

### 3.3 Crédito Educativo

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

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

### 3.4 Centros Estudiantiles

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

### 3.5 Centro de Información y Documentación

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

### 3.6 Beneficios Otorgados: Becas y Créditos Educativos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(a) Programa creado en 2001

(b) En etapa de tramite

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

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

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

**Fuente:** Departamento de Estadísticas, IFARHU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Fuente:** Departamento de Estadísticas, IFARHU

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

### 3.7 Equidad en los Servicios del IFARHU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 5-11 Estadísticas Descriptivas Seleccionadas**

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

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

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

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

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

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

**Fuente:** EH 2001. Elaboración propia

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

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

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

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

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

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

**Fuente:** Elaboración propia

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

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

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

## 5. Tasa de Retorno a la Educación Superior

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 6.1.1 Acreditación Institucional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6.2 Sistemas de Información

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

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

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

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

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

## 6.3 Reforma del Sistema de Ayuda Estudiantil del IFARHU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Capítulo VI

### Estrategia para una Política de Intervención

#### 1. Racionalidad

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

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

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


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

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

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

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

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

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

## 2. Los Desafíos del Desarrollo

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

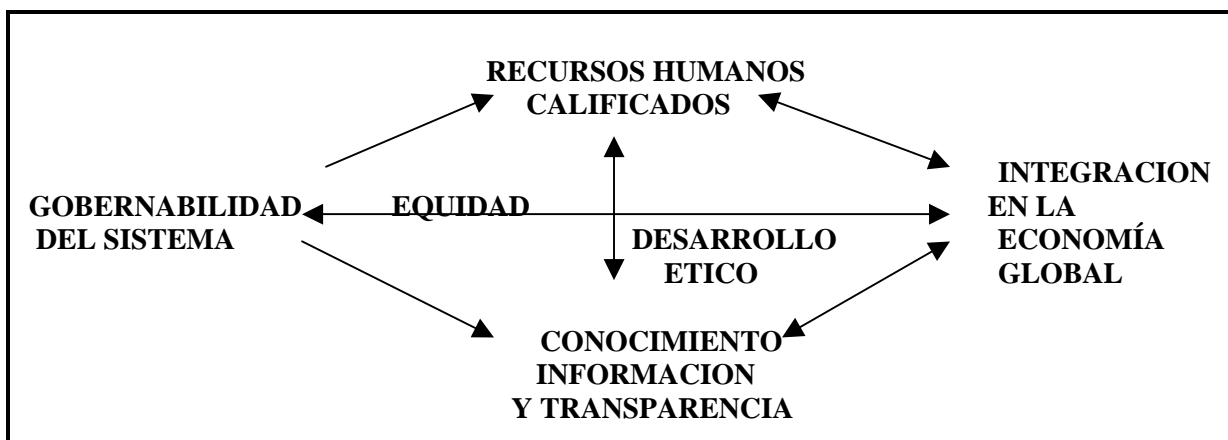
Las respuestas a ellos exigen adoptar una gama de acciones complejas, unas simultáneas y otras secuenciales, algunas de las cuales pueden ser anticipadas mientras que otras surgirán en el proceso. Ciertas acciones pueden ser conducidas por instituciones nacionales. Otras deberán contar con apoyo experto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

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

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

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

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



### 3. Objetivos de la Estrategia

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

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

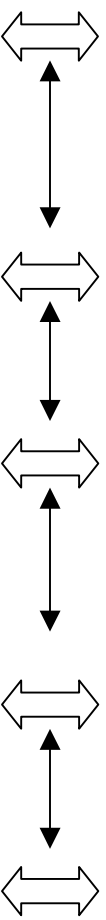
El **Cuadro 6-3** señala la correspondencia entre los desafíos identificados y los objetivos operativos de la estrategia propuesta. Si bien en la práctica la relación entre desafíos y objetivos propuestos no es lineal, pudiendo un objetivo en particular contribuir a responder a más de un desafío, hay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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Intervenciones de Política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las intervenciones de política que se proponen son las siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

Las intervenciones de política sugeridas son las siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las intervenciones que se sugieren al respecto son:

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

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

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

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

Las intervenciones que se sugieren son:

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

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

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

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

Se sugiere las siguientes acciones:

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

## 6. Capital, Sinergias y Riesgos

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

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

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

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