

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

*Reporte Final*

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

**Presentado por Daniel Morales-Gómez  
SDP-Social Development & Policy Group Ltd.  
International Consulting**

**Ottawa, Canada. July 2003**

---

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

---

## Tabla de Contenidos

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

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

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

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

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

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

## Resumen Ejecutivo

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## Reconocimientos

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

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

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

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

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

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

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

## Siglas

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

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



# Capítulo I

## Introducción

### 1. Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## **1.2 Objetivos del Proyecto**

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

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

El proyecto tiene los siguientes objetivos:

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

## **1.3 Resultados Esperados**

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

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

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

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

## **2. Metodología del Proyecto**

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

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

El *enfoque de economía política* permitió:

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

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

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

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

El diseño y la estrategia de análisis cubren seis componentes:

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

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

### 2.3 Muestra y Unidades de Análisis

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

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

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

### 2.4 Organización del Trabajo de Campo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.6 Validez y Confiabilidad**

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

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

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

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



## Capítulo II

### El Debate en Panamá

#### 1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<p><b>Recuadro 2-1</b> <b>Estado de la Educación en Panamá</b></p> <p>“El proceso de reforma educativa en Panamá, ha sido caracterizado por altos niveles de politización, perdida de continuidad y niveles de calidad técnica variable. Bajos rendimientos en las pruebas de logro académico; falta de equidad en el acceso a la educación; distribución ineficiente de estándares nacionales ampliamente consensuados y difundidos; carencia de un sistema nacional de evaluación; poca autonomía de los centros escolares’ ausencia de rendición de cuentas a la sociedad y falta de profesionalización del ejercicio docente, complican la situación”.</p> <p>La evaluación del sistema caracteriza aspectos claves de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados de exámenes nacionales: deficiente / sin cambios</li> <li>• Equidad: Muy deficiente / sin cambios</li> <li>• Acceso y Cobertura: Bueno / en progreso</li> <li>• Estándares y Evaluación: deficiente / sin cambios</li> <li>• Autonomía y Rendición de Cuentas: deficiente / progreso</li> <li>• Inversión en Educación: Promedio / sin cambios</li> <li>• Carreras y Evaluación docente: deficiente / sin cambios</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> PREAL. 2002a</p>
--

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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