

Efectos del Manejo Inadecuado de Políticas Educativas en Panamá; el Caso de los Subsidios Educativos

Effects of inadequate management of educational policies in Panama; the case of educational subsidies

Gisel Ibeth Velásquez Córdoba

Universidad de Panamá. Centro Regional Universitario de Coclé.

Facultad de Humanidades. Panamá

gisel.velasquez@up.ac.pa / <https://orcid.org/0009-0008-7357-1804>

Recibido: 5/6/2024

Aceptado: 15/01/2025

DOI <https://doi.org/10.48204/3072-9629.6966>

Resumen

Según lo declarado por Giancarlo Roach (2016), en el contexto económico global, la adopción de una mirada sistémica para analizar y proponer cambios en la organización del sistema educativo implica planificar una agenda de investigación sobre el sistema educativo y su relación con el sistema socioeconómico. Es decir, estudiar la relación entre el empleo, el ingreso y la estructura económica con la educación.

Este estudio presenta reflexiones en torno al uso que, en la actualidad, hace la población panameña de los subsidios educativos que otorga el Estado. Subsidio que, desde todas las miradas, es todo, menos equitativo y justo frente a la diversidad de estudiantes y a los perfiles que exigen las distintas universidades tanto en la ciudad capital como en las ciudades del interior del país.

En este sentido, sería oportuna la revaluación de los estándares que, a la fecha norman la selección de estudiantes beneficiados con un subsidio o una beca, según sean sus características. Esto con la finalidad de mejorar la visión que tiene la sociedad panameña en cuanto al tema de la asignación de recursos a determinados estudiantes frente a la denegación de estos beneficios cuando se trata de estudiantes y/o universidades, especialmente universidades privadas.

Palabras clave: *contexto socioeconómico, subsidio, beca, plan de acción nacional, principio de igualdad, equidad, revaluación estándar.*

Abstract

Adopting a systemic view to analyze and propose changes in the organization of the educational system implies planning a research agenda on the educational system and its relationship with the socioeconomic system. That is, studying the relationship between employment, income, and economic structure with education.

The study presents reflections on the use that the Panamanian population currently makes of the educational subsidies granted by the state. A subsidy that, from all perspectives, is anything but equitable and fair in relation to the diversity of students and the profiles required by the different universities both in the capital city and in the cities in the interior of the country.

In this sense, it would be appropriate to reevaluate the standards that currently govern the selection of students who benefit from a subsidy or scholarship, depending on their characteristics. This is to improve the vision that Panamanian society has regarding the issue of the allocation of resources to certain students versus the denial of these benefits when it comes to students and/or universities, especially private universities.

Keywords: *socioeconomic context, subsidy, scholarship, national action plan, principle of equality, equity, revaluation, standard.*

Introducción

Han surgido opiniones encontradas con cada entrega de la mal entendida “beca universal”, actividad que, en Panamá, ha llegado a sustituir eventos de importancia debido a la condición de muchos padres y madres de familia que hacen un alto en sus responsabilidades laborales para presentarse en los abarrotados centros de pago habilitados por las instituciones encargadas y cobrar el “tan esperado subsidio escolar”.

Son muchos los que opinan que el solo hecho de llamar “beca” a una ayuda económica en particular, sin mayores exigencias, atenta contra el verdadero sentido de una educación sustentada en la perseverancia y entrega al estudio. Y es que, si bien, en

,
muchísimas ocasiones se carece de los recursos básicos para facilitar el proceso de aprendizaje. El término “beca” implica el otorgamiento de una subvención para realizar estudios o investigaciones; esto equivale a la ayuda económica que se da a una persona o institución para que realice una actividad considerada de interés general (RAE, 2014).

En efecto, la beca representa una ayuda para facilitar el proceso de aprendizaje siempre que su uso esté dirigido a satisfacer necesidades directas para el desarrollo integral del individuo. En Panamá, este supuesto es bastante discutible.

Por otro lado, la denominación “universal” lleva implícito el principio de igualdad: el hecho de otorgar a todos los estudiantes, —por igual— un estipendio mensual/trimestral, completamente independiente del estatus económico o la posible permanencia de estos jóvenes en un centro escolar público o privado. Recuérdese que en sus inicios esta ayuda iba estrictamente dirigida a estudiantes de primaria, premedia y media de los centros escolares públicos del país.

El presente estudio pretende describir, de manera general, los principales efectos que produce en la sociedad panameña el inadecuado manejo de políticas educacionales, específicamente aquellas relacionadas con el otorgamiento de subsidios educativos sin un fundamento objetivo. De este modo, se presentan elementos de convicción para sustentar y justificar el estudio realizado en estrecha relación con la población beneficiada.

Para ilustrar los argumentos utilizados en el análisis, se presentan los antecedentes de esta investigación en particular y las inquietudes que quedan en la “palestra del ojo público”, toda vez que, tal como se ha señalado anteriormente, muchos son los que no

ven con buena mirada este tipo de ayuda económica con un nivel de exigencia mínima respecto de los resultados.

Este análisis expone los posibles fundamentos teóricos con los que se pretende aclarar conceptos relacionados con la educación y con las políticas en vigencia del Estado panameño. Se prevé la necesidad de ahondar en la realidad que rodea actualmente la entrega de este subsidio económico. De forma, será posible verificar científicamente la investigación documental inicial y que esto contribuya a señalar los aspectos primordiales que deben tomarse en cuenta antes de ejecutar un “plan de acción nacional” cuyos efectos —positivos o no— alcanzan a la población mayoritaria de un país.

Finalmente, se presentan las conclusiones y las recomendaciones que sirven como referencia para nuevas investigaciones.

Desarrollo

Jacqueline Hurtado (2010) plantea la necesidad de organización y planificación que requiere toda investigación. Al definir el *qué*, como la actividad investigativa; es decir, el tipo de actividad o labor a realizar, y es que una investigación como tal implica características que la definan. Al respecto, el trabajo sustenta el problema con bases que se apoyan en el nivel macro y posicionan el problema en el contexto internacional para analizarlo con todos sus detalles en un nivel micro, se ubica en la sociedad panameña actual.

Este problema se enmarca en el plano de los subsidios económicos destinados a la población para solventar gastos de educación en los niveles de premedia y media del sistema educativo panameño.

No obstante, para entender la gravedad del problema, visto como tal, importa resaltar que no se trata única y exclusivamente de un tema de nuestro país, ya que países de Centroamérica y el Caribe buscan, también, incrementar el desarrollo económico para reducir los índices de pobreza frente a la crisis económica actual. Por ello, lo que impera es la necesidad de ofrecer respuestas válidas, pero, ante cualquier escenario, funcionales que ayuden a detener un inminente desastre educativo que puede percibirse directamente en la economía de estos países, incluido Panamá.

Hopenhayn (2010), director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a IPS, señala que no se han conseguido avances significativos en la calidad de la educación en los niveles señalados, a pesar de que la necesidad de implementar reformas educativas que dejen atrás los obsoletos sistemas de antaño es un tema tratado en todas las sesiones de esta División.

En la misma línea de trabajo, cabe mencionar que los intentos para implementar políticas educativas orientadas hacia esta finalidad no han logrado, tampoco, "reducir las brechas de aprendizaje" entre alumnos de diferentes niveles económicos, tanto de las áreas urbanas como rurales, zonas indígenas y zonas no indígenas. Esto ocurre pese a que la educación es la "principal herramienta de la que disponen los estados para dissociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar a lo largo de la vida", así lo establece el documento difundido desde la sede en Santiago de Chile de la Organización de las Naciones Unidas.

En *Home Americas Quarterly*, Naím (2012) publicó una investigación orientada a descubrir el aumento del gasto en educación en América Latina, este no se percibe con buenos ojos entre los ciudadanos debido a que es solventado por el aporte de los impuestos de todos y no está se distribuye de manera igualitaria ni proporcional entre los

estudiantes. En este sentido, la igualdad de oportunidades significa una mayor ayuda social y político- educativa entre todos los sectores de la clase popular.

Por otro lado, históricamente, Panamá ha sido una sociedad subsidiada. Tal como lo señala Ortiz (2016). El sector educativo, que debería ser el pilar de nuestra sociedad, es uno de los peores evaluados en las encuestas de opinión, debido al alto grado de burocracia dentro de sus instituciones. Por razones políticas, durante los últimos 16 años los gobiernos panameños han creado muchos subsidios que, de ser utilizados correctamente, representan una alternativa de solución a la población estudiantil; considerando la educación como única alternativa para que las sociedades avancen de manera equitativa en medio de la globalización de los conocimientos.

En este punto, podemos preguntarnos: ¿qué efectos produce en la población panameña beneficiada, la asignación inadecuada de subsidios educativos? Para responder a esta interrogante sería necesario, entre otras cosas, definir objetivos que guíen el análisis de un tema bastante sensitivo, según mi manera de ver, ya que esto implicaría, en primera instancia evaluar los efectos que produce en la población panameña beneficiada, la asignación inadecuada de subsidios educativos. Y desde este objetivo, describir rasgos de la población panameña beneficiada directamente con subsidios educativos; así como estimar los beneficios que la buena distribución de subsidios educativos produciría en la población panameña.

La configuración actual del sistema educativo es el resultado de una dinámica subyacente que se manifiesta de forma pulsada. La forma más apropiada de realizar diagnósticos dentro de un sistema de gran magnitud y dinamismo, que facilite la anticipación de tendencias, es la construcción de sistemas de información robustos para compilar información cualitativa y cuantitativa en todos los niveles de la gestión del sistema (Roach, 2016).

Si bien en Panamá no podemos obviar las condiciones en las que se encuentra inmerso el fenómeno escolar, es importante destacar que los resultados reflejarían un contraste respecto al resto de los países de la región. Sobre todo, considerando que el contexto estructural, económico, político y social es bastante similar entre ellos. Tomemos como punto de referencia elementos como los antecedentes de la educación. Primero, la educación es inherente a la sociedad y ha contribuido al destino de los hombres en todas las fases de su evolución. El desarrollo educativo panameño no escapa a esta realidad histórica, pues presta especial interés al hecho de que, en las últimas décadas del pasado siglo, el país atravesó por situaciones políticas, sociales y económicas que sacudieron los cimientos más profundos de las estructuras sociales. La diaria y reveladora realidad unida a los desafíos de inicios del milenio, comprometieron de manera muy determinante la búsqueda de mejoras y de soluciones en beneficio de la educación panameña.

Espíndola y León (2007) hacen un análisis sobre la educación en Latinoamérica, concretamente se refieren a las políticas educativas implementadas sobre el aspecto profesional y su relación con la fuerza laboral. Ellos argumentan que la educación es, a un tiempo, la semilla y la flor del desarrollo económico, donde se debe aprender a aprender y a emprender para que sean capaces de generar sus propios ingresos.

La modernización exige transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa. Es, pues, indispensable propiciar las condiciones para un acercamiento provechoso entre los gobiernos locales, la escuela y la vida comunitaria.

En este sentido, la UNESCO presenta un reporte en el que se alude a las políticas educativas activas en América Latina y el Caribe, y en donde especifica como propósito inicial recolectar y difundir información relacionada con las principales políticas

educativas en la región. Por otro lado, el análisis proporciona un vistazo de las políticas educativas en los países participantes y ofrece una imagen de los resultados, lo cual permite comparar similitudes y diferencias en cuanto a metas y políticas educativas tomando en cuenta las tendencias de los últimos años.

El referido informe es un estudio descriptivo que no describe cuantitativamente las políticas educativas y relaciona esta cuantificación con el aprendizaje de los estudiantes. Con todo, esta visión de las políticas educativas implementadas caracteriza el contexto de cada país y aporta propuestas de políticas y programas que podrían ejercer efectos en el aprendizaje de los estudiantes. Específicamente, el reporte destaca el protocolo estructurado para la gestión del sistema educativo, las principales políticas educativas que debieran priorizarse y las metas alcanzables en los países participantes. Así, es posible augurar que las políticas educativas representan un elemento fundamental para la estructuración del sistema educativo de cada nación. Y es responsabilidad del Ministerio de Educación, en Panamá y en cada una de ellas, elaborar pautas contextualizadas y objetivas que indiquen cómo debe desarrollarse la educación, según las características que definen cada una de las áreas en donde habrán de ser aplicadas.

Las políticas educativas están orientadas a priorizar la atención integral de la primera infancia; combatir la desigualdad educativa; desarrollar sistemas de formación docente y ajustar los contenidos a cada contexto regional, lo que hace posible reforzar la descentralización de la educación.

El ente u organismo encargado de la elaboración de este tipo de políticas debe evaluar los avances y las dificultades, de modo que este balance sirva de referencia para el diseño de planes educativos futuros. Martí (2011) señala, con base en la experiencia demostrada, que las políticas de gobierno deben estar acompañadas por indicadores, estrategias, objetivos y, sobre todo, financiamiento, para que puedan ser supervisadas

y, de esta manera, lograr un avance que lleve al logro de una educación de calidad y equidad.

Toda sociedad desarrolla políticas educacionales; es decir, medidas para interiorizar en sus miembros sus pautas culturales. De esta manera, pueden describirse como el conjunto de medidas que estructuran una base legal para desarrollar los objetivos de la educación en una comunidad. Este tipo de política consiste en elegir algunos objetivos y actuar para conseguirlos.

Al ser el Estado la autoridad social competente, surge la política educacional estatal cuya función es la actuación del gobierno sobre educación, esta entidad es la encargada de programarla y establecerla. Así, la política educacional de un país se fundamenta en dos elementos: la realidad del país –conocimiento y necesidades– y las necesidades de los ciudadanos —toma de decisiones—. Para ello se basa en el conocimiento de la población, el sistema económico, el sistema político y el sistema educacional. También debe tomar en cuenta los principios humanos, sociales y culturales según los que se quiera orientar la educación, apoyarse, de este modo, en fundamentos científicos y bases ideológicas.

En consecuencia, para la elaboración de una política educacional se hace imprescindible un trabajo planeado y organizado según sean los fines y las bases. Por ejemplo, establecer el primer tipo de bases –conocimiento y necesidades del país–, en las que intervienen equipos de sociólogos, pedagogos, economistas y otros expertos.

El segundo tipo de bases –necesidades de los ciudadanos– es la última decisión que queda, tradicionalmente, a discreción de los políticos. Y una vez conocidos los fines, se reinicia el proceso con los intervinientes del primer grupo, esta vez para determinar los medios –fases y estrategias de la planificación–.

Por otro lado, es importante recordar que, para establecer los objetivos, esta política educacional debe, partir de unos fines ideales y sociales, indicar la dirección a tomar. Estos fines tienen carácter abstracto y general; en tanto que los objetivos representan las concreciones particulares y efectivas de estos y constituyen las metas por alcanzar; es decir, representan los medios para llegar a los fines.

La planificación educativa producto de las políticas estatales pocas alcanzan el éxito como un proceso aislado si no involucran a todo el conjunto social. De esta manera, el enfoque va dirigido a la igualdad de oportunidades, entendiéndose como tal a una mayor ayuda social y político- educativa para la clase popular. Un criterio para la ansiada justicia social son los gastos en los que incurre y distribuye el Estado entre los estudiantes.

Así, la planificación de políticas educativas que se integren en las decisiones a todo el complejo social favorece una reducción de la presión en el rendimiento, a la reducción del mal empleo del presupuesto y, por consiguiente, a una mayor tranquilidad de todos los actores.

La educación es primordial para la formación del capital humano indispensable para el crecimiento económico de un país. A través del recurso humano capacitado se logra aumentar la productividad, lo que impacta de manera positiva en el desarrollo del país.

La formación educativa se traduce, entonces, en mejores y mayores oportunidades para la inserción en el mercado laboral. Esto es importante para enfrentar un mundo globalizado que requiere, cada vez, con mayor frecuencia, mayor entrenamiento.

Según el informe del Banco Mundial (2011), para Panamá, la oferta de trabajadores que contaban solo con educación primaria se mantuvo constante, mientras que la oferta de trabajadores con educación secundaria y superior aumentó. Esta situación es, hasta cierto punto, esperanzadora, aun cuando falta mucho por hacer para el fomento de una

educación con logros significativos en cuanto a cantidad y calidad que responda a las exigencias del mercado laboral.

Resultados y Discusión

En Panamá, el Ministerio de Educación presentó para el periodo 2014-2019, cinco políticas educativas que, a la fecha, es válido evaluarlas para determinar si se han cumplido, en cuanto a:

Política 1. Modernización y calidad educativa

Ofrecer una educación de calidad que asegure a la población el acceso, permanencia y promoción del docente con un currículo pertinente y adecuado que forme ciudadanos competentes, capaces de elevar su nivel de vida, responder a las exigencias del siglo XXI y contribuir al desarrollo del país.

Política 2. Desarrollo de un modelo de gestión eficiente y eficaz

Fortalecer la gestión administrativa sistemáticamente a través de mecanismos de eficiencia, eficacia, transparencia e innovación y la aplicación de un sistema de evaluación que garantice los principios de participación social, descentralización y pertinencia que asegure el éxito de los beneficiarios del sistema educativo nacional.

Política 3. Educación para el desarrollo

Hacer de la educación el medio de desarrollo del ciudadano y factor fundamental en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, lo que implica la reducción del índice de analfabetismo, pobreza, pobreza extrema, mejoramiento de la nutrición escolar, atención a la población vulnerable, un currículo inclusivo e igualdad de género; además

de la participación responsable de la sociedad en la protección del ecosistema y la solución de los problemas locales y nacionales, forjando una cultura de paz y tolerancia.

Política 4. Equidad en la educación

Se concibe la educación como un derecho del ciudadano a educarse y el deber del estado de garantizar el acceso de la población en todos los niveles y modalidades a recibir una educación de calidad que le permita prepararse para la vida en un mundo globalizado, tecnológico y competitivo.

Política 5. Asegurar una política educativa de estado

La educación es un bien de interés público y un derecho social que demanda sumar todas las fuerzas del ámbito político y social para garantizar al sistema educativo un proceso permanente y continuo a mediano y largo plazo, con visión de estado. Con este propósito se debe asegurar que la inversión del Producto Interno Bruto en educación sea creciente en los años venideros, para lograr una educación de calidad y equidad que permita a la sociedad hacer frente a los retos del siglo XXI (Roach, 2016).

Panamá asigna más del 6 % del PIB al gasto público en educación, lo que lo ubica entre los países de América Latina con un mayor gasto en este renglón. De hecho, la educación ha absorbido una creciente proporción de los recursos, esto aumenta el PIB cada año.

El sistema educativo tiene como fuente tradicional de financiamiento al gobierno central; no obstante, producto de las grandes necesidades existentes, se han realizado esfuerzos para obtener fondos provenientes del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de gobiernos como los de España, Japón y Taiwán para ejecutar importantes proyectos de inversión.

Otra fuente de financiamiento del sector lo constituye el Fondo de Seguro Educativo, creado mediante Ley 13 de 1987, que integra las contribuciones provenientes del 1.50 % de los salarios básicos aportados por los patronos, más el 1.25 % de los salarios básicos aportados por los empleados del sector público y privado y el 2.75 % de los ingresos anuales declarados por los trabajadores independientes (Valiente Neira, 2015).

Cabe señalar que, al respecto, existe un notorio descontento del sector contribuyente cuando se analizan los resultados que derivan de la evaluación de los estudiantes al finalizar cada periodo escolar.

El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) se constituye como una de las dependencias públicas del sector educativo y su responsabilidad institucional es:

Establecer y coordinar las políticas y procedimientos de planificación de recursos humanos, crédito educativo y becas, con el objetivo primordial de desarrollar programas que garanticen el adecuado aprovechamiento en la formación profesional y la utilización racional de los recursos humanos como medios de acelerar el desarrollo económico y social (Neira, 2105).

Como el resto de las instituciones estatales que integran el sector educativo, los recursos le son asignados mediante la aprobación de sus respectivos presupuestos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa. Estos recursos se materializan mediante la disposición de los fondos depositados en las cuentas del tesoro nacional.

Por su parte, el Ministerio de Educación, como ente rector, consigna en su presupuesto anual recursos que se transfieren a otras instituciones del sector; transferencias que se realizan de manera automática y no dependen de ninguna gestión que deba realizar el propio Ministerio; sus efectos son meramente contables.

Las desigualdades educativas están determinadas por factores propios del sistema: arreglos institucionales y la interacción del sistema educativo con el sistema socioeconómico. Durante las últimas décadas, la participación y el logro educativo han sido condicionados por el capital cultural y económico de los hogares.

Al mismo tiempo, la calidad de la infraestructura y de la enseñanza provista por los centros escolares del sector privado suelen ser superiores a los del sector público; esto sustenta la afirmación de que aun en las etapas más incipientes del sistema, siempre ha existido en Panamá una disyuntiva entre cobertura y calidad educativa.

En este sentido, es preciso adoptar un enfoque de sistemas para analizar y proponer cambios en la organización del sistema educativo, dentro del marco de su reconocimiento como derecho fundamental para la vida en sociedad. Y es que, por la propia dinámica del proceso educativo, aun cuando se realicen acciones de base estructural, los resultados se manifestarán lentamente a través de las cohortes educativas. Por lo tanto, es probable que el tipo de políticas educativas por implementarse requieran un apoyo más allá del simple y en ocasiones, ineficiente otorgamiento de becas y acceso gratuito, dado que es imperativo superar restricciones de calidad en las escuelas del país.

Rivas (2016), en su enfoque de sistemas para la política educativa en Panamá, destaca que el sistema educativo panameño, tal como se conoce hoy, inició junto con el nacimiento de la república en 1903. Desde entonces, ha ido creciendo rápidamente de manera que, en la actualidad, los años promedio de educación para la población adulta superan el promedio latinoamericano y está por encima de países como Argentina, Brasil, México y Colombia. No obstante, a pesar de que la educación es considerada como un derecho y un deber, los arreglos institucionales de la etapa formativa del sistema

crearon condiciones para la producción de desigualdades educativas mediante la implementación de criterios diferenciados según edad, ubicación geográfica, estatus económico de la población en edad escolar.

La gestión centralizada del sistema educativo ha sido otro de los factores que ha aumentado desigualdades que se expresan a lo largo de las provincias del país. La migración rural-urbana, por ejemplo, tal vez motivada por problemas de desempleo, es un elemento del sistema socioeconómico que contribuye al aumento de las desigualdades antes mencionadas.

En el contexto de la expansión del sistema educativo, el análisis de datos censales de Panamá de los últimos sesenta años muestra que, a pesar de la situación migratoria, el aumento de la cobertura educativa ha sido notable. Sin embargo, todavía persisten filtros en cuanto a la concentración del logro educativo.

La persistencia de desigualdades en la participación y el logro educativo, muchas de las que, probablemente se manifiesten también en los aprendizajes y en la progresión educativa, llaman la atención hacia la naturaleza estructural que alimentan dicha desigualdad. En este sentido, uno de los aspectos más álgidos es la privatización de la educación.

En el caso de Panamá, los estándares y la política educativa son normados por el sector público. Y es que, desde la etapa formativa del sistema, la educación se entendió como un derecho en este país, por lo que la mayor parte de la población en edad escolar asiste a escuelas en el sector público y estas representan alrededor del 85% de las escuelas del sistema.

Desde el año 2011, se ha observado un crecimiento constante de la matrícula en las etapas de preescolar y media. En contraste, se redujo la tasa de deserción de estudiantes que abandonan la escuela antes de concluir algún grado de un nivel educativo.

Respecto a la calidad de la educación, el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) que trata sobre el aprendizaje de los estudiantes de 3° y 6° en América Latina, realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Cultura y la Educación (UNESCO), reveló que los resultados de las pruebas realizadas en matemática, lectura y ciencias reflejan ciertas debilidades en el proceso de aprendizaje. En la misma línea, las pruebas PISA (2009) OCDE evalúan de manera periódica los aprendizajes en tres áreas fundamentales: ciencias, comprensión lectora y matemáticas, aplicadas a los estudiantes de educación media (hasta 15 años). La puntuación de estas pruebas fue bastante baja, los resultados posicionan a Panamá en el puesto 62 de 65.

De acuerdo con el Informe de Mejores Empleos del Banco Mundial, el país no ha alcanzado los niveles de logros educativos de los países desarrollados. Si bien presenta indicadores educativos sólidos en términos de años promedio de educación, debe enfocar esfuerzos adicionales en tres aspectos fundamentales: la reducción de las desigualdades en el acceso a la educación secundaria y posterior; la búsqueda de la calidad en el nivel general y la reducción de brechas por condiciones socioeconómicas, así como el mejoramiento de la educación terciaria en pertinencia, calidad, eficiencia y acceso.

Con el objetivo de mejorar el sistema educativo, el Ministerio de Educación ejecuta programas de capacitación y el fomento que integran a todos los actores del sistema: padres de familia, estudiantes, profesores y directivos. Como ejemplo de ellas, pueden mencionarse Programas de Transformación Curricular, Escuela para Padres, Escuela para Directores y Supervisores, Entre Pares, las redes según asignaturas, Tecnología

para todos, Internet en las escuelas, Educación Preventiva Integral, Cuerpos de Seguridad Informática, Beca Universal (algunos de estos programas han sido deshabilitados por los entes organizadores). Aunado a lo anterior, otro elemento que busca incrementar la calidad educativa es el trabajo de integración que realiza el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA), ente que evalúa la calidad de la educación superior. Esto es importante, ya que se observa a la universidad pública, mayormente reconocida, como por cuatro años consecutivos, se mantiene dentro del *ranking* de las mejores universidades del mundo. Esto es percibido con plausible agrado por la comunidad.

Durante los últimos años, en el mayor de los casos, por razones políticas, los gobiernos han creado una gran cantidad de subsidios. En un principio, fueron las becas por méritos académicos (un reconocimiento a estudiantes con calificaciones de 4.5 a 5.0); sin embargo, en los últimos diez años fue aprobada la llamada *Beca Universal* que, como indica su nombre, es entregada a todos los estudiantes del país sin importar su índice académico o la asistencia a clases, aunque esto ha variado considerablemente durante los dos últimos años, pues se exige, por lo menos, una asistencia más o menos regular al centro de estudios en el que aparece matriculado el estudiante. Además, los alumnos reprobados, posterior a la culminación del curso de reválida, en verano, reciben de manera retroactiva el pago atrasado de lo que se supone debió ser la ayuda oportuna para evitar, precisamente el fracaso escolar. Esto no es más que un incentivo a la mediocridad y a la ley del menor esfuerzo.

El IFARHU ha beneficiado a más de 11,293 estudiantes a través del programa de becas para realizar estudios universitarios, de acuerdo con su política de becas y créditos, desde la década de 1990, según las estadísticas de la Institución. A escala superior, se tienen modalidades de beca para puestos distinguidos otorgadas a los tres estudiantes con los promedios más altos durante los últimos tres años de su carrera. Asimismo, se

tiene a los beneficiarios del Concurso General Universitario, dirigido a estudiantes de primer ingreso y estudiantes que han cursado por lo menos un año de estudios. Por último, se ofrece el beneficio de Terminación de Carrera para estudiantes de las universidades oficiales con un índice mínimo de 2.0.

Desde otra mirada, también se incluyen otros beneficios, designados como asistencias. Por ejemplo, una asistencia deportiva con un índice no menor de 1.0, para lo cual el beneficiario deberá mantenerse en su disciplina deportiva practicarla y competir mientras dure la beca. Lo mismo ocurre con la Asistencia Económica Educativa para apoyar a estudiantes de limitados recursos económicos para continuar estudios en universidades del país.

El 4 de enero de 2018, el país despertó con la euforia, surgida de la aprobación en segundo debate, del aumento de B/20.00 al subsidio estatal mejor conocido como Beca Universal, dirigido a estudiantes que asistan a la escuela, mantengan un promedio de 3.0 y no fracasen en las asignaturas. Estos incentivos se desglosan de la siguiente manera: B/270.00 para educación primaria; B/.360.00 para premedia y B/.450.00 para educación media. Lo que equivale a un incremento de B/.30.00, B/.40.00 y B/.50.00, respectivamente, por cada nivel. Se insiste en que el objetivo del aumento es reducir ostensiblemente la deserción y que el estudiante se sienta motivado a permanecer en el aula de clases.

Juan Bosco Bernal (2018), exministro de educación, considera que:

[...] estos apoyos pueden tener efectos positivos en la educación cuando se trata de pobres; cuando carecen de escuelas en sus áreas de residencia; cuando sus hogares no disponen de recursos indispensables y cuando se asocian a otras medidas que aseguren la asistencia y calidad en los aprendizajes.

En definitiva, no se debe confundir un subsidio económico con una beca. “Ambos modelos pueden existir en un sistema educativo democrático que respete el derecho a la educación y el deber del estado a crear las condiciones para asegurar este derecho”, expresó Bernal para el periódico *La Estrella de Panamá*.

En el mismo diario, el presidente de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), Félix Cuevas, señaló que “a los estudiantes se les puede dar las mejores escuelas las mejores mochilas, los mejores libros; pero si el estudiante y el padre de familia no se comprometen con la educación, no se logrará el objetivo de mejorar la calidad”.

Como quiera, son aproximadamente 75 000 estudiantes quienes, a partir del 2018 recibieron este beneficio. Esta medida eleva el subsidio que, de por sí, ya es el más costoso por año del Estado. La Contraloría Nacional de la República, en su informe de 2016, muestra los resultados presentados por el Ministerio de Economía y Finanzas en 2015, en el que en concepto de becas se otorgaron 234.1 millones de balboas, de los cuales 190 millones corresponde a la Beca Universal. Podemos imaginar cuánto han variado las cifras para este periodo.

En fin, subsidios, becas asistenciales, cualquiera que sea el nombre que se asigne a esta forma de ayuda gubernamental, estas requieren una evaluación eficaz y objetiva en su sentido más estricto. Proveer sí, pero también exigir resultados cónsonos con la realidad nacional y mundial, esta pareciera ser la dinámica que podría posicionar en un mejor lugar la educación panameña, al atender los estándares internacionales.

Conclusiones

A lo largo del presente estudio se ha reiterado la falta de equidad en la distribución de subsidios educativos respecto al sistema público versus el privado – recordemos que el

beneficio va dirigido a estudiantes del sector público, lo que atenta contra el principio de igualdad que debe privar a nivel de todas las políticas del Estado—.

De la misma manera, el sistema carece de un plan de seguimiento funcional que establezca y asigne responsabilidades y roles que condicionen objetivamente la recepción del beneficio.

De acuerdo con el contexto nacional, los resultados que señalan un aumento en los porcentajes de fracasos escolares por año exigen el análisis profundo acerca del uso dado a la Beca Universal. A simple vista, no se representan soluciones, ya que poco se toman en cuenta los méritos académicos de los estudiantes y el interés por el estudio; esto crea una cultura de igualdad entre el estudiante mediocre y aquel que día a día se esmera por superarse.

El uso inadecuado de subsidios educativos puede ejemplificarse con el caso de muchas familias con varios educandos que ven en este beneficio el equivalente a una renta mensual fija para invertir en servicios básicos, lujos o cosas totalmente ajenas al contexto educativo. Ni qué decir de los subsidios que se otorgan a personas específicamente seleccionadas por su alcance político y relaciones directas con los encargados de dirigir el Estado panameño, cuya función es velar por el mejoramiento del país en todos sus aspectos.

El fortalecimiento para la confirmación de estadísticas dentro del sistema educativo requiere un convencimiento a nivel político que debe superar los límites de los gobiernos. De allí que estos problemas deben tratarse como un tema de política educativa y no solo como parte de la agenda de un gobierno en turno.

Recomendaciones

Regular la asignación de subsidios educativos en función de los objetivos que sustentan la educación panameña. Cada estudiante debe ofrecer evidencias observables de que el apoyo económico otorgado por el Estado está siendo utilizado para fines educativos y no, como lo demuestra la realidad en nuestros centros escolares, para satisfacer otras *necesidades* o caprichos personales.

La opinión señalada por Ortiz (2016) en su análisis “Subsidios educativos ¿la solución?” es valiosa: “...otorgar incentivos fiscales a los acudientes que matriculan a sus hijos en escuelas particulares, toda vez que estos le quitan un gran peso al estado, ya que, por disposición constitucional, todo ciudadano tiene derecho a recibir una educación gratuita”. Al respecto, hay que reconocer que la clase media hace un esfuerzo para que reciban sus hijos reciban una educación conforme con los requerimientos actuales, y no recibe incentivos; solo aumentos tanto en la matrícula como en las mensualidades.

Hasta que los gobiernos no entiendan que la educación no puede ser vista con fines políticos, las futuras generaciones seguirán sumergidas en la ignorancia y la mediocridad, ya que se les está inculcando un grado de paternalismo estatal que no tiene límites y que, a mediano y largo plazo formará ciudadanos dependientes y/o delincuentes si no logran calificar para algún trabajo informal.

Es preciso adoptar un enfoque de sistemas para analizar y proponer cambios en la organización del sistema educativo, dentro del marco de su reconocimiento como derecho fundamental para la vida en sociedad. Y es que, por la propia dinámica del proceso educativo, aun cuando se realicen acciones de base estructural, los resultados se manifestarán lentamente a través de las cohortes educativas.

El sistema educativo en Panamá debe garantizar la formación adecuada y competitiva de la población, creando *condiciones de igualdad* para todos, que permita que los

, alumnos con un buen nivel de preparación y rendimiento puedan mantenerse dentro del sistema y continuar su educación en el nivel superior.

Referencias Bibliográficas

- Bernal, Juan Bosco. Situación del trabajo en Panamá. Recuperado de [2o informe situacion del trabajo en pty final.pdf \(udelas.ac.pa\)](#)
- Estrada Daniela. AMÉRICA LATINA: Más educación y subsidios contra desigualdad. *Interpress Service*, Chile, 2017.
- Hurtado de Barrera, J. (2010). Guía para la comprensión Holística de la ciencia. Tercera Edición, Fundación Sypal: Caracas. Venezuela.
- Martí Cholbi, Gloria. La Política Educativa y la Estrategia Educativa. Recuperado de: <http://gloriamarti.blogspot.com/2011/02/la-politica-educacional-y-la-estrategia.html>
- MEDUCA. Operación escuelas 2023. Recuperado de [http://www.meduca.gob.pa/Programas/con escuelas](http://www.meduca.gob.pa/Programas/con_escuelas)
- Naím, Moisés. [Home Americas Quarterly, Reportajes](#)- Subsidios en educación. Costa del Este- Estados Unidos. Recuperado de <http://efectonaim.net/subsidios-educativos-en-america-latina/>
- Ortiz, Yaribeth. La Prensa. Subsidio Educativo, ¿la solución? Panamá, 12 de febrero de 2016. Recuperado de https://impresa.prensa.com/Subsidio-educativo-solucion_0_4414058631.html

[Políticas educativas de América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/las-politicas-educativas-america-latina-caribe.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/las-politicas-educativas-america-latina-caribe.pdf)

Roach Rivas, Giancarlo. El enfoque de sistemas para la política educativa en Panamá. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Buenos aires, 2016.

[UNESCO. Políticas educativas en América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/las-politicas-educativas-america-latina-caribe.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/las-politicas-educativas-america-latina-caribe.pdf)

[Valiente, Neira.](https://es.slideshare.net/neira1715/trabajo-final-grupal-realidad-educativa) La Educación Superior en Panamá: Situación, problemas y desafíos. Recuperado de <https://es.slideshare.net/neira1715/trabajo-final-grupal-realidad-educativa>