

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 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
Total	62,370	44,116	18,254	62,692	47,377	15,585	592	3,261	-2,669
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)
TOTAL	91,451	102,502	109,148	118,502	119,815
Universidad de Panamá	55,642	59,894	65,225	69,156	66,846
Facultades	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
Centros Regionales y Extensiones Docentes	17,406	20,364	23,444	26,649	28,337
Universidad Tecnológica de Panamá	13,882	14,990	15,219	15,735	16,102

Facultades	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
Centros Regionales	5,789	6,329	6,454	6,618	6,860
Universidad Autónoma de Chiriquí	7,480	8,742	9,651	9,257	9,540
Facultades	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
Centro Regional y Extensión Docente	413	1,201	1,253	1,407	1,393
Universidad Especializada de las Américas	-	1,054	1,379	1,736	2,039
Universidad Santa María La Antigua	5,898	5,727	5,982	5,626	5,753
Facultades	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
Extensiones Universitarias	756	800	772	699	713
Otras Universidades (1)	11,549	12,095	11,692	16,992	17,526

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 ^{1/}**

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		
		Total	1,057

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^{1/} Según Sectores Estratégicos. 2000, 1999 y 1997^{2/}

Actividad Económica	2000			1999			1997		
	Vocac	Univ	Total	Vocac	Univ	Total	Vocac	Univ	Total
Total	20,032	220,138	940,108	22,822	214,193	961,403	22,843	190,829	909,055
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.⁽³⁾

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.⁽⁴⁾

Sin embargo, a pesar de los problemas educativos señalados, el sector turismo es un importante generador de empleo.⁽⁵⁾ 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.⁽⁶⁾ 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

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.⁽⁶⁾ 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 2001(R)			Agosto 2002 (P)			Agosto 2002 (P)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	Agosto 2001 (R)			Agosto 2002 (P)			Agosto 2001 (R)		
Total	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 2002 (P)		
	Agosto 2001(R)			Agosto 2002 (P)			Agosto 2001 (R)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	1,216,320	795,229	421,091	1,282,523	821,821	460,702	66,203	26,592	39,611
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

Categoría laboral	Número de Personas	Número de desocupados	Porcentaje de desocupados
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

Categoría Laboral	Total de Trabajadores	% de trabajadores con sueldo menor a 2 veces el salario mínimo	% de trabajadores con sueldo menor a 1.5 veces el salario mínimo	% de trabajadores con sueldo menor al salario mínimo
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 más 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

(1) 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.

(2) 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.

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

(4) 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

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

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

(3) 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).

(4) 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).

(5) 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 Secretaria del Área de Libre Comercio de las Américas en 2005.

⁽⁶⁾ 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

⁽¹⁾ 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).

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

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ 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/>).

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

⁽⁶⁾ 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/>).

⁽⁷⁾ 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).

(8) 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>).

(9) 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>).

(10) 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.

(11) 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/>)

(12) 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/>).

(13) 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/>)

(14) 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

(1) 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.

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

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ 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.

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

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ 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”.

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.⁽¹⁾ 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)

Categoría de Actividad Económica	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
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
Producto Interno Bruto	4,388.2	4,743.6	5,190.4	5,616.1	5,922.5	6,091.3	6,198.0	6,372.2	6,657.5	6,947.2	7,152.2	7,345.7
Categoría de Actividad Económica	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
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%
Total	5.1%	4.5%	4.4%	3.8%	3.7%	3.8%	3.9%	3.8%	3.9%	3.8%	3.7%	3.8%

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
TOTAL	508,982	693,300	691,332

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
Total					
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
Pre-primaria y primaria					
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
Media					
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
Universitaria					
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 matrícula 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.⁽²⁾ 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, sobretodo 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.⁽³⁾

Cuadro 5-5 Presupuesto del IFARHU. 2001

INGRESOS	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
Total	53,243,979.20
GASTOS	
<i>Funcionamiento</i>	32,463,979.20
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
<i>Inversión</i>	20,780,000.00
Crédito educativo	20,000,000.00
Proyectos Circuitales H. Legisladores	180,000.00
Equipamiento de cómputo	500,000.00
Mantenimiento	100,000.00
Total	53,243,979.20

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.⁽⁴⁾ 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.⁽⁵⁾ 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.⁽⁶⁾

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.⁽⁷⁾ 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.⁽⁸⁾ 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