de corto y mediano plazo bajo las modalidades de Centros Fijos y Acciones Móviles.<sup>(7)</sup> INAFORP ofrece gratuitamente más de 1,300 cursos anuales en una amplia gama de áreas.<sup>(8)</sup>

Un segundo ejemplo es el Centro de Estudios Regionales de Panamá (CERPA). Esta es una institución privada para técnicos superiores en diversos campos de la administración.<sup>(9)</sup> A través de

una red de centros en la capital y en provincias del interior, brinda servicios de educación a distancia en los niveles de pre-media laboral, media laboral, y superior, con una duración entre 8 y 16 meses, no habiendo un periodo fijo de ingreso. Aunque cobra por sus servicios ofrece un programa de becas.

Un tercer caso es el Centro de Estudios ASSA de la compañía de Seguros ASSA S.A. Este ofrece cursos de formación y capacitación profesional, en administración de riesgos y ventas de seguros al nivel de postmedia. Sus egresados obtienen un diploma de técnico cubriendo un vacío de formación ya que no existe una especialización en seguros en la universidad.

Un ejemplo adicional es el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional (CoSPA), creado por 20 asociaciones de empleadores. El Consejo apoya un Instituto de Idiomas, los programas EDUCREDITO, el Programa de Orientación Profesional (POP) y el Sistema de Formación Profesional Dual (SFPD). CoSPA ofrece asistencia financiera a profesionales para su superación académica o actualización en licenciatura y maestría. A la fecha ha beneficiado a más de 400 profesionales.<sup>(10)</sup>

Las escuelas profesionales en general ofrecen una alternativa importante de capacitación y actualización a la formación en las universidades, y en algunas áreas no cubiertas por la universidad pública o privada, como es el caso de aeronáutica, manejo de puertos, servicio de bomberos, etc. Se trata de un actor que puede “abrir salidas laterales a la educación superior a fin de subir la calidad de las universidades, evitando que estas comiencen a crear carreras técnicas lo que sería una salida inapropiada para este último tipo de institución.”

## **2.2 Actores de la Demanda**

Los actores de la demanda son aquellos que articulan las propuestas o necesidades de demanda de conocimiento y recursos humanos en el mercado de trabajo. Incluyen asociaciones de empresas, gremios profesionales y al estado. Se dio especial atención a las asociaciones de empresas dada su mayor cobertura como empleadores potenciales en todos los sectores de la economía nacional, y su capacidad para articular propuestas educativas, plantear proyectos, y presentar demandas que moldean el perfil del mercado de trabajo.

La asociación empresarial surge de la agrupación de empresas que trabajan en un sector (banca, comercio, industria) o en una rama de actividad representando sus intereses. Las más importantes son organizaciones que cubren todos los sectores productivos e incluyen a las grandes empresas y, en cierta extensión, a la mediana y pequeña empresa. Casos típicos son las cámaras de comercio, las asociaciones de industria, y las asociaciones de bancos y entidades financieras.

### **2.2.1 La Asociación Empresarial Privada**

Un ejemplo es el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP). Como asociación de gremios de la empresa privada, su objetivo es influir en el diseño de la nueva etapa política de Panamá, contribuir a su estabilidad y promover el aprovechamiento del canal y de las áreas revertidas. Busca modificar el perfil del gobierno hacia un modelo promotor más eficiente y confiable, y desarrollar sectores productivos que atraigan inversión. Busca también disminuir las brechas entre la capital y las provincias, entre clases sociales, y entre sectores indígenas y no indígenas. Promueve tanto empleo productivo, la capacitación y la transformación del país como la coordinación entre organizaciones empresariales y la convergencia del sector privado. Busca consolidar la representatividad del CoNEP y su capacidad de consenso y conciliación de intereses, y desarrollar el pensamiento, visión, capacidad de planeación, y liderazgo empresarial (<http://www.conep.org.pa/>).

El CoNEP persigue contribuir a la planificación del desarrollo del país, a través de una Propuesta del Sector Privado para una Estrategia Nacional de Desarrollo (CONEP, 1999). Aunque este plan no incluye medios de monitoreo es un aporte para situar la educación superior. “El sector privado tiene la responsabilidad de tomar cada área de desarrollo y examinar los requerimientos laborales, el financiamiento e inversiones requeridas, y la educación.” “No es posible hacer cambios en la educación superior si no se tiene idea en qué áreas se va a invertir, en que áreas debe trabajar el sector privado y el gobierno, qué métodos aplicar, y qué capacitaciones técnicas deben proveerse”.

Otro caso es la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá. Esta incluye a más de 1,200 empresas, clasificadas en 14 grupos que representan importantes sectores de la economía nacional.<sup>(11)</sup> La Cámara ofrece servicios para la orientación y defensa de los intereses de sus asociados frente a medidas que afectan el principio de libre empresa y la iniciativa privada. Incluye un Departamento de Educación responsable de planificar, programar, coordinar e implementar charlas, cursos, foros, y seminarios para la actualización y desarrollo de los recursos humanos de las empresas miembros. “Las empresas deben dotarse de gente con espíritu de innovación, que permita la adaptación a situaciones nuevas. Además, ese personal debe ser ejemplo de valores y conducta.”

La Cámara mantiene una importante preocupación por la educación terciaria y colaboración con el INCAE, la Universidad de Texas A & M, y la Universidad Javeriana. En sus iniciativas, la Cámara promovió la introducción de la enseñanza del idioma Inglés en las escuelas. “Los jóvenes deben salir con manejo del Inglés y conocimientos en tecnologías de punta. Ello requiere ajustar la educación a los grandes proyectos nacionales y a la oferta laboral. Es necesario abrir un debate nacional sobre la educación terciaria.”

Un tercer ejemplo es la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE). Organización creada en 1958 sin fines de lucro, la integran personas de negocio, ejecutivos y profesionales nacionales, para perfeccionar y unir el sector empresarial. APEDE mantiene un Centro de Estudios Superiores de Administración (CESA). Éste, junto con la Unidad de Negocios de Formación Empresarial, de la Fundación para el Desarrollo Sostenible de Panamá (FUNDES), creó CESA FUNDE, una organización para la formación de capital humano de empresas reconocida nacional e internacionalmente por su impacto, calidad, valores, prestigio, innovación y por su esfuerzo en promover el desarrollo empresarial. (<http://www.cesafundes.com>)

En general, las organizaciones empresariales privadas son un interlocutor clave por parte de la demanda dada su capacidad de convocatoria de empleadores y su contacto directo con las necesidades de recursos humanos del sector privado. Ellas son, además, interlocutores interesados en los desafíos de desarrollo del país y sus necesidades de personal calificado, particularmente de técnicos y profesionales en áreas de punta. Apoyan importantes iniciativas de centros y programas educativos que llenan vacíos en el sistema terciario. Esto evidencia la necesidad de incluir estas organizaciones no sólo como interlocutores en la discusión sobre el futuro de la educación terciaria, sino también como agentes en el diagnóstico de carencias educativas y para el contacto efectivo con los sectores productivo y académico del país.

### **2.3 Actores Intermediarios (‘Brokers’), Monitores o Evaluadores**

Los actores intermediarios (‘brokers’), monitores o evaluadores son aquellos que tienen un papel de nexo entre oferta y demanda. Incluyen a intermediarios académicos, instituciones monitoras, e instituciones evaluadoras.

### 2.3.1 Intermediarios Académicos

El broker académico es el tipo de institución que opera como intermediario promoviendo iniciativas que crean sinergias, abren oportunidades, o identifican recursos para que otras instituciones del sector se desarrollen en aspectos académicos y / o administrativos. Existen intermediarios tanto públicos como privados.

La Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) es una de estas instituciones de carácter público. La Secretaría tiene como mandato el desarrollo de la ciencia y tecnología en el país. Sus programas incluyen acciones para mejorar la educación terciaria y proyectos que producen resultados en beneficio de los sectores productivos y la generación de recursos humanos (<http://www.senacyt.gob.pa/>). Su agenda incluye, entre otros, crear centros comunitarios para el acceso a la información; apoyo y gerencia de la cooperación internacional; financiamiento y apoyo a la capacitación de medianos y pequeños empresarios para la modernización tecnológica; la capacitación en tecnologías de punta en áreas de redes y comunicaciones; el desarrollo de capacidades en metrología; el desarrollo de indicadores de la actividad científica y tecnológica; la orientación profesional a estudiantes de educación media, y el fomento de la educación nacional en ciencia y tecnología y de la investigación científica en general (SENACYT, 2001a).

La Secretaría busca así, contribuir a crear condiciones que, al corto y largo plazo, fortalezcan instituciones de excelencia científica, generen una oferta de profesionales y técnicos ajustada a las necesidades del país, y generen programas de innovación que impulsen una mejor participación de Panamá en la economía regional y global. Con este propósito, colabora tanto con institutos superiores y técnicos como con universidades y agencias interesadas en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la educación en el país. Uno de sus mayores potenciales para ser más desarrollado es su capacidad de crear sinergias entre agencias externas e instituciones de investigación y capacitación superior.

Entre sus intereses está una propuesta de acciones en educación post secundaria que permita movilizar recursos de otras agencias oficiales. Su Plan 2003-2006 incluye acciones de apoyo en ciencia y tecnología a sectores productivos como turismo y agricultura, y a sectores sociales como educación y salud. “El horizonte es llegar al 2010 siendo una plataforma de ciencia y tecnología para la región centroamericana.” Con tal perspectiva SENACYT puede tener un papel de intermediario clave entre las instituciones terciarias y las políticas de desarrollo de ciencia y tecnología de otras agencias nacionales. Su capacidad está en proponer asociaciones, ejecutar proyectos pilotos, y operar como plataforma de iniciativas de universidades y centros que tengan limitaciones de infraestructura académica, técnica o institucional. Ejemplos de actividades pilotos son sus proyectos para mejorar la evaluación del conocimiento, el acceso y la calidad de la educación superior, y el mejoramiento de la enseñanza en ciencia, matemáticas y tecnología.

Un tipo de intermediario privado es la Ciudad del Saber. Ésta es una institución de educación, investigación e innovación, que promueve y facilita sinergias entre universidades, centros de investigación científica, empresas de la nueva economía y organismos internacionales. Comprende un conglomerado que integra actividades industriales y tecnológicas con un centro para el intercambio académico, el estudio y la investigación aplicada al más alto nivel (Lowden, 2002). El complejo está a cargo de la Fundación Ciudad del Saber creada en 1995. Su Junta de Síndicos está integrada por representantes de los sectores académico, empresarial, laboral, legislativo y gubernamental. El componente académico,<sup>(12)</sup> se ejecuta con el apoyo de un consorcio de instituciones compuesto por universidades, centros superiores y agencias de gobierno. Adicionalmente, la Ciudad del Saber tiene un Tecnoparque Internacional para la transferencia de tecnología que incluye una Incubadora de Empresas, la cual ofrece servicios de apoyo para la creación de empresas locales de base tecnológica.

La Ciudad del Saber es una plataforma para la innovación con independencia para realizar actividades de internacionalización. En tal capacidad puede actuar como ‘broker’ privado a partir de programas y mecanismos para acceder a otros niveles de investigación, promover una producción dirigida a la región y no sólo al país, e impulsar colaboración con universidades extranjeras. Cuenta con capacidad para formar alianzas y redes con el sector productivo y así promover innovación y cambio. Su estatus internacional le permite operar bajo un régimen de exoneración de impuestos. “La Ciudad es una oportunidad y un punto de encuentro abierto para operar un sistema educativo en una economía que ya no está cerrada o protegida. La Ciudad del Saber es una interfase entre redes externas de conocimiento y redes internas que no existen aún pero que pueden ser generadas. El producto último es acceso internacional al conocimiento. Un problema enfrentado, sin embargo, es que la clientela nacional busca cerrar las puertas dada una visión de un mercado protegido y sectorializado.”

El intermediario académico es un recurso único para cualquier sistema de educación terciaria. Tanto la SENACYT como la Ciudad del Saber tienen un potencial, no totalmente desarrollado, para movilizar recursos públicos y privados, apoyar la generación de propuestas de reforma, transferir tecnologías que mejoren la gestión administrativa y académica del sector, y formar conglomerados de instituciones académicas y empresas productivas en apoyo de la capacitación e investigación. En particular, la Ciudad del Saber con su infraestructura es un recurso poco usado y reconocido por el resto de las instituciones. Su papel podría ser clave para facilitar la internacionalización del sistema según convenios, programas de intercambio, y proyectos de capacitación e investigación regionales. Por su parte la SENACYT podría actuar consensualmente como intermediario y líder entre el sector público, las universidades, y los proyectos de producción e inversión privados nacionales e internacionales. El papel de la SENACYT como instrumento de promoción y desarrollo de la ciencia y tecnología para las universidades aún no es plenamente aprovechado.

### **2.3.2 La Institución Monitora**

La institución monitora es aquella que puede supervisar el desarrollo de otras instituciones del sector terciario y hacer seguimiento a proyectos, los resultados de sus actividades de docencia e investigación, y analizar el impacto de las acciones del sistema. Una de tales instituciones es el Consejo de Rectores de Panamá.

El Consejo es una institución no oficial que agrupa a las cuatro universidades oficiales y a 12 de las universidades privadas más importantes. Su trabajo se realiza a través de comisiones en áreas temáticas de relevancia al sistema.<sup>(13)</sup> El Consejo no tiene un mandato oficial por lo que su capacidad de monitoreo depende del consentimiento de voluntades institucionales. Ello lleva a argumentar que “Hay que mejorar la coordinación entre las instituciones del sistema. El papel del Consejo se ubica en la creación de mecanismos de retroalimentación, creación de sistemas de medición de logros y aprendizajes, y en el seguimiento de egresados.” Sin embargo, limitaciones en su mandato le restan fuerza para aplicar sus recomendaciones y direcciones. No obstante, la legitimidad que tiene el Consejo le ha permitido promover el procesamiento y la aprobación de dos importantes iniciativas: un proyecto de Ley de Educación Superior Universitaria, y una propuesta para el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de los Programas e Instituciones Universitarias Públicas y Particulares del País. Aún así, existe considerable espacio para que el Consejo tenga un papel más dinámico en el mejoramiento del sistema.

Un segundo ejemplo de institución monitora es el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU). Es una entidad pública con funciones de monitoreo, promoción y ejecución de actividades de orientación profesional. Sus objetivos y actividades se orientan al apoyo a

la formación técnica y a la utilización racional de los recursos humanos del país.<sup>(14)</sup> Con este mandato cubre una amplia gama de actividades esenciales al funcionamiento del sistema

Tanto el Consejo de Rectores y como el IFARHU son recursos importantes para la armonización de voluntades institucionales y la concertación de un sistema que sufre de falta de liderazgo. El Consejo puede ser un medio efectivo para manejar y resolver conflictos de intereses entre las instituciones universitarias y los sectores público y privado, en la medida en que cuente con los recursos y la asistencia técnica para cumplir este papel. Por su parte el IFARHU tiene el potencial de identificar y proponer estrategias para satisfacer las demandas del mercado de trabajo y articularlas con instituciones universitarias y, en particular, con las no universitarias. Ambas instituciones podrían desarrollar formas de colaboración para monitorear la generación de recursos humanos frente a las necesidades de desarrollo del país.

### **2.3.3 La Institución Evaluadora**

La institución evaluadora tiene la responsabilidad de evaluar tanto la creación como el desempeño de las instituciones del sector. Se pueden mencionar tres ejemplos: el Ministerio de Educación, la Universidad de Panamá, y la Asamblea Legislativa.

Al MEDUC le corresponde regular la educación secundaria, profesional y superior. Su estructura incluye a la Dirección Nacional del Tercer Nivel de Enseñanza. Esta contribuye a garantizar los niveles de calidad y excelencia en las ofertas de las instituciones del nivel de post-media y fomenta la articulación con el nivel superior universitario, garantizando continuidad y reconocimiento de los distintos niveles y modalidades. Debido a sus escasos recursos, su coordinación se limita a la aprobación de solicitudes para crear nuevas universidades y centros de enseñanza superior y de post-media, con una mínima intervención como evaluador una vez aprobada su creación.

La Universidad de Panamá también tiene un papel evaluador con relación a las universidades privadas que se proponen para ser creadas. Esta función la ejecuta según la interpretación de su papel fiscalizador como la universidad oficial. La aprobación de nuevas universidades, sin embargo, es disputada por el MEDUC quien argumenta que la función de fiscalización que la Constitución otorga a la Universidad de Panamá no incluye la aprobación de carreras o universidades. Dada la práctica actual, sin seguimiento o evaluación institucional después de la creación de nuevas instituciones, esta disputa desgasta el potencial de ambas instituciones.

La Asamblea Legislativa, por su parte, cuenta con la Comisión de Educación, Cultura y Deportes. Su función es examinar el sector educativo, evaluar la situación y hacer propuestas legislativas para introducir cambios. Su papel, sin embargo, es en gran medida absorbido por demandas relacionadas con la creación de marcos legales y regulación general del sector.

La existencia de estas tres instituciones no significa que el país cuente con mecanismos efectivos de evaluación del sistema conducente a mejorar la calidad y pertinencia, o asegurar la planificación de su crecimiento, la armonización de intereses entre sus miembros, o una mayor coordinación entre los sectores académico y productivo del país. Ello es una desafortunada pérdida de recursos al ser éstas instituciones quienes podrían tomar un papel líder en el establecimiento de mecanismos de evaluación efectivos. Estas instituciones deberían convergir en torno a una agenda común, si lo que se busca es introducir con éxito intervenciones para mejorar la educación terciaria.

### **3. Funcionamiento del Sistema**

Un aspecto observado en el examen de actores es que el sistema no toma ventaja plena de los recursos institucionales y humanos disponibles en Panamá. Independientemente de sus funciones específicas, el potencial de cambio del conjunto de actores en educación terciaria está limitado. Disputas sobre interpretaciones legales, prácticas administrativas burocráticas, diferencias en criterios de planificación y evaluación, deficiencias en las relaciones con el resto del sistema educativo, insuficientes relaciones con el sector productivo, y prácticas académicas tradicionales desgastan y crean cuellos de botella para el uso más eficiente de los recursos colectivos. Aún cuando hay insuficientes recursos materiales, humanos y financieros, muchos de los problemas obedecen más a la falta de un proyecto nacional que guíe al sistema y a la falta de voluntad política para alcanzarlo, que a la carencia de recursos o a la falta de conciencia de los problemas existentes.

#### **3.1 Gobernabilidad y Transparencia**

Una dificultad clave es la baja capacidad legal para que el estado garantice, a través del MEDUC, la calidad de la educación superior debido a sus escasos recursos y autoridad. La normatividad actual no permite al Ministerio fiscalizar la creación de carreras. El Consejo Nacional de la Educación Superior no existe en la práctica como entidad, y la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel no cuenta con recursos para su gestión efectiva. Como resultado, el estado tiene baja capacidad de supervisión y gestión a este nivel “no hay una mínima capacidad para supervisar currículo y, por lo tanto, su pertinencia para servir a los planes de desarrollo del país.” La contribución del Consejo de Rectores, por su parte, es también limitada por la falta de acuerdo sobre su papel coordinador. Ello ha generado la percepción de que “la Universidad de Panamá se ha ‘independizado,’ autorizando carreras de las universidades particulares lo cual debería hacerlo el Ministerio. Ésta confunde la fiscalización con el diseño curricular y no se utilizan los caminos legales para crear carreras. Las demandas llegan directamente a la Universidad de Panamá.” La situación se complica aún más porque la legislación permite a los centros no universitarios la creación de carreras universitarias.

Dada las condiciones actuales, la Dirección del Tercer Nivel no tiene control sobre el presupuesto, lo que afecta su capacidad de intervención. Ello lleva a que se indique que “hay que sacar al Tercer Nivel de su actual posición en el Ministerio y adscribirlo a otro nivel o transformarlo en un Vice-ministerio con autoridad y recursos.” Un esfuerzo reciente, coordinado por el PNUD, fue el Dialogo Educativo. En él, se propuso la creación de una secretaría adscrita al Ministerio o un Vice-Ministerio de educación superior como ente rector del sistema. Una opinión es que si se implementa tal mecanismo, “debe ser independiente de la Dirección General Educación y debe estar lo suficientemente descentralizado a fin de tener capacidad de acceso y manejo presupuestario”.

Se observa así, que el sistema tiene un problema central de gobernabilidad y transparencia. Los diversos actores, ya sea en la oferta o la demanda, articulan cada uno su propia estrategia según percepciones e intereses particulares. Hay insuficiente información para saber qué pasa en aspectos tan variados como financiamiento, flujos de estudiantes, efectividad de programas, calificaciones y permanencia de profesores. La información disponible al público es limitada o insuficiente incluso para saber cuál es el contenido de la oferta educativa. “Por razones políticas y gremiales se bloquean mecanismos de información.” “Hay que hacer pública la información de la programación académica y presupuestaria utilizando sitios en la Internet. Hay que crear un sistema de información nacional sobre el sistema universitario donde la información se haga visible.”

En un momento en donde la disponibilidad y acceso virtual a información es una necesidad, la información sobre instituciones del sector terciario en Panamá es muy escasa. No se pudo encontrar a

través de la Internet ninguna institución con información razonablemente completa sobre operaciones administrativas, académicas y financieras que pueda responder a necesidades de los usuarios.

### **3.2 Planificación y Anticipación**

Un problema identificado por varios actores es la deficiente planificación del sistema. “La planificación universitaria que existe no se orienta por resultados”. “Sin planificación y evaluación no hay relevancia ni calidad”. Esto, está asociado con un insuficiente uso de tecnologías de información para alimentar una planificación y evaluación.

Las prácticas de planificación y evaluación se ven afectadas por no existir una entidad única que tenga tal mandato dentro del sistema, dejando que cada institución planifique y evalúe en la medida de su capacidad e interés. Un caso a destacar es el esfuerzo de la Universidad de Panamá de realizar auto-evaluaciones y evaluaciones por pares externos. Estos esfuerzos han tenido resultados positivos, “un cambio importante ha sido ligar las evaluaciones a la planificación y expandir la participación de los actores en la evaluación. Ello ha dado credibilidad. Cinco facultades ya han participado en el proceso lo que ha fortalecido la conciencia universitaria”.

La falta generalizada de una práctica sistemática de planificación no se debe a que no existan instancias internas o datos. Por el contrario, en casi todas las instituciones hay instancias de planificación y datos básicos para hacerlo. No obstante, la falta de prioridad otorgada a estas tareas limita la implementación de planes de desarrollo institucional, proyectos de financiamiento alternativo, evaluación por resultados, y el establecimiento de sistemas de información para el monitoreo de la calidad y pertinencia de la oferta educativa. Al no haber planificación a largo plazo, se limita también la capacidad institucional de anticipación de las demandas del desarrollo. Esto se observa tanto en el MEDUC como en la Universidad de Panamá quienes son en cierta forma responsable de las universidades privadas.

Entre los factores explicativos de la insuficiente planificación y monitoreo, está el costo para establecer y mantener estos sistemas y la falta de incentivos. En el caso de las instituciones oficiales no existen incentivos para mejorar o ajustar su oferta al sector productivo, y en el caso de las instituciones privadas el principal incentivo es su competitividad en el mercado. “No hay un sistema de competencia para promover innovación, calidad y relevancia. Por ello es necesario reglamentar la asignación de recursos y establecer reglas para competir entre quienes puedan hacerlo”. Sólo factores externos al sistema, tales como una creciente desocupación, fracaso de los egresados en el mundo laboral, la reducción del mercado, o la limitación en el acceso a fondos públicos, tienden a forzar al sistema a buscar un mejor desempeño. La necesidad de cambio es, así, urgente, “se necesita una agencia nacional que mantenga estándares para la acreditación de instituciones, estudiantes y profesores, y que permita un seguimiento y monitoreo dinámico”.

## **4. Capital y Oportunidades del Sistema**

A pesar de los problemas y deficiencias observadas existe un valioso capital con potencial de ser movilizado para mejorar el sistema. Varios de sus componentes pueden delinearse desde una perspectiva cualitativa, siendo ésta reforzada con el análisis sobre oferta y demanda y financiamiento tratados en los próximos dos capítulos.

El país cuenta con universidades que ofrecen una amplia cobertura de la población. El que varias universidades tengan sedes regionales, contribuye al logro de equidad y al avance de la descentralización del sistema. El que las universidades oficiales cubran la mayor proporción de la

población estudiantil y de la demanda por servicios educativos, sin estar sujetas directamente al libre mercado, no es necesariamente un elemento negativo. Por el contrario, ello otorga importantes grados de libertad para inducir nuevos tipos de demanda en la población y anticipar las demandas del sector productivo, cumpliendo un papel social que haga más equitativo el sistema. Lograr éstos propósitos, requiere introducir mecanismos de monitoreo, evaluación, competencia y transparencia. Éstos, permitirían responder más efectivamente a preocupaciones sobre la calidad y pertinencia de la oferta educativa.

Entre las universidades oficiales, la mayor responsabilidad por facilitar la reforma recae en la Universidad de Panamá, tanto por su envergadura institucional y poder, como por la función de liderazgo que se espera de ella. En la práctica, la dirección que tome la Universidad de Panamá determinará en gran medida no sólo la dirección del sistema en general, sino también las opciones de política viable de reforma que pueda considerar el estado. Resulta así estratégico que la Universidad de Panamá sea un actor convencido y pro-activo en marcar el rumbo en actividades como la auto-evaluación, la planificación y la rendición de cuentas a la sociedad. Si bien es cierto que su tamaño es desproporcionado con relación al resto de las instituciones, eso mismo es un poderoso instrumento de inducción al cambio.

El mayor logro de las universidades e institutos privados es haber abierto un mercado de servicios de educación terciaria. A pesar de su costo en aspectos de calidad y pertinencia, su existencia representa un avance en la institucionalización de iniciativas no públicas con recursos privados basadas en la competencia. No siendo éste un grupo homogéneo, hay instituciones consolidadas que han logrado un nicho en el mercado. Las más nuevas, tienen el potencial de hacerlo a pesar de la incertidumbre que lo logren. Esta situación debe ser enfrentada en el corto plazo. La explosión de universidades privadas es una importante inversión de la sociedad y de sus usuarios que no puede ignorarse y, menos aún, dejarse sólo a suerte de la libre competencia. Hay una necesidad urgente de consolidar esas inversiones y de crear parámetros claros y estables para regular el mercado de servicios educativos terciarios.

Los institutos técnicos también son un valioso capital. Su existencia hace posible tener ‘salidas laterales’ en el sistema accesibles a la población de menos recursos ofreciéndole posibilidades de inserción en el mercado de trabajo. Ello requiere, sin embargo, fortalecer la articulación entre los institutos de postmedia, públicos y privados, y las universidades para facilitar una mejor gestión de demandas y hacer más relevante la oferta educativa terciaria. Para lograr este fin, tanto el MEDUC como las asociaciones empresariales podrían asumir un papel más estratégico para romper el aislamiento institucional que caracteriza al sistema.

Parte del capital es también la existencia de instituciones que puedan contribuir a mejorar la coordinación del sistema. Una de tales instituciones es el Consejo de Rectores, cuya existencia es en sí un logro importante. A la fecha, el Consejo demuestra un potencial para crear consenso, concertar, y, eventualmente, resolver conflictos entre miembros del sistema. Como tal, el Consejo es un instrumento real de cambio que requiere reconocimiento legal, recursos, y asistencia técnica para cumplir sus funciones.

El sistema también cuenta en su haber con dos intermediarios que, adecuadamente insertos en el sistema, pueden abrir opciones para conectarlo con los sectores productivos y académicos tanto nacional como internacionalmente. Tanto la SENACYT como la Ciudad del Saber son entidades establecidas, con recursos valiosos, y con una institucionalidad bastante cristalizada. Sus proyectos abren oportunidades para la internacionalización, la introducción de innovaciones, y la transferencia de tecnología para mejorar la gestión. A ello pueden sumarse las universidades extranjeras

subsidiarias, las cuales ahora operan casi en total aislamiento, pero que podrían ser mejor aprovechadas.

La evaluación y el monitoreo del sistema identificadas como áreas problema dado su estado actual, son procesos para los que se cuentan con instancias como el MEDUC y con recursos institucionales como el IFARHU, el Consejo de Rectores, y la Universidad de Panamá. Todos ellos constituyen un capital a ser mejor utilizado. Aunque la situación actual es conflictiva por las diferentes interpretaciones sobre a quién corresponde monitorear y evaluar, los recursos institucionales existentes ofrecen una capacidad básica que permitiría montar sistemas de evaluación y monitoreo modernos y crear sinergias en una estrategia de trabajo basada en complementariedades que rompan la actual fragmentación, aislamiento y conflictos.

Otro importante capital son las asociaciones e instituciones del sector privado interesadas en la educación terciaria. El CoNEP, el CoSPA, la Cámara de Comercio, la APEDE, entre otras, pueden ser instrumentales en el cambio y socios ('partners') sobre la base de intereses comunes. Las oportunidades que ofrecen estas instituciones para construir puentes entre el sistema, la sociedad y la economía, no están suficientemente aprovechadas.

En este contexto, no se puede subestimar la falta de recursos financieros y materiales del sistema. Si bien se cuenta con un número significativo de recursos cualitativos dado el tipo de actores que existe, la cuidadosa reconsideración de su financiamiento es una tarea de gran prioridad. Ello es una condición necesaria para hacer un uso efectivo del 'capital social e institucional' que tiene el sistema.

Enrique Vasquez

## Capítulo IV

### Oferta y Demanda

Este capítulo examina los flujos de oferta y demanda en el sistema de educación terciaria en Panamá. Sobre la base de la información disponible, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es la relación entre el nivel de ingresos y la demanda por educación terciaria? ¿Cómo y cuáles sectores de la población responden a ello? ¿Cuál es la oferta que dan las instituciones del sector? y ¿Cómo ello corresponde a las demandas del mercado de trabajo?

El análisis se divide en seis secciones.<sup>(1)</sup> Se examina la relación entre educación terciaria e ingresos, el perfil de la demanda de la población por educación terciaria, la posición de los sectores desaventajados, la oferta de educación terciaria, la demanda del mercado de trabajo y la colocación resultante de los egresados en el mercado de trabajo.

#### 1. Educación Terciaria e Ingresos

Una respuesta a la pregunta sobre cuál es la naturaleza de la relación entre educación terciaria e ingreso, la ofrecen los datos sobre salarios y educación. El capítulo V, más adelante, desarrolla una respuesta a esta interrogante a partir de las tasas de retorno.

El **Cuadro 4-1** revela que sólo el 7.4% de la población empleada recibe salarios de B/.1,000 o más, mientras que el resto está por debajo de este nivel. La mediana de salarios es de B/.306, es decir, la mitad de las personas empleadas ganan menos de B/.306 al mes. Las actividades mejor remuneradas están en organizaciones y órganos extraterritoriales, con una mediana de B/.816. La intermediación financiera, el sector transportes, almacenamiento y comunicaciones, y la enseñanza ofrecen las mayores remuneraciones: B/.544, 508 y 491 respectivamente. Sin embargo, en ellos sólo se concentra 17.5% de la población empleada. Los sectores con mayor población empleada, como comercio e industria manufacturera tienen una remuneración de B/.278 y 280 respectivamente.

Las bajas remuneraciones se explican, en parte, por el bajo nivel educativo de los trabajadores. A pesar de que el mercado laboral no parece ser capaz de sostener un gran número de profesionales en algunas áreas, quienes logran niveles académicos altos reciben altas remuneraciones. El **Cuadro 4-2** muestra los niveles de ingresos mensuales de la población empleada de 10 y más años por nivel de instrucción. La mediana de ingresos mensuales de empleados con formación técnica es de B/.436, comparado con B/.674 de un empleado con 4 o más años de educación universitaria. Mención aparte merece quienes tienen Maestría o Doctorado cuyos ingresos son muy superiores. El 50% de quienes tienen maestría gana B/.1,488 al mes, comparado con B/.2,409 de quienes tienen doctorado.

El mercado laboral se caracteriza por sus bajas remuneraciones. Los sectores con mayor remuneración emplean el menor número de personas y los profesionales empleados más capacitados tienen mayores ingresos. Se postula que esto es un incentivo a los jóvenes a buscar carreras con estos niveles de ingreso, sin evaluar la probabilidad de encontrar empleo.

**Cuadro 4-1 Población Empleada de 10 y más Años. Por Salario Mensual. Según Sexo y Categoría de Actividad Económica por Provincia. Censo 2000**

Actividad Económica	Población empleada de 10 o más años de edad. Salario mensual (B/.)															Mediana de salario mensual en B/.
	TOTAL	Menos de 100	100 a 124	125 a 174	175 a 249	250 a 399	400 a 599	600 a 799	800 a 999	1,000 a 1,499	1,500 a 1,999	2,000 a 2,499	2,500 a 2,999	3,000 y más	No declara	
<b>TOTAL</b>	<b>683,275</b>	<b>52,977</b>	<b>39,307</b>	<b>48,649</b>	<b>127,907</b>	<b>166,415</b>	<b>108,715</b>	<b>43,917</b>	<b>23,550</b>	<b>23,278</b>	<b>10,171</b>	<b>6,109</b>	<b>3,403</b>	<b>7,601</b>	<b>21,276</b>	<b>306.0</b>
Agricultura ganadería, caza y silvicultura	53,377	11,262	6,978	12,483	8,926	8,070	2,264	562	242	233	111	62	29	75	2,080	154.7
Pesca	3,173	234	164	270	752	749	419	151	88	94	40	28	11	38	135	269.8
Explotación de minas y canteras	1,265	86	43	96	265	311	228	81	36	35	15	9	4	15	41	308.8
Industrias manufactureras	70,259	2,845	2,772	5,305	19,487	19,125	9,604	3,542	1,796	1,870	843	437	224	544	1,865	279.7
Suministros de electricidad, gas y agua	8,143	215	136	198	729	2,090	1,749	982	792	622	238	82	37	74	199	469.1
Construcción	45,654	2,941	1,799	2,659	6,759	13,535	10,898	2,542	1,070	939	370	183	97	248	1,614	337.1
Comercio por mayor y menor; reparación vehículos efectos personales, enseres	124,563	5,151	5,168	6,586	36,891	35,978	14,671	5,597	3,050	3,597	1,680	889	489	1,075	3,741	277.6
Hoteles y restaurantes	34,340	2,620	2,570	3,355	11,308	8,955	2,658	729	347	318	140	85	33	92	1,130	228.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	41,625	1,006	795	1,185	3,767	9,348	7,685	3,848	3,395	4,051	1,705	1,058	731	1,924	1,127	508.0
Intermediación Financiera	23,741	187	213	258	1,261	5,243	6,227	3,173	1,779	2,139	1,043	578	315	869	456	543.9
Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	35,603	670	1,127	1,446	8,248	10,542	5,096	2,223	1,280	1,721	847	501	260	665	977	332.8
Administración pública y defensa, seguridad social afiliación obligatoria	65,613	732	686	987	6,423	24,536	16,670	5,739	2,958	3,235	1,068	570	211	616	1,182	393.0
Enseñanza	53,270	912	915	1,143	5,756	8,267	19,194	9,044	3,209	1,374	559	296	362	493	1,746	491.4
Actividades de servicios sociales y de salud	33,862	543	619	740	4,850	8,232	6,465	3,869	2,613	2,111	1,051	1,090	477	497	705	449.3
Otras actividades sociales y personales de servicio	24,768	1,518	1,185	1,519	4,762	7,570	3,726	1,376	618	588	261	124	70	164	1,287	304.6
Hogares privados con servicio doméstico	58,006	21,828	13,932	10,170	6,759	2,356	271	48	28	20	6	7	-	12	2,569	110.6
Organizaciones y órganos extraterritoriales	1,118	13	16	20	50	154	145	109	98	125	90	47	31	132	88	816.3
Actividades no bien especificadas	4,895	214	189	229	914	1,354	745	302	151	206	104	63	22	68	334	331.4

**Fuente:** Censo Nacional de Población 2000 **Observación:** La clasificación que se hace es con respecto a la actividad económica

**Cuadro 4-2 Población Empleada de 10 y más Años. Por Ingreso Mensual según Nivel de Instrucción. Censo 2000**

Grado de Instrucción	Población empleada de 10 o más años de edad. Ingreso mensual (en B/.)																Mediana de salario mensual en B/.
	TOTAL	Sin ingreso	Menos de 100	100 a 124	125 a 174	175 a 249	250 a 399	400 a 599	600 a 799	800 a 999	1,000 a 1,499	1,500 a 1,999	2,000 a 2,499	2,500 a 2,999	3,000 y más	No declarado	
<b>TOTAL (1)</b>	1,010,837	60,123	149,393	61,090	69,727	153,511	203,278	132,885	54,671	30,064	31,450	13,466	8,144	4,517	11,791	26,727	2709
Superior no universitaria	16,283	144	421	359	430	1,771	4,261	3,838	1,760	1,024	1,006	413	196	103	267	290	4356
Universitaria 1-3 años	72,102	605	1,838	1,578	2,093	8,194	19,219	17,973	7,712	4,013	3,926	1,509	851	428	964	1,199	4248
Universitaria 4 y más años	105,509	643	898	899	1,096	4,548	13,877	23,854	16,928	11,088	12,569	6,076	3,788	2,108	5,171	1,966	6742
Universitaria no especificada	539	3	1	6	11	23	80	112	95	43	60	33	17	9	33	13	6600
Post-grado	6,915	34	85	65	80	186	428	943	1,184	900	1,165	571	361	240	572	101	8931
Maestría	9,514	37	9	14	22	79	206	649	914	995	1,816	1,166	909	641	1,902	155	1,4882
Doctorado	1,732	8	-	3	2	7	28	62	52	118	209	182	222	202	602	35	2,4088

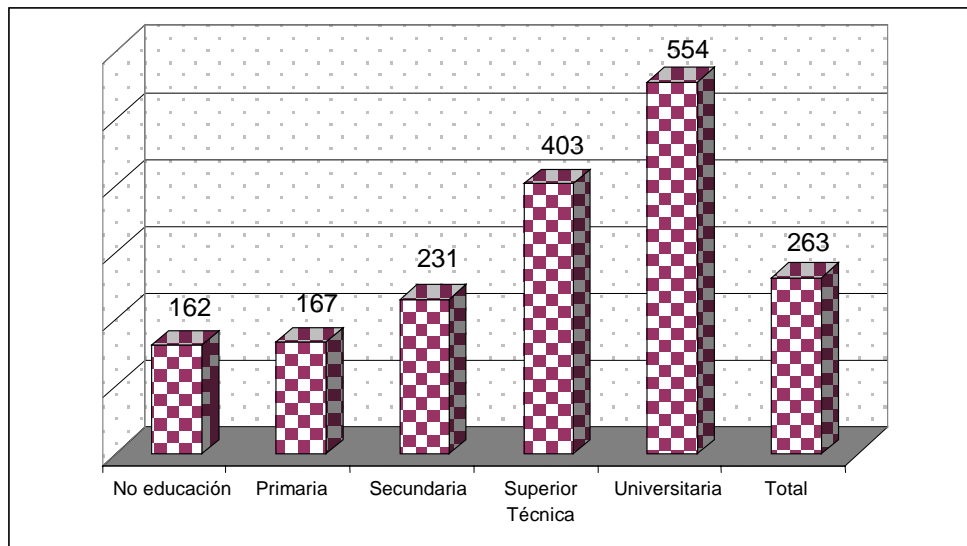
**Fuente:** Censo Nacional de Población 2000

(1) El total no es la suma de las categorías presentadas, debido a que incluye a la totalidad de la población y existen otras categorías que no son relevantes para el estudio.

La teoría micro-económica sugiere que las personas con mayores niveles de educación (mayor capital humano) perciben mayores ingresos debido a su más alta productividad (Becker, 1965). La relación positiva entre salarios y nivel de educación encontrada en los estudios sobre retornos de la educación (Psacharopoulos, 1995, Mincer, 1962), indica que la inversión en educación eleva significativamente los ingresos. A mayor años de estudios corresponde una mayor productividad, la que genera beneficios a las firmas y permite a los trabajadores aumentar sus ingresos y elevar su calidad de vida.

La **Gráfica 4-1** refleja la distribución de salarios por nivel de educación para la población económicamente activa mayor de 15 años. Aquellos con mayor instrucción perciben mayores ingresos. El promedio salarial de quienes tienen educación superior es mayor que el promedio de quienes no la tienen, sugiriendo que se puede esperar una tendencia en los jóvenes y trabajadores por obtener estudios universitarios o técnicos. Sólo el 21% de la población empleada tiene algún nivel de educación superior. De esta población, 49.6% tiene más de 3 años de educación universitaria, 33.9% menos de 4 años de educación universitaria, y 7.7% tiene formación técnica.

**Gráfica 4-1 Salarios por Nivel de Educación. Población Económicamente Activa Mayor de 15 Años (B/. Corrientes)**



**Fuente:** Encuesta de Hogares 2001 – Contraloría General de la República de Panamá. Elaboración propia.

El **Cuadro 4-3** indica que gran parte de los trabajadores por categorías de ocupación no han cursado estudios superiores, con excepción de la categoría profesionales, científicos y otros intelectuales (74.4% con educación superior). Resalta el porcentaje de trabajadores del sector público sin instrucción superior (44.1%) y los técnicos profesionales al nivel medio (57.7%).

Estos datos muestran que en Panamá se cumple la relación positiva entre salarios y nivel educativo de las personas. Sin embargo, la población educada es reducida y se concentra en algunos sectores y categorías específicas de ocupación. Una implicación es que aun cuando la relación entre ingresos y educación terciaria es positiva, ello no necesariamente se cumple para todos. Como se verá más adelante, hay sobreoferta de profesionales en varios campos.

**Cuadro 4-3 Población Económicamente Activa de 15 y más Años según Ocupación y Acceso a Educación Superior**

Ocupación	Sin Educación Superior	Con Educación Superior
Miembros del poder ejecutivo y legislativo, personal directivo de administración pública, empresa privada y organizaciones de interés social	44.1	54.9
Profesionales, científicos y otros intelectuales	20.3	74.4
Técnicos profesionales de nivel medio	57.7	42.3
Empleados de oficina	57.2	42.8
Trabajadores de servicios y vendedores de comercio y mercado	88.2	11.8
Trabajadores agropecuarios, forestales de la pesca y caza	97.6	2.4
Artesanos y trabajadores de minería, construcción, industria manufacturera, mecánica y ocupaciones afines	85.5	14.5
Operadores de instalaciones fijas máquina, montadores, conductores y operadores de máquinas móviles	88.9	11.1
Vendedores ambulantes, trabajadores de servicios no clasificados en otro grupo, obreros y jornaleros	94.4	5.6
Trabajadores de las fuerzas armadas y ocupaciones no identificadas o no declaradas	100.0	0.0

**Fuente:** Encuesta de Hogares 2001-2002. Contraloría General de la República, Panamá. Elaboración propia

## 2. Demanda de la Población por Educación Terciaria

La relación positiva entre educación terciaria e ingresos ha estimulado su demanda, lo cual se refleja en el crecimiento de la población universitaria en los últimos años. Esto también se explica por la expansión de las instituciones privadas.

En 1999 la población que acudía a las universidades públicas fue 64,927, lo que representa un incremento del 31.4% con respecto a 1995, equivalente a un crecimiento promedio anual de 7.06% (Ver **Cuadro 4-4**). Este incremento fue mayor en los centros particulares debido a su oferta de carreras de menor duración. En el año 1999, la población en estas universidades fue de 17,674 con un incremento del 120.5% equivalente a 21.86% de crecimiento anual.

En el año 2001, la universidad con mayor alumnado fue la Universidad de Panamá con 55.8% del total de matriculados, seguida por la Universidad Tecnológica (13.43%), la Universidad Autónoma de Chiquirí (7.96%), la Universidad Santa María la Antigua (4.8%), y la Universidad Especializada de las Américas (1.7%).

El **Cuadro 4-5** muestra la evolución de la matrícula para los años 2000-2001. En este periodo hubo un crecimiento total de 735,569 a 748,441 estudiantes. Desagregada por nivel de educación, el nivel primario se expande tanto en el sector particular como privado. La educación media muestra una conducta disímil disminuyendo en el sector particular y aumentando en el sector oficial. En las universidades hubo un aumento en la matrícula global explicado por un crecimiento de la Universidad de Panamá mayor que la baja en las matrículas de las universidades particulares. La educación de postgrado disminuye tanto en el sector particular como oficial. Estas conductas, especialmente el traslado desde el sector particular al público, pueden ser una consecuencia de la crisis económica asociada a los costos de matrículas, lo que puede cambiar si la economía retoma su crecimiento.

**Cuadro 4-4 Matriculados Universitarios.  
Entidades Públicas y Privadas Nacionales. 1990 – 2002**

Entidad	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Total Sector Oficial</b>	75,910	80,089	94,451	102,502	106,764	
Universidad de Panamá	49,424	52,656	55,642	59,894	64,927	67,345
Centros Reg. y Ext Doc.	14,698	16,065	17,406	20,364	23,444	26,649
Universidad Técnica de Panamá	12,171	13,076	13,882	14,990	15,219	
Centros Regionales	4,712	5,184	5,789	6,329	6,652	
UNACHI	6,300	6,940	7,480	8,742	9,565	
Centros Reg. y Ext Doc.	310	344	413	1,201	1,253	
UDELAS				1,054	1,379	3,006
<b>Total Sector Particular</b>	8,015	7,417	17,447	17,822	17,674	
USMA	6,603	6,057	5,898	5,727	5,982	
Extensiones Univ.	917	846	756	800	772	
Universidad del Istmo	1,412	1,360	1,675	1,875	1,413	
Otras Universidades (1)			9,874	10,220	10,279	

**Fuentes:** Dirección de Estadística Social de la Contraloría de la República  
Memorias Universidad de Panamá, 2000; Memorias UDELA 2000  
(1) Se refiere a la Universidad Latina, Universidad Latinoamericana de Ciencias Tecnología,  
Universidad Interamericana y Columbus University

**Cuadro 4-5 Matrícula Educación Primaria, Media y Universitaria. 2000-2001  
(Número de Personas)**

	2000	2001	Variación	
			Diferencia	%
<b>Total</b>	<b>735,569</b>	<b>748,447</b>	<b>12,878</b>	<b>1.8%</b>
<b>Particular</b>	<b>92,134</b>	<b>92,308</b>	<b>174</b>	<b>0.2%</b>
Primaria	37,810	39,615	1,805	4.8%
Media	37,576	36,743	-833	-2.2%
Universidades	14,700	14,482	-218	-1.5%
Otras Univ. Postgrado (*)	2,048	1,468	-580	-28.3%
<b>Oficial</b>	<b>643,435</b>	<b>656,139</b>	<b>12,704</b>	<b>2.0%</b>
Primaria	355,220	360,793	5,573	1.6%
Media	192,458	197,410	4,952	2.6%
U. de Panamá	92,973	95,162	2,189	2.4%
U. de Panamá postgrado	2,784	2,774	-10	-0.4%

**Fuente:** Ministerio de Educación  
(\*) Incluye Universidad Santa María la Antigua, Universidad del Istmo, Universidad Latinoamericana de Ciencias y Tecnología, Universidad Interamericana, Columbus University, y Universidad Latina.

El **Cuadro 4-6** muestra el número de matriculados por provincias. En el año 2001, la mayor cantidad de matriculados (36.5%) se concentró en la capital. Le siguen en importancia Veraguas (14.5%), Chiriquí (10.9%) Coclé (10.2%) y Herrera (9.03%). Tanto en Darién como en Kuna Yala no hay oferta de educación superior particular y en la provincia de Veraguas la oferta es mínima. Un fenómeno a destacar es la migración de estudiantes hacia la capital. A pesar de que las universidades de provincias ofrecen carreras que de alguna forma se ajustan a las necesidades locales, los jóvenes emigran con expectativas de mayores ingresos, entrando en carreras sobresaturadas con las cuales a menudo no consiguen empleo.

**Cuadro 4-6 Número de Matriculados. Entidades Públicas y Privadas Nacionales de Postmedia por Región. 2001**

Provincia	Oficiales	Particulares
Bocas del toro	1,228	79
Coclé	2,408	1,092
Colón	3,840	281
Chiriquí	3,694	700
Darién	309	-
Herrera	3,574	72
Los Santos	1,952	85
Panamá(1)	9,347	5,398
Veraguas	5,822	49
Kuna Yala	430	-

**Fuente:** Departamento de Estadística del Ministerio de Educación

(1) En la provincia de Panamá existen entidades de la Iglesia Católica con una matrícula de 1,360.

### 3. La Posición de los Sectores Desaventajados e Indígenas

Uno de los objetivos de desarrollo del país es brindar igualdad de oportunidades a todos sus habitantes. A pesar de que éste, más que un objetivo es un derecho de toda persona, los pobres y particularmente los grupos indígenas en Panamá no gozan de esta igualdad. Sus oportunidades son inapropiadas situándolos en una situación de exclusión y creando restricciones a su competitividad en el mercado laboral. La discriminación en el sistema que limita la entrada de esta población al mercado laboral, refuerza el apego de estos sectores a sus costumbres étnicas, los celos por proteger su cultura y la baja integración al resto de la sociedad. Sin embargo, más que reconocer la situación de exclusión que sufre la población indígena con respecto a la educación y el trabajo como un problema estructural de la sociedad, algunos la perciben como un problema de costumbres y prácticas.

El **Cuadro 4-7** contiene datos de la ENV 97 sobre tasas de alfabetización, años de instrucción, cobertura para los distintos niveles de educación e indicadores de eficiencia interna y de calidad para cada nivel educativo de acuerdo a ingreso, localización y área indígena. La tasa de alfabetización, muestra que los pobres, las personas en áreas rurales y los indígenas son quienes tienen menor alfabetización, con grandes disparidades entre géneros con menor alfabetización en las mujeres. En cuanto a los años de instrucción, medidos en años de educación completos para la población no pobre de 12 años y más, ésta tiene 9.5 años de instrucción comparado con 5.1 años para la población pobre.

Por su parte, la población pobre indígena, con 3.3 años de instrucción presenta nuevamente grandes disparidades entre los géneros con menor grado de instrucción en las mujeres.

**Cuadro 4-7 Indicadores de Capital Educacional, Cobertura y Eficiencia**

	No Pobre	Pobre	Pobre urbano	Pobre rural	Pobre indígena
<b>Capital educacional:</b>					
Alfabetización (a)	97%	83%	94%	86%	62%
Años de instrucción (b)	9.5	5.2	7	5.1	3.3
<b>Cobertura actual: (c)</b>					
Pre-escolar	68%	26%	46%	23%	14%
Primaria	95%	90%	92%	91%	83%
Secundaria	82%	37%	60%	37%	16%
Superior	31%	3%	7%	2%	0%
<b>Eficiencia interna y calidad:</b>					
Tasa de repitencia - Primaria	4%	9%	10%	8%	12%
Tasa de repitencia - Secundaria	8%	9%	11%	8%	4%
Sin libros - Primaria	4%	29%	7%	24%	61%
Sin libros - Secundaria	5%	12%	9%	12%	19%

**Fuente:** ENV de Panamá, 1997.

- (a) Porcentaje de mayores de 9 años que saben leer y escribir.
- (b) Promedio de años de educación completos educación para aquellos de 12 años y más.
- (c) Tasas de matrícula neta.

Las cifras de cobertura para los distintos niveles educativos son de particular importancia. Hay grandes disparidades en la cobertura de educación media y superior entre la población no pobre y pobre. La cobertura en educación secundaria para la población no pobre es de 82% y el de la población pobre es sólo 37%. Según el MEDUC, la cobertura en educación secundaria para la población no pobre se considera una cobertura integral (es decir, no constituye una prioridad), mientras que para la población pobre representa baja cobertura y es una prioridad para el sector educación.

Estas diferencias se agudizan en la educación superior en donde la cobertura de la población no pobre es de 31%, siendo nuevamente considerada una cobertura integral, mientras que para la población pobre alcanza sólo 3% siendo una prioridad urgente. Es importante resaltar que las estadísticas de eficiencia interna muestran diferencias en las tasas de repitencia entre los sectores pobre y no pobre, tanto al nivel primario como secundario. A su vez, hay grandes diferencias en la población sin libros en primaria y secundaria entre la población pobre y no pobre. Tanto disminuir las tasas de repitencia en la población pobre como mejorar su acceso a materiales educativos debe ser considerado como una prioridad para aumentar la equidad y la eficiencia interna del sector de educación de Panamá.

El **Cuadro 4-8** muestra las desigualdades en educación según quintiles de ingreso per cápita del hogar. Sólo el 0.5% de la población del quintil de ingresos más bajo tiene algún año de educación superior, comparado con el 42% del quintil de ingresos más alto. Los años promedio de educación del quintil más alto es 3.3 veces mayor que el quintil más bajo. Estas disparidades se mantienen al comparar los dos quintiles más altos. La diferencia de años promedio de educación entre los grupos es

de 2.8 años en favor del quintil más alto, el cual duplica la proporción de personas con algún año de educación universitaria.

**Cuadro 4-8 Educación por Quintil de Ingreso per Capita del Hogar**

Años de Educación Total de la Población	Ingreso per cápita del hogar					
	Total País	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Sin Instrucción	10.4	33.5	13.7	8.6	4.0	2.4
Primaria Incompleta	15.7	28.6	25.1	15.6	11.8	5.7
Primaria Completa	21.3	27.5	29.0	26.2	19.3	10.7
1-3 años de Secundaria	15.8	6.5	17.0	20.2	19.6	13.3
4-6 años de Secundaria	19.2	3.4	12.8	20.5	25.8	25.5
Algún año Universitario	17.7	0.5	2.4	8.9	19.4	42.4
Años de Educación Promedio	8.2	3.6	5.8	7.6	9.2	12.0

*Fuente: ENV de Panamá, 1997.*

Esto lleva a concluir que el ingreso familiar es un determinante fundamental de acceso a la universidad y que las personas de mayores ingresos demandan en mayor medida servicios de educación superior.<sup>(2)</sup> Existe también un efecto de cohorte en el acceso a la educación superior. Según cifras del Censo de Población y Vivienda del 2000, el promedio de escolaridad en la población de 25-29 años es de 9.7 años, mientras que en la población entre 45-49 es de 8.5 años, y se reduce a 6.8 años en la población de 55-59 años y a 6.1 años en aquellos entre 65-69 años. Según cifras del Banco Mundial (2002b), se espera que un joven que ingresa hoy al sistema educativo complete en promedio 12 años de educación si es hombre y 13 años de educación si es mujer. Para aprovechar esta ventana de oportunidad asociada a las cohortes es importante mantener una política de refuerzo en los beneficios que reciben los alumnos con mayores necesidades socioeconómicas.

Al considerar a los grupos étnicos (ver **Cuadro 4-9**), surgen aspectos que inciden negativamente en el desarrollo de la educación de los 50,000 estudiantes indígenas que acceden al sistema, aumentando su riesgo de deserción escolar y disminuyendo la probabilidad de acceso a la educación superior. Sus condiciones socioeconómicas son críticas, con amplios sectores ubicados en áreas de extrema pobreza con un alto nivel de analfabetismo y desnutrición. Ellos sufren también mayor deserción escolar por razones económicas, incluyendo la falta de recursos del hogar para financiar la educación, y el abandono escolar para suplir el ingreso familiar. Estas carencias, se reflejan en un aparente menor interés en los estudios -quizá asociado al menor valor asignado a la educación por los padres-, y en mayores problemas familiares que inciden negativamente en el desempeño escolar.

**Cuadro 4-9 Estadísticas Descriptivas. Comarcas Indígenas**

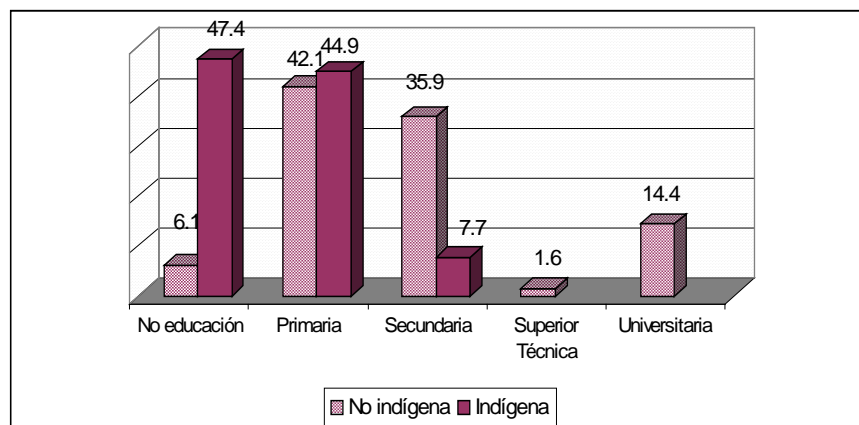
Provincias	Comarcas	Nº de Centros Educativos	Matrícula Estudiantil	Nº de Docentes	Matrícula por Docente	Estudiantes Desertores
Bocas del Toro	Ngabe	198	18,999	684	28	1,362
Chiriquí	Ngabe	123	17,351	595	29	927
Darién	Emberá	73	3,933	267	15	256
Panamá	Kuna	12	772	33	23	28
Veraguas	Ngabe	20	1,348	55	25	40
Kuna Yala	Kuna	44	7,291	477	15	299
<b>Total</b>		<b>470</b>	<b>49,694</b>	<b>2,111</b>	<b>24</b>	<b>2,912</b>

**Fuente:** Ministerio de Educación

La educación en las áreas indígenas enfrenta otras limitaciones de distinto tipo. Una falta de inversión y poca definición del presupuesto nacional en favor de estos sectores limita el desarrollo de proyectos y programas educativos, culturales y deportivos en las comarcas y regiones indígenas. La docencia se imparte en español sin currículos, textos, y métodos de enseñanza contextualizados a la realidad socio cultural indígena. La incidencia de la pobreza extrema y desnutrición se refleja en el alto porcentaje de fracasos, reprobación y deserción escolar. Las escuelas no cuentan con recursos y medios de aprendizajes. La mayor parte de la infraestructura escolar es inadecuada e incompleta, con clases multigrados y unidocentes reforzando la falta de equidad y calidad. Además, en éstas áreas hay una baja oferta de educación secundaria lo cual limita el acceso a la educación terciaria. Todo ello, resulta en una menor cobertura, especialmente en secundaria y superior, reforzando las inequidades en el acceso a estos niveles. Establecer programas y destinar recursos para retener a los niños y adolescentes, especialmente a los de origen indígena, son políticas que tendrían un alto retorno social y privado a la luz del rendimiento que años adicionales de educación tienen en los ingresos futuros.

Para enfrentar los obstáculos estructurales en la sociedad panameña, algunas universidades, como la Universidad de Panamá, mantienen Centros Regionales donde la población indígena puede acceder a la educación superior con profesores de su etnia y lenguaje. El control de estos centros está a cargo de la comunidad en donde el Cacique tiene un papel central, mientras que la normatividad están a cargo de la universidad. No obstante, tras este esquema hay problemas culturales importantes. Así, por ejemplo, los Caciques deciden lo qué estudian los jóvenes de su comunidad. Si bien hay un beneficio en que ello toma en consideración la realidad local, una desventaja es que las decisiones no están basadas en la realidad del mercado laboral más allá de la zona local a pesar de la alta migración hacia sectores urbanos. Un resultado es que los egresados no obtienen empleo en sus comunidades y emigran dejando de lado lo aprendido para dedicarse a tareas más rentables. Además de los factores culturales que afectan estas decisiones sobre educación, su preparación académica es inferior al promedio. La **Gráfica 4-2**, exhibe el nivel de educación máximo promedio que alcanza un indígena.

**Gráfica 4-2 Niveles de Educación por Grupo Étnico**

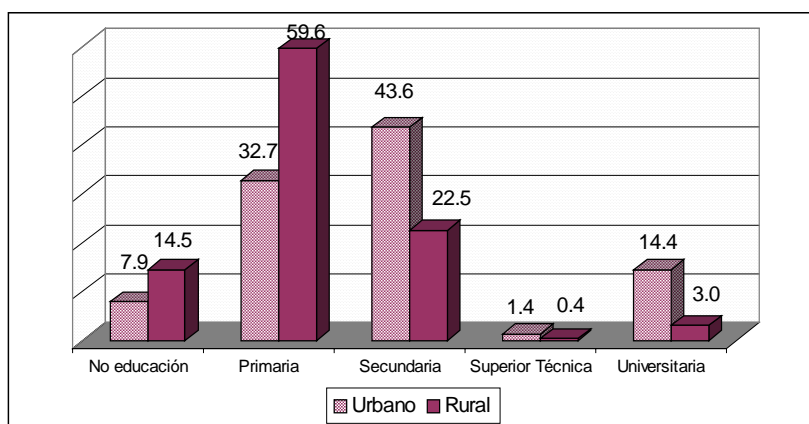


**Fuente:** Encuesta de Hogares 2001 – Elaboración propia.

Gran parte de esta población (47.4%) no tiene educación impactando negativamente en su inserción al trabajo y el ingreso para satisfacer necesidades básicas. La falta de instrucción terciaria o superior en la población indígena crea desventajas entre sus jóvenes para obtener trabajo profesional. Esto, sin embargo, afecta a la población rural en general. La **Gráfica 4-3** muestra que los residentes en zonas rurales reciben menos educación que aquellos en zonas urbanas. El nivel más alto promedio aprobado por un individuo en el sector rural es educación primaria, comparado con secundaria en el urbano.

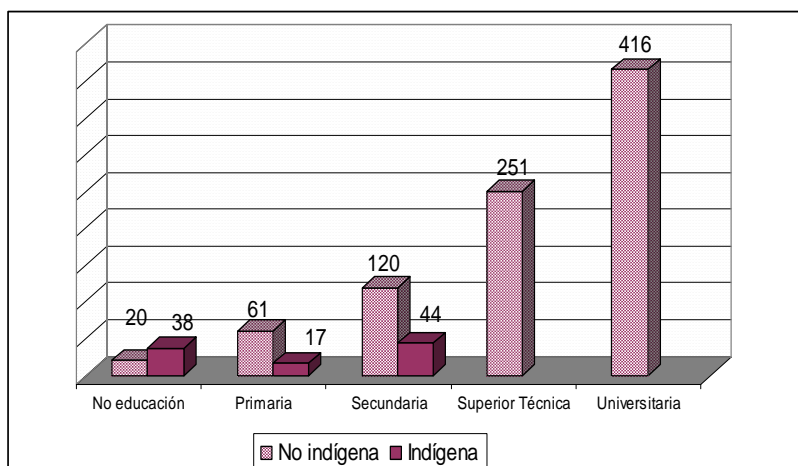
El bajo nivel educativo de estos grupos se traduce en bajos niveles de salarios. La **Gráfica 4-4** compara los niveles de salario de la población indígena y no indígena según niveles educativos, cumpliéndose la hipótesis de que a mayor nivel de educación mayor retribución. Esto, a su vez, revela la difícil situación de la población indígena al tener como grado de instrucción máximo la educación básica. El salario máximo promedio de un indígena con secundaria completa es de B/.43.9 comparado con B/.120 de un no indígena con el mismo nivel de educación, y B/.415.6 para un egresado de la universidad. Esto muestra tanto las brechas en educación como en la retribución al trabajo.

**Gráfica 4-3 Niveles de Educación por Área de Residencia**



**Fuente:** Encuesta de Hogares 2001 – Elaboración propia.

**Gráfica 4-4 Ingresos Promedio según Nivel de Instrucción y Grupo Étnico (B/. Corrientes)**



**Fuente:** Encuesta de Hogares, Dirección de Estadística y Censo. Elaboración propia.

El **Cuadro 4-10** ofrece otros detalles con respecto a la población indígena. La actividad con el mayor número de trabajadores indígenas es la agropecuaria y forestal (82.3%), seguida por el trabajo artesanal, la construcción, y la minería. El incremento real de la mano de obra indígena entre 2001 y 2002 (hombres y mujeres) fue 0.94%, ya que en muchos sectores su participación disminuyó.

Más del doble de mujeres se dedican a labores artesanales, contrariamente al caso del trabajo agropecuario y forestal. Hay también actividades que no reportan participación femenina. Estas son las de técnicos profesionales de nivel medio, empleados de oficina y operadores de instalaciones fijas y maquinaria, es decir mano de obra medianamente calificada. Otro detalle relevante es que del total de la población indígena sólo el 0.74% reporta no trabajar, la mayoría hombres. La población indígena concentra el menor nivel educativo teniendo grandes restricciones de acceso a la educación superior y al mercado de trabajo, poniendo en duda los esfuerzos por superar la pobreza a la fecha.

**Cuadro 4-10 Población Económicamente Activa Indígena de 15 y más Años. Por Sexo, según Ocupación. Encuesta de Hogares. Agosto 2001 y 2002**

Ocupación	Población Económicamente Activa de 15 y más años de edad (1)						Variaciones		
							Agosto 2002 ( P )		
	Agosto 2001( R )			Agosto 2002 ( P )			Agosto 2001 ( R )		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>	<b>62,370</b>	<b>44,116</b>	<b>18,254</b>	<b>62,692</b>	<b>47,377</b>	<b>15,585</b>	<b>592</b>	<b>3,261</b>	<b>-2,669</b>
Miembros del poder ejecutivo y legislativo, directivos administración pública, empresa privada y organizaciones de interés social	292	292	---	390	312	78	96	20	78
Profesionales, científicos y otros intelectuales	730	438	292	1,091	779	312	361	341	20
Técnicos profesionales de nivel medio	730	730	---	467	467	---	-263	-263	---
Empleados de oficina	365	146	216	78	78	---	-287	-68	-219
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	2,072	1,315	1,387	2,416	1,091	1,325	-286	-224	-62
Trabajadores agropecuarios, forestales, pesca y Caza	49,808	39,150	10,658	51,619	41,611	10,208	2,011	2,461	-450
Artesanos y trabajadores de minería, construcción, industria manufacturera, mecánica y afines	6,502	1,023	5,479	4,987	1,637	3,350	1,515	614	-2,129
Operadores de instalaciones fijas máquina, montadores, conductores y operadores de máquinas móviles	219	219	---	312	312	---	93	93	---
Vendedores ambulantes, trabajadores de servicios no clasificados, obreros y jornaleros	730	511	219	935	779	156	205	268	-63
Trabajadores de las fuerzas armadas y ocupaciones no identificadas o no declaradas	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Nunca han trabajado	292	292	---	467	311	156	175	19	156

**Fuente:** Encuesta de Hogares 2001-2002. Contraloría General de la República, Panamá

( 1 ) Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes de agosto de cada año. Excluye a los residentes permanentes de las viviendas colectivas

( P ) Cifras preliminares ( R ) Cifras revisadas

#### 4. La Oferta de Educación Terciaria

El modelo universitario actual, centrado en la licenciatura, se caracteriza por la masificación de la educación superior universitaria y carreras en campos profesionales y laborables aparentemente saturados. El **Cuadro 4-11** presenta un perfil de la oferta de carreras para universidades con información disponible sobre los últimos años. La matrícula, entre 1997 y 2001, aumentó paulatinamente, con un mayor incremento en 1998 de 12.12% con respecto al año anterior. Si bien en el 2001 se registró un descenso, aún se aprecia una tasa de crecimiento del 6.54% anual.

De los casos reportados en el Cuadro 4-11, la mayoría de los alumnos opta por carreras de ingeniería y negocios (Economía, Administración de Empresas y Contabilidad), habiendo más universidades sobre todo privadas que ofrecen estas últimas carreras. En los datos para el año 2000, el área de administración (Administración de Empresas y Contabilidad, Administración Pública y Ciencias de la Administración) concentra un 15.5% de la matrícula total, siendo Administración de Empresas y Contabilidad (10.3%) la de mayor oferta por universidades. Esto puede responder a la búsqueda de un empleo fijo y estable, particularmente si se asocia con oportunidades percibidas en el sector público y con expectativas de mayor estabilidad laboral en dicho sector. Sin embargo, ello levanta serias interrogantes respecto a la capacidad de absorción del mercado laboral en estas carreras.

**Cuadro 4-11 Matrícula en Universidades según Facultad. Primer Semestre. 1997-2001**

Universidad y Facultad	Matrícula				
	1997	1998	1999	2000 (R)	2001 (P)
<b>TOTAL</b>	<b>91,451</b>	<b>102,502</b>	<b>109,148</b>	<b>118,502</b>	<b>119,815</b>
<b>Universidad de Panamá</b>	<b>55,642</b>	<b>59,894</b>	<b>65,225</b>	<b>69,156</b>	<b>66,846</b>
<b>Facultades</b>	38,236	39,530	41,781	42,507	38,509
Administración de Empresas y Contabilidad	9,513	10,489	10,408	10,269	7,605
Administración Pública	3,598	3,262	3,928	4,064	3,928
Arquitectura	2,714	2,851	2,873	2,745	2,842
Bellas Artes	612	477	567	562	574
Ciencias Agropecuarias	954	887	995	1,025	1,016
Ciencias de la Educación	1,525	3,302	3,338	3,255	3,206
Ciencias Naturales y Exactas	2,998	1,063	1,509	1,563	1,103
Comunicación Social	2,910	2,999	3,239	3,141	2,991
Derecho y Ciencias Políticas	1,882	2,994	3,140	3,100	2,801
Economía	2,925	2,017	2,465	2,957	2,988
Enfermería	813	819	829	744	637
Farmacia	638	603	659	666	673
Humanidades	4,821	5,153	4,887	4,770	4,676
Medicina	1,007	1,132	1,249	1,358	1,461
Medicina Veterinaria	50	86	111	118	127
Odontología	370	356	351	359	322
Post-grado	906	1,040	1,233	1,811	1,559
<b>Centros Regionales y Extensiones Docentes</b>	17,406	20,364	23,444	26,649	28,337
<b>Universidad Tecnológica de Panamá</b>	<b>13,882</b>	<b>14,990</b>	<b>15,219</b>	<b>15,735</b>	<b>16,102</b>

<b>Facultades</b>	8,093	8,661	8,765	9,117	9,242
Ingeniería Civil	1,068	1,222	1,315	1,454	1,421
Ingeniería Eléctrica	1,641	1,733	1,740	1,773	1,771
Ingeniería Industrial	1,820	1,879	1,935	1,979	1,930
Ingeniería Mecánica	522	624	604	592	677
Ingeniería de Sistemas de Computaciones	2,621	2,707	2,503	2,558	2,638
Post-grado	421	496	668	761	805
<b>Centros Regionales</b>	5,789	6,329	6,454	6,618	6,860
<b>Universidad Autónoma de Chiriquí</b>	<b>7,480</b>	<b>8,742</b>	<b>9,651</b>	<b>9,257</b>	<b>9,540</b>
<b>Facultades</b>	7,067	7,541	8,398	7,850	8,147
Administración de Empresas y Contabilidad	1,859	1,958	1,991	1,911	2,000
Administración Pública	774	690	710	758	710
Ciencias Naturales y Exactas	392	621	693	692	693
Comunicación Social	304	465	540	501	550
Derecho y Ciencias Políticas	314	367	558	511	558
Economía	348	488	620	529	572
Ciencias de la Educación	1,294	1,394	1,549	1,410	1,489
Enfermería	188	249	312	264	305
Humanidades	1,528	1,236	1,279	1,054	1,066
Post-grado	66	73	146	220	204
<b>Centro Regional y Extensión Docente</b>	413	1,201	1,253	1,407	1,393
<b>Universidad Especializada de las Américas</b>	-	<b>1,054</b>	<b>1,379</b>	<b>1,736</b>	<b>2,039</b>
<b>Universidad Santa María La Antigua</b>	<b>5,898</b>	<b>5,727</b>	<b>5,982</b>	<b>5,626</b>	<b>5,753</b>
<b>Facultades</b>	5,142	4,927	5,210	4,927	5,040
Ciencias Administrativas	1,814	1,689	1,708	1,345	1,321
Ciencias Naturales y Exactas	1,792	1,705	1,825	1,847	1,910
Derecho y Ciencias Políticas	716	721	808	781	837
Humanidades y Ciencias Religiosas	65	91	100	99	96
Ciencias Sociales	427	377	344	313	295
Post-grado	328	344	425	542	581
<b>Extensiones Universitarias</b>	756	800	772	699	713
<b>Otras Universidades (1)</b>	<b>11,549</b>	<b>12,095</b>	<b>11,692</b>	<b>16,992</b>	<b>17,526</b>

**Fuentes:** Departamentos de Estadística: Ministerio de Educación, Universidad de Panamá, Universidad Tecnológica de Panamá, Universidad Autónoma de Chiriquí, Universidad Santa María La Antigua, Universidad del Istmo, Universidad Latina, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Universidad Interamericana, Columbus University, Florida State University, Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior, University of Louisville, Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá, Universidad de La Paz, Nova Southeastern University Panamá, Universidad Abierta y a Distancia de Panamá y Universidad de Cartago

(1) En el año 1997 se refiere a la Universidad del Istmo, Universidad Latina, Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, Universidad Interamericana y Columbus University. A partir del año 2000 se incluye además, Florida State University, Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior, University of Louisville, Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá, Universidad de La Paz, Nova Southeastern University Panamá, Universidad Abierta y a Distancia de Panamá y Universidad de Cartago

(R) Revisado (P) Proyectado

Una preocupación similar surge al examinar la oferta en carreras en las áreas de ciencias sociales, humanidades y Derecho, las cuales en su conjunto representan 11.5% de la matrícula. La carrera de Derecho, por ejemplo concentra un 3.3% de la matrícula total comparado con 2.9% en el área genérica de carreras medicas (Medicina, Enfermería, Odontología y Farmacia) o de las Ciencias Naturales y Exactas (3.7%). Si se agrupa a las ingenierías éstas representan una importante tendencia en las preferencias. Tomando sólo estos casos como un elemento indicativo de la distribución de la oferta surge serias reservas sobre su impacto potencial dadas las condiciones en el mercado laboral, y sobre la forma en que la oferta se ajusta a los requerimientos del desarrollo nacional.

## 5. La Demanda desde el Mercado de Trabajo

Una aproximación indirecta al perfil de la demanda desde el mercado de trabajo es el número de plazas laborales ofrecidas que aparecen en los diarios. El **Cuadro 4-12** muestra la demanda de profesionales en el año 2001. Para fines prácticos el Cuadro está desagregado por especialidad solicitada. La carrera con mayor demanda es la de Mercadeo representando casi el 24% del total de los requerimientos del mercado. Le siguen Administración de Empresas (10.2%), Contabilidad (9.9%), Secretariado (9%) y Programación y Análisis de Sistemas (5.4%). No obstante, si se agrupan las ingenierías estas profesiones muestran la mayor demanda (15.3%), lo mismo sucede con Medicina. A pesar de que estos datos son sólo una aproximación a la realidad laboral, pueden considerarse como un indicador útil de referencia general.

**Cuadro 4-12 Demanda de Profesionales Descritas en los Diarios.  
Según Ciencias y Carreras. 2001 <sup>1/</sup>**

Carreras	Total	Carreras	Total
Mercadeo	251	Diseño de interiores	3
Administración de empresas	108	Técnico en electrónica	3
Contabilidad	105	Ingeniería de telecomunicaciones	3
Secretaría	95	Ingeniería de alimentos	3
Programación y análisis de sistemas	57	Español	3
Ingeniería Industrial	48	Tecnología Industrial	2
Ingeniería mecánica	31	Matemática	2
Secretaría bilingüe	27	Estadística	2
Ingeniería eléctrica	26	Urgencias Médicas	2
Medicina general	22	Médico Dermatólogo	2
Finanzas	20	Nefrología	2
Ingeniería civil	18	Oftalmología	2
Técnico en mecánica	14	Tecnología Médica	2
Ingeniería electro-mecánica	10	Veterinaria	2
Técnico en mecánica de refrigeración	10	Ingeniería ambiental o ecosistema	2
Diseño gráfico	10	Administración de aduana	1
Ingeniería de sistema computacionales	10	Administración bancaria	1
Enfermería	10	Administración de mercadeo y publicidad	1
Banca	9	Trabajo social	1
Publicidad	9	Periodismo	1
Recursos Humanos	9	Profesor de primaria	1
Arquitectura	9	Ingeniería ambiental	1
Farmacia	9	Ingeniería de soldadura	1

Química	8	Gastroenterología	1
Profesor de inglés	8	Administrador de clínica	1
Derecho y ciencias políticas	7	Asistente dental	1
Técnico en electricidad	7	Electrocardiografía	1
Relaciones públicas	6	Optometría	1
Técnico en radiología médica	6	Tecnología de alimentos	1
Ingeniería informática	5	Nutricionista	1
Administración de recursos humanos	4	Patología	1
Ingeniería industrial administrativa	4	Odontología	1
Economía	4	Ginecología – Obstetra	1
Ingeniería electrónica	4	Artes	1
Técnico en mecánica industrial	4	Artes industriales	1
Laboratorista	4	Educación física	1
Ingeniería agronómica	4	Ingeniería agronómica en suelo	1
Biología	4	Ingeniería zootecnista	1
Turismo	3		
		<b>Total</b>	<b>1,057</b>

**Fuente:** Departamento de Aprovechamiento de Recursos Humanos. Proyecto “El diario de los profesionales”.

1/ Información publicada en los diarios de la localidad desde el mes de enero hasta el mes de diciembre de 2001

El **Cuadro 4-13** muestra la demanda de graduados universitarios y técnicos en cada sector estratégico. El mayor requerimiento está en “comercio de automotores y electrodomésticos”, seguido por “enseñanza”. Otro sector de alta demanda es administración pública.

Las carreras relacionadas con el trabajo empresarial (Mercadeo, Ingeniería, Administración de Empresas, Contabilidad, etc.) son las más requeridas en el mercado, lo cual fue confirmado por representantes del sector privado. Los puestos de trabajo por sectores estratégicos con mayor crecimiento entre 1997 y 2000 son: construcción, comercio de automotores y electrodomésticos, transporte y comunicaciones, intermediación financiera, actividades inmobiliarias y de alquiler, y enseñanza. A pesar de que estos sectores pueden haber crecido por aspectos coyunturales, hay consenso sobre que son otros los que tendrán mayor crecimiento en el país. Un ángulo clave al respecto es la capacidad en el sistema de educación terciaria para ajustar la planificación de su oferta a la demanda prospectiva a mediano y largo plazo, sobre todo en las áreas prioritarias de los planes de desarrollo nacional.

**Cuadro 4-13 Demanda de Graduados Universitarios y Técnicos Calificados<sup>1/</sup> Según Sectores Estratégicos. 2000, 1999 y 1997 <sup>2/</sup>**

Actividad Económica	2000			1999			1997		
	Vocac	Univ	Total	Vocac	Univ	Total	Vocac	Univ	Total
<b>Total</b>	<b>20,032</b>	<b>220,138</b>	<b>940,108</b>	<b>22,822</b>	<b>214,193</b>	<b>961,403</b>	<b>22,843</b>	<b>190,829</b>	<b>909,055</b>
Agricultura, caza y silvicultura	584	4,224	149,844	255	3,718	157,180	451	2,871	159,865
Pesca	132	268	9,696	226	292	10,448	---	213	9,671
Explotación de minas y canteras	---	215	766	---		936	108	358	2,020
Industrias manufactureras	3,531	15,570	86,881	4,311	16,687	94,002	5,530	15,430	96,227
Suministro de electricidad, gas y agua	131	1,820	6,428	197	2,381	6,968	357	2,376	9,085
Construcción	2,053	8,400	69,155	1,599	8,383	72,992	2,345	7,699	59,570
Comercio por mayor y menor Reparación de automotores, efectos personales y enseres domésticos	4,907	38,824	180,064	5,820	36,014	182,704	4,778	32,956	168,146
Hoteles y restaurantes	589	4,122	34,551	985	5,491	39,481	937	4,251	34,161
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,347	19,153	71,709	2,047	18,371	73,033	1,897	15,091	62,117
Intermediación financiera	270	17,567	26,293	262	15,185	23,909	352	14,212	22,797
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	524	18,119	37,502	414	20,249	39,447	423	12,260	28,596
Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria	1,009	24,062	70,345	1,896	24,631	68,131	1,893	24,827	69,150
Enseñanza	710	39,044	55,729	303	34,942	50,209	263	31,219	48,090
Actividades servicios sociales y salud	474	17,396	32,247	1,321	16,320	30,834	306	14,857	28,815
Otras actividades sociales y de salud	1,714	9,135	54,732	2,221	9,064	57,543	2,078	7,991	52,793
Hogares privados con servicio doméstico	1,057	1,343	53,190	965	946	51,189	1,030	630	52,150
Organizaciones y órganos extraterritoriales	---	876	876	---	1,519	2,397	95	3,588	5,802

**Fuente:** Censo Nacional de Población y Vivienda. 1997, 1999 y 2000. Contraloría General de la República

(1) Se entiende por Vocacional la demanda de técnicos calificados.

(2) Excluye áreas especiales indígenas y los residentes permanentes en viviendas colectivas.

A continuación, y como ilustración, se discuten las consultas efectuadas para conocer los requerimientos y la visión de los empresarios del sector privado sobre el nivel educativo de los profesionales, y sobre el nivel de las universidades e instituciones de formación técnica. Las consultas fueron hechas a líderes en tres sectores económicos estratégicos banca, turismo y la industria manufacturera y a una firma evaluadora y reclutadora de personal profesional.

## 5.1 El Sector Bancario

Dada la importancia del sector bancario en Panamá se estimó que este sector es un actor importante que genera una demanda laboral por profesionales de calidad para satisfacer las expectativas de

instituciones mayormente extranjeras. En la práctica, la prioridad de acceso a puestos de trabajo en este sector se da a egresados de universidades extranjeras, principalmente norteamericanas. Esta preferencia obedece a que se ve a estos egresados como capaces de un trabajo intenso y voluminoso bajo presión; con capacidad de resolver problemas en un marco competitivo y, el argumento más sólido, con habilidades para manejar información de la Internet y bases de datos de mercado.

El dominio del Inglés, es un primer criterio de selectividad junto con el manejo de tecnología de la información y de paquetes de procesamiento de datos. La experiencia previa empresarial, aún cuando no necesariamente en la banca es también un criterio clave. Estas características ponen en desventaja al profesional local quien presenta limitaciones para comunicarse con claridad y precisión, muestra una capacidad analítica poco desarrollada resultado de su formación memorística, y no muestra capacidad para trabajar en equipo y bajo presión. Esto sugiere que el tipo de reforma educativa que se necesita debe considerar estos aspectos como parte de la formación profesional.

El sector bancario es uno de los más exigentes en la contratación de personal. Ello se debe a que el sector financiero trabaja con capital extranjero, con estándares profesionales elevados y compitiendo con profesionales de otros países por puestos en Panamá. La cultura empresarial del sector tiene una visión orientada al cliente, dimensión que el sistema educativo superior no desarrolla en los profesionales. Para mejorar el nivel académico y la formación profesional local, los docentes universitarios deberían combinar la enseñanza con experiencias en el sector privado, y la admisión de estudiantes debería ser más exigente sobre todo en el nivel de maestría. Obtener un puesto de trabajo a menudo depende de la universidad de la cual procede el candidato. Dado que un elemento crítico deficitario en los universitarios locales es la visión de excelencia profesional y servicio al cliente, el sector bancario hace inversiones significativas para reforzar la cultura empresarial. El Banco General de Panamá, por ejemplo, invierte aproximadamente B/.600 mil en capacitación, de los cuales B/.100 mil son para formar al cuerpo técnico en sistemas y computación.

A pesar de esta imagen sobre la educación superior, existen instituciones que poseen buena reputación en el sector bancario. Se considera que la UTP es la mejor, seguida por la USMA, la ULACIT, la Universidad del Istmo y Louisville University. Entre ellas hay preferencia por las carreras de ingeniería industrial, ingeniería de sistemas y banca y finanzas. Por su parte, la imagen de la Universidad de Panamá, es baja.

En general, se considera que desde la educación básica el panameño promedio no es formado con una mentalidad competitiva y actitud empresarial que lo lleve a buscar independencia económica. Las universidades no llenan algunos vacíos claves tales como el conocimiento básico de Inglés e informática. El nivel académico de las instituciones locales es limitado, sacrificando estándares de calidad por un mayor número de alumnos produciendo egresados sin habilidades y capacidades de competir en un mercado de crecientes exigencias.

## **5.2 El Sector Turismo**

El sector turismo ha surgido como una veta de crecimiento del país y como una opción importante de generación de empleo. Se espera que, a corto plazo, el aumento de las empresas transnacionales de turismo y el impulso a la inversión hotelera generen una mayor demanda laboral. Actualmente, este sector crece por impulso de capitales extranjeros (centrados en la construcción de *resorts*) y por capitales nacionales guiados por el ejemplo de cómo Costa Rica explota sus recursos naturales.

En el pasado, el turismo tuvo como orientación atender a las personas de negocios dada la posición estratégica de Panamá en el comercio y transporte de carga. Hoy ha surgido el turismo vacacional con la construcción de hoteles como el Canal Village, Decamerón, Barceló y Meliá que son líderes internacionales en el concepto de *Resort*. El Gamboa Resort Hotel, por ejemplo, es de capitales Panameños y parte del grupo propietario de otros dos hoteles cinco estrellas y edificios residenciales.

Una percepción sobre la oferta laboral de profesionales en este sector es su falta de calidad y escasa experiencia empresarial privada. La formación recibida en instituciones locales es teórica, centrada en la administración hotelera, y basada en conocimientos sobre realidades ajenas a Panamá. Los títulos profesionales no reflejan un conocimiento especializado, al extremo de que las instituciones educativas locales desconocen el funcionamiento de los diferentes tipos de empresas y servicios del mercado turístico, incluyendo el ecológico. Esto se agrava por el hecho que los egresados no dominan el idioma Inglés, herramienta vital en el ramo y apreciada por los empleadores privados. Ello lleva a los empresarios a seleccionar sólo personal de algunas instituciones, tales como la Universidad Latina, la USMA, la Universidad del Istmo, la Columbus University, y la Inter Americana.<sup>(3)</sup>

Parte de los problemas en este rubro es, también, la baja calidad docente en los centros de formación quienes carecen de experiencia en empresas del ramo hotelero y / o turístico, los hábitos de trabajo de los egresados quienes muestran una tendencia a mantener horarios de oficina, y la falta de una actitud de servicio. Estos son puntos a considerar para mejorar la conexión entre el sistema educativo superior y el mercado laboral. Ello permitiría crear nexos con las firmas, las que a su vez serían los canales de interacción para los alumnos con el mundo del turismo. Una consecuencia de la falta de atención a esta problemática es que los puestos estratégicos no son ocupados por profesionales egresados de entidades panameñas.<sup>(4)</sup>

Sin embargo, a pesar de los problemas educativos señalados, el sector turismo es un importante generador de empleo.<sup>(5)</sup> La opinión desde este sector es similar a la del sector bancario con respecto a las limitaciones de los profesionales locales y las instituciones responsables de su formación. Para revertir esta situación, es necesario mejorar la planta docente, incorporar a ella profesionales con experiencia en el sector, cambiar las metodologías de enseñanza limitando las clases intramuros a su mínima expresión y enriqueciendo la formación práctica. La formación ética, personal y de visión de servicio debe ser resaltada.

### **5.3 La Industria Manufacturera**

La percepción desde la industria manufacturera es que en el sector privado existen reservas sobre la educación universitaria sin suficiente control de calidad, percibiéndose una expansión de instituciones que forman profesionales sin asegurar una calidad mínima de sus currículos y prácticas de enseñanza. Se percibe que la Universidad de Panamá, por ejemplo, realiza esfuerzos por mejorar sus niveles pero está lejos de lograr los niveles de las universidades privadas de mayor antigüedad. Estas tienden a enfatizar métodos de trabajo en equipo para preparar a los estudiantes para la vida empresarial o laboral, motivándolos para desarrollar un espíritu emprendedor. Mientras que en ellas hay estrategias para atraer docentes de experiencia, los docentes de la Universidad de Panamá son vistos como carentes de interacción con el mercado y con bajos niveles de publicaciones e investigación.

Otro problema señalado es la tendencia entre la juventud graduada a buscar puestos de trabajo que aseguren un ingreso y una posición permanente. Hay una notable falta de espíritu competitivo que los empuje a perfeccionarse. Se señaló también problemas relacionados con la baja actualización de los egresados en lo que respecta al manejo de equipos modernos usados por las empresas, el limitado

conocimiento del Inglés y el escaso manejo de técnicas básicas de computación. Esto genera conflictos entre el perfil requerido por las firmas y el conocimiento de los egresados. Se percibe además que la falta de competitividad lleva a la formación un 'segmento gris' en el mercado laboral que lamentablemente corresponde a segmentos de la población de bajos ingresos, alimentando un problema social. Sólo un grupo selecto de estudiantes, vinculados a las familias de altos ingresos, accede a una educación con una visión más competitiva.

Las preferencias laborales en el sector manufacturero se orientan hacia el campo de la ingeniería, especialmente los egresados de la UTP. Estos profesionales cuentan con cualidades vistas como positivas por el sector privado. También se reconoce a los ingenieros de la USMA y a los administradores de la Universidad de La Paz. Otras universidades reconocidas por su calidad y por tener experiencias pre-profesionales son la Universidad Latina, la Interamericana y la Del Istmo. Se estima que sus egresados poseen cualidades como la valoración del ser humano como centro y motivo de la empresa, la apreciación por el número y monto de los negocios, el conocimiento del entorno nacional e internacional, y la capacidad de evaluar oportunidades y riesgos. Contrariamente, se percibe a la Universidad de Panamá como deficiente en su contacto con el sector empresarial, en su capacidad de captar las necesidades de profesionales, en su experiencia con el sector privado, y en su entrenamiento en equipos anticuados y ceñido a repetir el contenido de textos, con un escaso conocimiento del Inglés y computación, y con baja actualización.

Debido a este tipo de carencias, el sector privado ha aumentado su inversión en capacitación. Por ejemplo, en 2003 se estima que la inversión alcanzará entre un 10-15% del costo de la planilla en capacitación técnica especializada. La tendencia es capacitar personal para que a su retorno capacite a otros trabajadores. Así, la percepción en el sector manufacturero es similar a la de los otros sectores.

#### **5.4 El Consenso: Los Requerimientos del Sector Privado**

En el sector privado existe la percepción generalizada de que los egresados, en su mayoría, no satisfacen ciertos requisitos mínimos como experiencia práctica, dominio del Inglés, manejo de computación, y formación secundaria de calidad. Esto se ve como un problema estructural de la educación, tanto escolar como superior.

Uno de los aspectos remarcados es que el bilingüismo es casi nulo, tanto en egresados de universidades oficiales como privadas. Ello lleva a las empresas transnacionales a emplear profesionales extranjeros. El desconocimiento del manejo de equipos computarizados, computadoras, software y lenguajes de programación fue también destacado. La mayoría de firmas tienen como requerimiento mínimo el manejo de programas de Microsoft y otros paquetes informáticos comerciales. Otro factor preocupante es la falta de experiencia entre los egresados del pre-grado e inclusive del nivel de post grado.<sup>(6)</sup> Se considera que las universidades deberían ejercer mayor control y rigurosidad en la admisión, evitar bajos estándares por razones comerciales, fomentar la inserción al campo laboral antes de la culminación de los estudios, y actualizar el enfoque de los docentes y su vinculación con el sector privado. Finalmente, con respecto a los egresados de educación secundaria se perciben limitaciones en su orientación vocacional y profesional.

El desconocimiento de los requerimientos del mercado laboral lleva a que los centros de enseñanza superior ofrezcan carreras en donde la saturación de profesionales resulta en que los graduados no trabajen en su especialización o tengan dificultades para conseguir empleo. Aún cuando las instituciones privadas y públicas saben cuáles son las carreras con sobreoferta laboral - no como

conocimiento cuantificado sino como una percepción cotidiana - tienen escasa información sobre carreras en las que existe déficit de profesionales y técnicos. Esto dificulta el conciliar los intereses de quienes demandan y ofrecen trabajo. Además, las presiones políticas y los mismos intereses de las autoridades educativas impiden que se limite el ingreso en carreras saturadas y se fomente carreras que podrían tener una mayor proyección en el mercado laboral.

Al no existir cifras oficiales actualizadas, es difícil el análisis del mercado laboral para determinar cuáles son las carreras que se deben promocionar y cuáles son aquellas en las que se debe restringir las vacantes, dado que el mercado no está en condiciones de absorber nuevos egresados. Los representantes de los distintos sectores manejan cifras variables, y sin una base en estudios sistemáticos de mercado. Hay una seria falta de información cuantificada sobre los requerimientos de empleo por especialidades.

## **6. Colocación en el Mercado de Trabajo**

El perfil de la distribución de la fuerza de trabajo en el mercado laboral muestra el resultado de la relación entre la oferta y la demanda. Varios factores afectan esta distribución, entre ellos sexo, edad, educación, productividad, distribución geográfica de la población, tecnología, niveles de inversión, y prácticas culturales.

### **6.1 Escala y Diversificación del Mercado de Trabajo**

El Censo del 2000 muestra que la mayor parte de la población empleada se concentra en el sector comercio (18.2%) e industria manufacturera (10.3%). Las organizaciones y órganos extraterritoriales tienen una participación mínima (0.16%), y la minería absorbe muy poca mano de obra por ser intensiva en capital (0.19%). Otra actividad con baja participación es la pesca (0.46%).

El **Cuadro 4-14** ofrece una visión de la población económicamente activa (PEA) en Panamá cuyo tamaño, en general, es reducido. Cerca del 60% de la población de 15 y más años en condiciones de trabajar es considerada como PEA. En el año 2001, 1,122,347 personas formaban parte de la PEA, de las cuales 165,321 estaban desempleadas. A pesar de su reducido tamaño, la población de 15 y más años de edad ha aumentado significativamente de 366,768 a 1,122,347 personas, entre 1963 y 2001, debido al crecimiento poblacional. Como se aprecia en el Cuadro 4-14, la tasa de desempleo, aunque relativamente alta, no es muy variable a través de los años. Si bien a partir de los años ochenta esta tasa pasó el umbral del 10% de la PEA, desde 1992 hasta 2001 oscila entre el 12% y 15%.

**Cuadro 4-14 Población de 15 y más Años, por Condición de Actividad Económica.  
Encuesta de Hogares. 1963-79, 1982-89 y 1991-2001**

Año (1)	Población total de 15 y más años de edad	Condición de Actividad Económica. Población de 15 y más años de edad (2)					
		Económicamente Activa					No Económicamente Activa
		Total	%	Ocupada	Desocupada		
					Número	% de la PEA	
1963	631,627	366,768	58.1	345,373	21,395	5.8	264,859
1964	649,582	372,811	57.4	345,233	27,578	7.4	276,771
1965	671,398	386,163	57.5	356,615	29,548	7.7	285,235
1966	689,932	396,709	57.5	376,416	20,293	5.1	293,223
1967	710,887	417,180	58.7	391,500	25,680	6.2	293,707
1968	732,207	446,745	61.0	415,265	31,480	7.0	285,462
1969	754,035	460,440	61.1	429,840	30,600	6.6	293,595
1970	776,030	475,681	61.3	441,900	33,781	7.1	300,349
1971	805,126	488,728	60.7	451,582	37,146	7.6	316,398
1972	833,267	501,597	60.2	467,514	34,083	6.8	331,670
1973	861,813	514,569	59.7	478,580	35,989	7.0	347,244
1974 Oct.	896,809	533,646	59.5	502,704	30,942	5.8	363,163
1975 Nov.	926,166	509,358	55.0	476,696	32,662	6.4	416,808
1976 Ago.	963,800	530,565	55.0	495,180	35,385	6.7	433,235
1977 Oct.	985,744	534,625	54.2	487,956	46,669	8.7	451,119
1978	1,011,663	564,260	55.8	518,778	45,482	8.1	447,403
1979	1,039,653	598,904	57.6	546,315	52,589	8.8	440,749
1982	1,140,757	612,566	53.7	561,064	51,502	8.4	528,191
1983	1,179,791	661,564	56.1	597,345	64,219	9.7	518,227
1984	1,217,841	682,732	56.1	613,937	68,795	10.1	535,109
1985	1,256,762	715,224	56.9	626,973	88,251	12.3	541,538
1986	1,294,886	719,574	55.6	643,827	75,747	10.5	575,312
1987	1,334,048	769,439	57.7	678,314	91,125	11.8	564,609
1988	1,373,790	782,172	56.9	654,405	127,767	16.3	591,618
1989	1,414,180	820,042	58.0	686,334	133,708	16.3	594,138
1991	1,480,939	851,096	57.5	715,144	135,952	16.0	629,843
1992	1,520,716	915,918	60.2	781,565	134,353	14.7	604,798
1993	1,557,902	940,301	60.4	815,583	124,718	13.3	617,601
1994	1,594,667	967,292	60.7	831,824	135,468	14.0	627,375
1995	1,632,355	1,007,882	61.7	866,658	141,224	14.0	624,473
1996	1,670,222	1,012,109	60.6	867,219	144,890	14.3	658,113
1997	1,706,830	1,049,371	61.5	909,055	140,316	13.4	657,459
1998 (R)	1,717,186	1,067,618	62.2	922,680	144,938	13.6	649,568
1999 (R)	1,760,484	1,078,049	61.2	951,366	126,683	11.8	682,435
2000 (R)	1,805,629	1,081,639	59.9	935,343	146,296	13.5	723,990
2001	1,854,729	1,122,347	60.5	957,026	165,321	14.7	732,382

**Fuente:** Panamá en Cifras 2002

- (1) Hasta el año 1973 las Encuesta de Hogares se realizaron a través de los 12 meses del año, por lo que las cifras corresponden a un promedio mensual. De 1974 a 1977 las cifras se refieren a una semana de los meses indicados. A partir de 1978 corresponden a un promedio semanal del mes de agosto de cada año.
- (2) Excluye las áreas especiales indígenas y los residentes en viviendas colectivas. Hasta el año 1989 excluye el área del Canal.
- (R) Cifras Revisadas

El **Cuadro 4-15** muestra las categorías de desempeño de la población ocupada. Más del 50% es empleado ya sean del gobierno, la empresa privada o servicios domésticos. Le sigue el rubro trabajadores por cuenta propia, representando poco más del 30%, y los patrones, quienes realizan trabajo familiar y miembros de cooperativas (0.03%). El mayor empleador de la PEA es el sector privado (40.4%), mientras que el gobierno sólo emplea al 16.5%. El autoempleo es bastante elevado (30.2%), lo cual evidencia insuficientes oportunidades en el mercado laboral.

Al no ser el mercado laboral capaz de absorber a toda la PEA, una parte se ve obligada a crear sus propios puestos de trabajo. En el 2002 esta PEA se concentra en los vendedores ambulantes, trabajadores de servicios no clasificados, obreros y jornaleros (oficios menores) con 18.3%. A ellos le siguen los trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza (18.25%), trabajadores de servicios, comercios y mercados (16.16%) (**Cuadro 4-16**). Este último sector experimentó la mayor variación porcentual con respecto al año 2001 (18.63%), comparado con los sectores agropecuarios (1.69%) y ambulantes (7.84%). En el caso de las mujeres su mano de obra está concentrada en la venta ambulante, seguido por el trabajo de oficina y venta en comercios y mercados. En el último año ésta actividad absorbió el mayor número (39%) del incremento neto de mujeres.

Se observa así, que de una reducida PEA, la mayoría está empleada en puestos que no requieren de rigurosa especialización o capacitación profesional. Sólo 420,210 personas ocupan cargos que requieren algún nivel académico superior al de la educación básica.<sup>(6)</sup> Esto puede responder a que el mercado laboral no se encuentra desarrollado a un nivel que requiera de grandes cantidades de trabajadores capacitados. Una parte importante del ingreso básico del país proviene de la banca y las actividades relacionadas al canal de Panamá. El resto de los sectores muestran un nivel de desarrollo bajo y sin mayores incentivos. Los bajos niveles de educación de los profesionales traen como consecuencia menor productividad en las firmas y menores niveles de salarios.

**Cuadro 4-15 Población Ocupada de 15 y más Años de Edad según Categoría de Ocupación. Encuesta de Hogares.  
Agosto 2001 y 2002**

Categoría de Ocupación	Población Ocupada de 15 y más años de edad (1)						Variaciones		
							Agosto 2002 ( P )		
	Agosto 2001( R )			Agosto 2002 ( P )			Agosto 2001 ( R )		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>	1,045,717	702,540	343,177	1,112,734	735,677	377,057	67,017	33,137	33,880
Empleado	660,888	401,680	259,208	694,120	420,595	273,525	33,232	18,915	14,317
Del gobierno	179,647	95,325	84,322	183,262	95,715	87,547	3,615	390	3,225
Empresa privada	425,305	300,683	124,622	449,002	317,144	131,858	23,697	16,461	7,236
Servicio doméstico	55,936	5,672	50,264	61,856	7,736	54,120	5,920	2,064	3,856
Por cuenta propia	307,508	248,360	59,148	336,295	259,696	76,599	28,787	11,336	17,451
Patrón (dueño)	26,511	21,986	4,525	34,256	27,550	6,706	7,745	5,564	2,181
Trabajador familiar	50,361	30,346	20,015	47,720	27,549	20,171	-2,641	-2,797	156
Miembro de una cooperativa de producción	449	168	281	343	287	56	-106	119	-225

**Fuente:** Encuesta de hogares 2001-2002. Contraloría General de la República, Panamá.

( 1 ) Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes de agosto de cada año. Excluye a los residentes permanentes de las viviendas colectivas

( P ) Cifras preliminares

( R ) Cifras revisadas

**Cuadro 4-16 Población Económicamente Activa de 15 y más Años por Sexo, según Ocupación.  
Encuesta de Hogares. Agosto 2001 y 2002**

Ocupación	Población Económicamente Activa 15 y más años de edad (1)						Variaciones		
	Agosto 2001( R )			Agosto 2002 ( P )			Agosto 2002 ( P )		
	Agosto 2001( R )			Agosto 2002 ( P )			Agosto 2001 ( R )		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>	<b>1,216,320</b>	<b>795,229</b>	<b>421,091</b>	<b>1,282,523</b>	<b>821,821</b>	<b>460,702</b>	<b>66,203</b>	<b>26,592</b>	<b>39,611</b>
Miembros del poder ejecutivo y legislativo, personal directivo de la administración pública, de la empresa privada y de organizaciones de interés social	31,830	18,853	12,977	35,740	21,188	14,552	3,910	2,335	1,575
Profesional, científico y otros intelectuales	97,699	42,463	55,236	104,190	44,932	59,258	6,491	2,469	4,022
Técnicos profesionales de nivel medio	51,514	33,022	18,492	55,572	35,549	20,023	4,058	2,527	1,531
Empleados de oficina	137,980	43,929	94,051	139,101	41,806	97,295	1,121	-2,123	3,244
Trabajadores de los servicios y vendedores de los comercios y mercados	174,763	95,230	79,533	207,314	112,322	94,992	32,551	17,092	15,459
Trabajador agropecuario, forestal de la pesca y Caza	230,170	211,010	19,160	234,061	213,275	20,786	3,891	2,265	1,626
Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines	149,736	129,924	19,812	156,032	133,713	22,319	6,296	3,789	2,507
Operador de instalaciones fijas, máquina, montador, conductor y operador de máquinas móviles	83,991	79,767	4,224	85,607	79,547	6,060	1,616	-220	1,836
Vendedor ambulante, trabajador de servicios no clasificados en otro grupo, obrero y jornalero	217,503	121,008	96,495	234,572	125,892	108,680	17,069	4,884	12,185
Trabajadores de las fuerzas armadas u ocupación no identificada o no declarada	197	138	59	---	---	---	-197	-138	-59
Nunca han trabajado	40,937	19,885	21,052	30,334	13,597	16,737	-10,603	-6,288	-4,315

**Fuente:** Encuesta de Hogares 2001-2002. Contraloría General de la República, Panamá

( 1 ) Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes de agosto de cada año. Excluye a los residentes permanentes de las viviendas colectivas

( P ) Cifras preliminares ( R ) Cifras revisadas

## 6.2 Inserción Ocupacional e Ingresos

Los resultados en el **Cuadro 4-17** indican que las carreras que ofrecen mayor retribución económica no son las que concentran a la mayoría de los estudiantes, sino a la minoría. Entre las especialidades con mayor remuneración se encuentran Técnico en Recursos Naturales y Animales, Técnico en Ingeniería, Técnico en Medicina, Alimentación y relacionados, Medicina Humana, Derecho e Ingeniería. Estos resultados son relevantes ya que pueden ser usados como un indicador de las especialidades saturadas y de aquellas con carencia de alumnos. Así, por ejemplo, la Ingeniería Industrial debería ser fomentada frente a la Administración Pública ya que los menores salarios de esta última pueden indicar que hay una sobre oferta en esta especialidad para los puestos de trabajo disponibles. Esto se confirma a partir de los datos presentados anteriormente en el Cuadro 4-11.

**Cuadro 4-17 Categoría Ocupacional, Empleados, Salario Mensual y Salario por Hora**

Categoría Laboral	Número de Personas	Porcentaje	Salario Mensual	Salario x Hora
Artes	328	0.24	182	4.3
Administración	2654	1.9	608	17.2
Administración pública	748	0.54	329	8.3
Otras ingenierías	3230	2.32	447	13.1
Ingeniería civil	214	0.15	2450	49.2
Ingeniería de sistemas	499	0.36	235	8.2
Ingeniería industrial	164	0.12	4024	75.0
Derecho	488	0.35	868	25.2
Medicinas y relacionados	1422	1.02	1308	32.4
Ciencias Humanas y Sociales	445	0.32	491	15.5
Ciencias diversas y relacionadas	35832	25.72	185	9.1
Turismo, Hotelera y relacionados	217	0.16	155	9.9
Comunicaciones y relacionados	320	0.23	424	13.1
Contabilidad y Finanzas	16637	11.94	278	11.9
Puertos y logística	341	0.24	445	13.4
Comercio	27130	19.47	164	7.9
Economía	819	0.59	408	13.4
Arquitectura	281	0.2	175	4.9
Ciencias Agrícolas y relacionados	2514	1.8	188	5.3
Educación y relacionados	11423	8.2	386	14.0
Alimentación y relacionados	144	0.1	900	22.5
Secretariado y relacionados	5083	3.65	184	9.0
Técnico en Medicina y relacionados	1299	0.93	722	22.3
Técnico en Artes	316	0.23	53	2.8
Técnico en Administración	668	0.48	289	10.9
Técnico en Contabilidad y Finanzas	1235	0.89	143	6.7
Técnico en Ingeniería	1944	1.4	852	77.2
Técnico en computación e informática	1290	0.93	462	12.9
Técnico en construcción	1941	1.39	169	5.7
Técnico en Mecánica y relacionados	15632	11.22	350	11.2
Técnicos en belleza y relacionados	1690	1.21	32	2.3
Técnicos en recursos naturales y animales	250	0.18	1744	33.6
Otros	2127	1.53	211	8.6

**Fuente:** Encuesta de Hogares 2001 – Contraloría General de la República, Panamá. Elaboración propia.

(1) Las estimaciones presentadas están limitadas por el número de observaciones disponibles en las encuestas. En este sentido, se deben considerar como referenciales.

Estos datos ofrecen una visión general, pero incompleta, de las especialidades con exceso de oferta y demanda de graduados. Las siguientes secciones discuten estas tendencias en más detalle.

### 6.3 Exceso en la Oferta de Graduados

El exceso de oferta de graduados se genera en parte por la falta de planificación de las instituciones, y en parte por la falta de información a los estudiantes sobre el mercado de trabajo que oriente la elección de carreras con respecto a la demanda laboral y sus requisitos. Esto se agrega a la inadecuada preparación de los estudiantes que buscan acceder al mercado de trabajo sin lograrlo contribuyendo a incrementar el sub-empleo. Entre las especialidades con mayor número de desempleados se hayan Turismo, Hotelería y relacionados (24.4%), Técnicos en Construcción (19.6%), otras Ingenierías (18.8%), Derecho (18.6%), Técnicos en Arte (18.6%), Contabilidad y Finanzas (17.9%), Economía (17.7%), Informática (16.1%) y Mecánica (16.9%) entre otras (**Cuadro 4-18**).

Otra forma de examinar el exceso de oferta de carreras es a través del salario. Este refleja la productividad del trabajador e informa sobre la valoración del trabajo en el mercado. Según el **Cuadro 4-17**, las carreras con mayores salarios son Ingeniería Industrial y Civil, y Medicina.

**Cuadro 4-18 Categoría Ocupacional, Número de Empleados, Número de Personas Desocupadas y Porcentaje de Desocupados**

<b>Categoría laboral</b>	<b>Número de Personas</b>	<b>Número de desocupados</b>	<b>Porcentaje de desocupados</b>
Artes	328	0	0
Administración	2654	176	6.63
Administración pública	748	0	0
Otras ingenierías	3230	608	18.82
Ingeniería civil	214	22	10.28
Ingeniería de sistemas	499	59	11.82
Ingeniería industrial	164	0	0
Derecho	488	91	18.65
Medicinas y relacionados	1422	31	2.18
Ciencias Humanas y Sociales	445	0	0
Ciencias diversas y relacionadas	35832	4345	12.13
Turismo, Hotelería y relacionados	217	53	24.42
Comunicaciones y relacionados	320	32	10
Contabilidad y Finanzas	16637	2993	17.99
Puertos y logística	341	0	0
Comercio	27130	3670	13.53
Economía	819	145	17.7
Arquitectura	281	0	0
Ciencias Agrícolas y relacionados	2514	291	11.58
Educación y relacionados	11423	741	6.49
Alimentación y relacionados	144	0	0
Secretariado y relacionados	5083	631	12.41
Técnico en Medicina y relacionados	1299	103	7.93
Técnico en Artes	316	59	18.67
Técnico en Administración	668	0	0
Técnico en Contabilidad y Finanzas	1235	59	4.78
Técnico en Ingeniería	1944	81	4.17
Técnico en computación e informática	1290	207	16.05
Técnico en construcción	1941	380	19.58
Técnico en Mecánica y relacionados	15632	2648	16.94

Técnicos en belleza y relacionados	1690	119	7.04
Técnicos en recursos naturales y animales	250	0	0
Otros	2127	274	12.88

**Fuente:** Encuesta de Hogares 2001-2002. Contraloría General de la República, Panamá. Elaboración propia.

(1) Las estimaciones presentadas están limitadas por el número de observaciones disponibles en las encuestas. En este sentido, se deben considerar como referenciales.

En contraste, las carreras con menor retribución por hora son Ciencias Agrícolas, Administración Pública, Comercio, Turismo y Hotelería. Así, la demanda laboral determinaría el número de trabajadores que se necesitan a un determinado nivel de salario. Sin embargo, si el número de trabajadores es mayor, el salario tendería a bajar. Casi simultáneamente, el aumento de la oferta laboral en una carrera determinada generaría escasez de trabajadores requeridos en otras áreas, lo que llevaría a valorar más el trabajo de dichos trabajadores en el sector que más se requiera.

El **Cuadro 4-19**, indica que hay muchas ocupaciones con remuneraciones por debajo del salario mínimo. La sobresaturación del mercado y la baja productividad de los sectores económicos, contribuyen a que los salarios sean bajos. En el caso de la carrera de Administración Pública, por ejemplo, muchos jóvenes optan por seguirla guiados por la percepción de que el estado proporciona suficientes beneficios y estabilidad laboral, pero sin considerar su saturación y menores salarios. Turismo y Hotelería presentan problemas explicados por el mismo sector empresarial como atribuibles a egresados sin suficiente capacidad productiva. Así, a pesar de los requerimientos del sector, hay un elevado desempleo y bajos salarios para los trabajadores locales. Este, sin embargo, es un sector con potencial para la creación de puestos de trabajo si las instituciones educativas mejoran el nivel académico de los egresados. Parte de la solución está en incentivar a los estudiantes para elegir carreras en las cuales no hay saturación y en elevar el nivel educativo en coordinación con los requisitos del sector privado. Mayor información contribuiría a reducir el exceso de oferta y desempleo, y a elevar salarios.

La importancia de contar con información actualizada sobre la demanda del mercado laboral por las autoridades está en regular la oferta de plazas con respecto a las universidades nacionales. Para ello, se puede optar por varias alternativas. Por ejemplo, desde el nivel secundario se puede fomentar en los alumnos la búsqueda de alternativas ocupacionales que presentan déficit de egresados, usando la orientación vocacional respaldada con información sobre las necesidades del mercado. Se puede, también, aumentar el nivel de exigencia en estas especialidades a fin de promover mayor rendimiento y nivel académico.

Las especialidades con exceso de oferta identificadas por los empresarios incluyen Administración, donde los egresados reciben una formación general con baja especialización transformándose en ‘personal de todo servicio’, es decir, para cualquier puesto de trabajo de simple operatividad; Derecho, donde existe un exceso de egresados con formación general, más que con conocimientos sobre finanzas y comercio internacional lo que ofrecería mejores ventajas en firmas multinacionales; y otras carreras tales como Arquitectura, Ciencias Sociales, Psicología, y Trabajo Social.

La sobreoferta se ve también asociada con el aumento de instituciones que ofrecen estudios superiores, particularmente privadas, y con las expectativas del profesional panameño quien busca empleo estable que asegure un ingreso y una posición para el resto de la vida. El factor político no está al margen de estos problemas. Si bien la información de sobreoferta laboral serviría para tomar medidas correctivas y restringir la oferta de vacantes en determinadas carreras, ello arriesga dañar los

intereses del gobierno de turno al ser visto como una violación al derecho a la educación de los jóvenes panameños.

**Cuadro 4-19 Porcentaje de Trabajadores por Ocupación y Salario Mínimo**

<b>Categoría Laboral</b>	<b>Total de Trabajadores</b>	<b>% de trabajadores con sueldo menor a 2 veces el salario mínimo</b>	<b>% de trabajadores con sueldo menor a 1.5 veces el salario mínimo</b>	<b>% de trabajadores con sueldo menor al salario mínimo</b>
Artes	328	78.0	78.0	78.0
Administración	2654	70.0	54.1	36.2
Administración pública	748	67.5	64.8	54.0
Otras ingenierías	3230	77.8	51.7	46.3
Ingeniería civil	214	17.3	17.3	17.3
Ingeniería de sistemas	499	76.2	64.7	64.7
Ingeniería industrial	164	63.4	19.5	19.5
Derecho	488	47.5	38.7	32.1
Medicinas y relacionados	1422	27.7	26.1	26.1
Ciencias Humanas y Sociales	445	50.3	44.2	44.2
Ciencias diversas y relacionadas	35832	91.6	84.1	76.6
Turismo, Hotelera y relacionados	217	85.7	75.6	75.6
Comunicaciones y relacionados	320	81.3	38.7	38.7
Contabilidad y Finanzas	16637	90.2	72.6	59.2
Puertos y logística	341	48.1	55.0	55.0
Comercio	27130	96.6	83.8	66.9
Economía	819	64.7	56.9	46.9
Arquitectura	281	100.0	62.6	62.6
Ciencias Agrícolas y relacionados	2514	90.0	68.3	60.1
Educación y relacionados	11423	71.2	36.3	27.1
Alimentación y relacionados	144	50.0	50.0	50.0
Secretariado y relacionados	5083	91.5	76.1	65.8
Técnico en Medicina y relacionados	1299	71.0	71.9	42.8
Técnico en Artes	316	100.0	100.0	93.4
Técnico en Administración	668	72.6	68.0	49.4
Técnico en Contabilidad y Finanzas	1235	94.8	71.0	71.0
Técnico en Ingeniería	1944	52.5	35.8	31.3
Técnico en computación e informática	1290	69.5	49.8	35.7
Técnico en construcción	1941	89.2	77.4	75.3
Técnico en Mecánica y relacionados	15632	88.2	74.7	58.1
Técnicos en belleza y relacionados	1690	100.0	95.3	95.3
Técnicos en recursos naturales y animales	250	44.0	25.2	25.2
Otros	2127	85.5	77.9	72.0

**Fuente:** Encuesta de Hogares 2001-2002. Contraloría General de la República, Panamá. Elaboración propia.

(1) Las estimaciones presentadas están limitadas por el número de observaciones disponibles por las encuestas. En este sentido, se deben considerar como referenciales.

## 6.4 La Demanda Insatisfecha de los Graduados

La falta de información, por parte de los estudiantes y autoridades educacionales, sobre los requerimientos reales del mercado laboral explica en parte que los egresados no encuentren puestos de trabajo apropiados. Los estudiantes tienden a seguir carreras tradicionales con aparente potencial de movilidad social pero que no ofrecen empleo debido a su saturación. A su vez, la falta de información sobre los requerimientos del mercado imposibilita planificar la oferta laboral futura.

Si bien las carreras técnicas y aquellas con potencial para generar puestos de trabajo deberían ser incentivadas, se debe reconocer que en ciertas áreas el sector productivo no está lo suficientemente desarrollado para absorber un gran número de trabajadores con estudios superiores, particularmente con deficiencias en su formación. El mercado laboral demanda profesionales preparados para operar en un entorno cambiante. Rodríguez Mójica (2001) ha investigado el perfil de los trabajadores que se requieren en el futuro (Ver **Cuadro 4-20** a **Cuadro 4-24**).

**Cuadro 4-20 Proyecciones de la Demanda. Sector Turismo, Comercio, Ecología**

Proyecciones del Sector	Áreas susceptibles de nuevas ofertas	Perfil del Egresado
Centro de Conexiones en logística, transporte y circulación de pasajeros.	Planificación en turismo	Capacidad de gestión de pequeñas empresas.
Ampliación de las industrias y empresas afines a la actividad del Canal de Panamá	Investigación de Mercados	Capacidad para tomar decisiones y solucionar problemas
Servicios de aguas, desechos sólidos y desechos peligrosos	Tecnología Sanitaria	Aptitudes y destrezas para trabajar en el campo

**Fuente:** Rodríguez Mójica, 2001.

**Cuadro 4-21 Proyecciones de la Demanda Sector Marítimo, Portuario, Transporte, Canal de Panamá**

Proyecciones del Sector	Áreas susceptibles de nuevas ofertas	Perfil del Egresado
Diversificación de modalidades de transporte de carga	Transporte de carga	Amplios conocimientos tecnológicos
Creación de Centros Multi-Modales de trasbordo de mercancías	Comercio internacional	Conocimientos en y de las relaciones internacionales
Transferencia del conocimiento	Logística	Conocimientos en seguridad y logística

**Fuente:** Rodríguez Mójica, 2001.

**Cuadro 4-22 Proyecciones de la Demanda Sector Bancario, Financiero, Industrial, Negocios, Tecnología de la Información**

Proyecciones del Sector	Areas susceptibles de nuevas ofertas	Perfil del Egresado
Comercio electrónico	Comercio electrónico	Adaptación al cambio
Banca Asesoría Interactiva	Servicio al cliente	Manejo de tecnología
Micro-Empresas de tecnologías	Comunicaciones	Personalidad y liderazgo

**Fuente:** Rodríguez Mójica, 2001.

**Cuadro 4-23 Proyecciones de la Demanda Sector Desarrollo Social, Educación, Salud, Desarrollo Comunitario**

Proyecciones del Sector	Areas susceptibles de nuevas ofertas	Perfil del Egresado
Descentralización y desburocratización del Estado	Gerencia en servicios de salud, recursos humanos y logística hospitalaria	Capacidad de Negociación y comunicación
Calidad de Vida	Evaluación y administración de proyectos sociales	Conciencia social de la educación permanente
Desarrollo de una Cultura organizacional de los ciudadanos	Pedagogía Social	Liderazgo participativo

**Fuente:** Rodríguez Mójica, Alexis, 2001.

**Cuadro 4-24 Proyecciones de la Demanda Sector Agropecuario, Agricultura, Desarrollo Rural, Minería, Ganadería y Agroindustrias**

Proyecciones del Sector	Areas susceptibles de nuevas ofertas	Perfil del Egresado
Agroindustrias y manejo de las post cosecha	Agroindustria y manejo de post-cosecha	Conocimientos tecnológicos
Comercio alimentario de productos perecederos y terminados	Sanidad, Manejo y prestación de productos agroindustriales	Trabajo en Equipo
Producción y Distribución de productos de consumo masivo	Especies Menores	Especialización técnica en la comercialización.

**Fuente:** Rodríguez Mójica, 2001.

Los empresarios indican que la carrera de Puertos y Logística demanda profesionales especializados dado el crecimiento de las operaciones portuarias. Turismo ha generado una demanda especializada en gerencia y administración de recursos turísticos con una visión moderna de desarrollo sustentable, dada la llegada de cadenas de hoteles, agencias de viajes y servicios turísticos del exterior. En Tecnologías de la Comunicación, los procesos administrativos y de prestación de servicios de las

firmas se basan en uso intensivo de tecnología computacional. Si bien no se espera necesariamente formar científicos en esta área, lo importante es contar con personal que entienda los programas y maximice su uso para la firma. Lo que se requiere en Ingeniería Electrónica y Electromecánica son ingenieros con especialización en el campo industrial, finanzas y sistemas de cómputo.

## **7. Hacia una Reforma del Sector Terciario**

Panamá tiene un mercado laboral con áreas limitadas en su capacidad de absorber los egresados que anualmente produce el sistema de educación terciaria. Un alto porcentaje de trabajadores con algún nivel de capacitación recibe una remuneración cercana o por debajo del salario mínimo. Así, por ejemplo, entre quienes estudiaron artes al nivel universitario, el 78% tiene ingresos por debajo del salario mínimo. Ante esta situación es necesario identificar sistemáticamente las especialidades saturadas y aquellas que deben ser impulsadas, por reflejar una demanda no satisfecha en el mercado laboral.

A partir de las estimaciones realizadas, las especialidades que podrían ser promovidas son Técnico en Recursos Naturales y Animales, Técnico en Ingeniería, Técnico en Medicina, Alimentación, Medicina Humana, Derecho Internacional, e Ingeniería. Por otra parte, las carreras que presentan saturación incluyen Administración Pública, Artes, algunas Ciencias Sociales, Contabilidad y Finanzas. Sin embargo, estos resultados son referenciales ya que se basan en la Encuesta de Hogares del 2001. El número de observaciones detalladas por especialidad es muy reducido para obtener conclusiones contundentes. Por ello es necesario efectuar estudios especializados que generen instrumentos de medición para afinar este tipo de estimaciones. Parte de la falta de acción de las universidades e instituciones de estudios superiores en general con respecto a la saturación de especialidades, se debe al desconocimiento de la realidad actual. Si se investiga en más profundidad qué carreras deben ser promovidas y cuáles restringidas se podrían lograr mejores resultados. Esta información es clave para los postulantes a las universidades que buscarán oportunidades de trabajo más adelante.

La relación entre el sistema de educación terciaria, el estado, y el sector productivo no logra los niveles deseables, y en el ámbito internacional las relaciones son aún más escasas. En el MEDUC, prácticamente no existe capacidad instalada para promover, establecer o liderar las relaciones con el sector académico o con el sector productivo. La falta de relaciones obedece también a la perspectiva de los empresarios sobre las debilidades del sistema terciario, y a la falta de recursos de expertos internacionales más accesible a este sector.

En cuanto al sector público de educación terciaria cabe hacer dos reflexiones. En primer lugar, por el lado de la oferta, la universidad oficial es el más significativo 'productor' de graduados tanto en general como por especialidades. Ello se explica particularmente por el tamaño de la Universidad de Panamá. Los principales problemas que se presentan, sin embargo, son: (a) la limitada inversión en ciencia y tecnología de la información que restringe la adquisición de equipos modernos; (b) el precio de su principal factor de producción (profesores) que al ser el más bajo del mercado impide captar los mejores recursos humanos para producir una enseñanza de más alta calidad y competitividad; (c) la baja eficiencia de la gestión académica, administrativa y financiera que representa altos costos de operación; y (d) la alta politización de la función universitaria que limita la capacidad de adaptación y modernización. Como consecuencia, el desarrollo de capacidades y habilidades en las instituciones públicas post-secundarias es magro y dificulta la inserción laboral de los egresados.

En segundo lugar, por el lado de la demanda, y básicamente la demanda laboral por graduados, se percibe una clara segmentación. El sector empresarial opta básicamente por egresados de instituciones privadas mientras el estado capta los graduados de entidades oficiales. Para enfrentar este problema cabría la posibilidad de establecer dos líneas generales de acción. Una, centrada básicamente en realizar un proceso sistemático de mejoramiento de la calidad de los factores de producción de las universidades oficiales, principalmente en la Universidad de Panamá. Siendo los recursos escasos, se debe optar por reducir los costos administrativos para financiar la mejora de la calidad de los docentes, materiales y equipos. Otra, estaría orientada a desarrollar una relación mas estrecha entre la universidad oficial y la empresa privada, con el fin de estimular el intercambio de profesores, profesionales, alumnos y conocimiento ('know-how'). Sólo la sinergia interinstitucional puede diluir el divorcio actual entre el sector público de educación superior y el sector privado de la producción.

La falta de seguimiento, planificación e información contribuye a que el sector productivo no tome en cuenta los recursos humanos y de conocimiento a los que podría acceder en el sistema terciario nacional. Ello lleva a sugerir la necesidad de "romper percepciones encontradas a través de alianzas puntuales primero, para luego expandirlas, como es el caso de la cooperación entre la Universidad de Panamá y la Cámara de Comercio". No cabe duda que los egresados de estudios superiores no encuentran adecuados puestos de trabajo. Las autoridades de las instituciones educativas lo reconocen, aunque no tienen documentadas las especialidades ya saturadas, y su desconexión con el sector empresarial no les permite visualizar aquellas especialidades con grandes requerimientos laborales. El cambiar las prácticas actuales requiere una reforma comprehensiva del sector terciario de educación.

## Notas

---

### CAPITULO 1

<sup>(1)</sup> La Dirección Nacional de Coordinación del Tercer nivel de Enseñanza o Superior de la República de Panamá señala que la Ley Orgánica de Educación # 47 de 1946, modificada por la Ley #34 de julio de 1995, establecen el Tercer Nivel de Enseñanza o Superior (postmedia, superior no universitaria y universitaria), cuyo objeto es la formación profesional especializada, la investigación, difusión y profundización de la cultura nacional y universal para que sus egresados puedan responder a las necesidades del desarrollo integral de la Nación (Art. 59). Para efectos de este proyecto se usan los terminos “educación terciaria” o “sistema terciario de educación” para referirse a las diversas modalidades de educación impartidas por universidades, centros de enseñanza superior no universitaria y en centros de educación postmedia.

<sup>(2)</sup> El equipo internacional estuvo formado por el Dr. Daniel Morales-Gómez, especialista en política y planificación educativa, política social y desarrollo internacional, Coordinador del proyecto; el Dr. Mario Torres Adrián experto en política social, desarrollo internacional, demografía social y metodología, Investigador Asociado; y los investigadores Dr. Cristian Aedo, economista de la educación, y el Dr. Enrique Vásquez, experto en política económica y estudios de oferta y demanda.

<sup>(3)</sup> El equipo local incluyó a la Profesora Lupita de Smith (SENACYT), al Profesor Anibal Secaída, quien coordinó al equipo local, la Sra. Cora Herrera y la Sra. Daisy Jackson.

<sup>(4)</sup> En la primera misión participó el Dr. Daniel Morales-Gómez y el Dr. Mario Torres Adrián. En la segunda misión se sumaron los consultores especialistas, Dr. Enrique Vásquez y Dr. Cristian Aedo.

### CAPITULO 2

<sup>(1)</sup> Panamá se ubica en la posición 59 entre 150 países según el Índice de Desarrollo Humano del año 2000.

<sup>(2)</sup> Las minorías étnicas en Panamá incluyen las comunidades Kuna, Gnobé-Bugle, Embera-Wounaan, Teribe y Bri-Bri, y las comunidades Afro-Latinas Darienite y Caribe.

<sup>(3)</sup> El Índice de Competitividad de Crecimiento mide los factores que contribuyen al futuro crecimiento de una economía basado en la tasa de variación del PBI por persona. Está formado por tres subíndices: el nivel de tecnología en una economía, la calidad de las instituciones públicas y las condiciones macroeconómicas (Foro Económico Mundial, 2001).

<sup>(4)</sup> El Índice de Competitividad Actual identifica los factores sobre los que se basa la alta productividad y desempeño económico actual, medido por el nivel del PBI por persona. Refleja los fundamentos micro económico, con un subíndice que focaliza la sofisticación empresarial y otro subíndice que mide la calidad del entorno empresarial (Foro Económico, Mundial, 2001).

<sup>(5)</sup> En marzo de 2002, Panamá firma un pacto de libre comercio con el Salvador y esta negociando tratados similares con el resto de América Central y México. El gobierno espera que estos pasos facilitaran el que el país sea nombrado la sede permanente de la Secretaría del Área de Libre Comercio de las Américas en 2005.

---

<sup>(6)</sup> Usando un máximo rango de países, Transparency International ubica a Panamá por debajo del promedio del Índice de Percepción de Corrupción para la región (3.6), por sobre Paraguay (1.7) y Haití, Bolivia y Ecuador (2.2) pero muy por debajo de Chile (7.5) y Uruguay (5.1) (Transparency International, 2002).

### CAPITULO 3

<sup>(1)</sup> En la práctica, y según sea el caso, la aprobación de nuevas instituciones exige una compleja coordinación entre el MEDUC y otras instituciones. Estas pueden incluir la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa, el Instituto Panameño de Turismo, el Ministerio de Salud, la Universidad de Panamá, la Universidad Tecnológica de Panamá, u otras instituciones relevantes a la aprobación del contenido de carreras de nivel superior no universitario (MEDUC, 2000).

<sup>(2)</sup> El bachillerato industrial, por ejemplo, pone más énfasis en la formación general que técnica, resultando en una educación teórica y no práctica.

<sup>(3)</sup> Entre las universidades privadas creadas en este periodo están la Nova Southeastern University (1982), Universidad Interamericana de Educación a Distancia (1986), Universidad del Istmo (1987), la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (1991), Universidad Latina de Panamá (1991), Universidad de la Paz (1994), Universidad Interamericana de Panamá (1994), Universidad Abierta y a Distancia de Panamá (1994), Universidad de Louisville, y Columbus University (1994).

<sup>(4)</sup> La Universidad de Panamá cubre las áreas de Administración de Empresas y Contabilidad, Administración Pública, Arquitectura, Bellas Artes, Ciencias Agropecuarias, Educación, Ciencias Naturales, Exactas y Tecnología, Comunicación Social, Derecho y Ciencias Políticas, Economía, Enfermería, Farmacia, Humanidades, Informática, Electrónica y Comunicación, Medicina, Odontología, y Veterinaria (Universidad de Panamá: <http://www.up.ac.pa/>).

<sup>(5)</sup> La UTP tiene 6 facultades de ingeniería, 5 centros de investigación, y 1 dirección. (Universidad Tecnológica de Panamá: <http://www.utp.ac.pa/>).

<sup>(6)</sup> La USMA ofrece licenciaturas, diplomados, y postgrados en las áreas de las ciencias administrativas, ingeniería, artes plásticas, derecho, psicología, ciencias sociales, y educación (Universidad Católica Santa María La Antigua: <http://www.usma.ac.pa/>).

<sup>(7)</sup> INAFORP se financia mediante un impuesto a la renta (2.7%) que aportan los empresarios (55%) y los trabajadores (45%). A diferencia de otros países, en Panamá los aportes financian un programa más amplio denominado el Seguro Educativo (Ley 13) mediante el cual se distribuyen entre varios programas: (i) 43% para crédito educativo y becas, alrededor de US \$28 millones; (ii) 11% para formación profesional de INAFORP que fluctúa entre US \$7 y US \$10 millones por año; (iii) US \$22 millones (27%) para educación básica lo cual representa el 6.1% del presupuesto de educación; y (iv) menos de US \$1 millón para capacitación sindical. El uso de estos recursos está restringido a estos programas mediante los porcentajes asignados por la Ley 13. La asignación exclusiva del 11% a INAFORP limita la capacidad del gobierno de diversificar las inversiones para responder al cambio de modelo económico. Como en otros países, la capacitación ofrecida por instituciones estatales como el INAFORP, está débilmente ligada a las demandas del sector privado y tienen debilidades en cuanto a la administración del gasto. Casi el 95% de los recursos del INAFORP van a gastos recurrentes dejándolo sin margen para atender demandas estratégicas del propio gobierno. De los 750 empleados permanentes, 599 son administrativos y 151 son docentes lo cual lleva a que su plan de cursos obedezca a la disponibilidad de la oferta en vez de organizarse según la demanda del sector productivo. INAFORP contrata otros 468 docentes eventuales y capacita alrededor de 25,000 personas por año en el país pero de acuerdo a una evaluación independiente del 2001, parte de los cursos son obsoletos, no cuentan con sistemas de seguimiento y no miden el impacto de la capacitación. Tampoco cuenta con un sistema financiero y contable adecuado lo cual contribuye a la ineficiencia operacional de la institución. En vista de estas limitaciones a partir de 1997, el

---

gobierno asignó recursos adicionales a los aportes del Seguro Educativo que recibe el INAFORP para financiar necesidades prioritarias de capacitación. El desafío actual es lograr un mejor aprovechamiento de estas inversiones en su conjunto (IADB, 2002).

<sup>(8)</sup> Las áreas cubiertas por INAFORP incluye: agropecuaria, gastronomía, hotelería y turismo; artesanía; confección textil e industrial y belleza; construcción civil y madera; electricidad, electrónica, refrigeración y aire acondicionado; cómputo; automotriz, metal mecánica, náutica y pesquería; administración económica, y administración comercial (<http://www.inaforp.edu.pa/>).

<sup>(9)</sup> CERPA ofrece auditoria integral, comercialización, medio ambiente, hotelería, informática administrativa, industria auxiliar marítima, máquinas y herramientas de buques y naves, navegación marítima, recursos humanos, pequeña y mediana empresa, publicidad, centros educativos, seguridad, higiene y ambiente (<http://www.cerpapanama.com>).

<sup>(10)</sup> A través del SFPD ha apoyado a 700 aprendices, entre 15 y 21 años de edad, capacitados en oficios no tradicionales. El SFPD se lleva adelante junto con INAFORP, la asesoría de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), el apoyo de la Red Mujer y Trabajo, los centros colaboradores ADAP y ARAP, y el aval de más de un centenar de empresas.

<sup>(11)</sup> La Cámara incluye industrias tales como vestimenta, construcción, alimentación, servicios, turismo, automotores, transporte, distribución, medicamentos y productos químicos, comunicación, mueblerías, finanzas y seguros, agropecuarios, banca y grupos profesionales. (<http://www.panacamara.com/>)

<sup>(12)</sup> Las actividades académicas de la Ciudad del Saber se enfocan en las áreas de comercio y negocios internacionales, estudios biológicos y ecológicos tropicales, estudios interculturales y de las artes, tecnología de la información y comunicación educativa, ingeniería y diseño ambiental, y estudios estratégicos del desarrollo. (<http://www.ciudadelsaber.org.pa/>).

<sup>(13)</sup> Las comisiones actuales del Consejo cubren los siguientes temas: valores de la identidad nacional, marco legal, coordinación y cooperación, autonomía universitaria, políticas y objetivos de la educación superior, mejoramiento de la calidad, pertinencia y equidad de la educación superior, vinculación con otros niveles del sector educativo, promoción de la investigación, fortalecimiento de la gestión institucional e incremento de las fuentes de financiamiento, y sistema nacional de evaluación y acreditación. (<http://www.consejo.pa/>)

<sup>(14)</sup> Dentro de su mandato, IFARHU determina las necesidades de recursos humanos, tramita las ofertas de becas nacionales e internacionales, mantiene un programa de adiestramiento para funcionarios públicos en el país y el exterior, y organiza un servicio para la utilización de los recursos humanos que han cursado estudios o recibido adiestramiento a través de sus programas. Además, también mantiene un registro de profesionales del país; proporciona préstamos a estudiantes y profesionales para estudiar en Panamá o en el exterior, administra fondos destinados por entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales para la asistencia económica con fines educativos, mantiene un Centro de Información sobre instituciones docentes dentro y fuera del país, colabora con los padres de familia y estudiantes en la selección de las carreras, y mantiene un servicio de supervisión académica de los estudiantes que usan sus beneficios (<http://www.ifarhu.gob.pa/>).

## CAPITULO 4

<sup>(1)</sup> Es importante observar que el análisis en este capítulo se enfoca principalmente en un análisis de mercado del sector privado. Dada su magnitud y complejidad, el análisis del sector público debe ser materia de un estudio en mayor profundidad.

<sup>(2)</sup> El capítulo V presenta un análisis econométrico del acceso a la educación superior.

---

<sup>(3)</sup> La USMA, por ejemplo, está colaborando con la Universidad Louisville para formar profesionales con visión de desarrollo sostenible. La Universidad Interamericana en asociación con el instituto francés ‘Cordon Bleu’ intentan formar “Chefs” y expertos hoteleros basándose en una capacitación teórico-práctica. Algunas universidades nacionales cuentan con la carrera de “Turismo Ecológico”, pero su formación es extremadamente genérica y sin ningún contacto empresarial sólido y sostenible.

<sup>(4)</sup> Los puestos de trabajo son ocupados de la siguiente manera: Especialistas en Banquetes y Agasajos: europeos, básicamente de Italia y Francia. Alimentos y bebidas: europeos, generalmente de España, Alemania, Francia e Inglaterra. Administración de Cocina: latinoamericanos con experiencia previa en cadenas de hoteles 5 estrellas internacionales.

<sup>(5)</sup> Por ejemplo, la inversión del Gamboa Resort de US\$ 20 millones genera aproximadamente 500 puestos de trabajo.

<sup>(6)</sup> Uno de los entrevistados mencionó el caso de un grupo de 16 estudiantes de la maestría en Administración Hotelera donde sólo una persona tenía experiencia breve en hoteles y otra en una agencia de viajes.

<sup>(7)</sup> Se consideran las categorías de “miembros del poder ejecutivo y legislativo, personal directivo de la administración pública, de la empresa privada y de organizaciones de interés social”; “profesionales, científicos y otros intelectuales”, “técnicos profesionales de nivel medio”; “empleados de oficina”; y “operadores de instalaciones fijas, máquinas, montadores, conductores y operadores de máquinas móviles”.

Cristian Aedo

## Capítulo V

### Financiamiento, Eficiencia y Equidad

Este capítulo analiza la evolución, las condiciones y el estado actual del financiamiento de la educación terciaria o superior en Panamá basándose en los datos disponibles. Las preguntas a las que se busca responder son: ¿Cuáles son las fuentes y formas de distribución de recursos financieros entre los componentes del sistema? ¿Cómo se da la gerencia de los recursos? ¿Cómo se facilita el acceso al sistema? ¿Qué tipo de retorno social y privado existe? y ¿Cuáles son las opciones para aumentar efectividad y eficiencia en el sistema?

En las tres primeras secciones se presenta un análisis de los ingresos y gastos del sector de educación superior, se examina la distribución y gerencia de recursos, y se describen los sistemas de ayudas estudiantiles que ofrece el IFARHU. En las secciones siguientes se estima en términos econométricos un modelo de asistencia a la educación superior que cuantifica sus determinantes socioeconómicos, y se calcula la tasa de retorno a decisiones de proseguir estudios de educación superior con el fin de evaluar la rentabilidad social y privada de estas decisiones. Finalmente, se discuten algunas opciones de cambio para mejorar el sistema.

#### 1. Ingresos y Gastos del Sector Terciario de Educación

El sector educación en Panamá contribuye de manera importante al Producto Interno Bruto (PIB) del país. El **Cuadro 5-1** muestra el aporte del sector al PIB para los años 1989-2000. Este aporte al valor total de bienes y servicios producidos en el país se ha mantenido relativamente constante desde 1992 alcanzando un 3.8% del PIB en el año 2000. Su importancia, sin embargo, ha disminuido si se le compara con 1989, cuando el sector contribuyó con un 5.1%. Esta caída relativa es explicable ya que si bien el sector de educación mostró un aporte creciente al PIB, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2% entre 1989-2000, en el mismo período el PIB tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 4.8%. El análisis desagregado muestra que la enseñanza privada aumentó su contribución al PIB de manera constante desde 1989 y que la contribución al PIB de la enseñanza pública ha aumentado de manera constante sólo desde 1996. Los datos disponibles en las Cuentas Nacionales sobre educación superior sólo permiten separar la información sobre la enseñanza pública. En este sector se observa un aporte creciente al PIB de la enseñanza superior pública que fluctúa en términos relativos entre un 0.9% y 1.0% del PIB desde el año 1990.

La educación en Panamá tiene dos fuentes principales de financiamiento. Una es el financiamiento público canalizado a través de aportes directos del estado a las universidades oficiales y a través de un sistema de becas y préstamos estudiantiles.<sup>(1)</sup> Otra es el financiamiento privado a través de donaciones y de los pagos directos por los estudiantes y sus familias por concepto de matrícula, créditos y servicios académicos que ofrecen las instituciones.

El **Cuadro 5.2** muestra el aporte del presupuesto público a la educación. Las universidades oficiales recibieron B/.140.2 millones en el año 2002, correspondiente a un 20% del presupuesto del sector público destinado a educación. De la cifra total asignada a las universidades estatales en el 2002, alrededor de un 70% se destinó a la Universidad de Panamá, siguiendo en importancia la Universidad Tecnológica (20%), la Universidad Autónoma de Chiriquí (7.9%), y la Universidad Especializada de las Américas (1.6%).

**Cuadro 5-1**  
**Producto Interno Bruto de Mercado**  
**Según Rama de Actividad Económica de Educación**  
**(Precios de 1982)**

<b>Categoría de Actividad Económica</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Enseñanza Privada	23.7	24.8	25.8	27.7	28.7	30.8	33.3	34.6	38.0	38.6	39.0	41.0
Enseñanza Pública	198.2	190.0	202.4	188.4	187.7	199.3	209.8	209.3	221.6	224.2	228.8	231.6
excepto Enseñanza Superior	145.4	141.7	152.2	137.1	136.1	140.8	152.3	150.0	152.1	155.5	155.5	157.4
Enseñanza Superior	52.8	48.3	50.2	51.3	51.6	58.5	57.5	59.3	69.5	68.7	73.3	74.2
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>4,388.2</b>	<b>4,743.6</b>	<b>5,190.4</b>	<b>5,616.1</b>	<b>5,922.5</b>	<b>6,091.3</b>	<b>6,198.0</b>	<b>6,372.2</b>	<b>6,657.5</b>	<b>6,947.2</b>	<b>7,152.2</b>	<b>7,345.7</b>
<b>Categoría de Actividad Económica</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Enseñanza Privada	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.5%	0.6%
Enseñanza Pública	4.5%	4.0%	3.9%	3.4%	3.2%	3.3%	3.4%	3.3%	3.3%	3.2%	3.2%	3.2%
excepto Enseñanza Superior	3.3%	3.0%	2.9%	2.4%	2.3%	2.3%	2.5%	2.4%	2.3%	2.2%	2.2%	2.1%
Enseñanza Superior	1.2%	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%	1.0%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%
<b>Total</b>	<b>5.1%</b>	<b>4.5%</b>	<b>4.4%</b>	<b>3.8%</b>	<b>3.7%</b>	<b>3.8%</b>	<b>3.9%</b>	<b>3.8%</b>	<b>3.9%</b>	<b>3.8%</b>	<b>3.7%</b>	<b>3.8%</b>

**Fuente:** Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

**Cuadro 5-2 Presupuesto del Sector Público para Educación Según Institución**  
**Años 2000 – 2002 (Miles de B.)**

Institución	Presupuesto del Sector Público para Educación		
	2000	2001	2002
Ministerio de Educación	317,366	493,046	484,307
IFARHU	33,405	31,808	32,407
IPHE	9,725	11,664	12,398
INDE	6,203	6,337	6,309
INAC	6,731	6,794	6,885
INAFORP	8,281	8,825	8,842
Universidad de Panamá	89,632	96,582	98,251
Universidad Tecnológica	26,592	27,041	28,647
Universidad Autónoma de Chiriquí	9,154	9,204	11,075
Universidad Especializada de las Américas	1,893	1,999	2,211
<b>TOTAL</b>	<b>508,982</b>	<b>693,300</b>	<b>691,332</b>

**Fuente:** Panamá en Cifras, 1997-2001

El **Cuadro 5-3** muestra el gasto del gobierno en educación para sus distintos niveles. El gasto anual del gobierno por alumno universitario fue de B/.1,289 para el año 2001, inferior a 1997 (B/.1,351). Es importante destacar que, en términos comparativos, el sector universitario financiado por el gobierno comprende el 14% de la matrícula total en establecimientos con financiamiento público, pero recibe 31% del presupuesto. En comparación, el sector pre-primario y primario concentra un 58% de la matrícula y recibe 42% del gasto del gobierno en educación.

Los aportes del estado representan una fracción importante de los recursos que reciben las universidades estatales. El presupuesto oficial de la Universidad de Panamá para el año 2002 presentó un ingreso de B/.100.7 millones. De estos B/.94.9 millones (94%, del total) correspondieron a transferencias del nivel central, desagregados en B/.92.9 millones de transferencias corrientes y de B/.1.9 millones de transferencias de capital (Gaceta Oficial, 2002). La UTP tuvo un presupuesto de B/.27.5 millones en el 2002 con una transferencia de B/.23.4 millones (85% del presupuesto total), desagregados en B/.23 millones en transferencias corrientes y B/.0.3 millones de capital. La Universidad Autónoma de Chiriquí, por su parte, tuvo un presupuesto en el 2002 de B/.10.4 millones, con una transferencia de B/.9.5 millones, correspondiente a 91% de su presupuesto. La Universidad Especializada de las Américas contó con un presupuesto para el 2002 de B/.2.0 millones, con B/.1.4 millones de transferencia, 70% de su presupuesto total.

Sobre el gasto privado en educación hay poca información disponible. La Encuesta de Niveles de Vida de 1997 muestra gastos anuales en educación superior de B/.488 en promedio para todas las instituciones, desagregado en B/.294 para las universidades oficiales y B/.1,150 para las privadas. De los presupuestos de las universidades oficiales para el año 2002, los ingresos esperados por concepto de tasas y derechos (que incluyen matrícula) eran de B/.3.7 millones (3.7% del presupuesto total) para la Universidad de Panamá; B/.2.4 millones (8.6% del total) para la Universidad Tecnológica; B/.0.6 millones (6.4% del total) para la Universidad Autónoma del Chiriquí, y B/.0.5 millones (28.6% del total) para la Universidad Especializada de las Américas (Gaceta Oficial, 2002). Estas cifras muestran la gran dependencia de las universidades oficiales del financiamiento público.

**Cuadro 5-3 Gastos Del Gobierno Central en Educación. 1997-2001**

Nivel de Educación	Gasto y Costo por Alumno				
	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Total</b>					
Matrícula (1)	642,763	660,857	679,428	683,535	702,997
Gastos en educación (2) (miles de B/.)	375,362	421,130	419,747	445,296	476,396
Costo por alumno (en B/.)	584	637	618	651	678
<b>Pre-primaria y primaria</b>					
Matrícula	376,350	376,865	389,688	395,193	407,544
Gasto (3) (miles de B/.)	131,843	141,168	147,465	151,269	163,780
Costo por alumno (en B/.)	350	375	378	383	402
<b>Media</b>					
Matrícula	186,915	189,718	195,644	192,458	197,410
Gasto (3) (miles de B/.)	82,274	91,900	93,305	114,632	104,915
Costo por alumno (en B/.)	440	484	477	596	531
<b>Universitaria</b>					
Matrícula	77,004	83,251	91,787	95,884	94,527
Gasto (3) (miles de B/.)	104,048	108,537	111,832	113,147	121,889
Costo por alumno (en B/.)	1,351	1,304	1,218	1,180	1,289

**Fuente:** Panamá en cifras 1997-2001.

(1) Matrícula oficial al último día de clases del mes de julio. Para las Universidades de Panamá, Chiriquí, Tecnológica y Especializada de las Américas, cubre la matricula del primer semestre.

(2) Comprende gastos de funcionamiento del MEDUCy su asignación del Fondo de Seguro Educativo.

(3) Se refiere a los gastos para la educación pre-primaria, primaria, media y universitaria, transferencia al IPHE, Órgano Judicial - Chapala, MIDA -Educación Agropecuaria. No se consideran gastos que por su carácter general no pueden distribuirse entre los distintos niveles de educación.

En la composición del gasto del presupuesto de las universidades oficiales para el año 2002, los gastos de funcionamiento de la UNAP correspondían a 98% y los de inversión al 2% (Gaceta Oficial, 2002). Los componentes principales de los gastos de funcionamiento eran operación (90%), transferencias corrientes (9%), y servicios de la deuda (1%). En la UTP los gastos de funcionamiento correspondían al 99% y de inversión al 1%. En los gastos de funcionamiento se destacan operación (88%), transferencias corrientes (11%) y servicios de la deuda (1%). En la Universidad Autónoma del Chiriquí los gastos de funcionamiento representan un 100% del total de presupuesto de gastos, destacándose operación (90%) y transferencias corrientes (10%). En la Universidad Especializada de las Américas los gastos de funcionamiento representaban un 97% del total del presupuesto de gastos y los de inversión un 3%. Los componentes de los gastos de funcionamiento fueron operación (88%) y transferencias (12%).

El **Cuadro 5-4** muestra la ejecución presupuestaria de las instituciones del sector descentralizado del estado para el año 2000.<sup>(2)</sup> En las universidades oficiales hay un alto nivel de ejecución de los ingresos y de los gastos, generándose un déficit de B/.0.3 millones y de B/.0.1 millones en los casos de la ejecución presupuestaria de las Universidades de Panamá y Especializada de las Américas, respectivamente.

**Cuadro 5-4 Ejecución Presupuestaria del Sector Descentralizado. 2000**  
(Millones de B./)

Institución	Ingresos			Egresos			Diferencia
	Asignado	Ejecutado	%	Asignado	Ejecutado	%	
IFARHU	56.1	51.9	92.5	56.1	42.9	76.5	9
INAC	8.5	6.6	77.6	8.5	7.6	89.4	-1
INDE	12.5	11.5	92.0	12.5	11.5	92.0	0
INAFORP	11.5	11.4	99.1	11.5	10.7	93.0	0.7
IPHE	10.3	9.4	91.3	10.3	9.3	90.3	0.1
U. Autónoma de Chiriquí	9.2	8.9	96.7	9.2	8.9	96.7	0
U. de Panamá	105	104.3	99.3	105	104.6	99.6	-0.3
U. Esp. de las Américas	2.1	2	95.2	2.1	2.1	100	-0.1
U. Tecnológica	27	26.9	99.6	27	25.7	95.2	1.2

**Fuente:** Ejecución Presupuestaria del Sector Público, Contraloría General de la República.

A pesar del interés de las universidades oficiales por diversificar sus fuentes de ingreso, existe una fuerte dependencia de las transferencias del estado. Ello levanta dudas sobre el grado de autonomía real que pueden lograr estas instituciones. Es evidente, también, que en la estructura de gasto de las universidades oficiales se destina un elevado porcentaje al presupuesto recurrente con un aporte no significativo a la inversión. No se tuvo acceso a documentos oficiales que expliquen cómo se decide la asignación de recursos entre las instituciones. Sin embargo, evidencia anecdótica apunta a criterios basados en la distribución histórica del presupuesto y en el número de alumnos. Al respecto, otra evidencia indica que la distribución presupuestaria basada en criterios históricos tiene desventajas e introduce incentivos negativos en la operación de las instituciones (World Bank, 2000).

Es deseable que la asignación de presupuesto tome en cuenta criterios basados en los resultados de las instituciones en términos, por ejemplo, de número de graduados de calidad o del número de proyectos de investigación. La transferencia de recursos a las universidades oficiales se efectúa sin una evaluación de la calidad de la educación que entregan o de su gestión lo cual no incentiva a mejorar la eficiencia. En este sentido, es también deseable que la transferencia de recursos esté condicionada, al menos parcialmente, a una evaluación periódica de desempeño. Para ello se requiere de indicadores claros y un proceso de evaluación transparente y periódica como se sugiere más adelante.

Los gastos de matrícula anual reportados previamente son bajos vistos al nivel internacional y potencialmente inequitativos si se considera los salarios anuales de los funcionarios del gobierno central (B/.5,937), los funcionarios de las instituciones autónomas y semi-autónomas (B/.10,291), y los trabajadores del sector privado (B/.5,489) (Contraloría General de la República, 2001), o si se los compara con el PIB per cápita valorado según paridad de poder de compra (aproximadamente B/.5,900).

## **2. Distribución y Gerencia de Recursos**

Las percepciones sobre la importancia de los problemas financieros en el sistema terciario no son homogéneas. Unas opiniones identifican la falta de recursos financieros como obstáculo. Otras, sugieren que pese a su escasez, el problema es su uso particularmente en las universidades oficiales. “Un problema en el uso de los recursos es la burocratización de los sistemas universitarios. A ello se

suma la politización de las universidades oficiales. Ello se traduce en que los recursos asignados se invierten en los niveles altos de la estructura administrativa.” Otro problema de gestión es la centralización. A pesar de que la descentralización de la gestión administrativa y geográfica es una necesidad en el caso de la Universidad de Panamá, “hay aún una alta concentración de funciones que se podría solucionar con un mejor sistema informático.”

La distribución de recursos financieros a las universidades públicas depende principalmente de la institución y su capacidad de cabildeo. Su gerencia se hace a través de sistemas burocratizados, ineficientes e ineficaces. En la mayoría de los casos, los recursos públicos asignados se destinan al pago de personal académico y administrativo y sólo una proporción ínfima va a la adquisición de recursos tecnológicos, equipos, investigación o formación del personal. Los recursos generados por matrícula en el caso de las universidades públicas son insignificantes (aproximadamente \$20 dólares por estudiante). En opinión de muchos, “subir la matrícula tiene que ser una decisión de estado más que de gobierno” dada la enorme sensibilidad política del tema.

Además, no parecen existir estrategias efectivas para generar recursos adicionales, y la cooperación con el sector privado para este fin es mínima. “En el caso de la Universidad de Panamá, no hay tanto un problema real de recursos sino que no se busca mayor cooperación con el sector privado a fin de generar ingresos.” La mayoría de los actores consultados coincide en que para lograr la consecución más efectiva de recursos financieros hay que diversificar las fuentes de financiamiento. “Las universidades estatales y los centros superiores deben interactuar con y vender productos y servicios a la comunidad productiva. Esto permitiría mejorar la pertinencia de la educación y modernizar sistemas y equipos.” Entre las alternativas sugeridas se mencionó la oferta de cursos cortos no formales a distintas clientelas, y el desarrollo de una estrategia coordinada para levantar fondos. Esto, sin embargo, requiere de autonomía gerencial, personal especializado, y una metodología para expandir recursos que actualmente las instituciones no poseen.

En las universidades oficiales no se usan efectivamente los recursos materiales y humanos del sistema para este fin. La participación en concursos y competencias es baja, la oferta y venta de servicios es escasa, y la respuesta a las demandas de la comunidad de donantes no es organizada. En parte ello responde a que no se cuenta con la experiencia para estos propósitos. No se fomentan iniciativas de este tipo y los incentivos para hacerlo son mínimos. La gestión administrativa y académica no recurre sistemáticamente a expertos en gerencia. La práctica común en la universidad oficial es depender de fondos públicos asegurados por ley.

Con relación a los recursos docentes, se identifica como problema el tiempo de dedicación de los profesores. La mayoría tiene dedicación de tiempo parcial y opera en más de una institución, sin acceso a fuentes que le permita actualizar sus cursos o sus modalidades de enseñanza. En lo administrativo hay también limitaciones de recursos humanos. “La baja calificación del personal administrativo es un freno a la gestión eficiente.” Una administración eficiente y eficaz exige recursos humanos que apliquen métodos y técnicas modernas. A ello se agrega la baja remuneración y normas que permiten la inamovilidad independientemente de la calidad en la ejecución de las funciones.

Siendo los recursos materiales limitados, el desarrollo de la oferta de carreras tiende a favorecer áreas ‘blandas’ de las ciencias y las humanidades dado los altos costos de equipos en las áreas “duras” y el limitado acceso a libros y materiales. Una consecuencia es que “los recursos para investigación son casi inexistentes.” Incluso en los casos de algunas universidades privadas consolidadas que cuentan con más recursos, éstos son insuficientes. A ello se agrega que la gestión académica no incluye un seguimiento de egresados ni un examen de las áreas profesionales en donde se reporta empleo o desempleo según las encuestas de hogares. “No hay mecanismos de retroalimentación o de aprender a aprender o un sistema de evaluación de logros y aprendizajes y de seguimiento de los egresados”.

La situación de la universidad, del instituto técnico, o de la escuela profesional privada, con la excepción quizás de las universidades subsidiarias extranjeras, no es muy diferente de la observada en la universidad oficial. A diferencia de ésta, las instituciones privadas tienen un problema adicional, sobretudo las más nuevas, que es su sensibilidad a las demandas del mercado que las hace financieramente más vulnerables. Las universidades nuevas tienden a capturar una porción del mercado a costo de la calidad o pertinencia de sus servicios. Esa competencia afecta a instituciones más consolidadas que ofrecen las mismas carreras pero en un tiempo mayor para garantizar calidad.

### 3. Sistemas de Ayudas Estudiantiles: el IFARHU

Un elemento clave para evaluar la equidad en educación es analizar los sistemas de ayuda a los estudiantes y el grado en que discriminan positivamente a los alumnos con mayores necesidades socioeconómicas. El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) es la entidad pública cuyo objetivo es “desarrollar un programa que garantice el adecuado aprovechamiento en la formación técnica y la utilización racional de los recursos humanos de la República como medio de acelerar su desarrollo económico y social.” El **Cuadro 5-5** muestra el presupuesto del IFARHU para el año 2001.<sup>(3)</sup>

**Cuadro 5-5 Presupuesto del IFARHU. 2001**

<b>INGRESOS</b>	<b>B/.</b>
Seguro Educativo	39,000,000.00
Recuperación de Capital	7,400,000.00
Recuperación de intereses	4,400,000.00
Proyectos Honorables Legisladores	180,000.00
Crédito adicional – Becas de Doctorado	624,379.20
Crédito adicional por crédito reconocido	31,500.00
Otros Ingresos	1,608,100.00
<b>Total</b>	<b>53,243,979.20</b>
<b>GASTOS</b>	
<b><i>Funcionamiento</i></b>	<b>32,463,979.20</b>
Becas nuevas y vigentes	24,806,566.20
Programas de becas de doctorado	624,379.20
Gastos de Operación	7,001,533.80
Pago de cuentas por crédito reconocido	31,500.00
<b><i>Inversión</i></b>	<b>20,780,000.00</b>
Crédito educativo	20,000,000.00
Proyectos Circuitales H. Legisladores	180,000.00
Equipamiento de cómputo	500,000.00
Mantenimiento	100,000.00
<b>Total</b>	<b>53,243,979.20</b>

**Fuente:** IFARHU

El IFARHU maneja un presupuesto global anual de B/.53.2 millones el cual equivale a aproximadamente un 52% del presupuesto total de la UNAP para el mismo año. Entre sus fuentes de

ingresos destaca el seguro educativo con una participación del 73% y las recuperaciones de capital e intereses con una participación del 22%. En las fuentes de gastos destacan los gastos de funcionamiento con un 61% (predominando las becas nuevas y vigentes con una participación del 78% de los gastos de funcionamiento) y los gastos de inversión con un 39% (donde los créditos educativos constituyen un 96% de los gastos de inversión).

Entre sus funciones está el recibir y tramitar las ofertas de becas de personas o entidades públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales para estudiantes y profesionales panameños; el proporcionar un servicio de préstamos a estudiantes y profesionales para realizar estudios en Panamá y en el exterior; y el administrar fondos destinados por el estado, entidades públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales a la asistencia económica para educación. Sus servicios incluyen programas de becas, becas internacionales, crédito educativo, centros estudiantiles, y un centro de información y documentación.

A continuación se presenta una breve descripción de los distintos servicios que ofrece el IFARHU. Se examina los casos de las becas y préstamos otorgados en el período 1999-2002 y la equidad en los servicios que entrega el Instituto.

### **3.1 Programas de Becas**

Las becas son una forma de asistencia económica no reembolsable ofrecida a estudiantes para sufragar sus gastos de estudios. El programa abarca la enseñanza básica o primer ciclo (primaria y pre-media), media o (segundo ciclo), superior post-media (no universitaria) y universitaria (técnica, licenciatura, post-grado, maestría), y contempla distintos tipos y opciones (ver **Anexo 5**).

Los montos disponibles son también variados. Las becas por Puesto Distinguido varían entre B/.250, 150. 50 o B/.35 por mes.<sup>(4)</sup> Los montos en las Becas del Concurso General incluyen becas individuales para estudios al nivel medio y / o pre-medio en planteles educativos, con una duración de tres años y un monto de B/.35 mensuales durante los meses del año lectivo; y becas individuales para estudios superiores, técnicos o universitarios con una asignación de B/.125 mensuales por la duración normal de los estudios.

### **3.2 Becas Internacionales**

El Departamento de Becas Internacionales del IFARHU administra contribuciones de gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales, y fundaciones nacionales e internacionales para que estudiantes y profesionales panameños cursen estudios superiores o de especialización en el extranjero. Ofrece Becas Completas que cubren el costo total de los estudios, gastos personales y el pasaje internacional; Becas Parciales que cubren parte del costo de los estudios y rubros que varían de acuerdo a cada programa; Cupos que otorgan el beneficio de ingresar a la universidad con exoneración de matrícula; y Ayudas, consistentes en el apoyo parcial de costos de estudio.

En la actualidad se tramitan becas de diferente duración: cursos de corta duración (1 a 9 meses); cursos de larga duración incluyendo Doctorado, Maestría y Post-Grado (1 a 4 años); estudios de Licenciatura (1 a 6 años, dependiendo de la carrera), y cursos de idioma Inglés. Las áreas cubiertas incluyen Ciencias Forestales, Área Marítima, Estudios Generales, Estudios Humanísticos, y el Área Agropecuaria.

### 3.3 Crédito Educativo

El Crédito Educativo es un programa en apoyo a la preparación de recursos humanos. Otorga apoyo económico a estudiantes para realizar estudios superiores en Panamá y en el exterior. El préstamo cubre costos de instrucción (matrícula, libros, materiales, laboratorios, etc.) y de mantenimiento (hospedaje, alimentación, transporte) con un interés anual sobre el saldo, y un financiamiento hasta de 15 años para pagar según el monto.<sup>(5)</sup> El crédito incluye un período de gracia por el cual durante el tiempo establecido de estudios no se generan intereses ni amortizaciones del préstamo, y se establece una tasa de interés del 5% la cual es la más baja en el mercado. El IFARHU cobra B/.10 por gastos de manejo por cada mil y fracción de préstamo, lo que se descuenta del primer pago trimestral.<sup>(6)</sup>

Para solicitar un préstamo se requieren garantías que aseguren al IFARHU el cumplimiento de las obligaciones económicas de quien lo solicita. Los requisitos pueden ser garantías personales, prendarias, hipotecarias, o bancarias y fianzas de seguros.<sup>(7)</sup> El IFARHU otorga préstamos en los niveles técnico, licenciatura, maestría, doctorado, capacitación laboral, post-grado, y tesis. Si el beneficiario obtiene el más alto índice académico en la Facultad o entidad equivalente en que obtuvo su título y para el cual se le concedió el préstamo, puede participar en la exoneración de la deuda (condonación) para los niveles de técnico y licenciatura. El requisito es haber realizado estudios de licenciatura en un tiempo no menor de cuatro años en instituciones universitarias o de enseñanza superior del país o del exterior. Para carreras técnicas o vocacionales de nivel superior la duración mínima es de tres años. Se excluye expresamente de las condonaciones estudios de post grado, maestría y doctorado.

### 3.4 Centros Estudiantiles

Los Centros Estudiantiles son instalaciones de alojamiento y apoyo a la educación, utilizados como servicios de internados para estudiantes de escasos recursos de regiones apartadas y de difícil acceso a los centros educativos, para iniciar o continuar estudios. Estos centros ofrecen alimentación, hospedaje, servicios de biblioteca, orientación sobre buenos hábitos, técnicas de estudios, charlas y seminarios para su formación integral. Además, cuentan con áreas para actividades deportivas, culturales y recreativas. En la actualidad existen 8 centros ubicados en las provincias de Coclé, Colón (2), Chiriquí, del Darién, Herrera, los Santos y Veraguas.

### 3.5 Centro de Información y Documentación

El Centro de Información y Documentación (CIDI) ayuda al desarrollo del sector educativo nacional utilizando una organización y estructura que le permite adquirir, recopilar, analizar y difundir información especializada. Su propósito es ayudar al estudiante a conocer los centros educativos nacionales y extranjeros para continuar sus estudios con mayor éxito al solicitar una beca o préstamo. El CIDI ofrece servicios de información universitaria, información educativa, y orientación profesional.<sup>(8)</sup> La atención está dirigida a estudiantes de niveles primario y secundario de planteles oficiales y particulares, principalmente los graduandos o aspirantes a cualquier beneficio que brinda el IFARHU.

### 3.6 Beneficios Otorgados: Becas y Créditos Educativos

El **Cuadro 5-6** detalla el número y monto de becas otorgadas entre 2000 y 2002. Por nivel educativo en el 2002 predominan las becas para secundaria (57.6%), seguido por primaria (37.6%) y universitaria (4.7%). En el gasto en becas para el año 2002 predominan las becas para el nivel secundario (54.4%), seguido por el primario (31%) y el universitario con un 14.7% del gasto total. La

mayor participación del nivel universitario se explica por el mayor monto unitario del beneficio. Al nivel primario se asignó en promedio B/.315 por año (B/.26 por mes) por beca, al nivel secundario B/.361 por año (B/.30 por mes) por beca, y el nivel universitario B/.1,191 (B/.99 por mes) por beca. De las becas nacionales otorgadas en el año 2001, un 42% fueron concedidas a hombres y 58% a mujeres (IFARHU, 2001).

**Cuadro 5-6 Becas IFARHU por Monto Anual, según Nivel y Programa. 2000 – 2002**

NIVEL Y PROGRAMA	Becas 2000		Becas 2001		Becas 2002 (a)	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
<b>TOTAL</b>	<b>13,277</b>		<b>19,936</b>		<b>20,200</b>	
<b>PRIMARIA</b>	<b>4,671</b>		<b>7,558</b>		<b>7,604</b>	
Asistencia Económica Educativa	182	54,900	1,661	498,300	4,430	1,329,000
Asistencia Económica Educativa Grupos Indígenas	(b)	(b)	12	3,600	-	-
Colectivas	-	-	21	43,600	14	32,850
Comunitarias	-	-	8	17,300	44	87,250
Corregimientos de Mayor Pobreza	3,971	1,198,300	5,188	1,556,400	2,457	737,100
Deportivo	-	-	1	300	-	-
Discapacitados	10	3,000	55	16,500	30	9,000
Hijos de los Mártires del 20 de diciembre de 1989	5	1,500	1	300	1	250
Servidores Públicos IFARHU	72	28,500	86	43,620	69	35,400
511 Corregimientos (592)	431	130,200	525	157,500	559	167,700
<b>SECUNDARIA</b>	<b>8,011</b>		<b>11,330</b>		<b>11,643</b>	
Asistencia Económica Educativa	167	58,250	1,045	365,750	2,054	718,900
Asistencia Económica Educativa a Grupos Indígenas	(b)	(b)	7	2,450	2	700
Centro Estudiantil IFARHU	-	-	1	38,400	-	-
Colectivas	1	2,250	22	53,150	6	9,750
Comunitarias	10	18,450	15	35,950	15	26,750
Concurso General	836	292,600	2,693	942,550	2,448	856,400
Corregimientos de Mayor Pobreza	678	237,150	704	246,400	542	189,700
Deportivo	-	-	1	350	5	1,750
Discapacitados	4	1,400	13	4,550	21	7,350
Hijos de los Mártires del 20 de diciembre de 1989	6	2,100	9	3,150	7	2,450
Nueva Vida	(b)	(b)	11	3,850	18	6,300
Puesto Distinguido	5,849	2,157,500	6,111	2,245,500	5,997	2,196,750
Servidores Públicos IFARHU	35	17,700	47	22,620	24	12,960
Vocacional	8	4,000	9	4,500	11	5,500

511 Corregimientos (592)	417	148,750	642	224,700	493	172,550
<b>UNIVERSIDAD</b>	<b>595</b>		<b>1,048</b>		<b>953</b>	
Asistencia Económica Educativa	30	22,100	156	175,500	232	249,225
Asistencia Económica Educativa Grupos Indígenas	(b)	(b)	2	2,250	-	-
Concurso General	-	-	194	218,250	245	270,125
Convenios Internacionales	2	4,750	4	8,800	5	12,000
Deportivo	-	-			1	1,125
Maestría	1	1,575	12	18,900	21	28,575
Nueva Vida	(b)	(b)	4	4,500	6	6,750
Hijos de los Mártires del 20 de diciembre de 1989	-	-	3	3,375	-	-
Puesto Distinguido	538	716,950	576	786,825	421	554,890
Servidores Públicos IFARHU	24	10,980	97	50,220	22	11,880

**Fuente:** Dirección Ejecutiva de Planificación de Recursos Humano, IFARHU

(a) Al 31 de octubre (b) Programa creado en 2001

La ayuda otorgada a grupos indígenas el año 2001<sup>(9)</sup> correspondió a 23 becas por un monto de B/. 7,500, equivalente al 0.1% del total gastado por el IFARHU en becas en ese año. El **Cuadro 5-7** presenta detalles de las becas a grupos indígenas por tipo de programa y región.

**Cuadro 5-7 Becas IFARHU a Grupos Indígenas por Monto Anual, según Programa y Provincia. 2000 - 2002**

Programa y Provincia	Total		2000		2001		2002	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
<b>TOTAL</b>			<b>5</b>	<b>1750</b>	<b>23</b>	<b>7.500</b>	<b>22</b>	<b>7.700</b>
<b>Asistencia Grupo Indígena</b>	<b>18</b>	<b>5,750</b>	<b>(a)</b>	<b>(a)</b>	<b>18</b>	<b>5,750</b>	<b>(b)</b>	<b>(b)</b>
Chiriquí	9	2,900			9	2,900		
Darien	6	1,850			6	1,850		
Veraguas	3	1,000			3	1,000		
<b>Concurso General Grupo Indígena</b>	<b>32</b>	<b>11,200</b>	<b>5</b>	<b>1,750</b>	<b>5</b>	<b>1,750</b>	<b>22</b>	<b>7,700</b>
Bocas Del Toro	1	350	1	350	-	-	-	-
Chiriquí	9	3,150	-	-	2	700	7	2,450
Darien	1	350	1	350	-	-	-	-
Veraguas	13	4,550	1	350	3	1,050	9	3,150
Kuna Yala	8	2,800	2	700	-	-	6	2,100

**Fuente:** Dirección Ejecutiva de Planificación de recursos humanos, IFARHU

(a) Programa creado en 2001

(b) En etapa de tramite

El **Cuadro 5-8** presenta las becas del IFARHU según nivel de educación, desagregadas para el nivel superior en becas nacionales o en el exterior y por tipo de disciplina. Predominan las becas universitarias nacionales y existe una importancia relativa de las disciplinas de arquitectura, ingeniería y tecnología y de las ciencias administrativas y jurídicas.

**Cuadro 5-8 Becas IFARHU según Tipo, Nivel y Disciplina. 1999 - 2001**

Tipo de Beca, Nivel y Disciplina	Préstamos Concedidos		
	1999	2000	2001
<b>TOTAL</b>	<b>18,649</b>	<b>17,970</b>	<b>18,999</b>
<b>Nacionales</b>	<b>18,450</b>	<b>17,757</b>	<b>18,828</b>
Primaria	7,141	7,072	7,133
Secundaria	10,231	9,769	10,686
Universitaria	1,078	916	1,009
Ciencias Agropecuarias, del Mar y del Suelo	31	37	20
Ciencias Biológicas y de la Naturaleza	35	19	18
Ciencias Exactas, Naturales y de la Tierra	64	59	41
Ciencias de la Arquitectura, Ingeniería y Tecnología	284	252	232
Ciencias Médicas y de la Alimentación	137	117	97
Ciencias Administrativas y Jurídicas	350	286	384
Humanidades y Bellas Artes	43	34	46
Ciencias Económicas y Sociales	134	112	171
<b>Exterior</b>	<b>199</b>	<b>213</b>	<b>171</b>
Ciencias Agropecuarias, del Mar y del Suelo	13	15	20
Ciencias Biológicas y de la Naturaleza	4	4	8
Ciencias Exactas, Naturales y de la Tierra	6	18	19
Ciencias de la Arquitectura, Ingeniería y Tecnología	27	28	19
Ciencias Médicas y de la Alimentación	90	71	16
Ciencias Administrativas y Jurídicas	19	32	42
Humanidades y Bellas Artes	15	27	30
Ciencias Económicas y Sociales	25	18	17

**Fuente:** Departamento de Estadísticas, IFARHU

Se puede afirmar que en número de becas concedidas y gasto en ellas existe un ordenamiento proporcional por niveles de educación. La deserción escolar es un problema que se origina principalmente en los últimos años de educación primaria y en la educación secundaria. Por ello es adecuado que las becas se concentren en estos niveles y no en el nivel universitario. Llama la atención, sin embargo, la escasa participación en cuanto a becas de los grupos indígenas, tanto en número como en monto, siendo estos grupos de alta vulnerabilidad socioeconómica. Como se mencionó previamente, en el año 2001 se asignó sólo 23 becas a grupos indígenas de un total de 219,936 (una participación de sólo 0.1%). Ello a pesar de que en las comarcas indígenas la matrícula estudiantil en el año 2001 fue de 49,694 alumnos que correspondía a un 6,6% de la matrícula total en Panamá para el año 2001. Desde el punto de vista del gasto estas becas correspondieron a un 0.09%.

En cuanto a los créditos educativos, el **Cuadro 5-9** muestra los montos de préstamos del IFARHU. Los niveles de estudio con la mayor asignación corresponden a maestrías y licenciaturas con un 37% y 34.7% respectivamente, seguido por estudios técnicos (12.1%), cursos (10.7%), postgrados (2.9%) y doctorados (2.6%). En cuanto al número de préstamos otorgados, predominan las licenciaturas con un 48.3% seguidas por las maestrías (29.5%), estudios técnicos (8.9%), cursos (8.4%), postgrados (2.9%), y doctorados (2.0%). Respecto al monto por tipo de préstamo por año, las becas para estudios técnico y de doctorado son las de mayor monto (B/.5,175 y B/.5,071 respectivamente) en el año 2002. Por otra parte las licenciaturas son las de menor monto por año (B/.2,829).

**Cuadro 5-9 Préstamos IFARHU por Monto Anual, según Nivel de Estudios. 2000 - 2002**

Nivel de Estudio	Préstamos 2000		Préstamos 2001 (p)		Préstamos 2002 (a)	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
<b>TOTAL</b>	<b>1,317</b>	<b>4,565,992</b>	<b>1,475</b>	<b>5,021,946</b>	<b>1,331</b>	<b>5,055,285</b>
Doctorado	7	29,704	34	180,299	26	131,852
Maestría	346	1,700,600	349	1,717,394	393	1,872,175
Postgrado	39	187,117	28	54,831	39	147,064
Licenciatura	656	1,264,812	800	1,847,134	643	1,754,649
Técnico	106	769,602	132	738,699	118	610,682
Cursos	163	614,157	132	483,589	112	538,863

**Fuente:** Dirección Ejecutiva de Planificación de Recursos Humanos, IFARHU

(a) Al 31 de octubre (p) Cifras preliminares

**Nota:** Año 2001, el nivel de licenciatura incluye 56 adiciones por un monto de B/. 151,851. Año 2002, el nivel de licenciatura incluye 45 adiciones por un monto de B/. 146,653

El **Cuadro 5-10** muestra la distribución de préstamos por lugar de los estudios y disciplina. Alrededor de un 80% de los préstamos se otorga a estudiantes que reciben formación profesional en Panamá. En el año 2002, por nivel de estudios, las licenciaturas absorben un 48.3% de los préstamos, seguido por maestrías (29.5%) y estudios técnicos (8.9%). En conversaciones con IFARHU no se percibió la existencia de una política institucional que explique las distribuciones observadas entre los tipos de préstamos por nivel de estudio. Por ello se estima que son razones de demanda (es decir, de los estudiantes y sus familias quienes solicitan los préstamos) las que explican estas distribuciones.

Un aspecto clave en este sistema es la recuperación de los créditos, ya que los ingresos recuperados permiten la consecución de nuevos créditos a futuras generaciones. Según las cifras para el año 2002 existían alrededor de 3,593 préstamos vigentes. Entre enero y noviembre de ese año, se recuperó B/.13,885,859 de los cuales B/.12,559,924 fue por vía administrativa y B/.1,325,935 a través de la jurisdicción coactiva (juzgado ejecutor). Estas cifras superan la recuperación del año 2001 (B/.12,850,344) y superan la meta de recuperación para el año 2002 de B/.13,500,000.

**Cuadro 5-10 Préstamos IFARHU según Lugar de Estudio y Disciplina 1999 - 2001**

Lugar y Disciplina	Préstamos Concedidos		
	1999	2000	2001
<b>TOTAL</b>	<b>1,418</b>	<b>1,317</b>	<b>1,475</b>
<b><i>Panamá</i></b>	<b>1,116</b>	<b>1,048</b>	<b>1,178</b>
Ciencias Agropecuarias, del Mar y del Suelo	22	18	10
Ciencias Biológicas y de la Naturaleza	8	7	9
Ciencias Exactas, Naturales y de la Tierra	50	18	29
Ciencias de la Arquitectura, Ingeniería y Tecnología	167	220	307
Ciencias Médicas y de la Alimentación	177	137	204
Ciencias Administrativas y Jurídicas	438	381	425
Humanidades y Bellas Artes	151	85	32
Ciencias Económicas y Sociales	103	182	162
<b><i>Exterior</i></b>	<b>302</b>	<b>269</b>	<b>297</b>
Ciencias Agropecuarias, del Mar y del Suelo	21	4	6
Ciencias Biológicas y de la Naturaleza	4	1	4
Ciencias Exactas, Naturales y de la Tierra	5	12	4
Ciencias de la Arquitectura, Ingeniería y Tecnología	58	43	53
Ciencias Médicas y de la Alimentación	58	50	45
Ciencias Administrativas y Jurídicas	91	98	130
Humanidades y Bellas Artes	38	34	21
Ciencias Económicas y Sociales	27	27	34

**Fuente:** Departamento de Estadísticas, IFARHU

La mayor recuperación ejecutada responde a esfuerzos del IFARHU por mejorar la gestión de cobro en el área administrativa y judicial, a través de una mayor mecanización de la información y apoyo al equipo de cobradores, incluyendo mayores facilidades para su desplazamiento. Es importante destacar que para el año 2003 el IFARHU ha impulsado el financiamiento de carreras técnicas como una opción para los jóvenes. Para ello se ha ajustado el monto del nivel técnico a B/.24,000 para Panamá y el exterior. Esto es importante como alternativa para jóvenes de menores recursos que acceden a la educación superior debido a la menor inversión que requiere la carrera, permitiendo un acceso rápido al mercado laboral, y en algunos casos, a salarios más acordes con la inversión.

### 3.7 Equidad en los Servicios del IFARHU

Lograr mayor equidad es un argumento en apoyo de la participación del estado en la educación superior. Su logro está vinculado a que quienes se benefician de la educación superior paguen su costo de producción, lo que requiere que en general sean los estudiantes y no el estado quienes financien la educación. Lo anterior se basa en que la educación superior provee a los estudiantes con capacidades para generar un flujo significativo de ingresos en su vida laboral. Los cálculos de tasas de retorno, tanto privadas como sociales en diversos países (Psacharopoulos, 1994; 1985; 1984) sugieren que se puede clasificar a la educación superior como una alternativa de inversión rentable. Así, no se justifica incluirla entre las actividades subsidiadas por el estado. Aún más, tales subsidios restarían recursos para actividades que efectivamente benefician a los más pobres.

Lograr equidad requiere que no haya discriminación económica que margine a los estudiantes capaces de seguir estudios superiores por insolvencia económica. En este sentido, se necesita la presencia del estado ofreciendo crédito – en condiciones de mercado – a todos los estudiantes y en especial a los

más pobres. Ello, porque el mercado no provee tal financiamiento para los más pobres, debido a que carecen de garantías, y su capital humano no puede liquidarse en caso de problemas futuros con los pagos. Además, el riesgo y la incertidumbre asociada a la inversión individual en educación superior pueden ser altos, especialmente para los más pobres. Algunos estudiantes no están dispuestos a endeudarse en el sector privado, ya que el crédito conecta los costos presentes de estudiar con los ingresos futuros proyectados. Una forma de ampliar el acceso de los estudiantes pobres a los estudios superiores es ampliar la cobertura de los créditos, no sólo para el pago de los costos directos (matrícula y aranceles), sino para la mantención de los estudiantes.

Se requiere, también, de una política de becas que premie a los más pobres que acceden a la educación superior e incentive a que otros estudiantes lleguen a esta meta. Las becas se distinguen de los créditos porque sólo las primeras debieran tener un componente de subsidio. Las becas del IFARHU cumplen en su diseño con el objetivo de equidad. Sin embargo, el mecanismo de créditos educativos se considera como poco equitativo ya que es difícil que los más pobres puedan presentar las garantías requeridas. Quienes acceden a los préstamos reciben en la práctica un subsidio por su baja tasa de interés; y aún cuando hay avances, los préstamos presentan problemas de recuperación. Este subsidio explícito puede ser cuestionado si se considera que beneficia de manera importante a alumnos de nivel socioeconómico medio y alto. Como una forma de solución se propone más adelante un sistema de créditos sin aval y en condiciones de mercado, en el que las instituciones de educación superior y el IFARHU asumen el riesgo por los créditos. No obstante lo anterior, se destaca que el sistema actual tiene el efecto positivo de entregar financiamiento a los costos de mantención de los alumnos, lo que se sugieren mantener.

#### **4. El Acceso a Educación Superior**

Para examinar el acceso a la educación superior se analizó la base de datos de la Encuesta de Hogares del año 2001 (EH 2001). La muestra en la encuesta se basa en el Censo de Población y Vivienda para el año 2000. El uso de estos datos incorpora por vez primera en las EHs a la población residente en áreas de difícil acceso e indígenas.

El universo de estudio para la encuesta lo constituye la población de 15 años y más residente en viviendas particulares ocupadas, tanto del área indígena como no indígena. Según el Censo de Población y Vivienda del 2000, el universo fue de 1,890,162 personas, de ellas 65% corresponde al área urbana y el 35% al área rural. La población no indígena fue 1,794,067 personas y la indígena 96,095. El dominio de estudio de la EH corresponde a los niveles nacionales (urbano y rural) y provincial (urbano y rural), tanto para el universo no indígena como indígena.

La EH 2001 incluye información sobre 55,891 personas de 13,465 hogares. A partir de estos datos se seleccionó para el análisis de acceso a la educación superior hombres y mujeres con edades entre 16 y 25 años (inclusive) que han terminado la educación secundaria o educación vocacional. El **Cuadro 5-11** presenta estadísticas descriptivas para estas personas.

La edad promedio para las 3,208 personas en la muestra es de 21 años, el tamaño promedio de los hogares es de 5 personas y el ingreso familiar per cápita es de B/.877 al mes. Un 46% de la muestra son hombres, 7% son jefes de hogar, 47% asiste a la educación superior, 74% reside en áreas urbanas y 0.5% proviene de áreas indígenas. A partir de estos datos se estimó un modelo para explicar la variable dicotómica asistencia a educación superior. Para ello, se estimó un modelo Logit<sup>(10)</sup> para la variable dependiente “Asistencia a Educación Superior” usando como variables explicativas, entre otras, edad, ingreso familiar per cápita, género, ser jefe de hogar, residir en áreas urbanas y provenir de las áreas indígenas.

**Cuadro 5-11 Estadísticas Descriptivas Seleccionadas**

<b>Característica</b>	<b>Valor</b>
Edad Promedio	21.4
Promedio de Personas en la Familia	4.99
Ingreso Familiar per Cápita Promedio	877
Porcentaje de Hombres	46.30%
Porcentaje de Jefes de Hogar	7.10%
Porcentaje que Asiste a Educación Superior	47.40%
Porcentaje que Reside en el Área Urbana	74.40%
Porcentaje que Reside en Zonas Indígenas	0.50%

**Fuente:** EH 2001. Elaboración propia.

Se Incluye a 3.208 personas entre 16-25 años que han terminado educación secundaria o vocacional.

El **Cuadro 5-12** presenta los principales resultados de estimación obtenidos.

**Cuadro 5-12 Resultados de Estimación**  
**Variable Dependiente Asistencia a Educación Superior**

<b>Variable</b>	<b>Coeficiente</b>	<b>Std. Error</b>	<b>Prob.</b>
Constante	-0.5853	0.0847	0.0000
Dummy Género (1 sí hombre)	-0.0205	0.0737	0.0054
Dummy Jefe de Hogar (1 sí jefe de hogar)	-2.2893	1.0625	0.0312
Dummy Indígena (1 sí indígena)	-1.1659	0.1672	0.0000
Dummy Residencia Urbana (1 sí urbano)	0.7398	0.0864	0.0000
Ingreso Familiar (B/. Mensuales)	0.0005	0.0001	0.0000
Número de Observaciones	3,208.0000		
Log Likelihood	-2,124.5470		
Restr. Log Likelihood	-2,219.4220		
LR Statistic (5 df)	189.7498		
McFadden R-Squared	0.0427		

**Fuente:** EH 2001. Elaboración propia

A partir de este modelo se observa - todo lo demás constante - que:

- Los hombres tienen menor probabilidad de asistir a la educación superior que las mujeres.
- Las personas que son jefes de hogar tienen menor probabilidad de asistencia a la educación superior que las personas que no son jefes de hogar.
- Las personas residentes en zonas indígenas tienen menor probabilidad de asistir a la educación superior que aquellas que no residen en áreas indígenas.
- Las personas residentes en zonas urbanas tienen mayor probabilidad de asistir a la educación superior que los residentes en zonas rurales.
- El ingreso familiar per cápita está asociado positivamente con la probabilidad de asistencia a la educación superior.

La bondad de ajuste<sup>(11)</sup> del modelo estimado es considerada aceptable dado que se trabaja con datos de corte transversal (“cross-section”). La medida de pseudo  $R^2$  de McFadden es de 0,0427. El valor del Likelihood Ratio Test (LR Statistic = 189,75) rechaza la hipótesis nula de que el modelo no aporta poder explicativo a la decisión de asistencia a educación superior. Otra manera de visualizar el ajuste del modelo es comparar la predicción que efectúa el modelo de probabilidad heterogénea estimado, con relación a un modelo de probabilidad homogénea, es decir, un modelo que sólo tiene la constante. Al efectuar esta prueba el modelo de probabilidad heterogénea presenta una ganancia total de 6,1% con relación al modelo de probabilidad homogénea.<sup>(12)</sup>

El **Cuadro 5-13** muestra las probabilidades de asistencia a la educación superior bajo el supuesto que todas las variables se encuentren en los promedios muestrales salvo la característica mencionada en las filas.

**Cuadro 5-13 Predicción de Probabilidades de Promedio**

Característica	Probabilidad de Asistencia
Hombre	48.8%
Mujer	49.3%
Indígena	9.0%
No Indígena	49.3%
Jefe de Hogar	24.6%
No Jefe de Hogar	51.1%
Hogar Urbano	53.8%
Hogar Rural	35.7%
Promedio Muestral	49.0%

**Fuente:** Elaboración propia

**Nota:** Todos los atributos evaluados en los promedios muestrales salvo el mencionado en la fila correspondiente

Estos datos indican que si todas las variables se encuentran en sus promedios muestrales la probabilidad de asistencia a educación superior sería de 49%. Para los hombres esta probabilidad sería de 48.8%, mientras que para las mujeres sería de 49.3%. Para una persona que reside en áreas indígenas la probabilidad de asistencia a la educación superior sería sólo de 9%, mientras que para quien reside en áreas no indígenas esta probabilidad es de un 49.3%. Para una persona que reside en zonas urbanas la probabilidad de asistencia a la educación superior es de 53.8%, la que disminuye a 35.7% para residentes en zonas rurales. Una persona que no es jefe de hogar tiene una probabilidad de asistencia a educación superior de 51.1%, que disminuye a un 24.6% para los jefes de hogar.

Los atributos de residir en área indígena, de ser jefe de hogar y de residir en zonas rurales son factores que tienen un impacto negativo de importancia sobre la probabilidad de asistencia a educación superior. Los hombres presentan menor probabilidad de asistencia que las mujeres, diferencia que no es de importancia en términos absolutos (0.5 puntos porcentuales). También se calculó la elasticidad de la probabilidad de asistencia frente a cambios en el ingreso,<sup>(13)</sup> obteniendo una elasticidad de 5.1% lo que indica que un aumento de 100% en el ingreso se traduce en un aumento del 5.1% en la probabilidad de asistencia a educación superior. La elasticidad ingreso de la probabilidad de asistencia calculada indica que la asistencia a educación, como es de esperarse, es un bien superior pero no de lujo. Sin embargo, su valor es sorprendentemente bajo. Ello se puede explicar por los bajos costos de la matrícula en la universidad oficial. El bien es casi gratuito por lo que su consumo no es sensible a cambios en el nivel de ingresos.

## 5. Tasa de Retorno a la Educación Superior

Esta sección reporta estimaciones sobre la tasa privada y la social de retorno calculadas para Panamá. En el Informe *Panamá Estudio Sobre Pobreza* (World Bank, 1999), se reportan estimaciones sobre las tasas de retorno para la educación primaria, secundaria y universitaria (World Bank, 1999: Anexo 14). Estas estimaciones se basan en el método rápido (“short-cut method”) desarrollado por Psacharopoulos (1991), según el cual la Tasa de Retorno Privado de obtener el nivel de educación superior puede ser estimada de acuerdo a la fórmula:

$$r_p = (Y_u - Y_s) / (S(Y_s + C_p))$$

En ella,  $r_p$  denota la tasa privada de retorno,  $Y_u$  se refiere a los ingresos laborales promedio mensual en el nivel de educación superior e  $Y_s$  se refiere a los ingresos laborales promedio en el nivel secundario.  $S$  corresponde al número de años adicionales de educación necesarios para alcanzar el nivel de educación superior, mientras que  $C_p$  denota el gasto promedio privado mensual en educación. En la fórmula,  $(Y_u - Y_s)$  denota el diferencial de ingreso promedio mensual entre el nivel de educación superior y el nivel secundario, mientras que  $(Y_s + C_p)$  representa el costo mensual de la educación, el cual se conforma del costo de oportunidad ( $Y_s$ ) y del costo directo ( $C_p$ ).

Es importante mencionar que la fórmula utiliza los ingresos laborales mensuales, los que capturan el efecto conjunto que la mayor educación tiene tanto sobre los salarios por hora como en las oportunidades de estar trabajando (horas de trabajo). Según Psacharopoulos (1991), la *Tasa de Retorno Social* se estima de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$r_p = (Y_u - Y_s) / (S(Y_s + C_p + C_g))$$

En ella,  $C_g$  es el costo directo público mensual de ofrecer educación superior. Es importante mencionar que de manera ideal sería importante incorporar como beneficios una serie de beneficios externos asociados con la educación superior, sin embargo, ellos son difíciles de cuantificar por lo cual se omiten en el análisis.

Sobre datos de la ENV 97, el Banco Mundial estima las tasas de retorno para la educación superior. El **Cuadro 5-14** reporta estas estimaciones. Según estos cálculos las tasas de retorno privadas son mayores que las tasas de retorno sociales, y las tasas de retorno para los hombres tanto privadas como sociales son mayores que las que se obtienen para las mujeres.

Usando la Encuesta de Hogares 2001 se calculó las tasas de retorno de la educación superior para el año 2001. Para ello, se obtuvo de la encuesta los ingresos laborales el promedio mensual para personas mayores de 24 años, hombres y mujeres, para educación secundaria y superior. En la EH 2001 no se cuenta con información relativa al gasto privado en educación de los hogares. Por tal motivo, se usó la información de la ENV 97 debidamente actualizada, que corresponde a la información usada por el Banco Mundial. Para el gasto público en educación por alumno, para los niveles de educación secundaria y superior, se usó la información sobre gastos efectuados por el gobierno central en educación (ver Cuadro 5-3).

### **Cuadro 5-14 Tasas Privadas y Sociales de Retorno. Panamá. Banco Mundial**

	Hombre	Mujeres	Ambos
Tasa Privada de Retorno	30.2%	19.6%	24.0%
Tasa Social de Retorno	17.5%	10.6%	13.6%

**Fuente:** Banco Mundial. Panamá. Estudio sobre Pobreza. Anexo 14. (1999)

**Notas:** (1) Se usa un gasto anual privado en educación de B/. 488 anuales.

(2) Se usan ingresos laborales promedio mensual para educación secundaria de B/. 401, B/.318 y B/. 372 para hombres, mujeres, y ambos respectivamente, y se usan ingresos laborales promedio mensuales para educación superior de B/. 1.094, B/. 686 y B/. 887 para hombres, mujeres y ambos respectivamente.

(3) Se usa un gasto anual total público de b/. 872 y B/. 2.142 para los niveles de educación secundaria y superior respectivamente.

El **Cuadro 5-15** presenta las tasas de retorno calculadas. En su primera parte se hace una reestimación de las tasas reportadas por el Banco Mundial para el año 1997, debido a que las cifras de gasto público en educación por alumno usadas en dicho estudio exceden a las cifras de gasto efectuados por el gobierno central en educación reportadas en el Cuadro 5-3 para los mismos niveles. El estudio utiliza un gasto anual por alumno de B/.872 para la educación secundaria y de B/.2,142 para la educación superior, mientras que en el Cuadro 5-3 se reporta un gasto del gobierno central de B/.440 en educación media y de B/.1,351 en educación superior. En su segunda parte, se reportan las tasas de retorno estimadas para el año 2001.

Estos datos muestran variaciones entre las tasas de retorno calculadas para los años 1997 y 2001. En particular, para los hombres se observa una fuerte caída en las tasas de retorno tanto privadas como sociales; mientras que para las mujeres se observa un fuerte incremento. En promedio para ambos géneros, se observa una caída en la tasa privada de retorno para la educación superior de alrededor de siete puntos porcentuales, y una caída de alrededor de cinco puntos porcentuales en la tasa social de retorno. Es probable que esta caída en la tasa de retorno promedio para ambos grupos entre 1997 y el 2001 se explique por la fuerte desaceleración que ha experimentado la actividad económica del país.

**Cuadro 5-15 Tasas Privadas y Sociales de Retorno. 1997 y 2001**

Año 1997	Hombre	Mujeres	Ambos
Tasa Privada de Retorno	31.4%	20.5%	25.0%
Tasa Social de Retorno	25.0%	15.6%	19.6%
Año 2001	Hombre	Mujeres	Ambos
Tasa Privada de Retorno	14.7%	35.5%	18.6%
Tasa Social de Retorno	12.6%	24.1%	14.9%

**Fuente:** Elaboración propia basándose en la Encuesta de Hogares del 2001.

**Notas:** (1) Se usa un gasto anual privado en educación de B/. 506 anuales.

(2) Se usan ingresos laborales promedio mensual para educación secundaria de B/. 591, B/. 186 y B/. 390 para hombres, mujeres y ambos respectivamente, y se usa ingresos laborales promedio mensuales para educación superior de B/.1,056, B/.589 y B/.791 para hombres, mujeres y ambos respectivamente.

(3) Se usa un gasto anual total público de B/. 531 de B/. 1.289 para secundaria y superior.

Después de la recuperación de principios de los noventa, la tasa de crecimiento del PIB no ha sido satisfactoria con un promedio de 2.9% entre 1997 y 2001, y con una fuerte tendencia a disminuir, de una tasa de 4.5% del PIB en 1997, 4.1% en 1998, 3.2% en 1999, 2.7% en el 2000 y sólo 0.3% en el 2001 (Dirección de Estadísticas y Censos). La tasa de desempleo se ubicaba en 13.4% en el año 1997

y se incrementa a 14.7% en el año 2001.<sup>(14)</sup> No obstante estas fuertes caídas en las tasas de retorno promedio entre los años 1997 y 2001, la educación superior continúa siendo una inversión rentable, tanto desde el punto de vista privado como social, ya que los costos de oportunidad financieros en Panamá son del orden del 10% anual.

## **6. Aumentando Efectividad y Eficiencia**

Las universidades oficiales son altamente dependientes del financiamiento estatal. En el esquema actual, en que el estado les asegura un monto determinado e importante de recursos, sin evaluar su gestión institucional, no se incentiva el mejorar la eficiencia. Las universidades privadas, por su parte, acceden a recursos públicos indirectamente a través del sistema de becas y préstamos del IFARHU,<sup>(15)</sup> que se entregan sin una evaluación explícita de su gestión institucional, más allá de la realizada por los estudiantes y sus familias al postular a estas instituciones.

Esta entrega de recursos, tanto directa como indirecta, requiere de indicadores claros sobre desempeño y un proceso de evaluación transparente. Es por ello que es necesaria la creación de un sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que contemple tanto la acreditación institucional como la acreditación de carreras y programas de pre-grado y de postgrado. El crear este sistema es una necesidad y puede requerir de un plazo de unos tres años para su implementación.

Se requiere también contar con un sistema de indicadores para la educación superior que complemente al sistema de aseguramiento de la calidad y de garantías de buen uso de los recursos públicos que reciben las instituciones de educación superior. El desarrollo de este sistema puede ser factible de implementar en el corto plazo.

En cuanto a equidad, el análisis examinó el acceso a la educación superior, estimó las tasas de retorno y evaluó el sistema de ayudas estudiantiles. Con respecto al acceso, se observó que los mayores ingresos, el no residir en áreas indígenas, residir en zonas urbanas y ser de género femenino son variables asociadas positivamente con un mayor acceso a la educación superior. Al estimar las tasas de retorno, se observó que aún cuando éstas han disminuido en general entre 1997 y 2001, la educación superior continúa siendo una alternativa de inversión atractiva tanto desde el punto de vista privado como social. El análisis de equidad también examinó los créditos educativos, los que son poco equitativos ya que el requisito de presentar garantías puede excluir a los más pobres, y quienes acceden a los préstamos reciben un subsidio ya que la tasa de interés está por debajo de la del mercado. Con respecto a la equidad se requiere modificar el sistema actual de préstamos del IFARHU, y considerar la posible extensión hacia un sistema de préstamos sin aval.

Finalmente, es necesario considerar un subsidio al ahorro para la educación superior para aquellas familias de ingresos medios e ingresos bajos (ingresos menores o iguales a B/.800 mensuales). Es importante destacar que este subsidio no está destinado para estudiantes de familias de ingresos relativamente bajos quienes no tienen capacidad de ahorro. Para ellos habría otros beneficios más favorables, como son las becas que entrega del IFARHU adecuadamente focalizadas.

### **6.1 Un Sistema que Asegure la Calidad de la Educación**

Para la creación de un sistema que asegure la calidad de la educación se contemplan dos funciones básicas: la acreditación institucional, y la acreditación de carreras y programas de pre y postgrado.

### 6.1.1 Acreditación Institucional

En principio, la Universidad de Panamá es responsable de vigilar la acreditación. No obstante, la falta de actualización de la legislación pertinente y la complejidad del sistema dan lugar a un problema de delimitación de funciones con respecto a quien le corresponde tal función. Las opiniones al respecto reflejan esta falta de claridad: “No existe una clara delimitación de funciones dentro de las autoridades dado que no saben a quien le corresponde la fiscalización y normalización educativa.” “El Ministerio no controla directamente a la Universidad de Panamá, ella efectúa auto evaluaciones (...) y la acreditación internacional no es suficientemente considerada (...) persisten problemas de información sobre la realidad de mercado produciéndose un problema de saturación de carreras. Las bases de datos no están interconectadas (...) y persiste el problema del bajo presupuesto.”

Existe, así, la percepción de que la Universidad de Panamá tiene deficiencias en su funcionamiento y nivel académico. Esto lleva a que otros centros de enseñanza superior y el sector privado cuestionen su legitimidad para regular la calidad de enseñanza. Si bien la Universidad de Panamá tiene el poder para evaluar el contenido de materias y autorizar el inicio de carrera, en la práctica muestra deficiencias en el monitoreo de la ejecución de estas funciones. Ello resulta en una falta de control de la calidad docente, baja infraestructura para el desarrollo de los cursos, limitado acceso a materiales y medios para el logro de los programas, y bajos estándares de evaluación. Así, la continuidad de carreras en campos profesionales y laborales saturados; el distanciamiento entre instituciones de enseñanza privadas y públicas, la falta de planificación de recursos humanos y de información sobre necesidades de profesionales por categorías de actividades; y la falta recursos para la investigación son vistos como características comunes al sistema universitario de Panamá.

Los centros de enseñanza superior argumentan que los requisitos para ser acreditados son tales que ni siquiera la entidad acreditadora los satisface. Los títulos a nombre de la nación son expedidos con la especificación de “no es título universitario”, lo que crea una brecha entre los egresados de las universidades y de los institutos superiores. Los docentes no están actualizados en sus métodos de enseñanza y carecen de herramientas básicas como el dominio de Inglés e informática, reflejándose en alumnos que también carecen de estas habilidades. Sin embargo, la carencia más relevante entre los docentes de universidades e institutos vocacionales es su escaso contacto con el sector laboral. Según los empresarios, los docentes son teóricos y carecen de experiencia laboral en su campo de enseñanza. Esto limita el brindar a los alumnos una formación adecuada a los requerimientos del mercado laboral. Así, el aumento de instituciones universitarias y vocacionales, y la falta de monitoreo y control de calidad, crea reservaciones con respecto a los egresados de estas instituciones y sus oportunidades de encontrar puestos de trabajo apropiados.

Un objetivo de la acreditación institucional es dar *garantía pública* del grado en que las instituciones de educación superior cuentan con procesos eficaces para asegurar el cumplimiento de estándares académicos y mejorar la calidad de los servicios que ofrecen. Otro objetivo, de mayor relevancia en el mediano y largo plazo, es promover el desarrollo de mecanismos institucionales de regulación de la calidad. Éste, enfatizaría el control de calidad como responsabilidad principal de las instituciones, y no de un organismo externo, sin perjuicio del aporte que estos organismos hagan al respecto.

La acreditación institucional incluiría un proceso voluntario, centrado en la evaluación y verificación de mecanismos eficaces de auto-regulación en las instituciones de educación superior. Para ello, se requiere la definición de criterios y el desarrollo de un proceso de evaluación que comprenda la auto-evaluación, una evaluación externa, y un pronunciamiento de la entidad que acredita. La acreditación institucional estaría así estrechamente ligada a la definición de propósitos institucionales. El grado de complejidad de la estructura académica de la institución, las funciones prioritarias que desempeña y

las características de su población objetivo, serían características para especificar los contenidos de la evaluación. Sin embargo, aún cuando el proceso de evaluación debería estar regido por los propósitos y definiciones institucionales, se debe tomar en consideración el ajuste de la institución a criterios generales de calidad reconocidos internacionalmente.

La acreditación institucional se refiere así a la evaluación de la existencia y aplicación sistemática de políticas y mecanismos para cumplir con criterios comunes establecidos. Entre los mecanismos a considerar figuran difundir la misión, metas y objetivos de la institución, y asegurar el buen gobierno, administración y desarrollo institucional. Entre estos está el asegurar el buen uso de los recursos financieros; la calidad del diseño y provisión de carreras y programas, incluyendo decisiones sobre oferta de nuevas carreras, diseño curricular, asignación de recursos, y seguimiento de resultados; la calidad de la docencia, incluyendo métodos pedagógicos, evaluación del aprendizaje, y uso de tecnologías; y la calidad del cuerpo académico, incluyendo estrategias de reclutamiento, seguimiento, perfeccionamiento, y renovación. Esto a su vez puede ser complementado incorporando las opiniones de usuarios internos y externos sobre el proceso formativo; considerando las necesidades y demandas de los distintos estamentos, egresados y empleadores; asegurando la calidad de la investigación y extensión; y asegurando la calidad y adecuación de la infraestructura institucional, apoyo técnico y recursos académicos en función de tareas que determine la institución.

Poner en práctica estos mecanismos, requiere la existencia y uso de diversos instrumentos y procesos, incluyendo la formulación de planes de desarrollo y verificación del cumplimiento de los propósitos institucionales. Además, se requiere de sistemas de información que apoyen la toma de decisiones; procesos estructurados de toma de decisiones en ámbitos estratégicos del quehacer académico; sistemas de definición y control presupuestario, y evaluación de los resultados de las actividades desarrolladas y el monitoreo de su eficacia.

### **6.1.2 Acreditación de Carreras y Programas**

La acreditación de carreras y programas corresponde a la evaluación y garantía de calidad de la formación y certificación ofrecida por instituciones de educación superior, en función de sus propósitos declarados y las normas establecidas por la comunidad académica y profesional correspondiente. Para ello es necesario considerar la creación de una entidad independiente responsable de emitir un juicio sobre la acreditación institucional, y establecer un proceso que incluya una auto-evaluación y una evaluación externa a cargo de pares evaluadores calificados y seleccionados a partir de un registro público.

Ello se puede lograr a través de una entidad autónoma, responsable ante el MEDUC, del funcionamiento de un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación. Esta entidad podría trabajar con agencias de acreditación nacionales o extranjeras que cumplan con los criterios de evaluación. La consideración de tales agencias debe contemplar una evaluación de sus antecedentes, sus criterios y procedimientos, los mecanismos que utilizan para reclutar evaluadores externos, sus mecanismos de seguimiento, y su desempeño. Las agencias autorizadas deberán someterse, además, a supervisión para determinar el cumplimiento de condiciones de calidad y resguardar la fe pública.

Este mecanismo está en línea con experiencias regionales en la Unión Europea y en el MERCOSUR. En el caso de la Unión Europea, los esfuerzos se han centrado en compatibilizar mecanismos que aseguren la calidad y en mejorar la “legibilidad” de las certificaciones entre países miembros, lo que permite avanzar en la definición de criterios de equivalencia para los grados de bachiller y maestría (Vroejenstinj, 2001; Thune, 1998). En el MERCOSUR, se ha trabajado en la creación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras, a través de la acción de Agencias Nacionales de

Acreditación. Para ello se han establecido criterios y parámetros de evaluación comunes y procedimientos acordados entre los países miembros y asociados. La acreditación en el MERCOSUR tendrá como consecuencia el que todos los países firmantes del Memorando de Entendimiento otorgarán validez pública a los títulos obtenidos en programas acreditación (Peña, 2001).

## 6.2 Sistemas de Información

Un sistema de información que apoye la toma de decisiones en educación superior debiera contemplar tres niveles:

- ***Información para la gestión académica institucional.*** Este nivel contempla la recolección, procesamiento y análisis de información sobre insumos, procesos, y resultados vinculados a la práctica de las instituciones de educación superior. El propósito es reforzar la gestión académica al interior de ellas, el análisis institucional, la auto-evaluación y la toma de decisiones. Esta información requiere de datos de la propia institución, de su competencia y de otros antecedentes complementarios, tales como las características de los postulantes al mercado laboral.
- ***Información para la gestión del sistema.*** Este nivel se requiere para cumplir con los requerimientos de organismos supervisores de las instituciones de educación superior. Se trata de información necesaria para tomar decisiones de carácter público, la que muchas veces genera nueva información procesada de interés para las propias instituciones. Corresponde a información de interés de las autoridades, asociaciones u organismos institucionales. Su finalidad responde al ejercicio de funciones y probablemente parte de esta información tiene carácter reservado, al menos a niveles desagregados.
- ***Información pública o de difusión general.*** En este caso se contempla una caracterización de las instituciones y carreras que se ofrecen en el sistema y que se dirige a diversos usuarios de la educación superior: postulantes, estudiantes, empleadores, familias, y público en general. Corresponde a información descriptiva de la oferta educacional y a indicadores simples y claros ajustados a las inquietudes de los usuarios.

Se sugiere la consideración de un sistema de información pública en el MEDUC que comprenda al menos cuatro niveles: Carreras y Programas; Información sobre el Campus o Sede; Información Institucional; e Información sobre Usuarios del Sistema. El **Anexo 6**. presenta los componentes sugeridos para cada uno de estos niveles.

El cuarto nivel de información es extremadamente importante para la educación superior. En la actualidad, seleccionar programas adecuados toma tiempo dada la escasa información y poca transparencia. En muchos casos, los jóvenes enfrentan publicidad comercial de las instituciones, quienes crean poderosos mensajes audiovisuales y orales para seducirlos y generar una decisión de ingreso a la universidad más emotiva que racional. Para apoyar las elecciones de los alumnos, lo ideal es que los jóvenes puedan identificar datos objetivos y confiables para hacer una selección óptima.

El desarrollo e implementación de este sistema de información debería dar prioridad a los indicadores sobre usuarios del sistema, los que debieran estar disponibles en el corto plazo para todas las universidades, estatales y privadas. Por ser este sistema un bien público, el estado debe asegurar su financiamiento. Sin embargo, el sistema, en su funcionamiento, debe ser autónomo y transparente.

## 6.3 Reforma del Sistema de Ayuda Estudiantil del IFARHU

Tres modificaciones pueden ser implementadas de manera independiente. La primera tiene relación con el sistema de becas; las otras dos se relacionan con el sistema de préstamos del IFARHU.

En primer lugar, se puede reforzar los beneficios que reciben los alumnos con mayores necesidades socioeconómicas, preocupándose de focalizar, en lo posible, los programas de becas hacia estudiantes de menores ingresos y de mayores méritos académicos. A pesar de no haberse tenido acceso a datos para evaluar la distribución de las becas de acuerdo a las características socioeconómicas de los alumnos, dado el bajo número relativo de becas (y montos de éstas) asignadas a grupos indígenas, el sistema de becas requiere de una mayor focalización hacia los grupos desaventajados.

En segundo lugar, se puede examinar la viabilidad de modificar el sistema de préstamo actual para que efectivamente entregue préstamos en condiciones de mercado. Las tasas de retorno estimadas confirman que los estudios de educación superior son una alternativa de inversión atractiva en Panamá. Se estima que la introducción de este cambio podría ser algo factible de implementar en el IFARHU.

En tercer lugar, se puede establecer en paralelo un sistema de préstamos que reemplace el sistema de avales actual por uno en que las mismas instituciones de educación superior y el IFARHU garanticen los préstamos.<sup>(16)</sup> Este sería un sistema de préstamos para los alumnos sin aval, en donde las instituciones de educación superior responden por el *riesgo académico* generado por aquellos créditos de estudiantes que no egresan. Para implementar esta garantía se podría solicitar que las instituciones de educación superior que participan del sistema garanticen el 100% de los créditos por la vía de devolver al IFARHU el 100% de los dineros prestados a los alumnos que no egresan. De esta manera las instituciones de educación superior tendrían incentivos para velar por el progreso académico de los alumnos sujetos a préstamos, de tal forma de minimizar las tasas de deserción de estos alumnos.

Por su parte el IFARHU, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, asumiría el *riesgo económico* de los créditos en ejecución, respondiendo si se produce mora o si cesan los pagos durante el período de repago, y estableciendo una garantía por insuficiencia de ingresos o por el saldo insoluto del crédito a la fecha de su vencimiento. En otras palabras, durante el período de estudio los préstamos los garantiza la casa de estudios y durante el período de pago los préstamos los garantiza el IFARHU. Se sugiere mantener el sistema actual de que durante el período de estudio los préstamos no paguen ni interés ni amortización de capital.

La implementación de estos mecanismos requiere del trabajo conjunto de las instituciones de educación superior y del IFARHU. Se podrían establecer, por ejemplo, formas de postulación en el que los estudiantes de educación superior matriculados soliciten directamente el crédito a su institución. Ésta, evaluaría a los postulantes para ver si cumplen con los requisitos de mérito y necesidad económica y los postularía al IFARHU. Este, a su vez, elaboraría un ranking por puntaje de mérito y necesidad de los postulantes y asignaría los cupos anuales de créditos existentes para este sistema. Es importante recalcar que la participación de la institución en la evaluación de los postulantes es crucial ya que ellas asumen una deuda indirecta que puede comprometer su patrimonio. Así, se estima que ellas tendrían un fuerte incentivo para promover a aquellos estudiantes que tengan mayor mérito académico y por ende, una menor probabilidad de deserción.

Para participar en el sistema, los estudiantes presentarían garantías personales de pago futuro combinando tres elementos: Firma de un mandato de descuento de su sueldo futuro para pago; renuncia al secreto tributario; y retención de devoluciones potenciales de impuestos. Estas garantías serían entregadas antes de recibir los préstamos y serían una manera de reducir el riesgo financiero tanto para las instituciones como para el IFARHU.

Un sistema como este puede ser implementado con la banca privada aportando los fondos. Para ello se podría diseñar una modalidad en la cual los bancos originan y administran los créditos en las condiciones establecidas por el IFARHU. El estado, por su parte, puede comprar los créditos emitidos por los bancos, refinanciándose en el mercado de capitales para realimentar el sistema. Un aspecto crucial es evaluar la capacidad de las instituciones para aplicar esta política, especialmente a la luz de los déficit que presentan estas instituciones. Se podría introducir como variante el ofrecer estos préstamos sin aval en las condiciones anteriormente descritas sólo a los estudiantes de educación superior cuyas características socioeconómicas no les permitan satisfacer el requisito de garantías exigidas en la actualidad por el IFARHU y que no cuenten con alguna beca entregada por el IFARHU o por las mismas instituciones de educación superior

#### **6.4 Subsidio al Ahorro en Educación Superior**

En cuanto a la creación de un incentivo al ahorro para la educación superior, que tome la forma de subsidio estatal complementario al ahorro privado, se puede crear un incentivo fiscal que estimule el ahorro sistemático y de largo plazo por las familias de ingresos medios y bajos con miras a financiar la educación superior de sus hijos. Los objetivos del subsidio serían dos: ayudar a las familias de ingresos medios y bajos a financiar la educación superior de los hijos y, como objetivo indirecto, contribuir con una fuente de ahorro de largo plazo al ahorro nacional.

Estando el subsidio estatal que premie el ahorro limitado por nivel de ingreso, se puede considerar que para los ingresos familiares inferiores a B/.400 se establezca un subsidio (premio) del 150% de la tasa de interés real en cuenta de ahorro cuando estos se usan para educación. Para las familias con ingresos entre B/.400 y B/.800, el premio podría ser de 100% de la tasa de interés real cuando el ahorro se use para educación.

Para acceder a este subsidio las familias deberían mostrar un ahorro durante un mínimo de dos años y de al menos B/.1,500 para estudios universitarios o profesionales y de B/.1,000 para estudios técnicos de nivel superior. La justificación es que el subsidio debería premiar el ahorro sistemático de las familias y no tiene como objetivo único favorecer a los sectores más pobres. Los estudiantes provenientes de familias de ingresos relativamente bajos, sin capacidad de ahorro previo, no deberían postular al subsidio sino a otros beneficios más favorables, como son las becas del IFARHU. Así, se anticipa que los beneficiarios del subsidio serían básicamente para los sectores de ingresos medios y medios bajos.

Se estima que esta modalidad puede generar interés entre las familias ya que existe evidencia de que las personas están dispuestas a ahorrar de manera sistemática en vistas a un objetivo específico. Además, una de las metas más importantes de la familia es posibilitar el acceso de sus hijos a la educación superior, ya que se estima que el bienestar futuro está estrechamente vinculado a este tipo de estudios. La respuesta de las familias es aún mayor cuando existe un estímulo adicional, en la forma de subsidio estatal que premie este ahorro.

Una dimensión también a explorar es el tratamiento preferente para la obtención de becas y préstamos para educación superior que otorga el IFARHU, para estudiantes que sean titulares de una cuenta de ahorro a plazo para la educación superior. Esta preferencia se otorgaría al momento de decidir entre postulantes que presentan condiciones de mérito y socioeconómicas similares. La cuenta de ahorro sería para todo tipo de familias, cualquiera sea su nivel de ingreso, independientemente si después financian los aranceles con el ahorro previo o con otros recursos. En este sentido, la preferencia estaría disponible para todos los estudiantes.

Para acceder al subsidio, las instituciones de educación superior a la cual asiste o planea asistir una persona debe cumplir con ciertos requisitos, incluyendo el ser una institución acreditada, ser una carrera o programa acreditado, y contar con un mínimo de alumnos matriculados. La idea es que el otorgamiento del beneficio, dado que son fondos del estado, debe requerir una calidad mínima de la institución de enseñanza.

Dentro de los aspectos operativos a considerar están, por ejemplo, que el titular o beneficiario de las cuentas sea el estudiante. Sin embargo, hasta que cumpla 18 años de edad su “apoderado” podrá abrir una cuenta de ahorro, suscribir un contrato de ahorro sistemático que beneficiará al estudiante, y efectuar giros de la cuenta en las condiciones preestablecidas. El contrato de ahorro, elemento importante del sistema, puede ser suscrito en una institución financiera por el estudiante en el caso de ser mayor de 18 años o por su apoderado. En el contrato de ahorro se debe establecer el monto mínimo de ahorro anual a que se compromete, la frecuencia de depósitos y la facultad del apoderado de modificar las condiciones del contrato una vez cumplidos dos años desde la fecha de apertura de la cuenta o de la última modificación de dichas condiciones. Otras condiciones pueden determinarse por la institución financiera y el titular o apoderado.

Entre los requerimientos para implementar esta modalidad, estaría el efectuar una evaluación de la viabilidad fiscal para implementar esta medida. Desde el punto de vista administrativo, no se requiere la creación de una entidad nueva sino utilizar las organizaciones existentes tales como el IFARHU. Se requiere, sin embargo, destinar recursos financieros adicionales para el subsidio a través de un proyecto de ley que contemple el nuevo mecanismo en forma permanente.

Mario Torres

## Capítulo VI

### Estrategia para una Política de Intervención

#### 1. Racionalidad

La Comisión sobre Educación Superior y Sociedad concluye en su informe que “sin más y mejor educación superior, los países en desarrollo encontraran progresivamente más difícil beneficiarse de la economía global basada en el conocimiento” (World Bank, 200:9). Por su parte, la Asociación de Universidades de la Commonwealth remarca que uno de los cambios más importante en el siglo XXI es el surgimiento de un sistema distributivo de conocimiento que impacta directamente sobre el papel de las instituciones de educación superior.

Esto significa un cambio radical en la forma como los países enfrentan su desarrollo científico y tecnológico. “La producción y diseminación de conocimiento –investigación y docencia- no son más actividades auto contenidas en relativo aislamiento institucional.” Ellas envuelven interacción con otros productores de conocimiento, en particular las universidades y la industria, y el uso de tecnologías de la información y comunicación. “Un desafío es como obtener conocimiento producido en cualquier parte del mundo y ponerlo a disposición para ser usado efectivamente en un contexto particular de resolución de problemas. Las universidades han sido más capaces de producir conocimiento que reconfigurarlo creativamente. Aún permanece como pregunta abierta en qué medida estas son capaces de hacer los ajustes institucionales para llegar a competir en un sistema de producción de conocimientos,” siendo esto particularmente agudo para las universidades del mundo en desarrollo (Gibbons, 1998: i).

Los desafíos a la educación terciaria en el contexto de la globalización exigen una respuesta con visión de futuro y concertación entre los actores del sistema, movilizándolo al máximo los recursos de la sociedad. En Panamá, como en otros países en vías de desarrollo, en donde hay gran inequidad social, no se puede asumir que esta respuesta surgirá sólo por las fuerzas del mercado. Se requiere una acción concertada del estado, la sociedad civil y el mercado. Una razón es que las instituciones de educación terciaria no cuentan con suficiente capacidad en recursos, legislación, prácticas y controles para operar en un ambiente de competitividad. Otra razón es que el mercado no tiene como prioridad el crear bienes públicos educativos sino más bien responder a clientelas que puedan articular y cubrir los costos de sus demandas. Una tercera razón es que aún cuando el estado y la sociedad civil son entidades complejas y a veces en conflicto, poseen el potencial de articular estrategias concertadas para la producción de bienes públicos según principios de equidad (UNDP, 2002).


Las respuestas estratégicas a los desafíos de la educación terciaria en Panamá deben, por tanto, combinar recursos públicos y privados, nacionales e internacionales, y los mecanismos de libre competencia propios del mercado, con los del apoyo público de un estado con capacidad de administrar y fiscalizar. Ello exige movilizar recursos humanos e institucionales dentro de marcos normativos que aprovechen tanto la experiencia que en regulación y fiscalización tenga el estado moderno, como las lecciones sobre mejores prácticas que la apertura y liberalización de mercado ofrece a la región en cuanto a educación superior.<sup>(1)</sup>

Para contribuir a articular una propuesta con lineamientos estratégicos de reforma del sistema de educación terciaria en Panamá, este capítulo plantea respuestas a seis preguntas claves, como una guía a futuras discusiones:

- ¿Cuáles son los desafíos más importantes que plantea el desarrollo al sistema?
- ¿Cuáles son los objetivos de una estrategia para cambiar o reformar el sistema?
- ¿Qué resultados se pueden esperar?
- ¿Cuáles son las intervenciones prioritarias que deben componer la estrategia?
- ¿Cuál es el capital social de los actores institucionales al servicio de la estrategia?
- ¿En qué áreas pueden surgir sinergias o riesgos de conflictos?

El **Cuadro 6-1** sintetiza los principales aspectos de racionalidad de la estrategia.

**Cuadro 6-1 Racionalidad de la Estrategia de Intervención Propuesta**

DESAFÍOS DEL DESARROLLO	OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA	RESULTADOS ESPERADOS	INTERVEN- CIONES DE POLÍTICA	CAPITAL SOCIAL DE LOS ACTORES	ÁREAS DE SINERGIAS O CONFLICTOS
 <p>Desafíos al Sistema Terciario</p>	Orientaciones de las intervenciones de política en respuesta a los desafíos	Valores, normas y prácticas institucionalizados como resultado del logro de los objetivos de la estrategia	Acciones, medios y sistemas institucionales a través de los cuales la estrategia es aplicada	Instituciones y actores: Estado, sociedad civil, empresas, redes, instituciones educativas	<p>Oportunidades de colaboración, asociación, interacción</p> <p>Riesgos de conflicto relacionados con divergencias en mandato, papel político-institucional, competitividad</p>

## 2. Los Desafíos del Desarrollo

Los desafíos identificados que enfrenta la educación terciaria en Panamá son múltiples. Lo importante, sin embargo, es poner atención en aquellos que permiten dar respuestas creativas, que tienen el potencial de crear sinergias, generan recursos, y abrir nuevas oportunidades de acción. Como se planteó en el capítulo II, los desafíos más importantes que el desarrollo globalizado plantea al sistema son cinco: Globalización económica, Comercio Mundial e Integración Regional; Incorporación del Conocimiento y Revolución de la Comunicación e Información; Mercado de Trabajo y Demandas por Calificaciones Cambiantes; Gobernabilidad: planificación, gestión y evaluación; y acceso a oportunidades, Desarrollo Ético y Equidad.

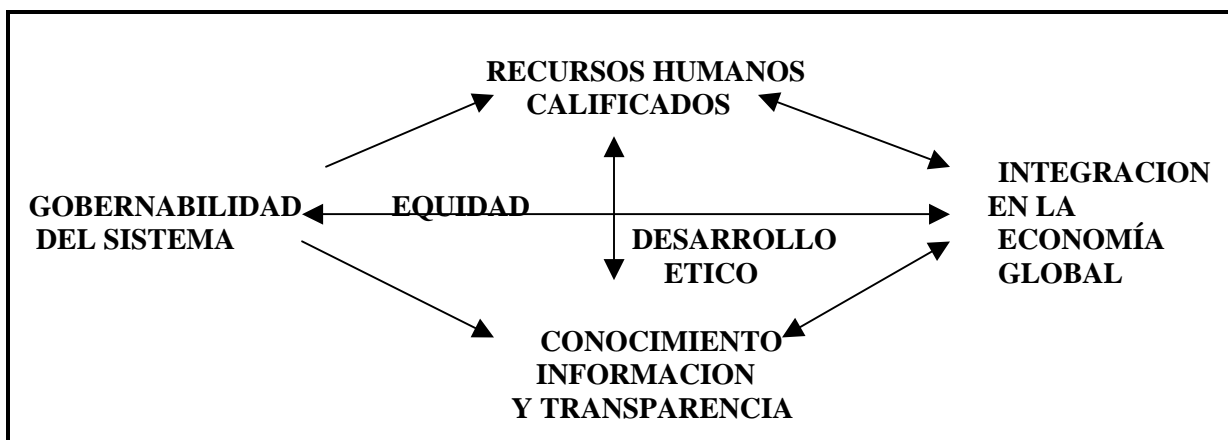
Las respuestas a ellos exigen adoptar una gama de acciones complejas, unas simultáneas y otras secuenciales, algunas de las cuales pueden ser anticipadas mientras que otras surgirán en el proceso. Ciertas acciones pueden ser conducidas por instituciones nacionales. Otras deberán contar con apoyo experto de organizaciones y centros regionales e internacionales. Algunas acciones deben hacerse desde el estado, a través de mecanismos que les otorguen legitimidad política con marcos de monitoreo y responsabilidad pública. Otras deben ser promovidas a través de estímulos a la competitividad basándose en principios de calidad y equidad, con incentivos apropiados y sistemas de evaluación. Algunas deben ser de exclusiva responsabilidad pública, otras de responsabilidad privada, y otras deben emerger de la colaboración entre las esferas pública y privada.

Las características del estado actual de educación terciaria evidencian que su gobernabilidad es un área que requiere atención inmediata. Un punto de partida indispensable es lograr un mínimo de acuerdo entre sus actores claves en torno a una estrategia de reforma que use como base las ventajas comparativas de cada uno de ellos. Esto exige identificar formas de intervención a partir de los actores mismos que les permitan desarrollar un sentido de propiedad y responsabilidad por el cambio más allá de sus fronteras institucionales individuales. De similar prioridad es la atención que requiere el desarrollo y consolidación de sistemas de información compartida que alimenten la gestión reformada e inyecten transparencia y confianza pública en el sistema. Esto va más allá de la incorporación de tecnologías de la información y comunicación. Implica estimular la voluntad política de los actores del sistema y convencerlos de las ventajas del conocimiento compartido.

Sobre estas bases de reforma, la participación en la globalización económica, el comercio mundial y los procesos de integración son abordables por múltiples caminos. La generación e integración de conocimiento deberán ser expresadas en y guiadas por propuestas de política integrales sobre el sistema educativo y sus diversos sectores. El reformar la educación terciaria en el país, no es sólo materia de políticas de educación superior, sino de articulación del sistema global de educación conforme a una visión de conjunto. Ello acompañado por una oferta de recursos humanos planificada y ajustada a las demandas actuales y proyectadas de desarrollo del país. Ambos caminos suponen una visión prospectiva del estado sobre lo que la sociedad espera sea el papel del país en su inserción en la economía global.

Las direcciones que tomen estas respuestas deben tener como meta última ampliar el rango de acceso a oportunidades, y apoyar el desarrollo ético y la equidad. La equidad es una dimensión que debe cruzar todas las respuestas de reforma, teniendo expresión en la forma cómo gobernar el sistema, cómo generar los recursos humanos y cómo se accede al conocimiento global. El **Cuadro 6-2** esquematiza la relación entre los varios desafíos claves del sistema teniendo como elemento central la construcción de equidad y el desarrollo ético.

**Cuadro 6-2 Modelo de Relaciones entre los Desafíos al Sistema**



### 3. Objetivos de la Estrategia

Asumiendo que los desafíos son abordables según la racionalidad del modelo indicado, los objetivos de la estrategia deben permitir alcanzar resultados básicos en el establecimiento de sinergias, racionalización de recursos, y aplicación de nuevos instrumentos de acción para la reforma del sistema. Con esto en mente se plantea los siguientes objetivos:

- (i) Establecer un sistema de gestión del sector terciario de educación basado en la articulación de las acciones del estado y de los representantes corporativos de los actores que participan en el sistema, en vistas a delinear un marco estratégico de acción que identifique resultados de reforma a corto, mediano y largo plazo.
- (ii) Desarrollar sistemas integrados de información y comunicación institucional para reportar sobre funciones y resultados, como base para el desarrollo de un mecanismo integrado de datos para anticipar las demandas del mercado de trabajo.
- (iii) Contribuir a mejorar la eficiencia y efectividad de la gerencia administrativa, financiera y académica en sus varios niveles estableciendo sistemas ágiles de monitoreo y reportaje.
- (iv) Mejorar la calidad y relevancia de la educación terciaria en lo que respecta a la actualización de programas y currículos, re-entrenamiento de personal docente, e introducción de equipos y materiales modernos.
- (v) Monitorear la calidad del flujo entre educación secundaria y post-secundaria, y entre ésta y las demandas del mercado de trabajo creando espacios de interacción entre el sector público y el privado.

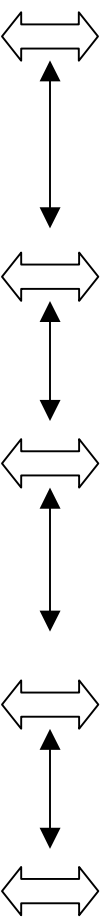
El **Cuadro 6-3** señala la correspondencia entre los desafíos identificados y los objetivos operativos de la estrategia propuesta. Si bien en la práctica la relación entre desafíos y objetivos propuestos no es lineal, pudiendo un objetivo en particular contribuir a responder a más de un desafío, hay grados de consonancia que se busca destacar.

El primer objetivo busca lograr un sistema que represente y articule mandatos, programas y acciones principalmente entre las universidades oficiales, las universidades privadas nacionales, las universidades subsidiarias extranjeras, los centros de formación profesional públicos y privados, los institutos técnicos, las instituciones intermediarias, y los organismos de monitoreo y evaluación. Guiar la estrategia en vistas a este objetivo permitiría enfrentar el desafío de la gobernabilidad no sólo formalmente, sino facilitar substantivamente la institucionalización de un marco común de acción. Su fundamento descansaría en la experiencia, el aporte y las ventajas comparativas de cada grupo de instituciones. Su efectividad se mediría sobre la base de la acumulación y uso del conocimiento transferido, el diseño y avance en áreas selectas de investigación, y en la apertura de oportunidades de innovación tecnológica que llenen vacíos en el desarrollo científico y tecnológico del país.

De esta forma, se lograría, en forma sistemática y con una división de responsabilidades entre instituciones basada en sus capacidades, el responder coordinadamente a las oportunidades que abre la globalización en los campos científico, político y productivo. El componente de equidad sería atendido a través de la institucionalización de normas y mecanismos que permitan balancear la influencia de instituciones consolidadas, como la Universidad de Panamá, e instituciones que ocupan actualmente una posición marginal, como son los institutos técnicos. Este balance permitiría también optimizar el uso de recursos tanto humanos como materiales estableciendo formas de cooperación puntual en respuesta a necesidades diagnosticadas a nivel del estado.

El segundo objetivo está orientado a construir una capacidad coordinada en el sistema para anticipar las demandas del mercado. De esta forma se puede enfrentar y, eventualmente, dar una solución institucionalizada a los problemas de sobreoferta y escasez de recursos humanos que indicó el análisis de oferta y demanda.

**Cuadro 6-3 Desafíos del Desarrollo y Objetivos de la Estrategia**

DESAFIOS DEL DESARROLLO	OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalización Económica, Comercio Mundial y Competitividad</li> <li>• Incorporación del Conocimiento y Revolución de la Comunicación e Información</li> <li>• Gobernabilidad: Planificación, Gestión y Evaluación</li> <li>• Acceso a Oportunidades, Desarrollo Ético y Equidad</li> <li>• Mercado de Trabajo y Demandas por Calificación Cambiantes</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un sistema de gestión del sector terciario de educación basado en la articulación de las acciones del estado y de los representantes corporativos de los actores que participan en el sistema, en vistas a delinear un marco estratégico de acción que identifique resultados de reforma a corto, mediano y largo plazo.</li> <li>• Desarrollar sistemas integrados de información y comunicación institucional para reportar sobre funciones y resultados, como base para el desarrollo de un sistema integrado de datos para anticipar las demandas del mercado de trabajo.</li> <li>• Contribuir a mejorar la eficiencia y efectividad de la gerencia administrativa, financiera y académica del sistema en sus varios niveles estableciendo sistemas ágiles de monitoreo y reportaje.</li> <li>• Mejorar la calidad y relevancia de la educación terciaria en lo que respecta a la actualización de programas y currículos, re-entrenamiento de personal docente, e introducción de equipos y materiales modernos.</li> <li>• Monitorear la calidad del flujo entre educación secundaria y post-secundaria, y entre ésta y las demandas del mercado de trabajo creando espacios de interacción entre el sector público y privado.</li> </ul>

Se apunta, así, a responder a tres desafíos: atender a las demandas de la globalización, atender a las demandas cambiantes de calificaciones del mercado de trabajo, e identificar con equidad - en beneficio de todo grupo social - las oportunidades de trabajo productivo con beneficio económico y social, superando el riesgo de inversiones sociales y familiares improductivas. Como lo señaló el análisis sobre el financiamiento del sistema, la inversión en educación terciaria tiene un retorno, pero para que ello se materialice es esencial que esa inversión se haga en los campos demandados por el desarrollo productivo del país. Central a responder con éxito a estos desafíos es desarrollar, a corto plazo, sistemas confiables y transparentes de información y comunicación. Ello exige crear espacios que involucren actores tales como las organizaciones y grupos empresariales, las entidades públicas responsables de la programación y ejecución de las inversiones del estado, y los representantes del

sistema de educación terciaria. Tales espacios deben facilitar y estimular oportunidades de pensamiento estratégico y su diseminación pública, como un flujo permanente de consulta para tomar decisiones en las diferentes instancias del sistema.

El tercer objetivo, dirigido a mejorar la eficiencia y efectividad de la gerencia administrativa, financiera y académica del sistema, es instrumental a todos los desafíos. Dada las limitaciones en recursos humanos, financieros, informáticos, e institucionales, es indispensable optimizar el uso que se da a lo que existe entre los actores institucionales que desde la oferta o la demanda intervienen en la educación terciaria. Se puede concluir del capítulo sobre el análisis financiero del sistema, que las posibilidades de acrecentar los recursos de las universidades públicas a través de aumentar el pago de matrícula es limitado. Aunque la mayoría de la población estudiantil no es pobre, tampoco es la población más afluyente de la sociedad panameña, esta última posiblemente satisface su demanda educativa haciendo uso de la oferta privada de educación terciaria. Como se sugirió en ese capítulo, la solución puede estar en parte en el ahorro privado de las familias y en un sistema reformado de becas y préstamos. Es posible también pensar en algún aumento de las matrículas según los niveles de ingresos de las familias. Pero, sobre todo, la solución deberá estar en mejorar el uso de los recursos existentes. Esto es válido tanto para el sector público como para el privado. En el caso de este último no es posible asumir que la actual fragmentación de la inversión en más de 20 universidades refleje un uso eficiente de los recursos.

Por lo tanto, no se trata de una tarea a llevarse a cabo por un tipo particular de institución. Es un objetivo imperativo de alcanzar por todas y cada una de las instituciones. Lograr mayor eficiencia y efectividad contribuiría también a enfrentar coordinadamente las carencias en la consecución de equidad a través de los servicios que las instituciones ofrecen a quienes provienen de los sectores desaventajados. El propósito último es no sólo hacer accesible el sistema a los más pobres por medio de una gestión más eficiente y efectiva sino, además, hacer que ésta contribuya a que estos grupos permanezcan en el sistema, reciban una formación de calidad, y tengan éxito profesional en el mercado de trabajo.

El cuarto objetivo, mejorar la calidad y relevancia de la educación terciaria, apunta a responder a los desafíos de la búsqueda de equidad garantizando la calidad y pertinencia de la educación para todo grupo social, el uso de los beneficios de la globalización, y la incorporación del conocimiento resultado de la revolución de la información y la comunicación. Su logro está relacionado al logro de los anteriores, en la medida en que ello es una base para evaluar la calidad y pertinencia de la educación que ofrecen los miembros del sistema. En particular, este objetivo responde al desafío de lograr equidad creando condiciones que permitan asegurar que la calidad de la oferta no sea una función exclusiva de los recursos económicos de quienes demandan educación. Alcanzar este objetivo no sólo necesita involucrar los miembros más directos del sistema, sino particularmente al estado velando por el respeto a normas éticas centrales al modelo de sociedad a que se aspira.

Aún cuando a través de cada uno de los objetivos anteriores es posible responder al desafío sobre acceso a oportunidades, desarrollo ético y equidad, el quinto objetivo busca, además, establecer un puente indispensable para promover la equidad en el acceso al sistema. Por una parte, esto se logra en la medida en que el sistema terciario cumpla, entre otras, dos tareas claves: generar los recursos docentes que aumenten la calidad de la educación secundaria, y hacer transparente sus resultados. Ambas tareas contribuyen a promover el ajuste hacia arriba en cuanto a calidad y equidad del flujo de la educación secundaria. Por otra, ello se logra en la medida en que el sistema terciario tenga un papel central en el desarrollo de programas y currículos en educación secundaria adaptados a los valores y diversidad que existe en el país.

#### **4. Resultados Esperados**

Los objetivos identificados pueden llevar a diversos resultados. Un aspecto clave de la orientación e integración de la estrategia son sus objetivos en vista a resultados. Estos, tanto en su conjunto como individualmente, pueden garantizar el logro de fines que orienten una visión prospectiva de desarrollo nacional. Es ésta dimensión la que puede inyectar unidad y dirección al sistema, y otorgar parámetros para medir progreso en su implementación.

A fin de que las intervenciones de política y la aplicación de un plan de acción lleven a un destino conocido y evaluable, se debe especificar con precisión el tipo de resultados esperados. Siendo múltiples los resultados que pueden resultar de cada objetivo, la correspondencia entre ambos no es lineal. Un resultado particular puede llevar al logro de uno o más objetivos. Ello es determinante tanto para establecer sistemas de planificación y evaluación, como en relación con las estrategias de distribución de recursos. El **Cuadro 6-4** sugiere los resultados más relevantes a esperar de la estrategia y los objetivos propuestos.

**Cuadro 6-4 Objetivos y Resultados a Esperarse**

OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA	RESULTADOS A ESPERARSE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un sistema de gestión del sector terciario de educación basado en la articulación de las acciones del estado y de los representantes corporativos de los actores que participan en el sistema, en vistas a delinear un marco estratégico de acción que identifique resultados de reforma a corto, mediano y largo plazo.</li> <li>• Desarrollar sistemas integrados de información y comunicación institucional para reportar sobre funciones y resultados, como base para el desarrollo de un sistema integrado de datos para anticipar las demandas del mercado de trabajo.</li> <li>• Contribuir a mejorar la eficiencia y efectividad de la gerencia administrativa, financiera y académica del sistema en sus varios niveles estableciendo sistemas ágiles de monitoreo y reportaje.</li> <li>• Mejorar la calidad y relevancia de la educación terciaria en lo que respecta a la actualización de programas y currículos, re-entrenamiento de personal docente, e introducción de equipos y materiales modernos.</li> <li>• Monitorear la calidad del flujo entre educación secundaria y post-secundaria, y entre ésta y las demandas del mercado de trabajo creando espacios de interacción entre el sector público y privado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Consolidación de marcos legales</li> <li>► Integración de mandatos y coordinación de funciones</li> <li>► Estrategia nacional concertada entre los actores institucionales del sector terciario</li> <li>► Sistema de monitoreo y anticipación de las demandas del mercado de trabajo</li> <li>► Sistema de información y comunicación sobre los servicios, productos, y resultados del sistema</li> <li>► Sistema de evaluación de calidad y relevancia con criterios de validez internacional</li> <li>► Capacitación de cuadros administrativos y académicos para la gerencia moderna del sistema y el mejoramiento de la calidad</li> <li>► Estrategia integrada para la promoción del conocimiento y la innovación científica y tecnológica</li> <li>► Sistema de medición de la calidad de la educación secundaria</li> <li>► Sistema de mejoramiento de la gestión de la educación secundaria</li> </ul>

Con relación al objetivo de establecer un sistema de gobierno efectivo, se esperan varios tipos de resultados. Primero una consolidación de las disposiciones legales que rigen a las instituciones del sector terciario. Para lograrlo se requiere colaboración entre actores tales como la Asamblea Legislativa, el MEDUC, otras entidades ministeriales relevantes, y representantes de las instituciones de la educación terciaria o superior. Segundo, una integración de los mandatos y coordinación de las funciones de las principales instituciones en el sistema. El fin es integrar agendas institucionales en busca de complementariedad, maximizar el uso de recursos institucionales, y evitar duplicaciones y competencia improductiva. Este tipo de resultado permitirá, a corto plazo, delinear más claramente las áreas de acción y responsabilidad de universidades, institutos, agencias de gobierno, etc. haciendo viable un sistema de evaluación institucional a mediano plazo. Un tercer resultado, más comprehensivo, es el diseño y aprobación consensuada de una estrategia nacional de desarrollo de la educación terciaria. Esto exigirá explícita voluntad política tanto del gobierno como de las instituciones líderes en el sistema, y un proceso sistemático de consulta.

En relación con el segundo objetivo se espera llegar a establecer un sistema de información integrado, capaz de monitorear regularmente las demandas cambiantes por fuerza de trabajo calificada de los sectores líderes de la economía. Se espera que tal sistema sirva a los actores claves para proyectar periódicamente las demandas futuras como un insumo a sus procesos de planificación y gestión de recursos. El logro de este objetivo, junto con los resultados anteriores, hará disponible instrumentos para el ajuste cíclico de programas y actividades de capacitación y reentrenamiento tanto por las instituciones educativas como por las empresas. Permitirá también monitorear tendencias en la relación entre la oferta y la demanda por educación terciaria, evitando la eventual sobreoferta o escasez de personal calificado.

El resultado esperado del tercer objetivo, dice relación con establecer mecanismos coordinados de formación y actualización continua del personal responsable del manejo administrativo, financiero y académico de las instituciones oficiales y privadas del sector. El surgimiento de este tipo de mecanismos a mediano plazo dependerá del logro de algunos de los resultados anteriores. La formación y actualización de los cuadros administrativos actuales no son independientes de los mandatos institucionales renovados, de los planes de desarrollo institucional actualizados, o de la capacidad del sistema de monitorear y medir sus resultados en función de la calidad y relevancia de sus servicios educativos.

Los esfuerzos en formación y actualización deberán también distinguir tanto la naturaleza de los programas como su secuencia. Se deberá considerar, por ejemplo, las diferentes demandas para la preparación de administradores y gerentes de centros científicos complejos, y la preparación de cuadros responsables de la formación de técnicos coordinando con los sectores productivos; los conocimientos y habilidades requeridos para la gerencia financiera en varios contextos, y las expectativas de diversos públicos, clientelas y fuentes de financiamiento. Un aspecto que también deberá plantearse es qué hacer con la inversión en universidades privadas. Considerar la formación de conglomerados puede ser una alternativa de consolidación que preserve el esfuerzo en inversión no sólo de inversionistas privados sino también de personas, familias y la sociedad en general.

Con el cuarto objetivo se buscan tres resultados. Primero, un sistema de monitoreo de la calidad de los servicios educativos ofrecidos en el sistema, incluyendo sus contenidos, sus productos en función del conocimiento y habilidades adquiridos, y el retorno a la inversión privada. Segundo, el establecimiento de un sistema de evaluación de la calidad y relevancia de los servicios educativos que alimente la acreditación e incorpore criterios, metodologías e indicadores de monitoreo adaptados, usando la experiencia y mejores prácticas internacionales en la materia. Central al logro de este resultado es la implementación de un sistema único de acreditación para cada nivel del sistema, en conformidad con estándares internacionales, y un registro estandarizado de competencias

profesionales y calificaciones técnicas. Tercero, una estrategia integrada para la promoción del conocimiento y la innovación científica y tecnológica en la que participen el estado, el sector privado y las instituciones del sistema.

Finalmente con el quinto objetivo, se espera llegar a dos resultados. Primero, el establecer mecanismos de seguimiento de la calidad del flujo entre educación secundaria y terciaria. Este resultado induciría acciones para mejorar la enseñanza-aprendizaje en la educación secundaria y terciaria, contribuyendo a la modernización de programas y currículos. Segundo, el mejorar los sistemas de gerencia de la educación secundaria.

## 5. Intervenciones de Política

El implementar una estrategia como la sugerida requiere identificar las intervenciones de política más apropiadas para el logro de los objetivos dada la dinámica que caracteriza al sistema. Esta identificación permitirá discernir el tipo de capital disponible para realizarlas, los vacíos existentes en donde formas puntuales de cooperación nacional e internacional son necesarias, y las sinergias, riesgos y conflictos que pueden esperarse. El **Cuadro 6-5** esquematiza el tipo de intervenciones de política posibles en vista a los resultados esperados.

**Cuadro 6-5 Resultados e Intervenciones de Política**

RESULTADOS A ESPERARSE	INTERVENCIONES DE POLÍTICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Consolidación de marcos legales</li> <li>▶ Integración de mandatos y coordinación de funciones</li> <li>▶ Estrategia nacional concertada entre los actores institucionales del sector terciario</li> <li>▶ Sistema de monitoreo y anticipación de las demandas del mercado de trabajo</li> <li>▶ Capacitación de cuadros administrativos y académicos para la gerencia moderna del sistema y el mejoramiento de la calidad</li> <li>▶ Sistema de información y comunicación sobre los servicios, productos, y resultados del sistema</li> <li>▶ Sistema de evaluación de calidad y relevancia con criterios de validez internacional</li> <li>▶ Estrategia integrada para la promoción del conocimiento y la innovación científica y tecnológica</li> <li>▶ Sistema de medición de la calidad de la educación secundaria</li> <li>▶ Sistema de mejoramiento de la gerencia de la educación secundaria</li> </ul>	<p>Reforma del gobierno y gestión del sistema</p> <p>Desarrollo de la capacidad para monitorear y anticipar oferta y demanda</p> <p>Establecimiento de un mecanismo permanente y autónomo de monitoreo y evaluación de la calidad de la educación terciaria</p> <p>Mejoramiento de la calidad del sistema a través de capacitación, acreditación e internacionalización</p> <p>Modernización de la gerencia administrativa y académica del sistema a fin de lograr mayores niveles de eficiencia y efectividad</p> <p>Optimización de flujos de información dentro del sistema y entre educación secundaria y post-secundaria</p>

### 5.1 Reforma del Gobierno y de la Gestión del Sistema

La reforma del gobierno y la gestión del sistema debe permitir enfrentar cuatro aspectos considerados como fundamentales por los actores en el sistema:

- Definición precisa de los marcos legales y normativos, evitando superposiciones e interpretaciones conflictivas
- Clara definición del papel del estado y sus entidades representativas
- Representación equitativa y coordinada de los diferentes actores institucionales
- Autonomía con respecto a los procesos políticos internos y externos al sistema

La reforma del sistema debe enfrentarse como un proceso progresivo de transformación. La intención es moverse de un conglomerado de actores institucionales individuales con fronteras protegidas, hacia un conjunto coordinado de instituciones con capacidad de identificar necesidades comunes, articular demandas, y plantear una visión corporativa que corresponda a la naturaleza de cada institución y sus ventajas comparativas. El propósito es, por una parte, lograr un balance entre el peso institucional y político, la dependencia del mercado, la responsabilidad pública, y la independencia con respecto a la política de gobierno en el poder. Por otra, es establecer un marco ejecutivo con base en una clara definición de mandatos y funciones, planes de acción, información y responsabilidad pública, y reglas de operación dentro del sistema.

El **Cuadro 6-6** representa de una manera simplificada la situación actual:

**Cuadro 6-6 Estado Actual de la Gobernabilidad del Sistema**

	<b>Importancia Política Institucional</b>	<b>Financiamient o Público</b>	<b>Dependencia del Mercado</b>	<b>Sensibilidad a la Política del Gobierno</b>	<b>Responsabilidad Pública</b>
Organismos del Estado	De relevancia relativa	Recursos limitados	Indirecta	Muy alta	Limitada
Universidad de Panamá	Muy dominante	Predominio de Recursos públicos	Indirecta	Variable	Escasamente definida
Otras universidades Oficiales	Dominante	Predominio de Recursos públicos	Indirecta	Variable	Escasamente definida
Universidades Privadas	Limitada	Indirecto	Total dependencia	Baja	Indefinida
Otras instituciones Públicas	Muy limitada o inexistente	Predominio de recursos públicos y donantes	Indirecta	Variable	Indefinida
Otras instituciones Privadas	Inexistente	Mínimo	Total dependencia	Baja	Indefinida

Las intervenciones de política que se proponen son las siguientes:

- **Fortalecimiento de la capacidad y papel del estado en la educación terciaria.** A fin de controlar el impacto de la eventual inestabilidad política de los gobiernos en los planes a largo plazo del sector, el énfasis debe estar dirigido a implementar en la práctica y hacer funcionar el Consejo Nacional de Educación Superior contemplado en la legislación actual, incluyendo en él la participación de todos los actores institucionales del sistema. Este Consejo debe asumir como función prioritaria el re-definir el papel de los actores institucionales del sistema.

La Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel puede operar como su Secretaría Ejecutiva. Este proceso, a ser completado en el corto plazo, debe ser producto de una consulta amplia y basarse en la consolidación de marcos reguladores de decisión transparentes y confiables, con mecanismos fluidos de retroalimentación entre los actores: universidades, institutos, organismos reguladores, e instituciones intermediarias.

Estas acciones deben incluir la dotación adecuada de recursos a la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel. Éste debe ser un esfuerzo coordinado entre el estado, las instituciones del sistema, el sector privado y las agencias donantes. Su propósito es fortalecer la Dirección con recursos financieros, humanos, y de información, planificación, monitoreo y evaluación, dándole manejo autónomo de los mismos en un marco de reportaje sobre el cumplimiento de sus funciones.

Una alternativa es la creación de un vice-ministerio de educación terciaria, sugerido por algunos actores, sin embargo, éste arriesga ser un mecanismo inestable dada su dependencia política. Debiendo ser el nuevo organismo de carácter estatal, dentro del ámbito del MEDUC, sus funciones deben ser autónomas y con representatividad de todos los actores.

- **Revisión de marcos legales y procesamiento de iniciativas legislativas.** Especial atención debe recibir la redefinición del mandato y función del Consejo de Rectores, fortaleciendo y concentrando su capacidad de liderazgo, coordinación académica, y papel en prácticas de control de calidad con relación a la educación universitaria. Esta acción debe ser complementada con el procesamiento de las iniciativas legislativas del Consejo sobre la nueva ley universitaria y de acreditación
- **Producción de un plan integral para la educación terciaria.** El plan debe reflejar una visión competitiva de futuro basada en los objetivos de desarrollo social y económico nacional. El plan debe dar particular atención al establecimiento de objetivos basados en resultados mensurables que contribuyan al desarrollo científico y tecnológico del país, el papel que le corresponde al sistema terciario de educación, y su inserción internacional. Esta tarea puede ser asumida por el Consejo Nacional de la Educación Superior.
- **Apoyo al Consejo de Rectores para que actúe como facilitador del proceso de reforma.** El propósito es hacer uso de la capacidad y experiencia del Consejo para adoptar un papel de facilitador y mediador de la gestión entre los actores institucionales del sistema, durante el periodo de transición hacia los cambios propuestos. Ello requiere identificar áreas en donde el Consejo requiera de apoyo externo, en aspectos tales como medios técnicos de mediación y resolución de conflictos, planificación basada en resultados, e investigación.

## 5.2 Desarrollo de la Capacidad para Monitorear y Anticipar Oferta y Demanda

El desarrollo de la capacidad para monitorear y anticipar la oferta y la demanda en el sistema requiere de cuatro insumos básicos: Información sobre la oferta que producen los miembros del sistema terciario; información periódica sobre las tendencias de empleo del mercado; información sobre los planes de inversión en el país, e información sobre los objetivos a corto, mediano y largo plazo de la estrategia nacional sobre desarrollo científico y tecnológico. El desarrollo de esta capacidad requiere principalmente movilizar y coordinar esfuerzos.

Este tipo de recursos de información no está totalmente ausente en Panamá. Las universidades y centros de capacitación tienen la información básica necesaria para caracterizar sus ofertas de servicios. Requieren, sin embargo, apoyo para su complementación y actualización. La Contraloría General de la República y otros ministerios y agencias de gobierno realizan encuestas periódicas que, en algunos casos, sólo requerirían introducir módulos singulares para obtener información sobre el seguimiento de egresados y el desempeño de las empresas. Las asociaciones empresariales generan sus propios diagnósticos, siendo sólo necesaria una mayor articulación entre los esfuerzos privados y de gobierno. La SENACYT, por su parte, es responsable por la gestión de la estrategia sobre desarrollo científico y tecnológico. El acceder a información disponible y a la que se genere en el futuro será posible de manera creciente a través de la creación de redes de información.

Las intervenciones de política sugeridas son las siguientes:

- **Establecimiento de lineamientos para generar información comparable sobre la oferta de servicios educativos e identificación de las instituciones participantes.** El propósito es facilitar la comunicación entre actores institucionales del sistema y sus beneficiarios potenciales. Estos últimos pueden incluir partidos y grupos políticos; ministerios, agencias y secretarías de gobierno; organizaciones empresariales y organizaciones de pequeñas y medianas empresas; medios de comunicación; donantes; instituciones educativas; gremios profesionales y de trabajadores, y ONGs que trabajan con los grupos marginales y con menos recursos.

Se requerirá tanto la identificación de instituciones como el mantenimiento de un inventario actualizado de las mismas. Este inventario deberá basarse en el compromiso de las instituciones de alimentar regularmente el sistema con información actualizada para monitorear y anticipar oferta y demanda, y en la identificación de instituciones responsables por el análisis y disseminación de información al sistema y a la opinión pública.

- **Creación de un sistema de seguimiento de la oferta educativa terciaria y de las demandas del mercado de trabajo.** El propósito es crear un sistema que permita monitorear cómo la oferta de servicios educativos terciarios se ajusta a las demandas del mercado. De particular importancia será crear indicadores que midan sobreoferta y déficit y procedimientos para anticipar demandas y necesidades de recursos humanos, en vistas a los objetivos de los planes de desarrollo del estado, el sector privado, y el país en general. Se espera desarrollar la capacidad de producir informes periódicos de proyección de demanda para sectores selectos de la economía.
- **Consolidación y aplicación de un Sistema Nacional de Competencias Laborales y Profesionales.** Sobre la base de actividades realizadas a la fecha y usando los resultados de la información que se genere, este sistema debería estar disponible a mediano plazo. Para acelerar su elaboración, los esfuerzos en curso deberían recibir apoyo de asistencia técnica internacional y regional a fin de diseñar parámetros que permitan concluir sobre la competitividad de las calificaciones generadas.

### 5.3 Establecimiento de un mecanismo permanente y autónomo de monitoreo y evaluación de la calidad y relevancia

La producción de información sobre servicios educativos ofrecidos y su cotejo con el perfil de la demanda de recursos humanos que plantea el mercado en los términos sugeridos en el capítulo IV, es un primer paso en la evaluación de la relevancia de la oferta educativa. Ello, sin embargo, no es suficiente para concluir sobre su calidad, uno de los aspectos identificados como más críticos en el sistema. Para monitorear y evaluar la calidad de la educación ofrecida es necesario establecer una unidad autónoma, a fin de que cuente con credibilidad nacional e internacional.

La información básica necesaria para efectuar esta intervención existe por lo general en el país. No obstante, es necesario complementarla y mejorarla a través de acuerdos, distribución de responsabilidades, clarificación de procedimientos, y apoyo técnico. Las intervenciones requeridas incluyen:

- **Establecimiento de lineamientos de política para la producción de información que permita evaluar la calidad.** Estos lineamientos deben tomar en cuenta las características peculiares de cada campo disciplinario y profesional común a las instituciones que ofrecen el mismo tipo de servicio educativo. Los lineamientos deben buscar mostrar en particular cómo se manifiesta la situación con respecto a grupos desaventajados y con menos recursos. Parte de esta acción será la identificación del marco institucional adecuado para la creación del Sistema Nacional Autónomo de Monitoreo de la Calidad. Este sistema utilizaría las capacidades de los actores en el sistema y se ajustará a las de los usuarios.
- **Diseño de la metodología para la producción de indicadores de calidad según información que se proporcione y en conformidad con estándares internacionales.** La metodología debe permitir el monitoreo y evaluación de la calidad de programas de toda institución que ofrezca educación terciaria. Especial atención debe darse a la presentación y explicación al público sobre el significado de los resultados a fin de lograr los mayores niveles de transparencia. Atención especial debe recibir el reportaje sobre la calidad de los servicios educativos dirigidos a los grupos con menos recursos. Un modelo a considerar es la producción de un Reporte de Progreso ('Report Card') similar al informe de progreso producido por PREAL sobre la calidad de la educación básica.
- **Establecimiento de un Sistema de Medición de Logros de Aprendizajes y Seguimiento de Egresados.** Este sistema sería responsable del monitoreo con respecto a la calidad del aprendizaje y al seguimiento de egresados de los varios niveles. Para ello promoverá la vinculación entre los actores institucionales del sector, y entre ellos y redes de información y mecanismos de acreditación y medición de calidad regionales e internacionales. Su papel será dar apoyo técnico a las instituciones en el sistema en lo que respecta a programas, grados y diplomas, calificación de docentes y estudiantes, y destino de los egresados en el mercado de trabajo. Esta unidad dará especial atención a las experiencias de estudiantes provenientes de sectores sociales pobres e indígenas
- **Consolidación de los mecanismos de información y discusión pública de los resultados que se presenten.** La creación de un medio efectivo de comunicación de resultados sobre la calidad del sistema es central para asegurar mayor equidad en las evaluaciones, la representación de todos los actores institucionales, y la búsqueda de soluciones a los problemas que se encuentren. Se examinará mecanismos públicos alternativos que contribuyan a estos propósitos, tales como la Ley de Transparencia, la Defensoría del Pueblo y las acciones legislativas pertinentes, así como la

producción de informes anuales, guías públicas y un Portal Integrado de Información en la Internet.

#### **5.4 Mejoramiento de la Calidad a través de la Acreditación e Internacionalización**

La medición y el monitoreo de la calidad de la educación terciaria deben ser complementados con un sistema institucional que asegure altos estándares de calidad de acuerdo con criterios definidos de acreditación y parámetros de equivalencia internacional. Tal sistema será viable en la medida que, en forma previa, se mejore la gobernabilidad, se establezcan entidades independientes responsables, y se creen sistemas de información que permitan monitorear la oferta, demanda y calidad de los servicios educativos.

Las intervenciones que se sugieren al respecto son:

- **Creación de un Sistema Nacional de Acreditación autónomo de la educación terciaria.** Esta debe ser una entidad autónoma con la capacidad de fiscalizar la educación terciaria universitaria, no universitaria, y técnica. Su propósito sería asegurar la promoción y generación de la calidad y relevancia de la educación a ese nivel según estándares e indicadores definidos. Su implementación requiere redefinir las atribuciones, roles y responsabilidades tanto del MEDUC como de la Universidad de Panamá, en vistas al papel que puedan jugar otras entidades, tales como el Consejo de Rectores u otras que se creen en el proceso de reforma. Requiere también el definir los marcos normativos relacionados con la supervisión, monitoreo y aprobación de instituciones y programas de educación superior, y los marcos de gestión y apoyo a los mismos.
- **Fortalecimiento y coordinación de los mecanismos institucionales para la apertura e internacionalización.** El propósito es identificar y diseñar una estrategia de apoyo a instituciones con capacidad técnica e infraestructura de servicios para promover y gestionar la apertura e internacionalización del sistema de educación terciaria. Se buscaría crear acuerdos y mecanismos de colaboración en torno a programas y actividades para estimular la cooperación internacional, la transferencia de conocimiento y tecnología, el intercambio de expertos, y la coordinación de ayuda externa al sistema. Tales acciones complementarían las operaciones de otras entidades tales como el Sistema Nacional Autónomo de Monitoreo de la Calidad, el Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación, y el Sistema de Medición de Logros y Aprendizajes y Seguimiento de Egresados.
- **Establecimiento de un sistema de incentivos que promueva la apertura y vinculación a redes internacionales de ciencia y tecnología.** La operación efectiva de las diferentes instancias del sistema reformado requiere no sólo de mecanismos ágiles de monitoreo y fiscalización sino también de incentivos. El propósito de estos es servir de estímulo y apoyo al mejoramiento de la calidad y a la promoción de la apertura del sistema. Hacer este mecanismo operativo puede incluir el fortalecimiento de, por ejemplo, formas competitivas de apoyo a propuestas innovadoras, el tratamiento preferencial a iniciativas para la transferencia de equipos y tecnologías, las facilidades para el intercambio de expertos a través de becas y pasantías, y el apoyo a iniciativas que busquen la vinculación a redes externas de conocimiento e innovación.

#### **5.5 Reforma de la Gerencia Administrativa y Académica**

La reforma de la gerencia administrativa y académica tiene como propósito central mejorar los niveles de efectividad y eficiencia interna del sistema. Este tipo de intervención es esencial al éxito del proceso de reforma a largo plazo. Su logro requiere el reentrenamiento, actualización y generación

de nuevos recursos humanos en métodos de gestión administrativa, manejo de finanzas, planificación académica y metodologías de enseñanza modernas. Una dimensión integral en estos esfuerzos es la innovación de los marcos de valores institucionales, la introducción de normas que regulen el comportamiento ético, y el desarrollo de una cultura institucional de innovación.

Las intervenciones que se sugieren son:

- **Modernización de la gerencia administrativa y académica de las instituciones del sistema terciario.** Esta intervención implica iniciar un proceso que, a mediano plazo, permita: (a) Re-entrenar gerentes, administradores y oficiales del sector administrativo, incluyendo responsables de departamentos de planificación, contabilidad y finanzas, evaluación, y admisión. (b) Actualizar a los directivos académicos en la gestión moderna académica y en prácticas de medición de la efectividad de los procesos de programación curricular, y de las metodologías de enseñanza e investigación. (c) Re-entrenar personal en el uso de sistemas de información administrativos y académicos, y (d) capacitar a nuevos cuadros técnicos en la provisión de servicios a usuarios. Estas acciones deben responder a esfuerzos coordinados de planificación de recursos humanos, desarrollo académico y de la investigación dentro y entre las instituciones del sistema terciario.
- **Mejoramiento de la gestión financiera del sistema.** El mejorar la gestión financiera del sistema y de sus instituciones es un paso esencial dirigido a racionalizar el uso de recursos, su distribución más eficiente, y el logro de transparencia pública. Esta intervención debe: (a) introducir cambios en los sistemas existentes a fin de facilitar la diversificación de fuentes de financiamiento, incluyendo el establecimiento de servicios institucionales de servicios a la comunidad y reformar el sistema de créditos del IFARHU, y explorar la viabilidad de pagos de matrícula mas ajustados a los niveles de ingresos de las familias; (b) optimizar los marcos normativos y los procesos de monitoreo, medición y reportaje sobre la asignación y uso de recursos; (c) introducir mecanismos de competitividad basados en estándares de calidad; (d) entrenar recursos humanos especializados en estas funciones, y (e) superar la excesiva fragmentación de las inversiones en universidades e institutos privados.
- **Establecimiento de un programa de servicios de investigación orientados a la comunidad y el sector productivo nacional y regional.** Concertación con las organizaciones del sector productivo para alimentar el Sistema Nacional de Información de la SENACYT. Esta intervención deberá servir como un punto de referencia común para la planificación y coordinación de la investigación científica en el país. Lo que se busca es facilitar la mejor orientación de la gestión académica, administrativa, financiera, y de la investigación en las instituciones del sistema terciario a través de la cooperación interinstitucional.
- **Modernización de la práctica docente.** Esta intervención es complementaria a otras acciones dirigidas a mejorar la calidad de la educación terciaria. Requiere el reentrenamiento continuo de docentes, modernización de las prácticas de enseñanza, la internacionalización del currículo, adopción de recursos y equipos tecnológicos modernos, y uso de la educación a distancia. Una dimensión central es establecer un marco regulador de la carrera docente que permita la actualización, promoción y supervisión de académicos tanto en sus funciones de docencia, investigación como de extensión.
- **Introducción de lineamientos de política social en la gerencia administrativa, académica y financiera del sistema.** El propósito es introducir en el sistema una dimensión de ‘acción

afirmativa' orientada a abrir oportunidades para el acceso, sostenimiento y logro exitoso de las personas que provienen de los sectores desaventajados.

## 5.6 Optimización del Flujo de Información entre Educación Secundaria y Terciaria

El mejorar el flujo de información entre los sectores secundario y terciario es indispensable para identificar el tipo de esfuerzos necesarios para mejorar la calidad y relevancia del sistema terciario. Estos esfuerzos deben provenir de ambos niveles, pero corresponde al sector terciario dar el liderazgo basado en el conocimiento de las tendencias mundiales de conocimiento y formación profesional.

Se sugiere las siguientes acciones:

- **Recopilación de información sobre el flujo de estudiantes entre la educación secundaria y terciaria.** Esta intervención es parte integral de otras acciones dirigidas a mejorar los sistemas de información disponibles. Sus propósitos son fortalecer el monitoreo de la calidad de la formación secundaria, la orientación vocacional y los flujos de acceso que vienen desde el sector secundario, y alimentar los procesos de admisión en el sector terciario.
- **Actualización de la gerencia de la educación secundaria.** A fin de mejorar la coordinación con el sistema terciario, es necesario responder a las necesidades de entrenamiento y actualización de planificadores y administradores y docentes al nivel secundario. Bajo nuevas formas de colaboración, le corresponde a las instituciones de educación terciaria tomar liderazgo, proveer apoyo técnico, y aportar las innovaciones en dichos campos.
- **Creación de una unidad de asesoría técnica que permita la retroalimentación entre educación secundaria y terciaria.** A mediano plazo, este tipo de intervención debe tomar carácter permanente con participación de representantes del sector productivo, del sector público, de la SENACYT y del Consejo de Rectores o instancias equivalentes.
- **Establecimiento de un sistema de registro y monitoreo de calificaciones profesionales al nivel de los bachilleratos.** El propósito es mantener estándares de calidad competitivos en las calificaciones profesionales otorgadas por los bachilleratos de la secundaria, particularmente los bachilleratos diversificados, contextualizando el currículo de acuerdo a particularidades locales.

## 6. Capital, Sinergias y Riesgos

Llevar adelante las sugerencias de intervención propuestas es posible dado el capital institucional que existe en el sistema de educación terciaria en Panamá. Las sinergias y oportunidades de colaboración que pueden generarse, con los estímulos y el apoyo adecuados, son múltiples. No se puede negar, sin embargo, la existencia de riesgos y conflictos que pueden afectar un proceso de reforma del sistema.

Los riesgos posibles se derivan de las características actuales del sistema, los vacíos observados en su estructura, y las prácticas y percepciones institucionales que contribuyen a obstaculizar oportunidades de cambio. Con el fin de ofrecer una plataforma de discusión más que de llegar a conclusiones definitivas, el **Cuadro 6-7** presenta un mapa tentativo sobre la viabilidad de la estrategia propuesta.

**Cuadro 6-7 Viabilidad de la Estrategia Propuesta**

<b>CAPITAL INSTITUCIONAL</b>	<b>SINERGIAS</b>	<b>RIESGOS Y CONFLICTOS</b>
Cobertura amplia de la población, con potencial de mayor expansión regional	Facilidades básicas para hacer llegar con equidad y calidad programas pertinentes e innovados a todos los grupos de la población	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasez de recursos docentes y materiales en las regiones</li> <li>• Diferencias notables de resultados entre la capital y las regiones</li> </ul>
Signos positivos de consenso entre actores claves sobre la necesidad de cambio del sistema	Posibilidad de organizar discusiones abiertas, encuentros, grupos de trabajo, y hacer concurrir recursos con apoyo de organismos regionales e internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de voluntad política</li> <li>• Falta de balance en el peso de las instituciones</li> <li>• Predominio de los intereses de las instituciones más fuertes</li> <li>• Territorialidades político-institucionales</li> </ul>
Un sistema público con capacidad de innovar y cumplir un papel social y de liderazgo sin presiones directas del mercado	<p>Espacio en el sector público de las instituciones de educación terciaria para tomar riesgos en experimentación e innovación.</p> <p>Posibilidad de experimentar con un sistema de incentivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso ineficiente de los recursos financieros</li> <li>• Prácticas institucionales que obstaculizan la innovación</li> <li>• Resistencias de los cuadros administrativos y académicos para aprender maneras diferentes de hacer las cosas</li> </ul>
Un mercado de educación terciaria abierto por el sector privado	Posibilidades de colaboración para negociar la formación de conglomerados o consorcios para aumentar la capacidad de competencia nacional e internacional en áreas claves de la economía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celos instituciones por competitividad</li> <li>• Mercado de servicios educativos no regulado</li> <li>• Visión de corto plazo que impide coordinar acciones y consolidar inversiones</li> <li>• Falta de instancias y mecanismos de control de calidad y relevancia</li> </ul>
Inversión privada en nuevas universidades		
Posibilidad de expandir salidas laterales de formación técnica y profesional y apoyo del sector privado para ello	<p>Disposición de actores claves a explorar nuevas formas de colaboración</p> <p>Oportunidades de formación de asociaciones con el sector productivo nacional e internacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitividad en capturar mercado</li> <li>• Falta de coordinación y complementariedad de acciones</li> <li>• Falta de recursos, apoyo e incentivos</li> </ul>
Actividades de auto evaluación y evaluación por pares en las universidades oficiales	<p>Consenso en la necesidad de mejorar la calidad del sistema</p> <p>Reconocimiento de la necesidad de la evaluación institucional al nivel público</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de coordinación y liderazgo</li> <li>• Limitaciones en apoyo técnico</li> <li>• Fragmentación de las evaluaciones y falta de comparación entre los resultados</li> </ul>

Existencia del Consejo de Rectores	Capacidad de contribuir al liderazgo para cambiar la gobernabilidad del sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcos normativos insuficientes</li> <li>• Falta de balance entre instituciones</li> <li>• Falta de participación y representatividad</li> </ul>
Existencia de instituciones intermediarias públicas y privadas	Oportunidades para movilizar de manera concertada recursos internacionales públicos y privados, vía gobiernos y / o instituciones y donantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa comunicación institucional</li> <li>• Falta de agenda común de desarrollo del sector</li> <li>• Falta de mecanismos para crear sinergias y compartir recursos</li> </ul>
Existencia de agencias públicas de evaluación y monitoreo	<p>Oportunidades de uso de metodologías comunes de evaluación</p> <p>Experiencias relevantes al nivel regional e internacional</p> <p>Medios de diseminación de mejores prácticas disponibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de recopilación sistemática de información sobre mejores prácticas y lecciones aprendidas</li> <li>• Superposición de funciones de evaluación</li> <li>• Limitaciones en disponibilidad de información relevante</li> </ul>
Asociaciones del sector productivo interesadas en la educación terciaria	Capacidad de identificar necesidades, vacíos y problemas de formación e información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de espacios de coordinación de intereses con el sector terciario</li> <li>• Falta de sistema de competencias</li> <li>• Celos institucionales</li> </ul>
Existencia de agencias del gobierno con experiencia técnica en estadística e informática	Posibilidad de consolidar bancos de información y expandir a bajo costo las bases de información del sistema terciario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de coordinación y comunicación</li> <li>• Conflictos por mandatos diferentes y secreto de la información</li> <li>• Falta de colaboración y recursos</li> </ul>
Infraestructura de Internet en expansión y con acceso creciente por la población	Posibilidad de dar acceso a la población a información de orientación vocacional de manera masiva y personalizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de coordinación, voluntad política y recursos</li> <li>• Exceso de información proporcionada sin orientación para analizar y discriminar</li> <li>• Celos institucionales</li> </ul>

Mario Torres

## Capítulo VII

### Plan Tentativo de Acción

El propósito de este capítulo es proponer una secuencia de intervenciones para ser introducidas en puntos estratégicos del sistema de educación terciaria para mejorar sus niveles de eficiencia, efectividad y equidad. Los pasos sugeridos buscan, a través de intervenciones de política, promover acciones de reforma para ser implementadas a corto, mediano y largo plazo.

Cada intervención se presenta desagregada en acciones que individualmente permiten establecer los cimientos de un proceso gradual de cambio. En su conjunto, estas acciones buscan fortalecer áreas críticas para el desarrollo de capacidades institucionales que contribuirían a la reforma del sistema. Las acciones propuestas para ser implementadas en el corto plazo para los próximos doce meses, asumen el utilizar recursos institucionales, humanos y materiales existentes, complementados con un mínimo de recursos adicionales y apoyo técnico externo. Las acciones propuestas para el mediano plazo, en los próximos dos o tres años, asumen un esfuerzo concertado de los actores claves en el sistema en torno a un plan definitivo de acción, la disponibilidad de recursos tanto financieros como técnicos para su ejecución, y un seguimiento coordinado basado en una explícita voluntad política de reforma. Las acciones para el largo plazo suponen haber establecido un marco legal consensuado, una estrategia de desarrollo del sistema sobre la base de objetivos y resultados medibles, complementado con recursos destinados a tareas específicas a través de una estrecha cooperación entre el gobierno, donantes, bancos de desarrollo e instituciones del sector.

Las áreas de intervención identificadas emergen a partir de los estudios realizados y a través de un extenso proceso de consulta. Cada una de las seis áreas posibles de intervención (Ver **Cuadro 7-1**), corresponde a una dimensión crítica del sistema de educación terciaria que no puede ser ignorada en un proceso integral de reforma. Estas áreas también corresponden a las prioridades identificadas al nivel internacional con respecto al papel que le corresponde jugar al sistema terciario o superior de educación en países en desarrollo para enfrentar los desafíos que trae consigo la globalización.

#### Cuadro 7-1 Áreas de Intervención

**INTERVENCION 1: Reforma del Gobierno y de la Gestión Del Sistema**

**INTERVENCION 2: Desarrollo de la Capacidad para Monitorear y Anticipar Oferta y Demanda**

**INTERVENCION 3: Establecimiento de un Mecanismo Permanente y Autónomo de Monitoreo de la Calidad y Relevancia**

**INTERVENCION 4: Mejoramiento de la Calidad del Sistema a Través de la Acreditación e Internacionalización**

**INTERVENCION 5: Reforma de la Gerencia Administrativa y Académica**

**INTERVENCION 6: Optimización del Flujo de Información entre Educación Secundaria y Terciaria**

Los impactos esperados están dirigidos a mejorar los procesos de planificación y evaluación de las actividades de docencia e investigación; la capacidad de anticipación tanto de la oferta como de la demanda; la coordinación y monitoreo del sistema para lograr niveles más altos de calidad y equidad; y una capacidad de gestión más eficiente y efectiva. Central al logro de estos resultados es la disposición y apertura al cambio de todos los actores involucrados, una visión compartida sobre el futuro del sistema y sobre los riesgos que enfrenta el país en su desarrollo nacional e inserción en la economía global si se mantiene el statu quo, y su compromiso para alcanzar los objetivos propuestos.

A través de las intervenciones propuestas se sugieren acciones específicas relacionadas, por ejemplo, con la formación de grupos técnicos de trabajo, producción de informes periódicos, establecimiento de mecanismos de información pública y colaboración con expertos tanto nacionales como internacionales, entre otros. La intención es usar al máximo los recursos existentes y en forma coordinada a fin de evitar duplicaciones en el uso de los mismos. Habrá casos en que algunas de las acciones específicas sugeridas podrán ser integradas ya sea en su implementación y / o coordinación a fin de hacer más eficiente su gestión.

### INTERVENCION # 1: Reforma del Gobierno y de la Gestión del Sistema

**Propósito:** Establecer instituciones, mecanismos y procesos de consulta permanente para la planificación efectiva y la toma de decisiones eficiente en el sistema de educación terciaria. Se incluye a los principales actores institucionales que participan en la oferta y la demanda de educación para mejorar los flujos de información y la transparencia en el monitoreo, aplicación de incentivos, y gestión innovadora. El **Cuadro 7-2** propone una secuencia de actividades para esta intervención.

**Cuadro 7-2 Secuencia de Actividades para la Intervención # 1**

ACCIONES	PLAZO		
	Corto	Mediano	Largo
<b>Fortalecimiento de la capacidad y papel de las instituciones del estado relacionadas con el sector terciario de educación</b>	Creación por la Presidencia de la República de un Grupo Técnico de Trabajo interinstitucional para establecer el Consejo Nacional de Educación Superior, y definir sus funciones y responsabilidades	Establecimiento del Consejo Nacional de Educación Superior como entidad autónoma	Funcionamiento y monitoreo del Consejo Nacional de Educación Superior como entidad rectora del sistema terciario de educación
	Preparación, por la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel del MEDUC, con asistencia técnica externa, de un Plan Anual de actividades y asignación de recursos de infraestructura, financieros, humanos, y de información y comunicación	Re-establecimiento de la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel como unidad técnica oficial de planificación, monitoreo y evaluación	Funcionamiento de la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel como entidad oficial de apoyo técnico al Consejo Nacional de Educación Superior

<b>Revisión y consolidación de marcos legales existentes</b>	Creación, por la Comisión de Educación de la Asamblea Legislativa y el Consejo de Rectores, de un Grupo Técnico de Trabajo interinstitucional para la proposición, integración y consolidación de marcos e iniciativas legislativas para el sector terciario de educación	Aprobación de un marco legal integrado y consolidado para el sistema terciario de educación y el Consejo de Rectores	Implementación y monitoreo por el Consejo Nacional de Educación Superior y la Asamblea Legislativa del cumplimiento de las disposiciones incluidas en las leyes aprobadas
<b>Diseño y procesamiento de iniciativas legislativas requeridas para la reforma del sistema</b>		Aprobación de una nueva ley universitaria de acreditación y evaluación de educación terciaria	
<b>Producción de una visión competitiva de futuro para el sistema terciario de educación</b>	Preparación, bajo la coordinación interina del Consejo de Rectores, de un Plan Integrado de Desarrollo del sistema de educación terciaria para la competitividad	Aprobación e implementación por el Consejo Nacional de Educación Superior y la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de un plan concertado de acciones institucionales con metas a mediano y largo plazo	Monitoreo, evaluación y ajuste periódico del Plan de Desarrollo por el Consejo Nacional de Educación Superior
<b>Apoyo al Consejo de Rectores para que actúe como facilitador del proceso de reforma del sector terciario de educación</b>	<p>Creación al corto plazo de una Comisión Transitoria de Planificación y Apoyo a la reforma del sector terciario de educación bajo la coordinación técnica del Consejo de Rectores</p> <p>Esta Comisión incluiría representación de la Presidencia de la República, del MEDUC, MEF, SENACYT, universidades, institutos técnicos, escuelas profesionales, y organizaciones del sector productivo</p> <p>Su función sería asesorar a los Grupos Técnicos de Trabajo sugeridos en este Plan de Acción, con base en mandatos y términos de referencia</p>		
	<p>Organización al corto plazo de un ciclo de acciones de apoyo técnico coordinadas por el Consejo de Rectores, incluyendo la organización de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres en mediación de conflicto entre actores claves del sistema como paso preparatorio, facilitador y de acompañamiento al proceso de reforma</li> <li>Formación de un equipo de expertos regionales e internacionales para asesorar al Consejo y / o sus miembros en técnicas de planificación, monitoreo y evaluación en educación terciaria o superior</li> </ul>		
	Fortalecimiento del Consejo de Rectores, en su capacidad de investigación y asistencia técnica en evaluación, monitoreo, y seguimiento, como apoyo al proceso de reforma a través de la asignación de recursos financieros y técnicos	Consolidación del Consejo de Rectores como una instancia técnica experta al servicio del Consejo Nacional de Educación Superior, la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel y de las instituciones de educación terciaria o superior	

A partir de las acciones propuestas como parte de esta primera intervención dirigida a reformar el gobierno y la gestión del sistema terciario, se espera lograr los siguientes resultados:

- (1) La modernización y consolidación de marcos legales.
- (2) La integración de mandatos concertados para el sector terciario de educación, y la coordinación de funciones de los principales actores en el sistema.
- (3) El diseño y desarrollo de una estrategia nacional concertada entre los actores institucionales del sector terciario que responda a los objetivos del plan de desarrollo nacional.

## **INTERVENCION # 2: Desarrollo de la Capacidad para Monitorear y Anticipar Oferta y Demanda**

**Propósito:** Crear un sistema ágil de monitoreo del sistema que permita a los centros de educación terciaria, a los organismos del estado y a los sectores productivos intercambiar información actualizada. Las áreas a ser cubiertas incluirían: planes de desarrollo institucional, tipos de demandas en nuevas áreas de desarrollo, proyectos de colaboración, perfiles profesionales ofrecidos y demandados, planes de desarrollo e inversión, y necesidades de actualización profesional. Para estos efectos se utilizarían entre otros, bases de datos existentes en el país, sistemas de información de las organizaciones de los sectores productivos, información de las ONGs que trabajan con sectores desaventajados, e información de colegios profesionales, sindicatos, y asociaciones de productores. El **Cuadro 7-3** presenta la secuencia de actividades propuestas para esta intervención.

**Cuadro 7-3 Secuencia de Actividades para la Intervención # 2**

ACCIONES	PLAZO		
	Corto	Mediano	Largo
Establecimiento de lineamientos para generar información actualizada y comparable sobre los servicios educativos en el sector terciario e identificar las instituciones participantes en el sistema de monitoreo	Identificación y preparación, por SENACYT, de un inventario de las instituciones en el sector y sus capacidades para proveer información	Coordinación conjunta y permanente, por parte del Consejo de Rectores y la SENACYT, de actividades interinstitucionales para la producción y disseminación de la información relevante, para el monitoreo de oferta y demanda en el sistema de educación terciaria	
	Definición por parte del Consejo de Rectores de los lineamientos para presentar y analizar información		

	Creación de un Taller de Asesoría Técnica para la preparación del sistema y definición de servicios de información, bajo la coordinación conjunta del Consejo de Rectores y la SENACYT		
<b>Creación de un sistema de seguimiento de la oferta educativa terciaria y las demandas del mercado de trabajo</b>	Ejecución de un estudio por el Consejo de Rectores, sobre experiencias y sistemas de monitoreo y seguimiento a las tendencias de oferta y demanda en países de América Latina y Norte América para identificar mejores prácticas y lecciones relevantes	Establecimiento de un Sistema de Monitoreo de Oferta y Demanda, con capacidad de anticipar el perfil de recursos humanos a ser generados por el sistema y servir de insumo a la planificación, evaluación y coordinación técnica entre el sistema y el sector productivo público y privado	Producción periódica de informes de análisis de proyección de la demanda al sistema, en áreas claves de la economía. El propósito es identificar áreas que requieren mayor coordinación y / o actualización de recursos humanos, información, y programas para mejorar la capacidad de respuesta del sistema
	Consolidación, bajo la coordinación de SENACYT, de las redes de información pública, para fortalecer vínculos con los usuarios del sistema, las familias, y entidades de los sectores público y privado		
	Ejecución, coordinada por el Consejo de Rectores, de un estudio sobre proyecciones de las necesidades de actores institucionales como insumo para desarrollar un sistema de coordinación e información sobre planes, programas y proyectos de las instituciones claves en el sector terciario		
<b>Implementación y consolidación de un Sistema Nacional de Competencias Laborales y Profesionales</b>	Creación de un Grupo Técnico de apoyo al trabajo en curso, sobre el diseño de un Sistema Nacional de Competencias Laborales y Profesionales, con apoyo de asistencia técnica internacional y regional	Establecimiento del Sistema de Competencias Laborales, en el marco institucional apropiado y relacionado con el Sistema de Monitoreo de Oferta y Demanda	Monitoreo y actualización del Sistema de Competencias Laborales

A partir de las acciones propuestas como parte de esta segunda intervención dirigida a desarrollar la capacidad de monitoreo y anticipación de la oferta y demanda en el sistema, se espera obtener los siguientes resultados:

- (1) Crear un sistema permanente de monitoreo y anticipación de las demandas del mercado de trabajo.
- (2) Hacer disponible un sistema coordinado y público de información y comunicación sobre los servicios, productos, y resultados del sistema como un insumo a los procesos de planificación y gestión de recursos.

### **INTERVENCION # 3: Establecimiento de un Mecanismo Permanente y Autónomo de Monitoreo de la Calidad y Relevancia**

**Propósito:** Instituir un sistema confiable, permanente y autónomo de monitoreo y evaluación de la calidad de la educación terciaria, capaz de proveer información pública actualizada sobre el funcionamiento de las instituciones del sector, sus programas, personal docente y resultados. Este sistema tendría como objetivo elevar los estándares de calidad del sector, a través del desarrollo y aplicación periódica de indicadores de medición de calidad produciendo resultados comparables al nivel nacional e internacional. El **Cuadro 7-4** presenta la secuencia de actividades propuestas para esta intervención.

**Cuadro 7-4 Secuencia de Actividades para la Intervención # 3**

ACCIONES	PLAZO		
	Corto	Mediano	Largo
Establecimiento de los lineamientos de política para la producción y publicación de información que permita evaluar la calidad del sistema terciario de educación	Identificación, por el Consejo de Rectores en coordinación con la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel, de un marco normativo e institucional apropiado para la creación del Sistema Nacional Autónomo de Monitoreo de la Calidad	Implementación del Sistema Nacional Autónomo de Monitoreo de la Calidad del Sistema de Educación Terciaria como	Monitoreo y promoción permanente de nivelación de la calidad del sector terciario, a través de medición de logros y seguimiento de egresados usando metas nacionales y estándares internacionales por sector educativo
	Creación de un Grupo Técnico de Trabajo para el diseño de mecanismo de incentivos, para promover el que instituciones de educación terciaria públicas y privadas hagan disponible su información sobre calidad		

<b>Identificación y diseño de la metodología para ser aplicada en la producción de indicadores de calidad según información que se proporcione y en conformidad con estándares internacionales</b>	Creación de Grupo Técnico de expertos nacionales e internacionales, bajo la coordinación de la SENACYT y con la asesoría del MEDUC, el Consejo de Rectores y COPAE, para diseñar un sistema nacional de información sobre calidad y productividad del sistema de educación terciaria	Terciaria como entidad permanente responsable ante el Consejo Nacional de Educación Superior	Producción de un informe periódico (Report Card) sobre el estado de la calidad de las instituciones y programas en el sector terciario usando los recursos e información existentes y la experiencia de modelos y mejores prácticas
<b>Establecimiento de un Sistema de Medición de Logros y Aprendizajes y Seguimiento de Egresados</b>	Creación de un Grupo Técnico de Trabajo de expertos nacionales e internacionales, bajo la coordinación del Consejo de Rectores, para proponer un sistema de medición de logros y seguimiento de egresados	Establecimiento del Sistema de Medición de Logros y Aprendizajes y Seguimiento de Egresados	
		Producción y diseminación de informes periódicos sobre logros y aprendizaje, y seguimiento de egresados	
<b>Consolidación de los mecanismos de información y discusión pública de los resultados que se presenten</b>	Examen por parte de la SENACYT, de la manera más adecuada de utilizar los mecanismos de información pública alternativos, por los actores del sistema y de los usuarios, tales como la Ley de Transparencia, la Defensoría del Pueblo y otras iniciativas legislativas	Institucionalización de un mecanismo de reportaje anual público, por parte de las instituciones de educación terciaria, sobre su planificación, gestión administrativa y financiera, y resultados	Creación de un Portal Integrado de Información en la Internet, sobre programas, calidad, recursos, servicios, resultados y productos de las diferentes instituciones del sistema usando la experiencia y capacidad técnica de la SENACYT
	Creación, bajo la coordinación del Consejo de Rectores y la SENACYT, de un Grupo de Trabajo para preparar una estrategia sobre como utilizar mecanismos de información pública existentes en el país	Producción de una guía pública, para la obtención de información sobre el desempeño del sistema de educación terciaria	

A partir de las acciones propuestas como parte de esta tercera intervención dirigida a establecer un mecanismo permanente y autónomo de monitoreo de la calidad de la educación terciaria, se espera lograr los siguientes resultados:

- (1) Institucionalizar un sistema de información y comunicación permanente, pública y confiable sobre los servicios, productos, y resultados del sistema.
- (2) Apoyar la implementación y alimentación de un sistema de evaluación de calidad y relevancia con criterios de validez internacional.

#### **INTERVENCION # 4: Mejoramiento de la Calidad del Sistema a Través de la Acreditación e Internacionalización**

**Propósito:** Establecer un sistema nacional de acreditación de la educación terciaria o superior, complementado por un sistema de incentivos que estimulen a las instituciones académicas a mejorar sus estándares de calidad y a internacionalizarse. Los incentivos pueden incluir apoyo financiero y técnico para el desarrollo de propuestas innovadoras que introduzcan flexibilidad y trabajo interinstitucional, y promuevan el desarrollo científico y tecnológico. El sistema de acreditación podrá incluir entre sus objetivos la capacitación permanente del personal docente y será supervisado por un comité de universidades nacionales, organismos internacionales, el estado, y representantes de la sociedad civil. En sus aspectos técnicos, el sistema contará en una primera etapa con apoyo técnico de organismos especializados nacionales e internacionales. El **Cuadro 7-5** presenta la secuencia de actividades propuestas para esta intervención.

**Cuadro 7-5 Secuencia de Actividades para la Intervención # 4**

ACCIONES	PLAZO		
	Corto	Mediano	Largo
<b>Creación de un Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación autónoma de la educación terciaria universitaria, no universitaria, y técnica</b>	Creación de una Comisión con expertos nacionales, regionales e internacionales, para el diseño de un Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación autónomo de la educación terciaria. La responsabilidad de este Consejo será asegurar la calidad y relevancia de la educación y la aplicación de estándares e indicadores	Establecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Terciaria o Superior	Establecimiento de redes para la vinculación de los actores institucionales del sistema, a centros e instituciones de acreditación y medición de calidad regionales e internacionales
	Redefinición de las atribuciones, roles y responsabilidades del MEDUC y de la Universidad de Panamá, y su colaboración con el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación en la supervisión, monitoreo y acreditación de la educación superior		Producción de un Informe Anual público, sobre la acreditación del sistema terciario, y su contribución al desarrollo científico y tecnológico del país

<b>Fortalecimiento y coordinación de los mecanismos institucionales que ya cuentan con la infraestructura y servicios para la apertura e internacionalización</b>	<p>Creación de un Comité Técnico interinstitucional, con el marco institucional más apropiado, responsable por delinear una estrategia sobre internacionalización para instituciones de educación terciaria</p> <p>Creación de un fondo para el apoyo a redes que conecten instituciones nacionales y locales con redes, consorcios e instituciones internacionales</p>	<p>Creación de un programa de entrenamiento y asesoría técnica, coordinado por la SENACYT, la Ciudad del Saber y el Consejo de Rectores, para instituciones del sector terciario, para preparar y gestionar propuestas, proyectos, e identificación de fuentes alternativas de financiamiento</p>	<p>Funcionamiento de un sistema de redes que conecten instituciones nacionales y locales con redes, consorcios e instituciones internacionales</p>
	<p>Desarrollo de un plan, por el Comité Técnico, que incluya objetivos y acciones para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovechar el potencial de la cooperación internacional existente en el país</li> <li>• Sistematizar, evaluar, y promover la expansión de vínculos con mecanismos e instituciones internacionales</li> <li>• Estrechar vínculos y mejorar mecanismos de dialogo entre el sistema y los bancos de desarrollo, donantes y organizaciones internacionales</li> <li>• Promover la formación de asociaciones con instituciones extranjeras con propósitos de investigación, docencia, y debate de opciones de política para el sector</li> </ul>		
<b>Establecimiento de un sistema de incentivos que promueva la apertura y vinculación de instituciones del sistema a redes internacionales de conocimiento, innovación y transferencia de ciencia y tecnología</b>	<p>Creación de un Grupo Técnico de trabajo interinstitucional, con apoyo de expertos internacionales, para diseñar el sistema de incentivos e identificar su marco institucional más apropiado</p>	<p>Establecimiento, implementación y monitoreo del sistema de incentivos</p>	

A partir de las acciones propuestas como parte de esta cuarta intervención dirigida a mejorar la calidad del sistema a través de la acreditación y su internacionalización, se espera lograr los siguientes resultados:

- (1) El establecimiento de un sistema de información sobre la calidad y relevancia de los servicios, productos, ventajas comparativas y resultados del sistema.
- (2) La institucionalización de un sistema de evaluación de calidad y relevancia con criterios de validez internacional.

### INTERVENCIÓN # 5: Reforma de la Gerencia Administrativa y Académica

**Propósito:** Establecer un sistema y mecanismos que promuevan la eficiencia, efectividad y sostenibilidad en la gestión del sistema y aseguren estándares de equidad. El objetivo es introducir planes innovadores y sostenibles de modernización administrativa, nuevos estilos gerenciales para relacionarse a la demanda potencial y real, vínculos transparentes con centros académicos de excelencia, expansión y diversificación de recursos monetarios y no monetarios, maximización de eficiencia y efectividad, y actualización de metodologías de docencia e investigación. El **Cuadro 7-6** presenta la secuencia de actividades propuestas para esta intervención.

**Cuadro 7-6 Secuencia de Actividades para la Intervención # 5**

ACCIONES	PLAZO		
	Corto	Mediano	Largo
<b>Modernización de la gerencia administrativa y académica del sector terciario de educación y sus instituciones</b>	Creación de Grupo Técnico de Trabajo interinstitucional, bajo el marco institucional apropiado, para diseñar los lineamientos de política y guías para la administración académica y financiera, con apoyo de la cooperación internacional a fin racionalizar recursos y funciones en las instituciones del sistema	Organización de ciclos de talleres de actualización técnica en gestión de la educación terciaria y superior	Introducción de estímulos a la competitividad basados en estándares de calidad y apoyado por el Sistema de Incentivos, para optimizar la asignación de recursos
		Creación de un inventario de expertos e instituciones con capacidad de apoyo técnico al sistema usando capacidad técnica nacional e internacional	
<b>Introducción de medidas para mejorar la gestión financiera del sistema y su transparencia</b>		Establecimiento de un sistema de reportaje sobre la planificación y programación académica y presupuestaria de las instituciones de educación terciaria públicas y privadas	

<b>Establecimiento de un programa coordinado de servicios de investigación orientados a la comunidad y el sector productivo nacional y regional</b>	Organización de una Comisión formada por el MEDUC, SENACYT, el Consejo de Rectores y la empresa privada para actualizar el Sistema Nacional de Investigación e Innovación	Modernización de un sistema nacional de apoyo técnico a la investigación, accesible a las instituciones del sector terciario de educación sobre bases competitivas de calidad	Consolidación de un sistema nacional de apoyo financiero a la investigación científica y tecnológica, transparente, con estándares de calidad, competitividad, y relevancia basados en el plan de desarrollo nacional
	Creación de una unidad de planificación académica y de investigación, entre universidades, institutos y escuelas profesionales, y la SENACYT		
<b>Establecimiento de un programa de modernización de la docencia en educación terciaria</b>	Creación de un Grupo Técnico, coordinado por el Consejo de Rectores, para la preparación de un programa de modernización de la educación terciaria, con apoyo de cooperación internacional usando lecciones aprendidas a partir de mejores prácticas	Creación de un sistema nacional actualizado de calificación y acreditación para la carrera docente en educación terciaria	Ejecución y monitoreo de los planes para la actualización de docentes, modernización de la enseñanza, internacionalización del currículo, adopción de recursos tecnológicos, y uso de la educación a distancia
		Creación de un programa de actualización docente coordinado por el Consejo de Rectores	
		Creación de un sistema nacional de educación a distancia en apoyo a la docencia e investigación	
<b>Diseño de lineamientos de política social para desarrollar una agenda de ‘acción afirmativa’ que abra oportunidades de acceso, sostenimiento y logro exitoso a estudiantes de grupos desaventajados</b>	Realización de un estudio que evalué los servicios de apoyo a estudiantes pobres e indígenas dentro del sistema, incluyendo los sistemas de becas para este sector y el apoyo a través de ONGs	Preparación de propuestas, por el MEDUC y la Comisión de la Asamblea Legislativa, para la creación de servicios de apoyo e información a estudiantes de sectores pobres e indígenas	
		Formación de un consorcio de ONGs en apoyo a estudiantes pobres e indígenas	

A partir de las acciones propuestas como parte de esta quinta intervención dirigida a reformar la gerencia administrativa y académica del sistema a fin de lograr niveles más altos de eficiencia, efectividad y equidad del sistema, se espera lograr los siguientes resultados:

- (1) Capacitación de cuadros administrativos y académicos para la gerencia moderna del sistema y el mejoramiento de la calidad y equidad.
- (2) Estrategia integrada para la promoción del conocimiento y la innovación científica y tecnológica.

### **INTERVENCION # 6: Optimización del Flujo de Información entre Educación Secundaria y Terciaria**

**Propósito:** Coordinar e integrar las unidades claves del sistema de educación terciaria sobre la base del monitoreo de su relación con la educación secundaria. El objetivo es crear una base que permita mejorar la actualización de docentes de secundaria a través de la difusión de innovaciones, la formación de gerentes del sistema escolar, y la producción de materiales y técnicas educativas modernas. El **Cuadro 6-7** presenta la secuencia de actividades propuestas para esta intervención.

**Cuadro 7-7 Secuencia de Actividades para la Intervención # 6**

<b>ACCIONES</b>	<b>PLAZO</b>		
	<b>Corto</b>	<b>Mediano</b>	<b>Largo</b>
<b>Recopilación y análisis sobre el flujo de información entre educación secundaria y terciaria</b>	Preparación, por el Consejo de Rectores, de un estudio sobre el estado actual e impacto de la educación secundaria sobre el sistema terciario de educación, con énfasis en la calidad y relevancia del flujo de estudiantes	Creación de un Grupo Técnico de Trabajo, coordinado por el Consejo de Rectores y el MEDUC, para identificar modelos de monitoreo y mejores prácticas, y proponer un mecanismo de coordinación entre el sistema secundario y terciario de educación	Establecimiento de una unidad coordinación y monitoreo sobre el flujo de estudiantes entre educación secundaria y terciaria
<b>Establecimiento de mecanismos de actualización sobre gerencia de la educación secundaria</b>	Preparación, por el MEDUC y el Consejo de Rectores, de un plan de actualización de gerentes y administradores de instituciones de educación secundaria	Establecimiento de un programa permanente de actualización en gestión y administración escolar, con participación de instituciones de educación superior	

<b>Creación de una unidad de asesoría técnica que permita la retroalimentación entre educación secundaria y terciaria</b>	Creación de un comité permanente de asesoría técnica, con participación del MEDUC, los sectores productivo y público, de la SENACYT y del Consejo de Rectores, para el monitoreo de la relación entre el sector secundario y superior	Establecimiento de un sistema para el monitoreo de la calidad y relevancia de la educación secundaria con apoyo experto regional	Participación del MEDUC en iniciativas regionales de monitoreo de la calidad de la educación secundaria
<b>Establecimiento de un sistema de registro y monitoreo para mejorar la calidad de las calificaciones profesionales otorgadas por los bachilleratos</b>	Creación de un Grupo Técnico de trabajo para acelerar la preparación de un sistema de registro y monitoreo de los bachilleratos	<p>Establecimiento de talleres de identificación y orientación vocacional para los estudiantes de educación secundaria</p> <p>Desarrollo de un programa coordinado de prácticas laborales en el bachillerato</p> <p>Seguimiento de los egresados de los bachilleratos</p>	

A partir de las acciones propuestas como parte de esta sexta intervención dirigida a optimizar el flujo de información entre educación secundaria y terciaria, se espera lograr los siguientes resultados:

- (1) Institucionalizar un sistema de medición de la calidad de la educación secundaria.
- (2) Establecer un sistema de mejoramiento de la gerencia de la educación secundaria.

## Notas

### Capítulo 5

<sup>(1)</sup> Tal como se verá posteriormente, en estos préstamos estudiantiles hay subsidios estatales implícitos a través del uso de tasas de interés menores que las de mercado y problemas de recuperación de los préstamos.

<sup>(2)</sup> No se tuvo acceso a la ejecución presupuestaria del año 2001.

<sup>(3)</sup> No se tuvo acceso al presupuesto de IFARHU para 2002. Sin embargo, dado que se excedieron los tiempos en la discusión parlamentaria sobre el presupuesto del año 2002, el presupuesto vigente corresponde a 2001.

<sup>(4)</sup> Una beca es por B/. 250 mensuales por la duración normal de los estudios de especialización hasta un máximo de 3 años, para los altos índices académicos en las graduaciones de las facultades de las universidades públicas y de centros regionales universitarios con estudios de Post-grado o Maestría. Se otorgan B/.150 mensuales por el año calendario y hasta por la duración normal de la carrera, a becarios con los más altos índices académicos que se gradúen en el nivel medio secundario y cursen estudios universitarios o estudios superiores. Una tercera beca de B/.50 mensuales durante los meses del año lectivo y hasta por el lapso genérico de duración normal del segundo ciclo, para los más altos índices académicos que obtengan el certificado de educación básica general o de nivel medio, y que se destinen a cursar estudios de educación media o del segundo ciclo. Una beca de B/. 35 mensuales durante el año lectivo y hasta por el lapso genérico de duración normal del nivel pre-medio o su equivalente, para los más altos índices académicos que obtengan el certificado de estudios primarios o sus equivalentes, y que se destinen a estudios de nivel pre-medio o su equivalente.

<sup>(5)</sup> Las letras de pagos mensuales oscilan entre B/. 85 y B/. 204.

<sup>(6)</sup> Los préstamos pueden ser hasta por B/. 24.000 para las Carreras Técnicas, Licenciaturas, Post Grados, Maestrías y Doctorados; de B/. 10.000 para cursos; de B/. 5.000 para Seminarios y Congresos; de B/.3.000 para Credi-Tesis; y del B/. 1.000 para Capacitación Laboral y Préstamos a empresas para desarrollo laboral.

<sup>(7)</sup> Las Garantías Personales requieren dos o más fiadores solidarios con salario mínimo de B/. 300.00 condicionado al momento de solicitar. Este debe presentar una disponibilidad libre del 20% para el Gobierno Central (Ministerios), Empresa Privada e Independientes; 35% para entidades autónomas y semi autónomas y el 75% para los jubilados. Las Garantías Prendarias requieren documentos negociables y / o cuentas a plazos fijos, vigentes durante la amortización del Crédito Educativo, que representen el monto del crédito otorgado, más los intereses y los gastos de cobranza. Las Garantías Hipotecarias requieren bienes inmuebles, cuyo valor sea de un 10% mayor al crédito solicitado, más los intereses y los gastos de cobranza. Las Garantías Bancarias y Fianzas de Seguros deben ser emitidas por entidades bancarias y afianzadoras reconocidas por la Superintendencia de Banco y la Superintendencia de Seguro.

<sup>(8)</sup> La información universitaria ofrece datos sobre centros de estudios nacionales e internacionales, incluyendo direcciones de universidades, costos de carreras, métodos de admisión, características culturales del país, planes y programas de estudios, entre otros. El servicio se brinda a estudiantes de colegios secundarios, especialmente graduados, profesionales interesados en cursar estudios de especialización, estudiantes que aspiran a un beneficio de la institución y público en general. La información educativa cubre áreas o temas de planificación, administración y aprovechamiento de recursos humanos, y orientación educativa y profesional. La orientación profesional brinda una guía a estudiantes interesados en elegir una carrera o mejorar su desempeño escolar en aspectos tales como dificultades académicas, hábitos, técnicas de estudios y problemas de personalidad que afectan su rendimiento. Según el caso se realizan pruebas psicológicas y seguimiento psicopedagógico.

<sup>(9)</sup> Los datos para el año 2002 no estaban disponibles ya que la asistencia económica educativa para el grupo indígena se encontraba en la etapa de trámite al momento de requerirse la información.

---

<sup>(10)</sup> El modelo Logit pertenece a la clase de modelos de elección binaria (o modelos dicotómicos univariados), diseñados para modelar la elección entre dos alternativas discretas (por ejemplo, asistir o no asistir a la universidad). Para una mayor descripción ver W. Greene “Econometric Analysis”, Prentice Hall (1997).

<sup>(11)</sup> La bondad de ajuste (“goodness of fit”) es un estadístico resumen que indica el grado de exactitud con el cual el modelo se aproxima a los datos observados. Para medidas de bondad de ajuste para modelos de elección binarios se sugiere ver W. Greene “Econometric Analysis”, Prentice Hall (1997).

<sup>(12)</sup> Esto corresponde a la diferencia entre el porcentaje correctamente clasificado que presenta el modelo de probabilidad heterogénea bis a bis el modelo de probabilidad homogénea.

<sup>(13)</sup> Para el modelo Logit, la elasticidad de la probabilidad frente a un cambio en una variable continua es igual a uno, menos la probabilidad de que la variable dependiente sea igual a uno, multiplicada por el coeficiente de la variable respectiva y multiplicada por el valor promedio en la muestra de la variable continua.

<sup>(14)</sup> Las estadísticas de empleo están basadas en encuestas de mano de obra, que se hacen cuatro veces al año (encuestas de hogares). Estas estadísticas incluyen a empleados desalentados los que son incluidos como desempleados.

<sup>(15)</sup> Las universidades oficiales también acceden a estos beneficios indirectamente a través de las decisiones de los estudiantes.

<sup>(16)</sup> Este tipo de contratos se inscribe dentro de la familia de los Contratos de Capital Humano. Para mayor descripción ver “Human Capital Contracts and Human Capital Options, Characteristics, Valuation and Implementation”, Working Paper 0014, Darden Graduate School of Business Administration, Charlottesville, Va, 2001 ([www.darden.virginia.edu/batten/btr\\_papers.htm](http://www.darden.virginia.edu/batten/btr_papers.htm)).

## Capítulo 6

<sup>(1)</sup> El concepto de “mejores prácticas” identifica como tales aquellas experiencias relevantes que contribuyen a aumentar el conocimiento disponible localmente a partir de lecciones aprendidas, sirviendo como mecanismos continuos de aprendizaje, y considerando aspectos de retroalimentación, reflexión y análisis. En este sentido, una “mejor práctica” es aquella que proporciona lecciones aprendidas, no estrictamente basadas en el reconocimiento de una metodología depurada, sino la que utilice criterios que pueden ser medidos y traducidos proporcionando así sugerencias u orientaciones sobre puntos clave.

## Referencias

- Álvarez, Benjamín y Paz Buttedahl (eds). 1991  
*Ciencia Educación Superior y Desarrollo en América Latina*. Bogotá, Colombia: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Autoridad Nacional del Ambiente. 2001  
*Memoria Anual 2001*. Panamá: Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM.
- Becker, Gary. 1965  
“A Theory of the Allocation of Time”. *Economic Journal*. University of Chicago Press.
- Bernal, Juan Bosco. 2000  
“La Educación Superior en Panamá: Situación, Problemas y Desafíos.” Panamá: octubre.
- Brandon, E.P. 1995  
“Learning from Latin America?” Review of Donald R. Winkler, Higher Education in Latin America: Issues of Efficiency and Equity. *Caribbean Journal of Education*, 17, 191-195.
- Brunner, José Joaquín. 1999  
*Higher Education in Latin America. The Present and the Challenges*. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_. 1998  
“Financiamiento de la Educación Superior en el Contexto Internacional.” Santiago, Chile: Seminario “Perspectivas de la Educación Superior: La Conferencia Mundial de la UNESCO”, 24 de noviembre.
- \_\_\_\_\_. 1990  
*Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, José Joaquín et al. 1995  
*Educación Superior en América Latina: una agenda para el año 2000*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Caballero, Errol E. 2003  
“Estancamiento Científico.” Panamá: Diario *La Prensa*.
- Ciudad del Saber. 2002  
“Directorio de Usuarios.” Panamá: *Ciudad del Saber*, noviembre.
- \_\_\_\_\_. 2001  
“Normas y Procedimientos para la Admisión de Programas y Proyectos de Educación e Investigación.” Panamá: *Ciudad del Saber*. Dirección Académica, junio.
- CEP. 2002  
“Visión Económica.” Panamá: Colegio de Economistas de Panamá.

- Consejo Nacional de la Empresa Privada. 1999  
*Propuesta del Sector Privado para una Estrategia Nacional de Desarrollo*. Panamá: CoNEP, marzo.
- Consejo de Rectores de Panamá. 2002a  
*Plan Estratégico. Periodo 1998-2003*. Panamá: Consejo de Rectores de Panamá, mayo.
- \_\_\_\_\_. 2002b  
*Estudio sobre la Oferta y la Demanda de Carreras Universitarias para el Desarrollo Nacional*. Panamá: Consejo de Rectores de Panamá.
- \_\_\_\_\_. 1999  
“Propuesta. Creación de un Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)”. Panamá: Consejo de Rectores. Comisión del Objetivo Estratégico # 10.
- Darden Graduate School. 2001  
“Human Capital Contracts and Human Capital Options, Characteristics, Valuation and Implementation”. Charlottesville, Va: Working Paper 0014, Darden Graduate School of Business Administration. ([www.darden.virginia.edu/batten/btr\\_papers.htm](http://www.darden.virginia.edu/batten/btr_papers.htm)).
- Davis Villalba, Enriqueta. 2000  
*Eficiencia y Eficacia de la Educación Panameña*. Panamá.
- Dirección de Estadísticas y Censos. 2000  
*Estadística Panameña. Situación Cultural. Educación*. Año 1999. Panamá: Sección 511.
- Dobles Yzaguirre, María. 1998  
*Desarrollo de los Estudios de Postgrado en una Era Tecnológica*. Costa Rica: Elementos de los Estudios de Postgrado en Centro América y Europa. Red Alfa EURACEN-CSUCA.
- Foreign Policy Magazine. 2003  
*A.T. Kearney / Foreign Policy Magazine Globalization Index*. Enero-Febrero.  
([http://www.foreignpolicy.com/issue\\_janfeb\\_2003/countrydetail.php](http://www.foreignpolicy.com/issue_janfeb_2003/countrydetail.php))
- Foro Económico Mundial. 2001  
*Índice de Competitividad 2001-2002. Informe Anual*.  
(<http://www.econosur.com/docoi/compet01.htm>)
- Ganuza, Enrique. 2000  
“Tendencias del Desarrollo en América Latina y el Caribe en la Última Década – Con una Bibliografía Anotada.”
- Gaceta Oficial. 2002  
República de Panamá. Martes 3 de diciembre.
- Gibbons, Michael, 1998  
“Higher Education Relevance in the 21st Century.” Washington D.C: The World Bank. Departmental Working Paper. N. 19717.
- Gobierno de Panamá. 2002a  
“Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo.” Panamá: Gabinete Social. Versión 1.

- \_\_\_\_\_. 2002b  
 “Proyecto de Ley de Educación Superior Universitaria.” Panamá.
- \_\_\_\_\_. 2001a  
*Plan Nacional de Cooperación Técnica Internacional*. Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. 2001b  
*Situación Social. Estadística del Trabajo. Empleo: Sector Público y Privado*. Panamá: Contraloría General de la República de Panamá. Dirección de Estadísticas y Censo. Vol. II.
- \_\_\_\_\_. 2001c  
*Panamá en Cifras*. Panamá: Contraloría General de la República de Panamá.
- \_\_\_\_\_. 2000  
*Encuesta 2000. X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda*. Panamá: Contraloría General de la República de Panamá. Dirección de Estadísticas y Censo.
- \_\_\_\_\_. 1999  
*Situación Cultural. Educación. Año 1999*. Estadística Panameña. Panamá: Contraloría General de la República de Panamá. Dirección de Estadísticas y Censo.
- \_\_\_\_\_. 1998  
*Decreto Ley N. 6*. Órgano Ejecutivo Nacional. Panamá: Gobierno de Panamá, 10 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 1996  
*Ley 34 de 6 de julio de 1995*. Panamá: Gaceta Oficial N. 22,989, 8 de marzo.
- Greene, W. 1997  
*Economic Analysis*. New York: Prentice Hall.
- IADB. 2002  
 “Panamá, Programa de apoyo para el desarrollo de un sistema panameño de capacitación y empleo.” Washington D.C.: Operación N. 1403/OC-PN aprobada en mayo 29, 2002. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2001  
 “Country Paper. Panama.” Washington D.C.: Inter American Development Bank. Regional Operation Department 2. Country Division 3. April.
- \_\_\_\_\_. 1998  
*Facing up to Inequality in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. Economic and Social Progress in Latin America. 1998-1999 Report.
- \_\_\_\_\_. 1997  
*Higher Education in Latin America and the Caribbean. Strategy Paper*. Washington DC: IADB. Sustainable Development Department. Education Unit.
- IFARHU. 2001  
*Memoria Anual*.

- Jong, Niek de y Rob Vos. 2000  
 “Reformas Económicas y la Distribución del Ingreso en Panamá.” Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas / Institute of Social Studies,. La Haya, Holanda,  
[\(http://www.mhyt.gob.pa/ \)](http://www.mhyt.gob.pa/)
- Kent, Rollin. 1998  
*Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities.* Washington DC: Inter-American Development Bank. Sustainable Development Department. Education Unit. N. EDU-102, February.
- La Prensa. 2002  
 “Estancamiento Científico.” Panamá: Diario *La Prensa*. 22 julio.
- Latin Business Chronicle. 2002  
*Special Report February 4*, (<http://www.latinbusinesschronicle.com>)
- Lowden, Pamela. 2002  
 “Higher Education in Panama Today: a Stakeholder Analysis.” Spain: marzo. Informe preparado para el BID.
- McMeekin, R.W. 1998  
*Estadísticas Educativas en América Latina y el Caribe. Informe Técnico.* Washington DC: BID. Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad de Educación. N. EDU-104, marzo.
- MEDUC. Ministerio de Educación. 2001a  
 “Propuesta de Transformación de la Educación Media para el Siglo XXI. Proyecto de Desarrollo Educativo MEDUC-PRODE-BID.” Panamá. MEDUC. Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa. Documento para Consulta.
- \_\_\_\_\_. 2001b  
*Estadísticas Educativas 2001.* Panamá: MEDUC. Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Departamento de Estadística.
- \_\_\_\_\_. 2000  
*Guía para la Creación de los Centros Oficiales y Particulares del tercer Nivel de Enseñanza, según su modalidad: Postmedia, Superior no Universitaria, o Universitaria.* Panamá: MEDUC. Dirección Nacional de Coordinación del tercer Nivel de Enseñanza o Superior, mayo.
- \_\_\_\_\_. 1996  
*Ley Orgánica de Educación 47 de 1946.* Con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley 34 de 6 de junio de 1995. Panamá: MEDUC. Publicado en Gaceta oficial N. 22,989 de marzo de 1996.
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas. 2001  
*Principales Indicadores Sociales.* Panamá: MEF. Dirección de Políticas Sociales.  
[\(http://www.mef.gob.pa/indicadores/\)](http://www.mef.gob.pa/indicadores/)

- \_\_\_\_\_. 1999a  
*Distribución del Ingreso en Panamá*. Panamá: MEF. Dirección de Políticas Sociales.  
(<http://www.mef.gob.pa/indicadores/>)
- \_\_\_\_\_. 1999b  
*Políticas y Estrategias de Desarrollo Social 2002-2004*. Panamá: MEF. Dirección de Políticas Sociales. (<http://www.mef.gob.pa/indicadores/>)
- Mincer, Jacob. 1962  
“On-the-job Training: Costs, Returns and Some Implications”. *Journal of Political Economy*. Vol. 70.
- Morales-Gómez, Daniel (ed). 1999  
*Transnational Social Policies. The New Development Challenges of Globalization*. London: Earthscan.
- Moura Castro de, Claudio y Levy. 1997a  
*Higher Education in Latin America and the Caribbean. A Strategy Paper*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, SDS/SOC, No. EDU-101. December.
- Moura Castro de, Claudio y Martín Carnoy (eds). 1997b  
*La Reforma Educativa en América Latina. Actas de un Seminario*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. División de Programas Sociales. SOC97, agosto.
- Muñoz, Mario A., 2003  
“Aires de Renovación.” Panamá: Diario *La Prensa*. Domingo 12 de enero.
- Peña, C. 2001  
“Revisión del Sistema Chileno de Otorgamiento de Grados Académicos, Títulos Profesionales y de Nivel Técnico Superior, de las Normas Jurídicas Aplicables a las Profesiones y de sus Concordancias con Sistemas Comparados de Países del MERCOSUR”. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales.
- PNUD. 2002a  
*El Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002. El compromiso con el Desarrollo Humano: Un desafío nacional*. Panamá: PNUD. Primera Edición, junio.
- \_\_\_\_\_. 2002b  
*Compendio de los Consensos Finales de los Productos de las Mesas Temáticas. Dialogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional*. Panamá: PNUD. III Encuentro. Gamboa Rainforest Resort, 6, 7 y 8 de junio.
- \_\_\_\_\_. 2002c  
*Una Cita con la Esperanza. Memoria. Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional*. Panamá: PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2001  
*La Educación es Primero. Transformando la Educación para Crecer como Nación*. Panamá: PNUD. Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional.

PREAL. 2002a

*Informe de Progreso Educativo Panamá. El Reto es Avanzar.* Santiago, Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL; Consejo del Sector Privado para Asistencia Educacional, CoSPA, diciembre.

\_\_\_\_\_. 2002b

“Informe de Progreso Educativo Panamá.” Santiago, Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL. *Resumen Ejecutivo*. N. 12, junio.

\_\_\_\_\_. 2002c

“Nuevas Formas de Financiamiento de la Educación.” Santiago, Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL. *Serie Mejores Prácticas*. Año 2, N. 2, marzo.

Psacharopoulos, George. 1994

“Returns to Investment in Education: A Global Update.” *World Development*. 22, N. 9.

\_\_\_\_\_. 1991

*The Economic Impact of Education: Lessons for Policy-makers*. San Francisco: ICS Press.

\_\_\_\_\_. 1985

“Return to Education: A Further International Update and Implications.” *Journal of Human Resources*. 20, (Fall).

\_\_\_\_\_. 1984

“The Contribution of Education to Economic Growth: International Comparisons.” In J.W.Kendrick (Ed.), *International Comparisons of Productivity and Causes of the Slowdown*. New York: Ballinger.

Rodríguez Mójica, Alexis. 2001

“Estudio sobre la Oferta y Demanda de Carreras Universitarias para el Desarrollo Nacional.” Panamá: Consejo de Rectores de Panamá.

Rogger, Gerry, Charles Gore y José Figueiredo (eds). 1995

*Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: International Institute for Labour Studies, United Nations Development Program. A Contribution to the World Summit for Social Development.

Salmi, Jamil. 2000

“Educación Superior. Enfrentando los Retos del Siglo XXI.” Washington DC: Banco Mundial. Sector de Educación. Región de América Latina y el Caribe.

SENACYT. 2002

“Propuesta Académica. IITT.” Panamá: Presidencia de la República. Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Dirección de Transferencia de Tecnologías de Información y Comunicaciones.

\_\_\_\_\_. 2001a

*Reporte Anual 2001*. Panamá: Presidencia de la República. Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

- \_\_\_\_\_. 2001b  
“Plan de Negocios 2001.” Panamá: Presidencia de la República. Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Instituto de Investigación y Transferencia Tecnológica.
- \_\_\_\_\_. 2000a  
*Encuesta sobre Innovación Tecnológica en el Sector Industria Manufacturera*. Panamá: Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Indicadores de C y T.
- \_\_\_\_\_. 2000b  
*Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas*. Panamá: Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- \_\_\_\_\_. 1999  
*Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 1998-2000*. Panamá: Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Thune, C. 1998  
“Evaluation of European Higher Education: A Status Report”. Denmark: Centre for QA and Evaluation of Higher Education.
- Transparency International. 2002  
*Corruption Perception Index*.  
([http://www.transparency.org/pressreleases\\_archive/2002/2002.08.28.cpi.en.html](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.en.html))
- UDELAS. 2000  
*Memoria 2000*. Panamá: Universidad Especializada de las Américas.
- Universidad Especializada de las Américas. 2001  
*Plan Estratégico 2001-2005*. Panamá: Universidad Especializada de las Américas. UDELAS, enero.
- Universidad de Panamá. 2001  
*Resumen de los Resultados de la Auto-evaluación Universitaria y del Informe de Evaluación de Pares Externos. Estrategias de Mejoramiento Institucional 2001-2003*. Panamá: Universidad de Panamá. Dirección General de Planificación y Evaluación Universitaria, julio.
- \_\_\_\_\_. 2002a  
*La Universidad de Panamá en el Contexto de la Calidad de la Educación Superior*. Panamá: Universidad de Panamá. Rendición de Cuentas. Área de Desarrollo Institucional.
- \_\_\_\_\_. 2002b  
*Resúmenes Ejecutivos. Foros Universitarios*. Panamá: Universidad de Panamá. Comisión de Rendición de Cuentas. Área de Desarrollo Institucional.
- \_\_\_\_\_. 2000a  
*Estatuto de la Universidad de Panamá*. Panamá: Ley 11. 8 de junio de 1991. Librería Universitaria, enero.
- \_\_\_\_\_. 2000b  
*Memoria Universidad de Panamá*. Panamá: Universidad de Panamá. Dirección General de Planificación y Evaluación Universitaria.

- \_\_\_\_\_. 1999  
*Documento General de Planificación Universitaria*. Panamá: Universidad de Panamá. Dirección General de Planificación y Evaluación Universitaria.
- Universidad Tecnológica de Panamá. 2001  
*Memoria Institucional 2001*. Panamá: Universidad Tecnológica de Panamá.
- UNESCO. 2000  
*Global Education for All Assessment*. Paris: World Education Forum. International Consultative Forum on Education for All. Dakar Senegal: 26-28. April.
- \_\_\_\_\_. 1998  
*Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. París: 5-9 de octubre.
- UNDP. 2002  
*Providing Global Public Goods. Managing Globalization*. London: Oxford University Press. UNDP Office of Development Studies. December.
- Vega Abad, Lina, 2000  
“¿Tecnología sin Ciencia?.” Panamá: Diario *La Prensa*. 16 de diciembre.
- Vroejenstijn, T., 2001  
“Accreditation in European Higher Education: A Challenge for New Ways in Quality Assessment”. The Netherlands: Association of Universities in the Netherlands.
- Wolf, Laurence and Claudio Moura Castro. 2000  
*Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform*. Washington DC: IADB. Sustainable Development Department. Education Unit. Technical Papers Series. EDU-111.
- World Bank. 2002a  
*Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington DC: The World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2002b  
*World Development Report 2002*. Washington D.C: The World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2000  
*Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*. Washington DC: The World Bank. The Task Force on Higher Education and Society.
- \_\_\_\_\_. 1999  
*Panama - Poverty Assessment: Priorities and Strategies for Poverty Reduction*. Washington D.C.: Human Development Report. Latin America and the Caribbean Region Department. Volume I: Main Report / Volume II: Annexes. June 28, 1999.
- \_\_\_\_\_. 1994  
*Higher Education. The Lessons of Experience*. Washington D.C.: The World Bank. Development in Practice.

## **Anexo 1**

### **Terms of Reference**

#### **1. Background**

In 1998, the Government of Panama started a science and technology development strategy oriented toward achieving greater competitiveness and technological innovation. Support for Tertiary Education and related innovations, however, need further strengthening.

The Inter-American Development Bank-supported pilot programs to modernize technological processes and innovations in small and medium size enterprises can be expected to demand a new and better profile of workers in the future. The Bank supported the institutional strengthening the City of Knowledge, a major international venture in knowledge diffusion and technology assistance with a potentially high impact on productivity enhancement over the long term. The Bank is also preparing two related operations, one aimed at promoting the use of e-commerce and another to support industrial standards and metrology. All these major initiatives are likely to place new and stringent demands to local institutions of tertiary-secondary education.

The Government of Panama is now in need of a tertiary education strategy that can complement and support these efforts. It also understands the need to improve the equity, relevance and efficiency of post-secondary education. The absence of such a strategy highlights the need for both the Government and international agencies to focus on two key sets of issues related to the performance of the Tertiary Education System: the expansion and equitable access to tertiary education, and the economic efficiency and institutional innovation of the system. Both issues are critical for the future preparedness of the labor force. Related to these issues, two other concerns merit attention: how this sector serves indigenous peoples and rural population in general outside the capital city, and how to strengthen the current accreditation system.

This Project will address the two main sets of issues in an integrated manner proposing policy recommendation, identifying priorities and suggesting relevant follow-up actions. It will consult with relevant stakeholders and local partners in strategic sectors, review current research literature, examine available data on the performance of the system, and contribute to improve the existing knowledge base on Tertiary Education in Panama.

#### **2. General Objectives of the Project**

The project will focus on the following objectives:

1. Analyze the responsiveness of the Tertiary Education System to current and projected demands for technical knowledge and skills from the labor market in strategic sectors.
2. Examine the role and capacity of Tertiary Education institutions in supplying quality and relevant programs to satisfy such demands, with attention to the demands of “underserved populations” populations.
3. Analyze the state of financing of post-secondary education examining current mechanisms, public / private investments, and the equity and efficiency implication of existing arrangements.
4. Identify priority areas in need of further technical assistance to improve the current Tertiary Education practices.

#### **3. Project Expected Results**

The project will seek to reach a comprehensive set of results suggesting alternatives for future action. These results will:

- Identify priority areas in need of further attention.
- Propose policy recommendations on key areas of the system.
- Propose relevant plans of action and recommendations on further steps required to address existing gaps.
- Suggest possible project areas for future intervention.
- Identify other related areas of concern.

These results will be drawn considering areas such as:

1. Prospects, trends and evolution of labor market demands in relation to the Tertiary Education System, including those related to “underserved populations” (i.e. indigenous and / or rural populations.)
2. Capacity, policies and mechanisms in the Tertiary Education System to identify and respond to the demands of the labor market and students.
3. Effective and relevant approaches and means to improve communication and address conflicts among key stakeholders.

#### **4. Study on the Supply and Demand for Post-Secondary Education in Panama**

**4.1 Objective.** This study will analyze current and required capacity of the Tertiary Education System (university y technical) to respond to the demands for technical knowledge and skills from strategic sectors of the labor market. In this light the study will also look at the role of university and non-university educational institutions in supplying quality programs to satisfy such demands. Attention will be paid in the analysis to the extent to which the system responds to the demands from indigenous y / o populations.

**4.2 Approach.** The study will:

- a) Review available data and information, and consult with a select group of employers to identify labor market demands, trends and expectations as these relate to the outcomes of post-secondary institutions (university and technical).
- b) Based on information available, prepare an inventory of current post-secondary level programs (university and technical) and degrees.
- c) Review available information on the characteristics, quality, institutional context, and financing of the programs included in the inventory above (b).
- d) Examine the extent to which these programs have the means to and follow-up their graduates’ insertion into the labor market.

**4.3 Products.** The study will produce a report on the findings, identify possible gaps between labor market requirements and the provision of academic programs at the post-secondary university and technical levels, suggest policy recommendations, and present a tentative plan of action to address human resource problems.

#### **5. Study on the Financing of Post-Secondary Education. Equity and Efficiency**

**5.1 Objective.** This study will analyze the state of financing of post-secondary education examining current financing mechanisms and public / private investments based on data available. Attention will be paid the equity and efficiency implication of existing arrangements in general, and to the extent to which these respond to the needs of the indigenous y / o rural populations.

**5.2 Approach.** The study will:

- a) Review and examine available statistics and other sources about the current state and recent evolution of post-secondary education financing. The scope of this review will depend upon the availability of and access to existing data on university and technical Tertiary Education. Attention will be given to how current financing mechanisms and their implications for students.
- b) Analyze relevant equity and efficiency issues, such as legal and administrative frameworks and patterns of resource allocation affecting current financing arrangements and outcomes including public and private institutions and existing financial aid mechanisms in place.
- c) Pending on available data, analyze the internal rates of return for selected areas of post-secondary education, paying attention to the private and social returns to investments.

**5.3 Products.** The study will produce a report on the findings, identify current trends (public and private) and financing arrangements, identify their equity and efficiency implications, suggest policy recommendations, identify priority areas in need of further attention, and present a tentative plan of action to address existing problems.

## 6. Crosscutting Issues

Two crosscutting issues have been identified as relevant to the examination of the current state of Tertiary Education in Panama: the access to and response of tertiary education to the needs of indigenous peoples, and the state of accreditation of the system. Focusing on the two main studies, the Project will complement the analysis by considering these crosscutting issues.

**6.1 Objective.** As a component of the main studies, the Project will examine the extent to which the Tertiary Education System responds to the demands of “underserved populations” focusing on indigenous peoples and rural populations and will identify elements for a tentative agenda concerning current accreditation practices.

**6.2 Approach.** In the context of each of the main studies, the project will:

- a) Examine issues of relevance, equity and efficiency affecting indigenous / rural populations in relations to access to and financing of the system.
- b) Consult with relevant partners on possible areas of interest related to accreditation in view of future activities on the subject.

**6.3 Products.** Each of the reports of the main studies in this Project will address findings relevant to these crosscutting issues, including policy recommendations and areas in need of further study.

## 7. Project Implementation

The project will be implemented using a team approach. A selected team of international experts will be identified to carry out the main field activities of the project under the coordination of SDP Project Manager Consultant and with the collaboration of local partners.

The team will carry out the Project activities in collaboration with local partners and produce reports on the findings. The team will identify and discuss policy recommendations, plans of action, and areas in need of further attention as stated above.

A final, comprehensive, report with the main policy recommendations will be prepared by SDP and submitted to the Bank. This report will reflect in an integrated manner the findings and scope of the Project.

Within the Timetable, the project will include four stages as follows:

**Stage 1. Project Design.** Stage 1 will include a first mission by the Project Manager Consultant and another SDP expert. This mission will involve establishing initial contacts and consulting with key local partners.

The purpose of this mission is to consolidate coordination arrangements with the local counterpart for the implementation of the Project, carrying out a select number of interviews, and identifying the state of the data sources available for the activities. The outcome of this first stage will be a consolidated work plan and a project coordination mechanism with SDP counterpart(s) in Panama.

**Stage 2. Project Field Work.** A second mission, of an estimated duration of up to three weeks, will involve the team of experts working collaboratively with the local counterpart in the development and implementation of the fieldwork. This will include data gathering and primary analysis, interviews with key informants, identification of main areas of policy recommendation, and preparation of the main reports outlines.

**Stage 3. Consultation.** During the second mission, members of the Project team will engage in a series of consultations with key stakeholders on issues related to the main topic of the Project. It is expected that the local counterpart will assist the members of the Project team facilitating this process and identifying a selected number of key stakeholders.

**Stage 4. Reports.** Following the second mission, individual reports will be prepared as described above by the members of the team. SDP will prepare one comprehensive report for submission to the Bank and local partners including policy recommendations and proposed action plans. A draft report will be submitted to the Bank for review. Following the feedback from this review, SDP will submit the final version of the final report.

## 8. Project Time Table

The project as described above will be carried out over a six (6) months period, starting upon signature by SDP of the Consulting Contract issues by the Inter-American Development Bank and receiving of first budget installment by SDP.

**Stage 1** including the first mission of the project will be carried out between month 1 and 2.

**Stages 2 and 3** including second mission, fieldwork and workshop activity will be carried out between month 3 and 4 depending on local arrangements and logistic plan.

**Stage 4** will be carried out during months 5 and 6.

## Anexo 2

### Personas Consultadas

**Anderer, Paul A.**

Regular Faculty – Psychology  
Florida State University-Panamá  
FSU-Panamá Campus  
Calle Ernesto J. Castellero # 1033,  
La Boca, Balboa  
P.O. Box 6-4794 El Dorado, Panamá  
Teléfono: (507) 314-0367  
Fax: (507) 314-0366  
E-mail: [anderer@psy.fsu.edu](mailto:anderer@psy.fsu.edu)  
[www.fsu.edu/panama](http://www.fsu.edu/panama)

**Arias, Ana Maria**

Gerente de Recursos Humanos  
Banco General S.A.  
Ave. 5 B Sur y Aquilino de la Guardia  
Apartado Postal 4592  
Zona 5, Panamá  
Teléfono: (507) 265 - 0303  
Fax: (507) 265 - 0206

**Arosemena R. Jorge R**

Director Ejecutivo  
Ciudad del Saber  
Edif. # 95. Clayton, Ancón  
Apartado 83-0645, Panamá  
Teléfono: (507) 317-0111  
Fax: (507) 317-0118  
E-mail: [jarsemena@ciudadelsaber.org.pa](mailto:jarsemena@ciudadelsaber.org.pa)  
[www.ciudadelsaber.org.pa](http://www.ciudadelsaber.org.pa)

**Barahona Ch., Oscar**

Director Nacional  
Currículo y Tecnología Educativa  
Ministerio de Educación. MEDUC  
Apartado 2440  
Zona 3, Panamá  
Teléfono: (507) 317-6221 / 315-7370  
Fax: (507) 211-4415

**Barrera Garrido, Azael Dr.**

SENACYT  
Clayton, Edificio 213  
Apartado 7250, Panamá 5  
Teléfono (507) 317-0015 / 0021  
Telefax (507) 317-0023 / 0025  
[www.senacyt.gob.pa](http://www.senacyt.gob.pa)

**Barría, Luis Alexander Lic.**

Director de Cooperación Técnica  
Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM  
Apartado C, Zona 0843, Balboa,  
Ancón, Panamá  
Teléfono: (507) 315-0247  
Fax: (507) 315-1027  
E-mail: [l.barría@anam.gob.pa](mailto:l.barría@anam.gob.pa)

**Blandón F. José H.L.**

Presidente Comisión de Educación, Cultura y  
Deportes. Asamblea Legislativa  
Apartado 3346, Zona 4, Panamá  
Teléfono: (507) 262-0139 / 0146  
Fax: (507) 262-9422  
E-mail: [jblandon@asamblea.gob.pa](mailto:jblandon@asamblea.gob.pa)

**Bosco Bernal, Juan**

Consejo de Rectores de Panamá  
Apartado Postal K, Balboa  
Ancón, Panamá  
Teléfono: (507) 315-1601  
E-mail: [vicerec@tsi.net.pa](mailto:vicerec@tsi.net.pa)

**Botello, José**

Director de Cuentas Nacionales  
Contraloría General de la República.  
Avda. Balboa y Federico Boyd  
Panamá  
Teléfono: (507) 210-4800  
Fax: (507) 210-4801

**Burgos, Ana**

Gerente General  
Empresa Consultora Asesora de Empleos  
(ECADE)  
Calle Elvira Méndez, Edificio Vallarino 87-3527  
Zona 7, Panamá  
Teléfono: (507) 264-5099 / 269-9633  
Telefax (507) 264-4194  
E-mail: [ecades@cwpanama.net](mailto:ecades@cwpanama.net)  
[www.ecade.net](http://www.ecade.net)

**Canto, Leovigildo**

Gerente de Recursos Humanos  
SOLO Container de Panamá. S.A.  
Cl XI Juegos Centroamericanos y del Caribe  
Panamá  
Teléfono: (507) 217-2900

Fax: (507) 217-3583  
[leovigidocanto@mail.solocontainer.com](mailto:leovigidocanto@mail.solocontainer.com)  
**Cañizales, Miguel Ángel**  
Presidente Consejo de Rectores  
Rector Universidad Latina de Ciencia y Tecnología  
Vía España, Carrasquilla, Diagonal A La Pepsi  
Cola.  
Panamá  
Teléfono: (507) 224-5377, 224-5677.  
E-mail: [consejodirectores@pa.inter.net](mailto:consejodirectores@pa.inter.net)  
[www.ulacit.ac.pa](http://www.ulacit.ac.pa)

**Castillero, Yamira de**  
Directora  
Departamento de Capacitación y Cultura Turística  
Instituto Panameño de Turismo  
Apartado Postal 4421  
Zona 5, Panamá  
Teléfono: (507) 226-7000 ext. 301  
E-mail: [dircap@ns.ipat.gob.pa](mailto:dircap@ns.ipat.gob.pa)

**Castillo Jaen, Noemí Lucila Dra.**  
Directora Ejecutiva  
Consejo de Rectores de Panamá  
Apartado Postal 6-2818, El Dorado  
Republica de Panamá  
Teléfono: (507) 315-1601  
E-mail: [consejodirectores@pa.inter.net](mailto:consejodirectores@pa.inter.net)

Castillo Tristan, Dimas  
Universidad Especializada de las Américas  
(UDELAS)  
Albrook, Edificio 806  
Apartado Postal K-Balboa,  
Ancón, Panamá  
Teléfono: (507) 315-1024

Castro, Guillermo  
Gerente de Programas. Dirección del Área  
Académica. Ciudad del Saber  
Edif. # 95. Clayton, Ancón  
Apdo. 83-0645, Panamá  
Teléfono: (507) 317-0111  
Fax: (507) 317-0118  
E-mail: [gcastro@ciudadelsaber.org.pa](mailto:gcastro@ciudadelsaber.org.pa)  
[www.ciudadelsaber.org.pa](http://www.ciudadelsaber.org.pa)

**Chial, Josefa Estela Asistente del Director**

Tercer Nivel de Educación o Superior.  
Ministerio de Educación. MEDUC  
Apartado 2440  
Zona 3, Panamá  
Teléfono: (507) 315-7306

Celular: (507) 635-1243

**Córdoba, Gonzalo Dr.**  
Secretario Nacional  
SENACYT  
Clayton, Edificio 213  
Apartado 7250, Panamá 5  
Panamá  
Teléfono: (507) 317-0015 / 0021  
Fax: (507) 317-0023 / 0025  
[www.senacyt.gob.pa](http://www.senacyt.gob.pa)

**De Alemán, Maria Eugenia P. M.A.**  
Vicerrectora de Investigación y Postgrado  
Universidad Católica Santa María La Antigua  
Apartado 6-1696, El Dorado, Panamá 6  
Republica de Panamá  
Teléfono: (507) 230-4011 / 4033 ext. 152  
Fax: (507) 230-4467  
E-mail: [pmdealem@canaa.usma.ac.pa](mailto:pmdealem@canaa.usma.ac.pa)

De Araiz, Elfrida  
Sub-Jefa de la Sección de Hacienda Pública  
Contraloría General de la República.  
Avda. Balboa y Federico Boyd  
Panamá  
Teléfono: 210-4800  
Fax: 210-4801

De Escobar, Vielka  
Directora de Evaluación y Acreditación  
Universitaria  
Estafeta Universitaria  
Universidad de Panamá  
Panamá

De Herrera, Aura  
Universidad Especializada de las Américas  
(UDELAS)  
Albrook, Edificio 806  
Apartado Postal K-Balboa  
Ancón, Panamá  
Teléfono: (507) 315-1024

**De La Cruz, Rosa Elena de**  
Subdirectora  
Dirección de Políticas Sociales.  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Panamá  
Teléfono: (507) 263-9633  
Fax: (507) 269-5519

**De la Rosa, José**

Director Nacional de Educación Particular  
Ministerio de Educación, MEDUC  
Apartado 2440  
Zona 3, Panamá  
Teléfono: (507) 315-7300 ext. 345  
Celular: (507) 650-2892  
Fax: (507) 315-7362

**De León, Elda Maud**

ICASE  
Universidad de Panamá  
Ciudad de Panamá  
Panamá

**De Madeiros, Ofelina**

Comisión de Educación, Cultura y Deportes.  
Asamblea Legislativa  
Asesora Técnica  
Aparatado 3346  
Zona 4, Panamá  
Teléfono: (507) 262-0139 / 0146  
Fax: (507) 262-9422  
E-mail: [ofelinam@yahoo.com](mailto:ofelinam@yahoo.com)

De Worrel, Balteni  
Jefa de Formación Docente  
Instituto Nacional de Formación Profesional  
INAFORP  
Apartado Postal 6-7861  
El Dorado, Panamá  
Teléfono: (507) 266-1333  
E-mail: [balteni@hotmail.com](mailto:balteni@hotmail.com)

**Esbri, Miguel Angel Lic.**

Administración y Financiamiento  
Instituto Tagua  
Edificio Tarraco  
Avenida Cuba, esquina Dirección Regional  
Panamá  
Teléfono: (507) 227-6238

Ganev, Iveta  
Especialista en Desarrollo Social  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Apartado 7297, Panamá  
Republica de Panamá  
Teléfono: (507) 263-6944  
Fax: (507) 263-6183  
E-mail: [ivetag@iadb.org](mailto:ivetag@iadb.org)

**Gómez N. Benjamín Prof.**

Jefe de Programación Técnica Docente  
Instituto Nacional de Formación Profesional  
(INAFORP)  
Apartado Postal 6-9917, El Dorado  
Panamá 6A, Panamá  
Teléfono: (507) 266-1333 ext. 233  
Fax: (507) 220-2809  
E-mail: [benyigom@hotmail.com](mailto:benyigom@hotmail.com)

**Gómez Arbelaez., Fernando**

Director de Planificación  
Dirección de Políticas Públicas  
Contraloría General de la Republica  
Panamá  
E-mail: [fgomeza@mef.gov.pa](mailto:fgomeza@mef.gov.pa)

**Gordon, Alma**

Gerente de Recursos Humanos  
Gamboa Rainforest Resort  
CI Goethal Gamboa, 273  
Panamá,  
Teléfono: (507) 314 -9000

**Guilbauth, José A. Mgter.**

Director de Planificación  
Universidad Especializada de las Américas  
(UDELAS)  
Albrook, Edificio 806  
Apartado Postal K-Balboa  
Ancón, Panamá  
Teléfono: (507)315-1024 ext. 206  
E-mail: [planiudelas@hotmail.com](mailto:planiudelas@hotmail.com)

**Guizado B., Anatolio Prof.**

Sub-Director General de Educación  
Ministerio de Educación, MEDUC  
Cárdenas, Ancón  
Apartado 813-610  
Panamá  
Teléfono: (507) 315-7346  
Celular: (507) 604-7369  
Fax: (507) 315-7362  
E-mail: [GuizadoA@cwpa.NETpa](mailto:GuizadoA@cwpa.NETpa)

**Guerra, Cecilia Dra.**

Dirección de Investigación Científica  
SENACYT  
Clayton, Edificio 213  
Apartado 7250, Panamá 5  
Panamá

Teléfono: (507) 317-0015 / 0021  
Fax: (507) 317-0023 / 0025  
E-mail: [cguerra@senacyt.gob.pa](mailto:cguerra@senacyt.gob.pa)  
[www.senacyt.gob.pa](http://www.senacyt.gob.pa)

**Guerrini, Franklin Prof.**  
Director General  
Instituto Tecnológico de Computación (INTEC)  
Calle G El Cangrejo  
Panamá  
Teléfono: (507) 263-7872

**Halman, Irvin Ign.**  
Presidente  
Consejo del Sector Privado para la Asistencia  
Educativa (COSPAE)  
Apartado 1975, Panamá 1, Panamá  
Teléfono: (507) 260-2428  
Fax: (507) 260-0911  
E-mail: [cospae@pananet.com](mailto:cospae@pananet.com)

**Hart, Kathya Ing.**  
Coordinadora de Proyecto Educativos  
SENACYT  
Clayton, Edificio 213  
Apartado 7250, Panamá 5, Panamá  
Teléfono: (507) 317-0015 / 0021  
Fax: (507) 317-0023 / 0025  
E-mail: [kathyah@senacyt.gob.pa](mailto:kathyah@senacyt.gob.pa)  
[www.senacyt.gob.pa](http://www.senacyt.gob.pa)

**Hurtado Lay, Reymundo Dr.**  
Rector Escuela de Artes y Oficios  
Melchor Lasso de la Vega  
Vía Bolívar frente a la Universidad de Panamá  
Panamá, República de Panamá  
Teléfono: (507) 236-1356  
Fax: (507) 236-1566

**Mann, Miguel A.**  
Especialista Sectorial  
Banco Inter-Americano de Desarrollo  
Apartado 7297, Panamá 5,  
Panamá  
Teléfono: (507) 263-6944  
Fax: (507) 263-6183  
E-mail: [miguelma@iadb.org](mailto:miguelma@iadb.org)

**Márquez de Pérez, Amelia**  
Consultora Nacional  
Programa de las Naciones Unidas para el  
Desarrollo,  
Ave. Samuel Lewis Galindo y Calle Gerardo  
Ortega  
Edif. Central, Piso N. 1  
Apartado 6314, Zona 5. Panamá

Teléfono: (507) 265-0838  
Fax: (507) 263-1444  
E-mail: [amelia.mperez@undp.org.pa](mailto:amelia.mperez@undp.org.pa)  
[www.undp.org.pa/pnudpanama](http://www.undp.org.pa/pnudpanama)

Medina, Mario  
Director Nacional del III Nivel de Enseñanza  
Superior  
Ministerio de Educación, MEDUC  
Apartado 2440, Zona 3  
Panamá  
Teléfono: (507) 315-7306  
Celular: (507) 690-4122  
E-mail: [momagla@hotmail.com](mailto:momagla@hotmail.com)

**Merel, Rosendo**  
Director Ejecutivo de Planificación de Recursos  
Humanos. Instituto para la Formación y  
Aprovechamiento de Recursos Humanos  
(IFARHU)  
Torre IFARHU · Vía España · Apartado 6337.  
Apartado 6337  
Zona 5, Panamá  
Teléfono: (507) 269 6666  
Fax: (507) 263 6101

**Moreno, Juan**  
IDEN  
Universidad de Panamá  
Ciudad de Panamá  
Panamá

Night, Eladia  
Universidad Especializada de las Américas  
(UDELAS)  
Albrook, Edificio 806  
Apartado Postal K-Balboa  
Ancón, Panamá  
Teléfono: (507) 315-1024

**Olivarria, Agenor**  
Hacienda Pública  
Contraloría General de la República.  
Avda. Balboa y Federico Boyd  
Panamá  
Teléfono: (507) 210-4800  
Fax: (507) 210-4801

**Palma, Lourdes Ing.**  
Programa de Indicadores de Ciencia y Tecnología  
SENACYT  
Clayton, Edificio 213  
Apartado 7250, Panamá 5  
Panamá  
Teléfono: (507) 317-0015 / 0021  
Fax: (507) 317-0023 / 0025

E-mail: [lpalma@senacyt.gob.pa](mailto:lpalma@senacyt.gob.pa)  
[www.senacyt.gob.pa](http://www.senacyt.gob.pa)  
**Plata III, Pacifico**  
Director Ejecutivo  
Consejo Nacional de la Empresa Privada CoNEP  
Apartado 1276  
Zona 1, Panamá  
Teléfono: 211-2672  
Fax: 211-9538  
E-mail: [pplata@conep.org.pa](mailto:pplata@conep.org.pa)  
[Conepl@cwpanama.net](mailto:Conepl@cwpanama.net)  
[www.conep.org.pa](http://www.conep.org.pa)

**Rabat M., Carlos A.**  
Vicepresidente - Gerente General  
ASSA Compañía de Seguros, S.A.  
Apartado 5371 Panamá 5,  
Panamá  
Teléfono: (507) 269-0444 / 43  
Fax: (507) 263-9234  
E-mail: [crabat@assanet.com](mailto:crabat@assanet.com)

**Rivera Rodríguez, Jorge E. Pbro., sdb**  
Subdirector General y Coordinador Escolar  
Instituto Técnico Don Bosco  
Paitilla – Vía Israel  
Apartado Postal 7244  
Panamá  
Teléfono: (507) 226-2111 226-2338  
Fax: (507) 226-8568  
E-mail: [eliecer88@hotmail.com](mailto:eliecer88@hotmail.com)

**Rodríguez G. Salvador A. Ing.**  
Vice-Rector Académico  
Universidad Tecnológica de Panamá  
Ciudad Universitaria  
Aparatado Postal 6-2894  
Panamá  
Teléfono: (507) 263-8000  
Fax: (507) 264-3597  
E-mail: [srodref@utp.ac.pa](mailto:srodref@utp.ac.pa)

**Rosas Solanilla, Eddy**  
Sub-Director Nacional de educación Particular  
Ministerio de Educación, MEDUC  
Apartado 2440  
Zona 3, Panamá  
Teléfono: (507) 315-7300 ext. 345  
Fax: (507) 315-7362

**Saldaña, José C. Ing.**  
Director de Operaciones Técnicas  
Instituto Nacional de Formación Profesional  
INAFORP  
Apartado Postal 6-7861  
El Dorado, Panamá

Teléfono: (507) 266-2506  
E-mail: [hcs2525@hotmail.com](mailto:hcs2525@hotmail.com)  
**Salvatierra Tello, Manuel Amador Lic.**  
Gerente Nacional  
Centro de Estudios Regionales de Panamá  
Educación Superior Empresarial (CERPA)  
Apartado 804070 Arraijan  
Panamá  
Teléfono: (507) 261-6781  
Directo: (507) 204-5528/29  
Celular: (507) 652-7988  
E-mail: [dirg@cerpapanama.com](mailto:dirg@cerpapanama.com)  
[www.cerpapanama.com](http://www.cerpapanama.com)

**Tale, Bryant W.**  
Gerente, Capacitación y Desarrollo Industrial y de  
Seguridad  
Autoridad del Canal de Panamá, ACP  
Balboa, Ancón  
Panamá  
Teléfono: (507) 272-4190  
Celular: (507) 617-3928  
Fax: (507) 272-3261  
E-mail: [bteale@pancanal.com](mailto:bteale@pancanal.com)

**Vallarino Rangel, Julio A.**  
Rector  
Universidad de Panamá  
Ciudad de Panamá  
Panamá  
E-mail: [rectoria@ancon.up.ac.pa](mailto:rectoria@ancon.up.ac.pa)

**Vega, Carlos**  
Jefe de la Sección de Estadísticas Sociales  
Contraloría General de la República.  
Avda. Balboa y Federico Boyd  
Panamá  
Teléfono: (507) 210-4800  
Fax: (507) 210-4801

**Vidal C. Julio Cesar Lic.**  
Director Departamento de Educación  
Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura  
Apartado 74, Panamá 1  
Panamá  
Teléfono: (507) 227-1233 / 225-0833  
Fax: (507) 225-3653 / 227-3804  
E-mail: [j.vidal@panacamara.org](mailto:j.vidal@panacamara.org) /  
[educa@panacamara.org](mailto:educa@panacamara.org)

**Wong Vega, Luis Dr.**  
Director  
Vicerectoria de Investigación y Postgrado  
Universidad Católica Santa María La Antigua  
Apartado 6-1696, El Dorado, Panamá 6,  
Teléfono: 230-8354

Fax: (507) 230-4467  
E-mail: [Iwong@canaa.usma.ac.pa](mailto:Iwong@canaa.usma.ac.pa)

### **Anexo 3**

#### **Participantes en Grupos Focales**

**Abrego, Gilberto**

Miembro  
Coordinadora Nacional de Pueblos  
Indígenas de Panamá (COONAPIP)  
Apartado 4473  
Zona 5, Panamá  
Fax: (507) 262-8772

**Altafulla, Marcia**

Dirección de Postgrados y Maestrías  
Universidad del Istmo  
Ave. Justo Arosemena entre calle 40 y 41  
Panamá  
Teléfono: (507) 227 8823/24/25/26  
Celular: (507) 600 2027  
Fax: (507) 227 8831  
E-mail: [altafulla@uistmo.edu](mailto:altafulla@uistmo.edu)

**Amado, Maria Eugenia**

Asesora  
Centro de Capacitación Profesional TAGUA  
Apartado 5371  
Zona 5, Panamá  
Teléfono: (507) 322-0120  
Fax: (507) 322-0122  
E-mail: [rocazul@sinfo.net](mailto:rocazul@sinfo.net)

**Andrade, María Luisa**

Universidad de Panamá  
Directora en Investigación y Postgrado Facultad de  
Educación  
Estafeta Universitaria  
Universidad de Panamá  
Panamá

**Alvarado, Eligio**

Director Ejecutivo  
Fundación Dobbo Yala  
Apartado Postal N° 83-0308,  
Tranístmica calle El Carmen  
Urbanización Linares, entrando por COPAMA  
Zona 3, Panamá  
Teléfono / Fax: 261-7229 / 261-6347  
E-mail: [dobbo@cableonda.net](mailto:dobbo@cableonda.net)

**Castillo, Inmaculada**

Profesora Universidad Tecnológica de Panamá  
Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)  
Ciudad Universitaria  
Apartado Postal 6-2894  
Panamá

**Barragán, Williams**

Miembro  
COONAPIP  
Apartado 4473  
Zona 5, Panamá  
Fax: (507) 262-8772

**Batista V, Angel M**

Universidad de Panamá  
Coordinador de la Maestría en Tecnología  
Educativa  
Panamá  
Teléfono: (507) 213-0004  
Fax: (507) 263-7154  
Celular: (507) 676-4067  
E-mail: [abatista200@hotmail.com](mailto:abatista200@hotmail.com)

**Binns, David**

Director  
Unidad de Coordinación Técnica  
Ejecución de Programas Especiales en Áreas  
Indígenas  
Ministerio de Educación  
Panamá

**Brugiati, Dinora**

Profesora Escuela Náutica  
Panamá  
Teléfono: (507) 315-0360  
Celular: (507) 632-1964  
Fax: (507) 315-0390  
E-mail: [rovi7500@hotmail.com](mailto:rovi7500@hotmail.com)

**Caballero, Luz M Lic.**

Dirección  
Sub-Jefa  
Ministerio de Educación  
Panamá  
Teléfono: (507) 315-73 71  
Celular: (507) 653-8111  
Fax: (507) 317-6261  
E-mail: [Luzcab17@hotmail.com](mailto:Luzcab17@hotmail.com)

**Casiano, Ricardo H.**

Contador  
Centro de Estudios Regionales de Panamá  
Educación Superior Empresarial (CERPA)  
Panamá  
Teléfono: (507) 266-781  
Fax: (507) 261-6781  
E-mail: [dirg@cerpapanama.com](mailto:dirg@cerpapanama.com)

**De Escobar, Vielka**

Universidad de Panamá  
Directora de Evaluación y Acreditación  
Universitaria  
Estafeta Universitaria  
Universidad de Panamá  
Panamá

**Gonzales, Leopoldo**

Asociación de Profesores de Panamá  
Panamá  
Teléfono: (507) 265-5852  
Fax: (507) 265-5450  
E-mail: [leopoldo\\_g1558095@hotmail.com](mailto:leopoldo_g1558095@hotmail.com)

**Gonzales Fournier, Amalia**

Directora Promotora  
Centro de Capacitación Profesional TAGUA  
Apartado 5371  
Zona 5, Panamá  
Teléfono: 322 0120  
Fax: 322 0120  
E-mail [rocazul@sinfo.net](mailto:rocazul@sinfo.net)

**Guerrini S., Franklin**

Director General  
Instituto Tecnológico de Computación (INTEC)  
Apdo 6-2136, El Dorado,  
Panamá  
Teléfono: (507) 263-7872 / 263-7652  
Fax: (507) 263-8896  
E-mail: [frgs@intec.edu](mailto:frgs@intec.edu)  
[www.intec.edu](http://www.intec.edu)

**Herrera, Heraclio**

Sub-director  
Fundación Dobbo Yala  
Apartado Postal N° 83-0308,  
Zona 3, Panamá  
Teléfono / Fax: (507) 261-7229 / 261-6347

**Mojica, Graciela**

Gerente de Capacitación  
Centro de Estudios ASSA  
Apartado 5371  
Zona 5, Panamá  
Teléfono: (507) 269-0444 / 43  
Fax: (507) 263-9234

**Pacheco, Narciso**

Cacique  
COONAPIP  
Apartado 4473  
Zona 5, Panamá  
Fax: (507) 262-8772

**Rabat M., Carlos A.**

Presidente Proyecto  
Centro de Capacitación Profesional TAGUA  
Apartado 5371  
Zona 5, Panamá  
Teléfono: (507) 269-0444 / 43  
Fax: (507) 263-9234  
E-mail: [crabat@assanet.com](mailto:crabat@assanet.com)

**Rivera, Ricardo**

Sub-Director  
Planificación y Evaluación Universitaria  
Universidad de Panamá  
Panamá

**Rovira Mariscal, Luis Lic.**

Jefe de Capacitación  
Dirección de Recursos Humanos  
Autoridad Marítima de Panamá  
Apartado Postal 592 Balboa Ancón  
Panamá  
Teléfono: (507) 232-6253  
Celular: (507) 674-9729  
Fax: (507) 232-6566  
E-mail: [capacitacion@amp.gob.pa](mailto:capacitacion@amp.gob.pa)  
[Rovi7500@hotmail.com](mailto:Rovi7500@hotmail.com)

**Sánchez, Loyda**

Presidente  
Sociedad AUDUBON  
Apartado 2026, Balboa  
Panamá  
Teléfono: (507) 224-9371  
Celular: (507) 640-6035  
Fax: (507) 224-4740  
E-mail: [info@panamaaudubon.org](mailto:info@panamaaudubon.org)  
E-mail: [lsanch@sinfo.net](mailto:lsanch@sinfo.net)  
[www.panamaaudubon.org](http://www.panamaaudubon.org)

**Tejada, Adela**

Técnica Docente  
Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución  
de Programas Especiales en Áreas Indígenas  
Ministerio de Educación  
Panamá

**Torres, Miguel**

Investigador  
Instituto de Estudios Nacionales  
Universidad de Panamá  
Panamá

**Urriola, Robinson**

Director

Dirección de Aeronáutica Civil de Panamá  
Instituto Superior de Ciencias y Tecnología  
Aeronáutica

Edificio 809, Albrook, Apartado 7501

Zona 5, Panamá

Teléfono: (507) 315-0248 / 315-0368

Fax: (507) 315-0894

E-mail [ictapanama@hotmail.com](mailto:ictapanama@hotmail.com)

**Venado, Rufina**

Socia

COONAPIP

Apartado 4473

Zona 5, Panamá

Fax: (507) 262-8772

**Yorett, Raimundo**

Secretario de Relaciones Públicas

Magisterio Panameño Unido

Panamá

Teléfono: (507) 264 92 05

Fax: (507) 223 1096

**Zambrano, Argelia**

Jefe Estadística Presupuesto

Universidad de Panamá

Panamá

Teléfono: (507) 264 1572

Celular: (507)696 0717

Fax: (507) 263 6133

E-mail: [zambranobarletta@yahoo.com](mailto:zambranobarletta@yahoo.com)

**Anexo 4**  
**Instituciones del Sector de Educación Terciaria. Panamá 2003**

Institución	Año de creación	Número de estudiantes (*)	Sitio en la Internet
<b>OFERTA EDUCATIVA</b>			
<b>Universidades Oficiales</b>			
Universidad Autónoma de Chiriquí	1994	9,540	<a href="http://www.unachi.chiriqui.com">http://www.unachi.chiriqui.com</a>
Universidad de Panamá	1935	72,772	<a href="http://www.up.ac.pa/">http://www.up.ac.pa/</a>
Universidad Especializada de las Américas	1997	3,200	<a href="http://www.udelas.ac.pa">http://www.udelas.ac.pa</a>
Universidad Tecnológica de Panamá	1981	16,102	<a href="http://www.utp.ac.pa/">http://www.utp.ac.pa/</a>
<b>Universidades Particulares</b>			
Columbus University	1994	604	<a href="http://www.columbus.edu/">http://www.columbus.edu/</a>
Florida State University (FSU)	1957	1,019	<a href="http://www.fsu.edu/~cppanama/">http://www.fsu.edu/~cppanama/</a>
Hosanna International University	2002		
Lousville University		114	
Nova Southeastern University	1982		
Universidad Abierta y a Distancia de Panamá	1994		<a href="http://unadp.ac.pa">http://unadp.ac.pa</a>
Universidad Americana	2002		
Universidad Cristiana	2003		
Universidad de Cartago	1999		
Universidad de la Paz	1994		
Universidad del Arte Ganexa			
Universidad del Istmo	1987	1,654	<a href="http://uitsmo.edu/">http://uitsmo.edu/</a>
Universidad Interamericana de Educación a Distancia	1994	1,412	<a href="http://www.uniedpa.ac.pa">http://www.uniedpa.ac.pa</a>
Universidad Interamericana de Panamá	1994	1,847	<a href="http://ww.uinteramericana.edu/">http://ww.uinteramericana.edu/</a>
Universidad Internacional			
Universidad Latina de Panamá	1991	5,042	<a href="http://www.ulat.ac.pa/">http://www.ulat.ac.pa/</a>
Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología	1991	2,633	<a href="http://www.ulacit.ac.pa/">http://www.ulacit.ac.pa/</a>
Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior	1999	325	
Universidad Latinoamericana de Educación a Distancia			
Universidad de Santander	2000		
Universidad Santa Maria La Antigua	1965	3,466	<a href="http://www.usma.ac.pa/">http://www.usma.ac.pa/</a>
Universidad Panamericana	2001		

<b>Centros Oficiales de Postmedia</b>			
Centro de Postmedia Oficial Benigno Jiménez Garay	1999		
Centro de Postmedia Oficial de Aserrio	2001		
Centro de Postmedia Oficial de Colón	1999		
Centro de Postmedia Oficial del Barú	1998		
Centro de Postmedia Oficial del Simón Urbina	1998		
Centro de Postmedia Oficial Las Cumbres	2001		
Centro de Postmedia Oficial Moscote	1998		
<b>Centros Superiores No Universitarios Oficiales</b>			
Centro de Educación Superior I.N.A.	2000		
Centro de Educación Superior Oficial Artes y Oficios Melchor Lasso	1998		
Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP)	1983		<a href="http://www.inaforp.edu.pa/">http://www.inaforp.edu.pa/</a>
Instituto Superior Pedagógico	2001		
<b>Centros o Institutos Superiores Particulares</b>			
Academia Superior Internacional de Bomberos de Panamá	2002		
Centro de Educación Superior Mundial de Capacitación	2000		
Centro de Estudios ASSA	1996		<a href="http://www.assanet.com">http://www.assanet.com</a>
Centro de Estudios Regionales de Panamá (CERPA)	1999		<a href="http://www.cerpapanama.com">http://www.cerpapanama.com</a>
Centro de Estudios Superiores Bilingüe (CESBI)	1999		
Centro de Estudios Superiores de Administración CESA - APEDE	1999		<a href="http://www.cesafundes.com">http://www.cesafundes.com</a>
Centro Tecnológico de Panamá ARE	1999		
Escuela Superior de Biotecnología	2000		
Instituto Bancario Internacional	1985		
Instituto de Enseñanza Superior OTEIMA	2000		
Instituto Interamericano de Hotelería y Turismo	1985		
Instituto Politécnico de América (INSPA)	2001		
Instituto Politécnico de Panamá COMPUCLUP	2000		
Instituto Post-medio Nueva Visión	2001		
Instituto Sistema Computarizado y Docencia	1999		

Instituto Superior de Administración de Empresas	1994		
Instituto Superior de Ciencias y Tecnologías Aeronáuticas	2001		
Instituto Superior de Técnicas de la Comunicación (INSTECSU)	2001		
Instituto Tecnológico de Computación (INTEC)	1993		<a href="http://www.intec.edu/intec">http://www.intec.edu/intec</a>
Instituto Técnico José C. Di Pietro	1996		
Instituto Técnico Superior (INTECSU)	1999		
Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales	1966		
Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (CoSPA)			
<b>DEMANDA EDUCATIVA</b>			
<b>Asociación Empresarial Privada</b>			
Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE)	1958		<a href="http://www.apede.org">http://www.apede.org</a>
Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá	1915		<a href="http://www.panacamara.com/">http://www.panacamara.com/</a>
Consejo Nacional de la Empresa Privada (CoNEP)	1964		<a href="http://www.conep.org.pa/">http://www.conep.org.pa/</a>
<b>Broker Académico</b>			
Fundación Ciudad del Saber	1995		<a href="http://www.ciudadelsaber.org.pa/">http://www.ciudadelsaber.org.pa/</a>
Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT)	1997		<a href="http://www.senacyt.gob.pa/">http://www.senacyt.gob.pa/</a>
<b>Instituciones Monitoras</b>			
Consejo de Rectores de Panamá	1995		<a href="http://www.consejo.pa/">http://www.consejo.pa/</a>
Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU)	1965		<a href="http://www.ifarhu.gob.pa/">http://www.ifarhu.gob.pa/</a>
<b>Instituciones Evaluadoras</b>			
Asamblea Legislativa	1972		<a href="http://www.asamblea.gob.pa/">http://www.asamblea.gob.pa/</a>
Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza. Ministerio de Educación / Universidad de Panamá	1995		

**Fuente:** Elaboración propia con datos disponibles según consultas con la SENACYT, el Consejo de Rectores de Panamá, y la Internet

(\*) Datos para 2001 excepto para la Universidad de Panamá y la Universidad Especializada de las Américas cuyos datos son para 2002

## **Anexo 5**

### **Programas de Becas del IFARHU**

Los programas de becas ofrecidos por el IFARHU incluyen:

1. **Puesto Distinguido:** Otorgado a estudiantes que obtienen los tres primeros puestos de honores de graduaciones en: primaria y secundaria de colegios oficiales, segundo ciclo de colegios particulares, y estudiantes graduados de Universidades Públicas con el mayor índice en la graduación de sus respectivas facultades.

#### **1.1 Puesto Distinguido Primaria para Escuelas con menos de cinco (5 graduados):**

Dirigido al primer puesto de escuela primarias oficiales que gradúen menos de cinco estudiantes. Sus requisitos son ser egresado de sexto grado de una escuela oficial que gradúe menos de cinco (5) estudiantes y tener un promedio no menor a 4.0 en los últimos seis (6) años.

#### **1.2 Puesto Distinguido Primaria**

Programa para escuelas primarias oficiales que gradúan cinco y más estudiantes. Se otorgan becas a los tres estudiantes con más altos promedios académicos de su promoción para realizar estudios en primer ciclo. Sus requisitos son ser egresado de sexto grado de una escuela oficial. Se escogen los promedios más altos (no menor de 4.0) durante los últimos seis (6) años en una escuela primaria oficial con graduación cinco (5) estudiantes o más.

#### **1.3 Puesto Distinguido Secundaria**

Para los tres estudiantes con promedios más altos, egresados de Primer Ciclo de un Colegio Oficial. Sus requisitos son ser egresado de tercer año de la Primer Ciclo y tener los promedios más altos de los últimos tres años.

#### **1.4 Puesto Distinguido Universidad**

Para estudiantes que ingresarán a la universidad. Sus requisitos son ser egresado de un colegio secundario público o privado con diploma de bachiller. Se concede a los tres estudiantes que hayan obtenido los tres promedios más altos de los tres últimos años.

#### **1.5 Puesto Distinguido Post-Grado**

Para estudiantes graduados de universidades públicas con el mayor índice en la graduación de sus facultades.

### **2. Concurso General Secundario:**

Dirigido a la población estudiantil de escasos recursos económicos que muestren aptitudes y capacidades para los estudios (promedio mínimo de 4.0) en colegios públicos, con el propósito de mantenerlos en el sistema educativo.

#### **2.1 Primer Ciclo**

Sus requisitos son ser egresado de sexto grado o estar cursando Primer Ciclo, y poseer cupo o matrícula en un colegio oficial y contar con un promedio mínimo 4.0.

#### **2.2 Segundo Ciclo**

Ser egresado de primer ciclo o estar cursando segundo ciclo, y tener un promedio mínimo 4.0.

#### **2.3 Vocacional**

Su objetivo es apoyar la capacitación técnica de estudiantes en carreras vocacionales para su incorporación como mano de obra calificada al mercado laboral y redunde en la disminución del desempleo y en favor del desarrollo del país. Sus requisitos básicos son estar cursando estudios en un centro de estudio vocacional con una duración de tres años, en el área de tecnología industrial, y contar con un promedio mínimo de 4.0 en el área de la especialidad.

## **2.4 Universidad**

El Concurso General Universidad tiene dos modalidades, una para estudiantes de primer ingreso y la otra para estudiantes que han cursado por lo menos un año de universidad. En este último caso participan sólo las universidades públicas.

### **2.4.1 Primer Ingreso**

Participan estudiantes graduados de bachilleratos, en centros de estudios particulares y oficiales, para ingresar a universidades en Panamá. Se requiere un promedio mínimo de 4.3 de los últimos 3 años de 2º ciclo.

### **2.4.2 Terminación de Carrera**

Dirigido a estudiantes de universidades estatales con un índice mínimo de 2.0.

## **3. Corregimientos con Mayores Niveles de Pobreza**

Apoya a estudiantes en los niveles primarios y secundarios que residen en Corregimientos de altos niveles de pobreza (identificados como de mayor pobreza por el MIPPE). Se apoya a niños y jóvenes que por falta de recursos económicos repiten o tienen que abandonar sus estudios en los niveles primarios y secundarios residentes. Sus requisitos básicos son: Ser residente en los corregimientos seleccionados, ser considerado como los más necesitados, tener problemas de desnutrición y / o enfermedad, tener promedio académico de 3.0.

## **4. Asistencia Económica Educativa**

Su objetivo es apoyar económicamente a estudiantes de limitados recursos para continuar estudios académicos en planteles educativos del país en los niveles primarios, secundarios y / o universitarios.

## **5. Becas Comunitarias**

Contribuyen económicamente con un grupo de estudiantes o núcleo escolar para su beneficio común, especialmente aquellos residentes en áreas rurales apartadas de los centros educativos o también de áreas urbanas. Contribuye a solventar gastos de alimentación, alojamiento, útiles escolares e insumos para los proyectos productivos.

## **6. Becas Colectivas**

Apoyan programas del sector educativo, con el propósito de fortalecer la formación integral de los estudiantes.

## **7. Becas Deportivas**

Otorga beneficio a estudiantes y atletas que se destacan en el deporte en el ámbito nacional.

### **7.1 Primaria**

Sus requisitos son ser recomendado por el MEDUC o el Instituto Nacional de Deportes, y tener un promedio académico no menor a 3.5.

### **7.2 Secundaria**

Requiere ser recomendado por el MEDUC o el Instituto Nacional de Deportes, y tener un promedio académico no menor a 3.5. El beneficiario debe mantenerse en su disciplina deportiva practicando y compitiendo mientras dure la beca.

### **7.3 Universidad**

Sus requisitos son ser recomendado por el MEDUC o el Instituto Nacional de Deportes, y tener un promedio académico no menor a 3.5. El beneficiario deberá mantenerse en su disciplina deportiva practicando y compitiendo mientras dure la beca.

## **8. Estudiantes Discapacitados**

Programa dirigido a estudiantes discapacitados de bajos recursos para incorporarse a la sociedad en forma productiva. Ofrece becas para iniciar o continuar estudios en los colegios oficiales o instituciones dedicadas a la educación especial, para incrementar la tasa de escolaridad en educación especial. Sus requisitos son ser estudiante discapacitado de escasos recursos y estar matriculado en escuela primaria o secundaria oficial o institución de educación especial.

#### **9. Post-grado**

Beneficia a profesionales para la continuación de sus estudios de especialización en las universidades estatales.

#### **10. Concurso General Vocacional**

Apoya a estudiantes de Centros Vocacionales.

#### **11. Concurso General de Colegios Privados Participantes**

Exime a estudiantes beneficiados del pago de matrícula y mensualidades por colegiatura, hasta la terminación del nivel académico. Se establece por Convenios de Becas entre el IFARHU y los centros o instituciones educativas, con exoneración del impuesto sobre bienes inmuebles, de acuerdo al numeral 5to. del artículo 764 del Código Fiscal.

#### **12. Hijos de Mártires Caídos el 20 de diciembre de 1989**

Programa creado bajo la Resolución No.2338 del 20 de diciembre de 1994 por la cual se otorgan beneficios económicos a los hijos menores de 21 años de los mártires caídos el 20 de diciembre, para garantizar su inicio y permanencia en el sistema educativo. Sus requisitos son ser hijo de un fallecido o discapacitado producto de la invasión militar del 20 de diciembre de 1989; estar cursando o matriculado en algún nivel de estudio (primario, secundario formación profesional o universitaria); y tener un promedio de 3.5 (para primaria y secundaria) y un índice de académico de 1.0 (para el nivel universitario).

#### **13. Convenios Internacionales**

Apoyan la formación o especialización de recursos humanos en instituciones educativas panameñas a estudiantes extranjeros de aquellos países que hacen ofrecimientos similares a Panamá.

#### **14. Becas para los 592 Corregimientos**

Otorga dos becas a cada representante de corregimiento para los estudiantes de bajos recursos.

#### **15. Becas Nueva Vida**

Programa dirigido a jóvenes panameños con interés de cambiar sus vidas actuales con el apoyo de la Presidencia de la República, el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, INAFORP e IFARHU. Ofrece becas a los jóvenes de bajos recursos seleccionados por el Programa Nueva Vida, para iniciar o continuar estudios en colegios oficiales y vocacionales, o estudios universitarios.

#### **16. Asistencia Económica Educativa a Grupos Indígenas**

Apoya a estudiantes indígenas de limitados recursos económicos para continuar estudios académicos en planteles educativos del país.

## **Anexo 6**

### **Indicadores para los Niveles de Carreras y Programas, y Campus o Sede de la Institución**

Se sugiere un sistema de información pública en el MEDUC que comprenda al menos los siguientes niveles:

#### **Nivel 1. Carreras y Programas**

1. Identificación de la carrera.
  - Nombre de la carrera.
  - Nombre del título otorgado
  - Duración en semestres
  - Año de comienzo de la carrera en la sede
  - Área del conocimiento a la que está adscrita
  - Jornada
  - Perfil de Ingreso
2. Estudiantes
  - Matrícula nueva y total
  - Alumnos por tipo de jornada
  - Alumnos por género
  - Alumnos por rango de edad
  - Alumnos por tipo de establecimiento donde obtuvo su licencia secundaria
  - Alumnos por año de obtención de licencia secundaria
3. Egresados y titulados
  - Número de egresados el año anterior
  - Número de egresados desde la apertura de la carrera
  - Número de titulados el año anterior
  - Número de titulados desde la apertura de la carrera
4. Aranceles
  - Arancel de matrícula primer año
  - Arancel de colegiatura primer año
  - Arancel de titulación
5. Indicadores:
  - Tasa de retención primer año
  - Tasa de retención carrera
  - Tasa de egreso promedio a los  $x$ ,  $x+1$ ,  $x+2$ ,  $x+3$  años, de las últimas tres cohortes con egresados, donde  $x$  corresponde a la duración de la carrera en años.
  - Tasa de titulación promedio a los  $x$ ,  $x+1$ ,  $x+2$ ,  $x+3$  años, de las últimas tres cohortes con egresados, donde  $x$  corresponde a la duración de la carrera en años
  - Período promedio de egreso
  - Período promedio de titulación

#### **Nivel 2: Información del Campus o Sede**

1. Dirección
2. Estudiantes:
  - Número de alumnos por origen geográfico
  - Número de alumnos extranjeros

3. Personal del Campus o Sede:
  - Número de horas contratadas.
  - Dedicación del personal docente: contratos jornadas completas (35-44 horas), contratos media jornada (22-34 horas) y contratos por hora (menor de 21 horas)
  - Edad por tramos: número de docentes menores de 30 años, número de docentes entre 30 y 50 años, número de docentes mayores de 50 años
  - Género
  - Clasificación profesional de los docentes: postgrado, profesionales, licenciados, técnicos de nivel superior
4. Biblioteca:
  - Número de préstamos que registra la biblioteca al año
  - Clasificación de los libros según año de edición
  - Superficie bibliotecas (en metros cuadrados)
  - Superficie salas de lectura (en metros cuadrados)
  - Número de volúmenes
  - Número de títulos
  - Número de suscripciones a revistas de especialidad
5. Infraestructura
  - Número de PC con Internet para uso de alumnos
  - Número de PC para uso de los alumnos
  - Metros cuadrados: Terreno, Total construido, dedicados a la docencia (aulas, laboratorios y talleres)
  - Inversión en mantención de infraestructura

### **Nivel 3: Información de la institución**

1. Identificación:
  - Número de sedes
  - Sistema de admisión
  - Autoridades (Rector, Vice-rector de asuntos académicos y Vice-rector de asuntos económicos o sus equivalentes)
  - Representante Legal
2. Extensión y Servicios:
  - Número de proyectos
  - Monto anual
  - Impacto (número de personas)
3. Finanzas:
  - Patrimonio
  - Índice de liquidez (activo circulante / pasivo circulante)
  - Índice de Leverage (deuda / patrimonio)
4. Beneficios Estudiantiles:
  - Financiamiento público: tipo de beneficio (beca, préstamos); monto anual asignado; número de beneficiarios
  - Financiamiento privado: tipo de beneficio (beca, préstamos), Monto anual asignado; número de beneficiarios

