

## EL PRESUPUESTO EDUCATIVO VINCULADO AL DESARROLLO REGIONAL Y NACIONAL

### Panama and Mining Negotiations: Predominant Views and the Current Crisis

**Luis M. Ramos**

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

luism.ramos@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0001-5602-4384>

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4239>

Fecha de recepción: 05/05/2023

Fecha de aceptación: 10/07/2023

#### Resumen

El presente documento recopila bibliográficamente los diversos componentes en que se desarrolla el presupuesto de la educación, (general y superior) vista desde una perspectiva comparada, una preocupación de los tomadores de decisiones de gobernantes y gobernado de América Latina – Panamá.

El abordaje epistémico de los de las dimensiones de oportunidades, aspiraciones y modalidades de financiamiento de la educación, logros y los nuevos desafíos vista dentro del contexto de las políticas educativas que planifican cada región en el marco de los informes de Unesco y la aceleración de la quinta revolución industrial conllevara a concebir la idea del cambio paradigma en el nuevo contrato social de la educación en la economía nacional.

**Palabras Claves:** Revoluciones industriales, Financiamiento, Educación Superior, modalidades, nuevo contrato social de la educación, políticas educativas.

#### Abstract

This document compiles bibliographically the various components in which the economic and social circle develops in which the education budget is developed, (general and higher) seen from a comparative perspective, a concern of decision makers of rulers and governed of Latin America – Panama.

The epistemic approach of the dimensions of opportunities, aspirations and modalities of financing of education, achievements and new challenges seen within the context of the educational policies that each region plans in the framework of the UNESCO reports and the acceleration of the fifth industrial revolution will lead to conceiving the idea of paradigm change in the new social contract of education in the national economy.

**Keywords:** Industrial revolutions, Financing, Higher Education, modalities, new social contract of education. Educational policies

#### I. Introducción

Mediante este artículo se plantea una serie de aproximaciones epistémicas para abordar la gestión del presupuesto de la educación en un contexto de desarrollo regional y nacional en el proceso del financiamiento y de las políticas educativas (leyes educativas) que se desenvuelven los países de América Latina identificando las dimensiones de oportunidades, aspiraciones y modalidades de financiamiento basado en los abordaje conceptual de las

políticas educativa de cada país en correlación con los informes de la Unesco. Esto permite describir e identificar algunos logros, problemas, tensiones y desafíos de la educación superior en la vinculación con el desarrollo nacional y concluye con el paradigma del nuevo contrato social de la educación y la aceleración de la cuarta revolución industrial en la economía nacional.

## II. Antecedentes

Algunos especialistas, organizaciones y ciudadanos preocupados por la educación en Panamá aseguran que estamos en una crisis educativa, pero eso no es novedad, en realidad estamos viviendo y tolerando sus consecuencias mientras distintas administraciones se pasan el problema, cuando el debate es de profundidad compleja. Sin embargo, los distintos informes como el Informe Fauré: Aprender a ser: la educación del futuro, Informe Delors La Educación encierra un tesoro, Actualización del Informe Delors Replantear la educación: ¿Hacia un bien común mundial? y el Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2021 los actores no estatales en la educación: ¿quién elige? ¿quién pierde? Re imaginar juntos nuestros futuros, todos estos informes que provienen desde la década del 50 hasta la actualidad, se han realizado más de siete informes de Unesco preocupados por la educación de América Latina.

La génesis de todos los informes es dictar las políticas educativas de cada país y documentar el progreso educativo, además abordan el acceso de la calidad de la educación. el mejoramiento de los sistemas educativos, la equidad de género y la inclusión de las minorías, estos informes contribuyen a la adopción de políticas más amplias de la educación, al tiempo que han ayudado a mejorar los programas y servicios educativos en todo el mundo, pero otros actores con posiciones epistémica de la izquierda pedagógica y organizaciones de resistencia social cuestionan estos informes, porque aducen que son recetas de la privatización y negocio de la educación.

## III. Abordaje Conceptual

Resulta claro que las **políticas educativas** son el conjunto de principios, objetivos y fines que orientan la acción educativa en el ámbito estatal o supranacional y, en cierta medida, también en el de las instituciones privadas. (Díez Hochleitner 1996). Para ser más precisos, podemos decir que la política educativa: es una ciencia positiva que analiza las manifestaciones políticas del proceso educativo (las que son, no las que debieran ser) y, como tal, se encuentra en la necesidad de rehuir dos tentaciones extremas: el 'ideologismo' y el 'hiperfactualismo'.

En esencia, se trata de directrices que señalan los gobiernos para el sector de la educación en el marco de su política general, partidista o nacionalista. Es decir, los criterios y la orientación que deben inspirar los fines, la estructura, la organización, los contenidos, la generalización, la duración, la formación de docentes, la financiación, etcétera, de cada nivel y aspecto del sistema educativo, en el marco de la Constitución, de una reforma educativa o de los planes de desarrollo educativo existentes, entre otros y según cada caso.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Espinoza, Oscar Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 17, enero/diciembre, 2009, pp. 1-13 Arizona State University Arizona, Estados Unidos

#### IV. Dimensiones del Financiamiento de la Educación.

Un análisis a mayor profundidad sobre el financiamiento educativo en los países de América Latina rebasa este artículo, sobre todo por las dificultades de acceso a información financiera detallada o, en algunos casos, por insuficiente o carencia de datos. En consecuencia, el análisis se puede considerar limitado, pero permite tener un panorama y una aproximación a los principales aspectos en la financiación de la educación en la región, a través de las leyes generales de educación e indicadores de mayor utilización.<sup>2</sup> En este sentido, un informe diagnóstico sobre la educación superior y la ciencia post COVID-19 en Iberoamérica. Perspectivas futuras y desafíos en 2022, la Organización Internacional para la Educación en América Latina (IEAL, 2021) identificó cuatro situaciones presupuestarias y de financiación de la educación donde se recortan los presupuestos y no se asignan subvenciones específicas a la educación:

- País (Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Uruguay).
- Países donde no se recortaron presupuestos ni se dieron subsidios especiales a la educación (Honduras y Perú).
- Países donde no se recortó el presupuesto y se implementaron subsidios especiales para la educación (República Dominicana y El Salvador).
- El país que incrementó el presupuesto y asignó becas especiales para la educación primaria (Argentina).

Mientras continúa el diagnóstico, las instituciones de educación superior ofrecen pocas fuerzas de financiamiento capaces de mantener la continuidad de la enseñanza, a pesar de las limitaciones impuestas por la pandemia a nuestro financiamiento, lo que ha llevado a una reasignación de fondos a nuevas prioridades (adaptación, infraestructura equipos y nuevos procesos de educación a distancia).

Por otro lado, **las oportunidades** de financiamiento están enfocadas en llegar a los jóvenes involucrándolos, en develar nuevas herramientas tecnológicas, conectividad, reduciendo costos educativos y de capacitación, reemplazando por nuevos escenarios de alianzas estratégicas con organizaciones, empresas, tecnológicas y financieras vinculadas en el ámbito educativo que brindan y exploran nuevos enfoques en educación y del I+D.

Un modelo combinado de presupuestación y ayudas especiales basado en objetivos socio pedagógicos puede servir de guía para el futuro, y la necesidad de congelar el gasto y reconducirlo debe tenerse en cuenta en las recomendaciones para la combinación de la hibridación pedagógica.

En consecuencia, las **aspiraciones** del financiamiento es poder en corto y mediano plazo las dificultades económicas severas y que se encuentran en especial riesgo a la población de estudiantes con respecto del ejercicio de su derecho a la educación.

Si embargo hay muchos anhelos que pueden ser utopía, lo cierto es que implementar modalidades combinadas de inversión educativa que aseguren los fondos de financiamiento a través de los presupuestos nacionales y de subsidios especiales para la educación en función de objetivos específicos, consensuados, una tarea que es de todos, pero la pandemia

---

<sup>2</sup> Rosales, E. I. (2017). El financiamiento educativo y el derecho a la educación: una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC*, 8(11), 31-45.

nos dio una lección social de innovar y creativo en la búsqueda de modalidades alternativas de financiamiento, pero que podrían institucionalizarse en beneficio de los estudiantes (condonaciones, becas, créditos, beneficios financieros, etc.), con el objeto de sostener su educación superior.

**TABLA N° 1. EL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN EN LAS LEYES EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA**

Países/ categorías	Regulacion	Vision	Indcador de Asignacion	Concurrencia y financiamiento	Fiscalizacion
Argentina	✓	✓	6% PIB	✓	⊖
Bolivia	✓	✓		✓	⊖
Brasil	✓	✓	*	✓	✓
Colombia	✓	✓	J	✓	J
Costa Rica	X	X	X	X	X
Cuba	X	X	X	X	X
Ecuador	✓	✓	6% PIB	✓	⊖
El Salvador	✓	⊖	⊖	⊖	⊖
Guatemala	X	X	X	X	X
Honduras	✓	✓	*		✓
Mexico	✓	✓	8% PIB	✓	✓
Nicaragua	✓	✓	*	✓	✓
Panamá	✓	✓	6% PIB	✓	✓
Paraguay	✓	✓	*	✓	⊖
Perú	✓	✓	6% PIB	✓	✓
Rep. Dominicana	✓	✓	4% PIB	✓	✓
Uruguay	✓	✓		J	✓
Venezuela	✓	✓			
TOTALES	✓ 15 15	✓ 14 15	6 PAISES % PIB *4 1J	✓ 11 11	✓ 8 9
X	NO REGULAN EN SU LEY EDUCATIVA EL FINANCIAMIENTO				
⊖	NO REGULAN ESOS ASPECTOS EN SU LEY DE EDUCACION O VARIAN LOS CRITERIOS DE ASIGNACION ,PERO NO EN RELACION AL % PIB				
✓	se regulan en el financiamiento de acuerdo a los escenarios posible				
Fuente:	Rosales, E. I. (2017). El financiamiento educativo y el derecho a la educación: una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC, 8(11), 31-45.				
	Elaboracion propia de la autora con base en analisis de diesiocho (18) generales de la educación de América Latina				

## V. El Financiamiento de la Educación Superior de América Latina

Por ende , no ha sido fácil obtener financiamiento a pesar de que las universidades públicas estuvieron restringidas en su presupuesto, la reorientación del gasto público, y las privadas, en la percepción de aranceles debido a la retracción de la matrícula y las dificultades de las familias para afrontar las obligaciones educativas, en el contexto pandémico, en ese sentido docente , estudiante , servidor público y actores que intervienen en la educación debieron asumir los desafíos de la modalidad hibrida. Rosales, E. I. (2017).

Este aspecto pudiera parecer innecesario, pero desde un punto de vista cualitativo expresa distintas perspectivas de la política educativa de los gobiernos, sea en términos de prioridad presupuestal y aplicación o finalidad de los recursos económicos.

En 10 leyes (Brasil, México, Honduras, Panamá, Nicaragua, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina y Colombia, aunque con un bajo perfil) existe una visión con enfoque de considerar la educación como una inversión social, de equidad educativa o gasto social; mientras en dos (Paraguay y República Dominicana) es vista únicamente desde la óptica presupuestal.

Las de Bolivia y Uruguay no son explícitas, no obstante, en otros aspectos son de las mejor posicionadas en regulares acciones de equidad social educativa.

Aunque el común denominador coincidente es la visión de financiamiento educativo como una inversión social, varían entre los países los planteamientos en la aplicación de los recursos que van desde lo puntual (salarios de los docentes, infraestructura, equipamiento y mantenimiento de instalaciones, becas a estudiantes, etcétera) hasta únicamente enunciar el carácter de gasto educativo.

## **VI. Educación Superior en Panamá**

En el caso panameño para educación superior para la construcción de la políticas públicas y educativas, según Diana Candanedo, la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reconoce la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación, y establece que “el Estado formulará la política científica nacional destinada a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología”. (artículo 83).

De acuerdo con Carlos Tunnermann Bernheim la educación enfrenta dos fenómenos contemporáneos la globalización y la emergencia de la sociedad del conocimiento, en ese sentido el presupuesto educativo panameño enfrenta esa situación, para la vigencia del 2024 el gasto público e inversión en el sector educativo no será inferior al 7% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Así quedó establecido en la recién sancionada Ley 362 del 2 de febrero de 2023, por parte del Ejecutivo, y publicada en Gaceta Oficial.

Del 7%, el 5.5% será exclusivamente para el Ministerio de Educación, universidades oficiales, el Instituto Panameño de Habilitación Especial y para los programas educativos de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. El restante de 1.5% les corresponderá a los otros programas del sector educativo.

Por otra parte, el Estado invertirá un total de 597 millones 541 mil 163 en educación superior, según el presupuesto para el ejercicio fiscal 2023 de las cinco universidades oficiales del país. Si bien el Ministerio de Economía y Finanzas ha destinado para el 2023 el mismo monto que ha aprobado para las universidades en el 2022 (ver Tabla N°2), una cifra alta en comparación con lo garantizado en el 2021.

Esta nueva ley modificó el artículo 266 de la Ley Orgánica de Educación, N° 47 del año 1946, que estableció que el sector educativo recibiría un presupuesto no menor al 6% del PIB. En 2022, el gobierno destinó 5.19% del PIB a este sector. Para 2023 se asignó 5.5%, pero el

excedente que se genere hasta 6% del año anterior corresponderá a las entidades educativas antes mencionadas.

**TABLA N° 2. PRESUPUESTO DE UNIVERSIDADES ESTATALES EN MILLONES DE DÓLARES, SEGÚN AÑOS 2021 A 2023**

Universidades Estatales	Años		
	2021	2022	2023
Universidad de Panamá	340.182	343.175	343.175
Universidad Tecnológica de Panamá	115.247	115.472	115.472
Universidad Nacional de Chiriquí	84.508	95.674	95.674
Universidad de Las Américas	29.204	31.970	31.970
Universidad Marítima Internacional de Panamá	10.358	11.253	11.253
Fuente: Proyectos de Presupuesto y Gaceta Oficial, infografía LP 2023			

Este aumento de recursos para la educación en el país fue uno de los temas discutidos en la mesa de diálogo instalada tras las fuertes protestas registradas en el país en julio de 2022 con discusiones epistémicas en el discurso de la derecha pedagógica, izquierda pedagógica, resistencia social y alternativas de la educación.

La población panameña, compuesta por un crisol de razas, segmentada por ciudadanos con disfrute de grandes privilegios y otros que se enfrentan a violaciones de los derechos humanos se valora la posición socioeconómica, etnia, género, discapacidad o por ser migrantes son factores dentro de una sociedad que generan profundas desigualdades.

## **VII. Vinculación con el desarrollo Nacional**

Según el Dr. Carlos Aguirre, los desafíos de la Universidades Panameñas en la Economía del Conocimiento, define el concepto de sistema de innovación esta visión debe ser redefinida, explorándose como la universidad contribuye a la operación del sistema, entre otros, generando conocimiento y creando una base, para identificar opciones tecnológicas, adaptarlas a las necesidades económicas y sociales locales, para crear tecnologías únicas a su contexto.

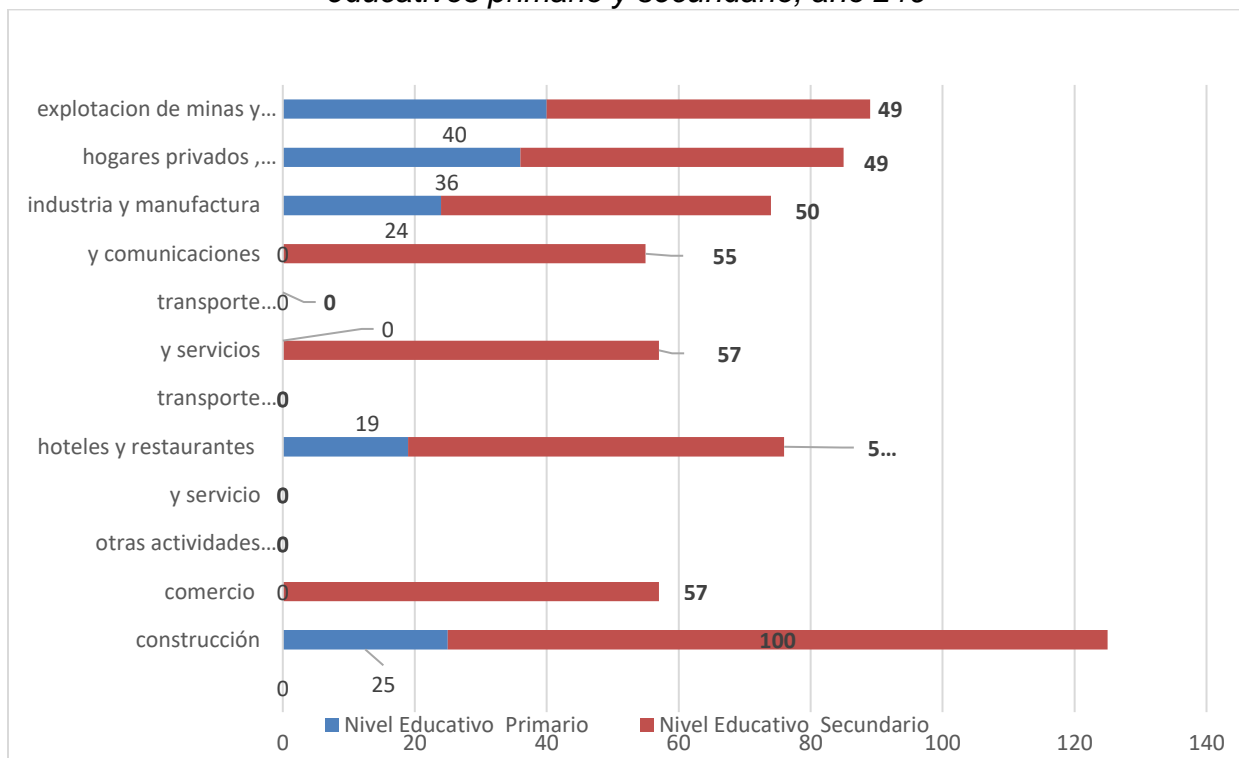
Pero Panamá no se escapa de la visión de la economía de América Latina como parte de una economía mundial en la que la región experimenta una inestabilidad crónica, según los Manuscritos de Raúl Prebisch economista realizo una colección de ensayos escritos en plantear que la región no estaba sujeta a las mismas leyes económicas que el resto del mundo, sino que tenía condiciones únicas que requerían soluciones únicas.

Por otro lado, los cambios de la reconfiguración geopolítica a nivel planetario influyen en la producción del conocimiento y nos invita a la discusión del reconocimiento sobre las formas de pensar el desarrollo, o modelo que están llevando algunos países. Nos preguntamos qué está ocurriendo en nuestro universo geopolítico se plantea que existe un proceso de desplazamiento de norte a sur emergente que las economías occidentales inciden más hacia

oriente, este comportamiento lo podría llamar como un proceso de transición hegemónica<sup>3</sup>

Por otro lado , la participación de los universitarios en el sector empresarial con mayor proporción pertenecen al sector terciario, esto es comercio y servicios: organizaciones y órganos extraterritoriales (100%), enseñanza (73%), intermediación financiera (70%), actividades de servicios sociales y de salud (55%), administración pública (49%) y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (47%), mientras nivel educativo de estudios secundario, comparten créditos actividades del sector terciario como productivas (sector secundario): construcción (58%), comercio (57%), otras actividades comunitarias y de servicios (57%), hoteles y restaurantes (57%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (55%), industria manufacturera (50%), hogares privados con servicio doméstico (49%) y explotación de minas y canteras (49%) y por ultimo hay una mayor participación de ocupados con un nivel primario de instrucción son: explotación de minas y canteras (40%), hogares privados con servicio doméstico (36%), construcción (25%), industria manufacturera (24%) y hoteles y restaurantes (19%) (2019 SENACYT, con base a datos de INEC) Adames, Enoch ( ver tabla N°3)

*Gráfica N°1. Participación de los universitarios en el sector empresarial según los niveles educativos primario y secundario, año 219*



En virtud, de lo señalado el desarrollo nacional, políticas educativas (formación), la economía global y local se encuentra en un nuevo contrato social de la educación producto de la aceleración de la cuarta revolución industrial.

<sup>3</sup> Mónica Bruckmann: el nuevo sistema mundial y los desafíos de América Latina, <https://www.youtube.com/watch?v=47oUzr18I7w&t=998s>

## VIII. Conclusión

- En los últimos años, las visiones de la educación superior en América Latina en el financiamiento educativo requieren de una redefinición de los recursos económicos y educativo, sin embargo cada país tienen sus propios problemas presupuestarios, sociales y culturales, con la postpandemia de covid fragmenta el escenario, pero todos los países de Iberoamérica se articulan bajo las políticas económicas del capitalismo digital y de la geopolítica del conocimiento de las organizaciones educativas internacionales.
- Existe una visión de países que comparten con un enfoque de considerar la educación como una inversión social, de equidad educativa o gasto social, tales como (Brasil, México, Honduras, Panamá, Nicaragua, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina y Colombia, mientras que (Paraguay y República Dominicana) es vista únicamente desde la óptica presupuestal y por último Bolivia y Uruguay comparten un enfoque de equidad social educativa.
- La pandemia nos dio una lección social de innovar y ser creativo en la búsqueda de modalidades alternativas de financiamiento, pero que podrían institucionalizarse en beneficio de los estudiantes (condonaciones, becas, créditos, beneficios financieros, etc.), con el objeto de sostener su educación superior.
- El presupuesto educativo de 2021 a 2023, en las universidades estatales Universidad de Panamá, Universidad Tecnológica de Panamá, Universidad Nacional de Chiriquí, Universidad Especializada de las Américas, Universidad Marítima Internacional de Panamá no hubo cambios significativos, se mantuvo igual en los distintos años, a pesar de contar con dificultades y necesidades educativas debido al crecimiento de la población estudiantil en las distintas universidades.
- Es evidente que la participación de los universitarios en el sector empresarial vinculados al desarrollo nacional se presenta con mayor proporción al sector terciario, esto es comercio y servicios: organizaciones y órganos extraterritoriales.
- La segunda participación de la población con estudios secundarios y primarios se encuentra en actividades del sector terciario, construcción, comercio, otras actividades comunitarias y de servicios hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones, industria manufacturera hogares privados con servicio doméstico y explotación de minas y canteras y por último hay una mayor participación de ocupados con un nivel primario de instrucción son: explotación de minas y canteras hogares privados con servicio doméstico construcción industria manufacturera y hoteles y restaurantes, de acuerdo a la base de datos de INEC) Adames, Enoch (ver tabla N°3.)
- Todas estas reflexiones epistémicas, son parte del presupuesto educativo vinculantes al modelo de desarrollo nacional de un país, no obstante, comprendiendo que este modelo de desarrollo nacional es igual para todos. "Un país sin educación pertinente es como un barco sin brújula, perdido en el mar de la ignorancia".

## IX. Bibliografía

Espinoza, Oscar Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educativa Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 17, enero-diciembre, 2009, pp. 1-13 Arizona State University Arizona, Estados Unidos



Candanedo, Diana. La política científica panameña al 2014. 2017.  
El Planeamiento de la educación, Recuperado de  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8226/S6800514\\_es.pdf?seq](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8226/S6800514_es.pdf?seq)

Molina, L. B. (2021). Modelación de la educación y escolaridad desde las revoluciones industriales. *Acción y reflexión educativa*, (46), 27-54.

REISBERG, Liz. *Diagnóstico de la Educación Superior en Panamá*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2021.

Candanedo, Diana. La política científica panameña al 2014. 2017.  
Plan Estratégico de Senacyt , Panamá 2015 – 2019  
Plan Estratégico de Senacyt , Panamá 2012 – 2014

Espinoza, Oscar Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 17, enero-diciembre, 2009, pp. 1-13 Arizona State University Arizona, Estados Unidos

Rosales, E. I. (2017). El financiamiento educativo y el derecho a la educación: una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC*, 8(11), 31-45.

Adames M, Enochs, La educación como eje de cambio del modelo económico, <https://www.nodal.am/2020/11/panama-la-educacion-como-eje-de-cambio-del-modelo-economico-por-enoch-adames-m/>