

La educación en Panamá

Estado de la cuestión

MARÍA JESÚS FREIRE SEOANE* | MAURA NÚÑEZ FLORES**
MERCEDES TEIJEIRO ÁLVAREZ***

Este artículo ofrece un pormenorizado análisis de la situación actual en materia de educación en la República de Panamá. En una primera fase se contrastan determinados indicadores del sistema educativo en los países latinoamericanos y en una segunda fase se profundiza en la formación de la población panameña y en los avances que han tenido lugar en la última década. Cabe constatar que los estudios existentes acerca de la realidad educativa en Panamá han sido, hasta el momento, muy escasos, lo que unido a la novedad de los datos utilizados imprime un carácter diferenciador a la investigación de la cual surge este artículo. Los principales hallazgos muestran que los niveles educativos han mejorado, sin embargo, los resultados siguen sin repercutir suficientemente en determinados grupos de población, sobre todo entre los indígenas.

This article offers a detailed analysis of the current situation of education in the Republic of Panama. In the first part the authors contrast several indicators of the educational system in their country with other Latinamerican countries. In the second one they give an in-depth outlook of the training situation of the Panamanian population and the advances that have been achieved during the last decade. It is important to emphasize that the existing studies about the actual situation of education in Panama have been until now very limited, and this, together with the novelty of the data that were gathered, makes the present research different. The main discoveries show that the educational levels have been improving, although the results still do not have the wished impact on particular population groups, and particularly amongst Indigenous people.

Palabras clave

Educación
Población indígena
Analfabetismo
Sistema educativo

Keywords

Education
Indigenous population
Illiteracy
Educative system

Recepción: 11 de julio de 2011 | Aceptación: 17 de septiembre de 2011

- * Directora del Observatorio Ocupacional de la Universidad de A Coruña, profesora doctora del Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas de la Universidad de A Coruña (España). Líneas de investigación: capital humano, inserción laboral y competencias profesionales de los egresados. Publicaciones recientes: (2011, en coautoría con V. Salcines), "Análisis de las competencias profesionales de los titulados universitarios españoles. La visión de los egresados", *Perfiles Educativos*, vol. XXXII, núm. 130, pp. 103-120; (2010, en coautoría con Mercedes Teijeiro), "Competences of Graduates as an Indicator of External Quality Assurance", *Regional and Sectoral Economic Studies*, vol. 10, núm. 3, pp. 77-91. CE: maje@udc.es
- ** Directora del Observatorio Ocupacional de la Universidad de Panamá, profesora doctora del Departamento de Economía de la Universidad de Panamá. Líneas de investigación: capital humano y rendimientos educativos de la educación. CE: profesoramn@hotmail.com
- *** Profesora doctora del Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas de la Universidad de A Coruña (España). Áreas de investigación: gestión del capital humano, inserción laboral y garantía de calidad en las universidades. Publicaciones recientes: (2010, en coautoría con M.J. Freire), "Competences of Graduates as an Indicator of External Quality Assurance", *Regional and Sectoral Economic Studies*, vol. 10, núm. 3, pp. 77-91; (2011, en coautoría con M.J. Freire y C. País), "Políticas educativas y empleabilidad: ¿cuáles son las competencias más influyentes?", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 19, núm. 28, pp. 1-24. CE: mteijeiro@udc.es

INTRODUCCIÓN

Cada vez es más aceptada la hipótesis en torno al extraordinario potencial de la educación para el desarrollo económico de los países. Se considera como el principal determinante de la lucha contra la pobreza y se afirma su potencial para incidir en la habilidad del factor humano para generar valor agregado, a través de la capacidad organizativa y la creatividad, para atraer inversiones e incorporar tecnología (Gorostiaga, 2000). En línea con este planteamiento, los países latinoamericanos han implantado numerosas reformas en sus sistemas educativos, dedicando recursos a ampliar la oferta de los mismos y a mejorar su tecnificación (Rogoff, 2002). Sin embargo, y pese a estos esfuerzos, los resultados no han sido los esperados; se ha llegado incluso a plantear como cierta la idea de que la educación formal no es el mejor camino para la movilidad social y la superación de la pobreza.

La educación es un fenómeno complejo debido a su carácter polivalente y a la alta dependencia del entorno cultural y social en el que se desarrolla. Las tareas de aprendizaje no sólo se realizan en los centros de enseñanza, sino en todas las acciones de la vida diaria, en la familia, en el trabajo o en las relaciones con los demás. Una de las razones de la falta de eficacia de las reformas educativas se ubica en la no consideración de los aspectos integrales del desarrollo humano (Cordero, 2004). Ignorar las identidades particulares de los distintos grupos de individuos, las necesidades de los mismos o las prácticas culturales existentes tiene como consecuencia que las mejoras en educación, realizadas en determinados países, estén lejos de ser alcanzadas por los estudiantes en situación de pobreza, caracterizados por vivir en ambientes familiares sin estímulo afectivo, lúdico e intelectual y con niveles precarios en su calidad de vida (Rivero, 2000).

Marchesi (2000) señala que las interpretaciones sobre la desigualdad en la educación han pasado de un enfoque unidimensional

más determinista, en donde la igualdad en la educación se relaciona directamente con la igualdad de oportunidades en el acceso, a un enfoque multidisciplinar e interactivo, en donde las diferencias sociales y culturales de los alumnos condicionan su progreso educativo y los resultados que obtienen.

Arancibia (1997) explica que no es posible considerar variables aisladas para explicar el fracaso escolar, y plantea que hay una dinámica social con multiplicidad de causas que inciden en los problemas de la enseñanza primaria. Por su parte, el informe de la OCDE (2010) señala siete factores predictivos del bajo nivel escolar en torno a alumnos relacionados estrechamente con la desventaja social: pobreza, pertenencia a una minoría étnica, familias inmigrantes o sin vivienda adecuada, desconocimiento del lenguaje mayoritario, tipo de escuela, lugar geográfico en el que viven y falta de apoyo social.

En la misma línea, Muñoz y Márquez (2000) consideran que el origen de las desigualdades educativas en los países de América Latina se encuentra principalmente en los siguientes factores:

- La educación que se ofrece a los estratos sociales de menores recursos está pauperizada y no es administrada de acuerdo con los intereses de esos sectores, por lo que refuerza las desigualdades sociales preexistentes.
- Los currículos, habiendo sido diseñados de acuerdo con las características culturales y las necesidades sociales de los países dominantes, no son relevantes para los sectores sociales de los países dependientes, cuya diversidad cultural no es considerada.
- Los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y a través de docentes que fueron preparados para responder a los requerimientos de otros sectores, también integrantes de las sociedades de las que aquéllos forman parte.

La educación actual, por tanto, no constituye un sistema democrático; es más, puede tener efectos completamente contrarios, reproduciendo e incluso aumentando la concentración y centralización del conocimiento y la riqueza. En estas circunstancias la distribución del conocimiento está todavía más distorsionada que la distribución de los ingresos, la riqueza y el poder (Gorostiaga, 2000).

Reymers (2000) propone la igualdad de oportunidades en la educación como objetivo prioritario en las políticas educativas de América Latina en las próximas décadas. Para este autor las medidas a adoptar se pueden resumir en las siguientes:

- Consolidar los programas compensatorios en curso para mejorar la calidad de la oferta y las oportunidades de la demanda, ya que se ha demostrado que la eficiencia de las escuelas que participan en estos programas ha mejorado más que en aquellas que no han participado.
- Establecer la movilidad educativa intergeneracional facilitando el acceso de estudiantes de bajos ingresos a la secundaria y a la universidad.
- Promover la integración social en las escuelas.
- Iniciar políticas de acción afirmativa y de discriminación positiva que reconozcan la diversidad en el estado de desarrollo institucional de las escuelas.
- Recuperar la verdadera dimensión de las políticas de equidad.

Las cuestiones planteadas cobran una mayor importancia si se tiene en cuenta que América Latina es la región del mundo con peor distribución del ingreso y con mayor concentración de riqueza. A ello hay que añadir la fractura social de raíz étnica y económica, consecuencia directa de las diferentes

sociedades y de los regímenes políticos excluyentes (Rivero, 2000).

En esta investigación¹ se pretende dar información relevante acerca de las características particulares de la educación en la República de Panamá. La estructura del trabajo se divide en diferentes apartados: en el primer apartado se recogen los objetivos del trabajo y la metodología utilizada; en el segundo se muestran algunos de los principales indicadores de la educación en Panamá y se contrastan con los de determinados países latinoamericanos; en el tercer apartado se realiza un análisis pormenorizado para la República de Panamá; y en el último apartado se presentan las conclusiones y se plantea la necesidad de brindar mayor atención a la población indígena en los próximos años.

OBJETO Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El objetivo final de este trabajo radica en profundizar en el conocimiento de la situación educativa en la República de Panamá para sentar las bases del estado de la cuestión. La hipótesis inicial de que la educación, por sí misma, es un factor de equidad social no tiene posibilidad de concreción en este país, caracterizado por su gran desigualdad y por las precarias condiciones de vida de la inmensa mayoría de su población. Tomando como punto de partida la Declaración de Panamá (X Conferencia Iberoamericana de Educación, 2000), donde se declaraba que la educación es un proceso social ininterrumpido, que comienza desde el momento de la concepción y se extiende a lo largo de la vida del individuo, esta investigación tiene como objetivos conocer los diferentes perfiles educativos de la población panameña, en particular la situación del analfabetismo y las características de la población indígena. Los resultados de la misma permiten observar que a pesar de los incuestionables logros alcanzados en muchos aspectos fundamentales por el

1 Este trabajo forma parte de la tesis titulada *Teoría del capital humano. Rendimientos de la educación en Panamá*, presentada y defendida en la Universidad de A Coruña (España) por la profesora Maura Núñez Flores.

sistema educativo panameño, sus debilidades siguen superando en número y en importancia a sus fortalezas.

En coherencia con los objetivos propuestos, se utiliza una metodología de investigación de corte cuantitativo y fundamentalmente descriptivo. La base de datos utilizada es la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censo, que constaba de 13 mil 465 hogares para el año 2001 y de 13 mil 386 para el año 2009. El número de miembros de cada hogar es aproximadamente cuatro, y todos ellos han participado en la encuesta que consta de 55 preguntas semiestructuradas. La información recogida, en lo que respecta al nivel educativo de los miembros de la familia, ha sido muy relevante para llevar a cabo esta investigación. A partir de la información básica se ha podido observar la evolución de las características principales del sistema educativo panameño en las últimas décadas, y se han podido obtener conclusiones muy relevantes.

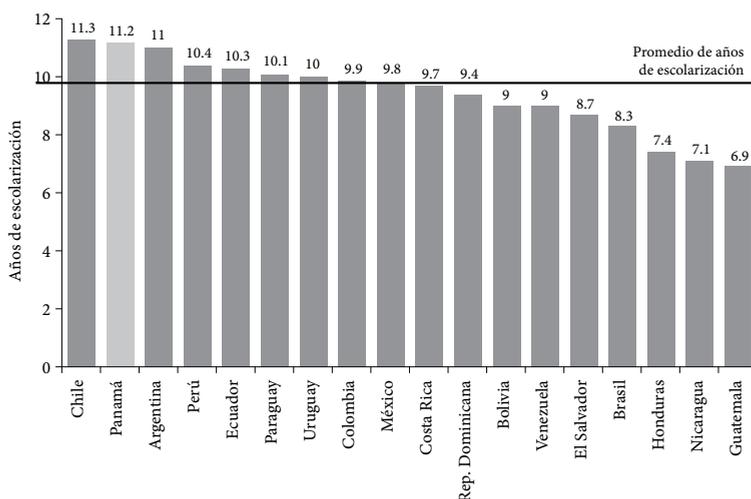
Previo al análisis resulta necesario definir la educación tanto por los años de escolaridad formal aprobados y requeridos para culminar con la obtención de un título, como por un grupo de variables categóricas que incluyen

los niveles de escolaridad completados. Se clasificaron en cinco niveles: sin educación (0 a 5 años de estudio), primaria (6 a 8 años de estudio), básica (9 a 11 años de estudio), secundaria (12 a 15 años de estudio) y licenciatura y posgrado (16 y más años de estudio).

LA EDUCACIÓN EN PANAMÁ. UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Con el objetivo de homogeneizar la información procedente de los países seleccionados de América Latina, se analiza la población de 15 a 65 años, entendida como la edad activa para el desempeño de un trabajo. El Gráfico 1 presenta la ordenación de los años medios de estudio de las diferentes poblaciones urbanas durante 2005, último año del que se dispone de datos homogéneos que permiten comparaciones internacionales. La posición que ocupa la población panameña es privilegiada, situándose en el segundo puesto con una escolarización media de 11.2 años, precedida por Chile, con 11.3 años en 2003. Entre los países con peor posición se encuentran Honduras, Nicaragua y Guatemala, con una escolarización promedio de siete años.

Gráfico 1. Años medios de escolarización para la población urbana de los países latinoamericanos. Año 2005



Nota: año de referencia para Nicaragua: 2001; para Perú, Chile y Honduras: 2003.

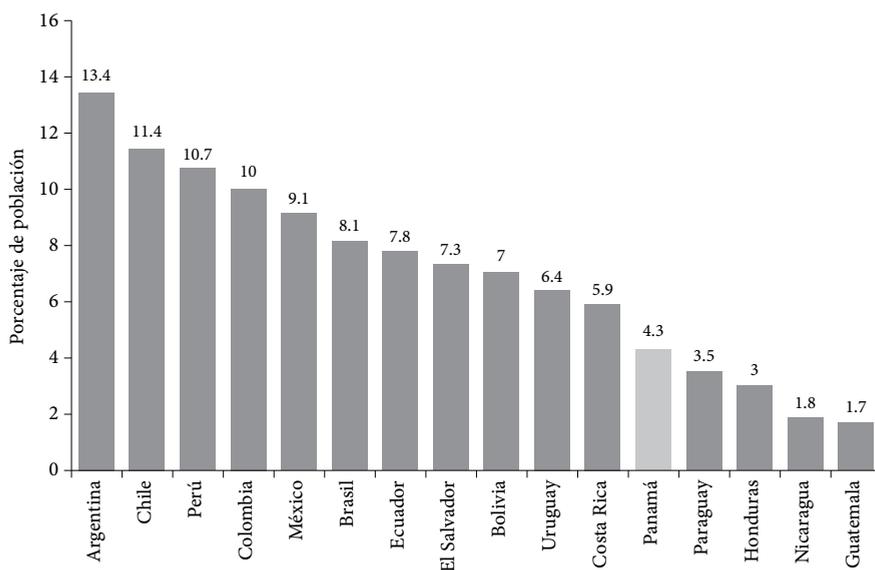
Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL, 2008a.

La importancia de la educación superior radica en el desarrollo sociocultural y económico de los países, hipótesis aceptada casi universalmente ya que este nivel educativo es clave para la investigación, la innovación y la creatividad. Se trata, en definitiva, de uno de los factores más relevantes para mejorar la competitividad (CMES, 2009). El Gráfico 2 permite apreciar la situación de Panamá en términos de porcentaje de población con estudios universitarios

completos y su comparación con el resto de países latinoamericanos vecinos.

Como puede verse, con 4.3 por ciento de la población con estudios universitarios, Panamá se sitúa en la cola sólo por delante de Paraguay, Honduras, Nicaragua y Guatemala. Resultan destacables los casos de Argentina, con 13.4 por ciento, y Chile, con 11.4 por ciento de la población de 25 años y más que ha completado la educación universitaria.

Gráfico 2. Porcentaje de población de 25 años y más con nivel de educación universitario completo. Año 2006

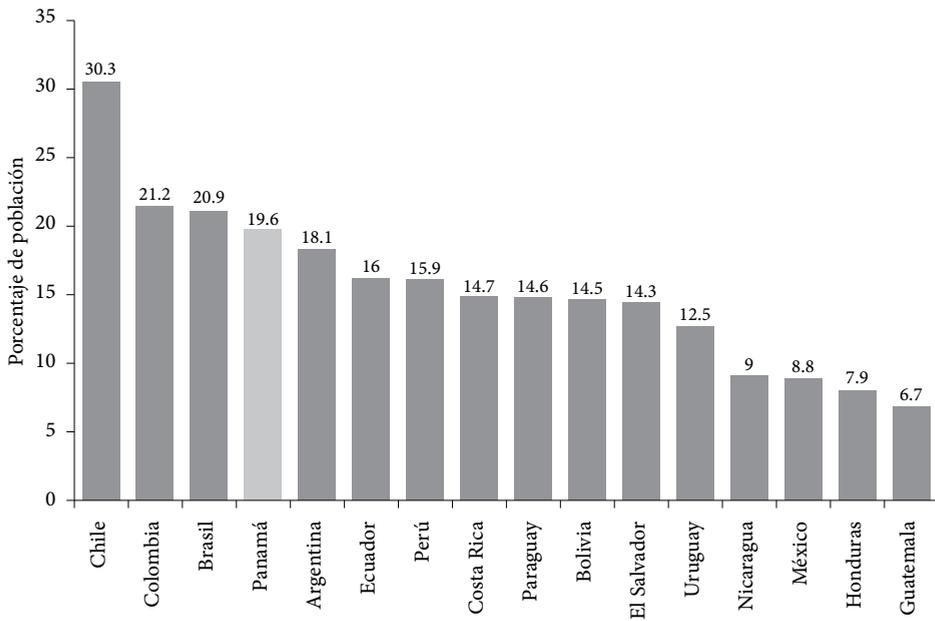


Nota: año de referencia para Costa Rica, Nicaragua y Bolivia: 2005.
Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL, 2008a.

Una situación similar se da en el caso particular de la educación secundaria, pese a que en este nivel la posición de Panamá es favorable respecto de los países del entorno. El Gráfico 3 muestra que tan sólo 19.6 por ciento

de la población panameña de 25 años y más ha completado la educación secundaria; ocupa el cuarto lugar, superada por Chile (30.3 por ciento), Colombia (21.2 por ciento) y Brasil (20.9 por ciento).

Gráfico 3. Porcentaje de población de 25 años y más con nivel de educación secundaria completo. Año 2006



Nota: año de referencia para Costa Rica, Nicaragua y Bolivia: 2005.

Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL, 2008a.

Los gráficos anteriores ponen de manifiesto que, a pesar de que en los últimos años en Panamá se han producido importantes avances en materia educativa (se ha elevado el promedio de años de estudio), la población panameña sufre, dentro del contexto latinoamericano, un retraso relativo en la educación secundaria y superior, particularmente en la universitaria, que le impide competir con los niveles educativos de Costa Rica, Chile, Colombia o Argentina. Esta observación viene a reafirmar el punto anterior: resulta muy difícil ser competitivo cuando no se dispone de la cantidad de mano de obra cualificada necesaria para hacer negocios, ni de los niveles de inversión requeridos para hacer crecer la economía de forma sostenida.

Diferencias educativas según la edad

Una forma de aproximarse al fenómeno de la educación es comparar los niveles educativos según los estratos de edad de la población, con

el objeto de disponer de información sobre su evolución de cara al futuro.

El Gráfico 4 refleja el porcentaje de población perteneciente a los estratos de mayor y menor edad con estudios secundarios. La longitud que separa el segmento entre los estratos de 20-24 años y 50 y más es un indicador del camino recorrido en las tres últimas décadas: cuanto mayor sea su longitud, mayor habrá sido el progreso realizado por el país.

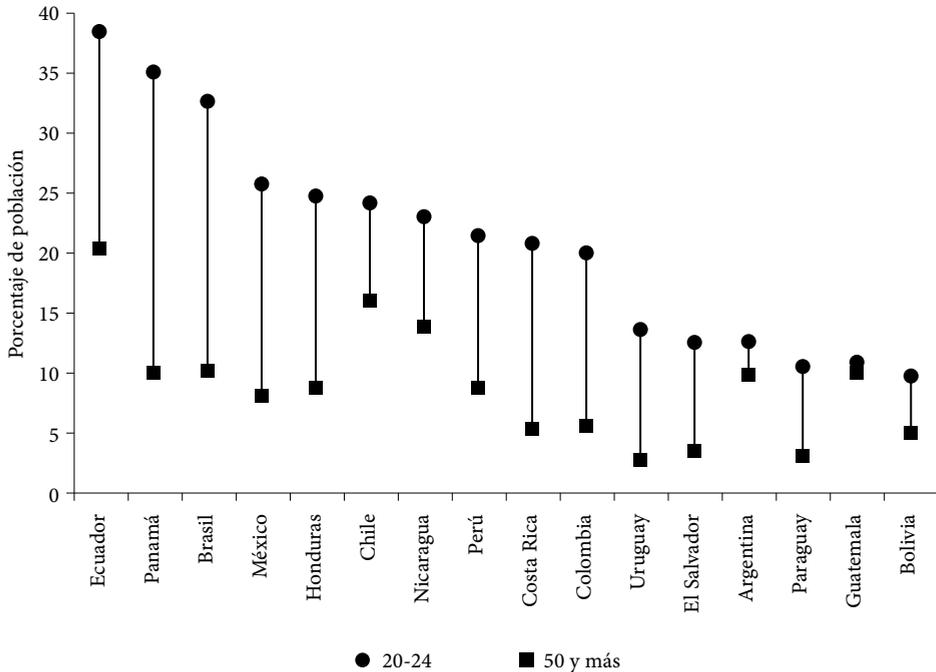
En lo que respecta a Latinoamérica, los países del entorno que tienen mayor amplitud son Panamá (24.3 por ciento), Brasil (21.6 por ciento) y Ecuador (17.0 por ciento), aunque en este último se observa un mayor avance en el porcentaje de inicio y final. La situación es opuesta en el caso de Argentina (2.2 por ciento) y Guatemala, cuyo porcentaje es negativo (-0.7 por ciento).

En el caso particular de Panamá, donde el margen de diferencia alcanza un 24.3 por ciento, esto significa que tan sólo 10.3 por ciento de

las personas mayores de 50 años poseen educación secundaria, frente al 34.6 por ciento de población entre 20 y 24 años. La comparación de estas cifras con las de un país asiático, como por ejemplo Corea, donde el 32 por ciento de la población de entre 50 y 64 años, y el 97 por ciento de la población de entre 25 y 35 años,

tienen educación secundaria, refuerza la hipótesis de que para competir en el mundo globalizado y en la economía del conocimiento, es necesario invertir a largo plazo en educación, ya que los países desarrollados tienen un nivel de educación tres veces superior al que poseen la mayoría de los países latinoamericanos.

Gráfico 4. Porcentaje de población con educación secundaria completa por grupos de edad. Año 2006

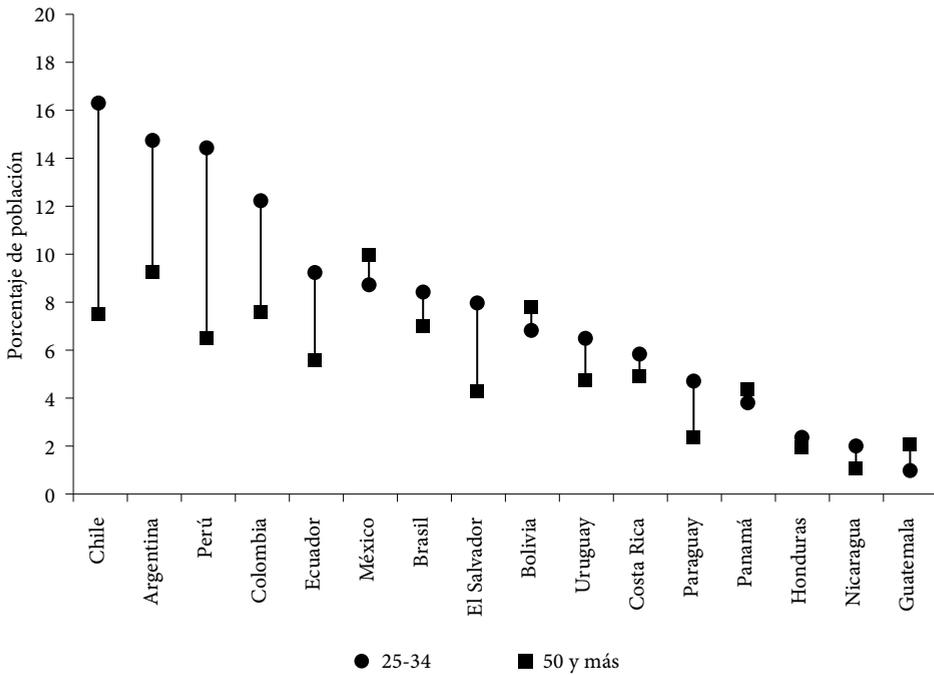


Nota: año de referencia para Costa Rica, Nicaragua y Bolivia: 2005.
Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL, 2008a.

En el Gráfico 5 se analiza la población de 25 años y más que posee estudios universitarios en algunos países de América Latina. A la vista de la información disponible, Panamá se encuentra entre los países donde se observa un menor crecimiento en este nivel educativo, pues sólo 3.9 por ciento de la población dentro del rango de edad mayor de 50 años, y 4.1 por ciento para los de entre 25-34 años, tienen estudios superiores. Chile encabeza la lista de países con porcentajes más altos en este nivel,

con 8 por ciento en el caso de la población de 50 y más años y 16 por ciento en la población entre 25 y 34 años; le sigue Perú con 7 y 14 por ciento respectivamente. No obstante, se observa que los países en donde prácticamente no existen mejoras en este nivel educativo son siete, que muestran una situación similar en las edades comprendidas entre los 25-34 años y en la población de 50 años y más. Esto refleja un estancamiento en la educación superior de la población.

Gráfico 5. Porcentaje de población con educación universitaria completa por grupos de edad. Año 2006



Nota: año de referencia para Costa Rica, Nicaragua y Bolivia: 2005.

Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL, 2008a.

En lo que respecta a la situación concreta de Panamá, se observa un deterioro del nivel universitario, situándose entre los países del entorno con menor dotación de capital humano. Los esfuerzos realizados en esta materia no se ven reflejados en los niveles educativos adquiridos por la población; por este motivo, Panamá no convergerá en el futuro con los países con mayor capital humano. Si se compara con Chile, Perú, Argentina o Colombia, que han mejorado sus niveles de educación superior y donde la población joven de 25-34 años con ese grado es del doble que aquella que tiene 50 y más años de edad, se puede afirmar que Panamá se encuentra entre los países de América Latina con una población menos cualificada.

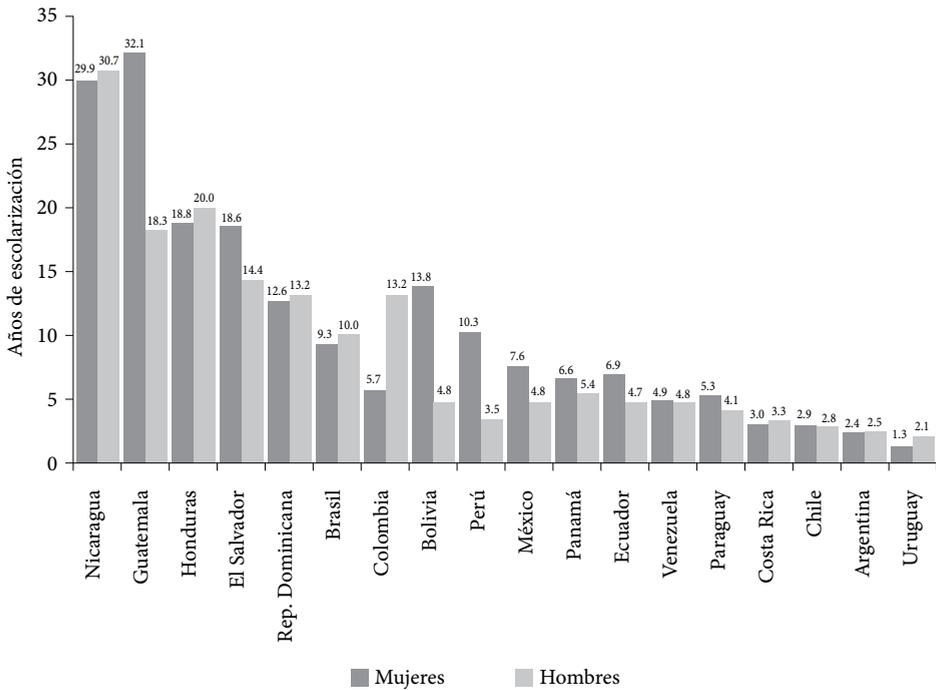
El analfabetismo entre la población de América Latina

La educación es la piedra angular para el desarrollo de las sociedades ante los eminentes

cambios del siglo XXI; por esta circunstancia el alfabetismo ha sido reconocido como el mayor problema para el desarrollo humano y el crecimiento económico. Sin embargo, ésta es una tarea pendiente en los países latinoamericanos, donde un 10 por ciento de la población es analfabeta, aunque este porcentaje asciende hasta un 80 por ciento entre las poblaciones indígenas (UNESCO-OREALC, 2008).

En el Gráfico 6 se observa la tasa de analfabetismo por sexo en Panamá, país que ocupa el octavo lugar entre 18 países latinoamericanos. Con el mayor porcentaje de analfabetismo figura Nicaragua, seguida de Guatemala y Honduras. Uruguay, Argentina y Chile han logrado un mayor avance en la erradicación del analfabetismo, y presentan niveles, tanto para hombres como para mujeres, por debajo de 3 por ciento. De hecho, si se comparan las cifras de Nicaragua y Uruguay se puede apreciar que en el primer caso el analfabetismo es 15 veces mayor que en el segundo.

Gráfico 6. Porcentaje de población analfabeta por sexo. Año 2006



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL, 2008a.

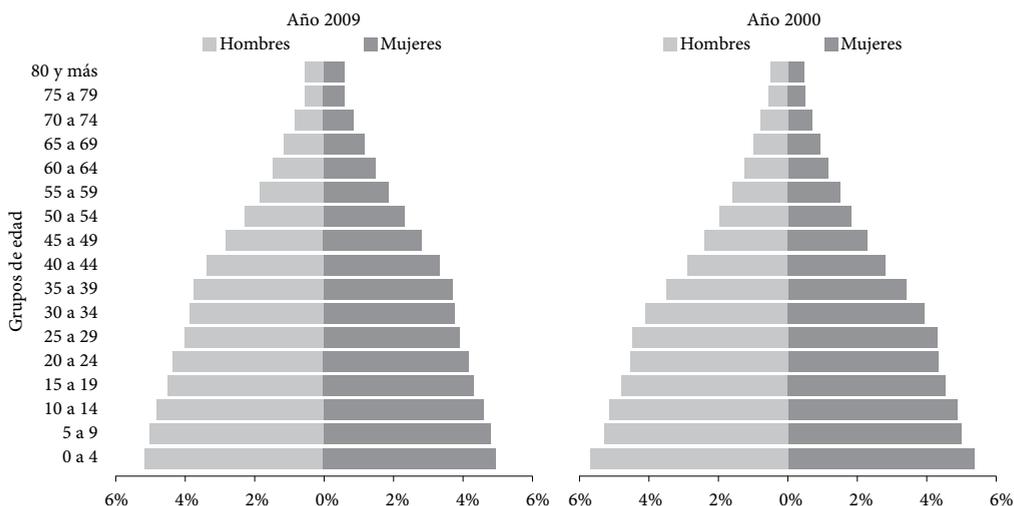
Como dato adicional, se observan diferencias significativas en los niveles de analfabetismo de las mujeres en los países objeto de estudio: destaca Guatemala con el mayor porcentaje de mujeres analfabetas (32.1 por ciento), seguida por Nicaragua y Honduras. Por su parte, Panamá ocupa un puesto intermedio, con 6.6 por ciento de mujeres analfabetas, más del doble que el porcentaje de analfabetismo femenino en Chile y Costa Rica (2.9 y 3.0 por ciento, respectivamente).

UN ANÁLISIS PORMENORIZADO PARA LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Antes de profundizar en la situación educativa en Panamá, conviene dar unas pinceladas en torno a la distribución de la población, estructurándola por sexo y rango de edad, ya que el análisis demográfico es condición

indispensable para poder predecir el futuro de los trabajadores. Los Gráficos 7 y 8 presentan una detallada aproximación de la estructura de la población de Panamá, dividida por rangos de edad. Entre los años 2000 y 2009 se observa un fuerte crecimiento experimentado por la población de entre 60 y 64 años de edad, que pasa de los 71 mil 935 individuos en 2000 a los 103 mil 017 en 2009 (con una tasa de crecimiento anual promedio de 4.80 por ciento). Asimismo, cabe mencionar el aumento de las cifras de población relativas a los jóvenes de 15 a 19 años de edad, que llegan a alcanzar en 2009 los 305 mil 562 individuos. En definitiva, se puede constatar un importante incremento de población en Panamá (3 millones 450 mil 349 en 2009), con una tasa de crecimiento anual promedio de 1.89 por ciento, fundamentalmente sustentado en el crecimiento de los rangos de edad de 15 a 19 años y de 60 a 64 años.

Gráfico 7. Población de la República de Panamá por rangos de edad. Años 2009 y 2000



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEC, 2011a.

Nivel educativo en la República de Panamá

Adentrándonos en el terreno de la educación, y de cara al estudio de la calidad educativa de la población en la República de Panamá, conviene apuntar en este análisis las características educativas de las muestras de ocupados de 15 años y más para los años 2001 y 2009 (Tabla 1). Sobre una muestra de 34 mil 577 individuos se observa, como punto de partida, que el promedio de escolaridad de la población de Panamá era de 8.2 años en 2001 y se elevó hasta 9.2 en 2009. El porcentaje de población con educación secundaria completa aumentó en 9 puntos porcentuales, pasando

de 28.9 por ciento en 2001 a 36.98 por ciento en 2009.

La evolución de los indicadores sobre características educativas en Panamá pone de manifiesto que el porcentaje de la población de 15 y más años analfabeta se ha reducido desde 7.7 por ciento en el año 2001 hasta 5.02 por ciento en 2009. Esta reducción ha sido tanto en hombres como en mujeres. También se observa un avance importante en la educación primaria: mientras que en 2001 el porcentaje de población que no había terminado este nivel educativo ascendía a 11.9 por ciento, nueve años más tarde se había reducido hasta 10.65 por ciento.

Tabla 1. Distribución porcentual de los indicadores sobre características de la muestra de población ocupada mayor de 15 años. Años 2001 y 2009

	2001		2009	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población de 15 años y más analfabeta	7.0	8.4	4.61	5.42
	7.7		5.02	
Población de 15 años y más sin primaria terminada	12.7	11.1	11.19	10.17
	11.9		10.65	

Tabla 1. Distribución porcentual de los indicadores sobre características de la muestra de población ocupada mayor de 15 años. Años 2001 y 2009 (continuación)

	2001		2009	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
	26.2	31.5	34.09	39.77
Población de 15 años y más con secundaria terminada	28.9		36.98	
Población de 25 años y más con algún grado de estudios de nivel superior	12.6	16.5	16.95	22.6
	14.6		19.87	
	8.0	8.4	8.9	9.4
Promedio de escolaridad de la población, en años	8.2		9.2	

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEC, 2009.

Acceso al estudio

La evolución del número de alumnos matriculados, concretamente aquellos en edad de escolarizarse (entre cero y 26 años), constituye uno de los factores que más influye en los esfuerzos organizativos y financieros que las autoridades tienen que realizar para mejorar el sistema educativo; es por ello que condiciona, en gran parte, la planificación de la educación. A lo largo de todo el periodo considerado se observa un claro aumento en el porcentaje de población panameña que está siendo escolarizada (Tabla 2). En el primer año de referencia² (curso 2000/2001), el número de matriculados alcanzó los 812 mil 896 jóvenes, repartidos entre los distintos niveles, y en el curso 2007/2008 llegó hasta los 941 mil 053. De ello se deduce que se ha producido un incremento anual promedio en la tasa de escolarización de 2.25 por ciento.

En el análisis del sistema educativo se ha diferenciado, por tipo de dependencia, entre oficial y particular. La proporción de la enseñanza oficial en Panamá es muy alta, ya que

representa 86.38 por ciento del total, si bien a lo largo del periodo analizado se produjo una ligera reducción a favor de la enseñanza particular, que representaba 13.62 por ciento en el curso 2000/2001 y 15.53 por ciento en el 2007/2008.

La datos relativos a la tendencia de la escolarización en cada nivel educativo permiten ofrecer una visión general de cómo se articulan la oferta y la demanda del sistema. Con la información disponible se puede afirmar que el mayor incremento en la escolarización ha tenido lugar en la enseñanza preescolar, donde se ha pasado de 60 mil 471 alumnos en el curso 2000/2001 a 94 mil 928 alumnos en 2007/2008, con una tasa de crecimiento anual promedio del 8.14 por ciento. Por otro lado, la educación primaria ha tenido una tasa de variación promedio anual de 1.59 por ciento, mientras que en el nivel de premedia y media el cambio ha sido algo superior (tasa promedio anual del 1.98 por ciento). La variación en la enseñanza universitaria ha sido similar, con una tasa promedio anual de 1.99 por ciento.

2 El periodo de estudio elegido se debe a la existencia de datos sobre niveles educativos homogéneos.

Tabla 2. Matrícula según dependencia y nivel educativo

Nivel educativo	2000/2001	2007/2008	Porcentaje de variación
TOTAL	812,896	941,053	15.77
Oficial	702,207	794,869	13.20
Particular	110,689	146,184	32.07
Preescolar	60,471	94,928	56.98
Oficiales	46,751	79,786	70.66
Particulares	13,720	15,142	10.36
Primaria	400,408	445,107	11.16
Oficiales	360,793	397,611	10.20
Particulares	39,615	47,496	19.89
Premedia y media	234,153	266,728	13.91
Oficiales	197,410	224,792	13.87
Particulares	36,743	41,936	14.13
Universitaria	117,864	134,290	13.94
Oficiales	97,253	92,680	-4.70
Particulares	20,611	41,610	101.88

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEC, 2011b.

Características educativas de la población indígena

La evolución en materia educativa en la República de Panamá adquiere diversos matices y niveles en cada una de sus provincias, especialmente en las comarcas indígenas; por este motivo, en esta investigación se persigue analizar la situación particular por provincias y comarcas de la población activa.

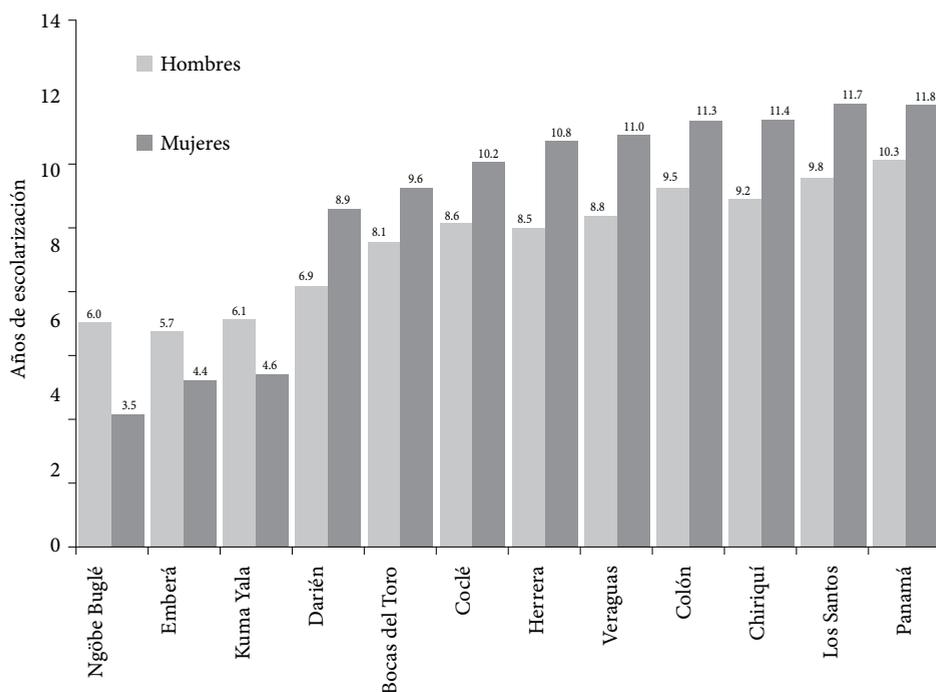
Territorialmente, en Panamá coexisten siete grupos indígenas: kuna, emberá, ngöbe buglé, teribe, bokota, wounaan y bribri, que se distribuyen en su mayoría en tres comarcas: Kuna Yala, Ngöbe Buglé y Emberá. El grupo indígena representa 12 por ciento³ del total de la población del país (Freire y Garzón, 1999). Pese a este amplio porcentaje, sus poblaciones se encuentran muy concentradas en determinadas comarcas, muchas de ellas de muy difícil acceso. Este

aislamiento ha provocado una elevada marginación, muy bajos niveles educativos y altos niveles de pobreza y pobreza extrema (CEPAL, 2008b).

La situación en cada provincia y comunidad indígena en lo que respecta a las dotaciones de capital humano de la población en edad de trabajar, dista mucho de ser homogénea (Gráfico 9). Entre las provincias con mayor capital humano sobresale Panamá, con 10.9 años de escolarización, seguida de Los Santos con 10.6 y Colón con 10.4. Al final de esta lista se sitúa Darién con 7.6, que tiene 3.3 años menos respecto de la provincia de mayor capital humano. Por el contrario, en el caso de las comarcas indígenas, los resultados son muy inferiores: Kuna Yala ocupa la primera posición con 5.6 años de escolaridad en promedio, seguida por Emberá (5.2 años) y Ngöbe Bugle (5.0 años).

3 Según el censo de 2010, el grupo indígena representa 411 mil 132 habitantes, siendo el total de la población de 3 millones 405 mil 813.

Gráfico 9. Distribución porcentual de la población económicamente activa, por años de escolarización, provincia y sexo. Año 2009



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEC, 2011b.

En lo que respecta a la comparación entre las características educativas de la población indígena y la no indígena (Tabla 3), se observa que la brecha existente entre ambas disminuyó en el periodo de tiempo analizado; pese a ello, aún persiste una diferencia de cinco años de escolarización entre ambas.

La desagregación por sexo muestra una dotación de capital humano muy heterogénea: las mujeres indígenas son sistemáticamente excluidas de la educación, con promedios de escolarización de 3.8 años frente a 5.9 de los hombres. La situación contraria la encontramos en las mujeres no indígenas, con una media de años de estudio superior a los varones de casi dos años (11.3 y 9.5, respectivamente). La comparación entre la población

indígena y no indígena muestra una diferencia de años de escolarización entre las mujeres de 7.5 años y los hombres de 3.6 años.

Asimismo, se constata una gran heterogeneidad en los datos obtenidos por niveles educativos. De hecho, la tasa de analfabetismo entre las mujeres indígenas alcanza 62.60 por ciento frente a 6.82 por ciento en las no indígenas (casi 10 veces inferior). Por otro lado, la población de mujeres indígenas que posee un nivel de educación superior es de 1.97 por ciento frente a 20.83 por ciento de la población no indígena femenina. Este nivel educativo es el único en el que la mujer indígena supera a los varones (1.97 por ciento del total de la población femenina frente al 1.08 por ciento de los varones).

Tabla 3. Distribución porcentual de los niveles de educación de la población económicamente activa no indígena e indígena. Año 2001 y 2009

Niveles de educación	2001				2009			
	No indígena		Indígena		No indígena		Indígena	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Analfabetos	8.06	16.63	71.72	58.98	6.82	10.81	62.60	35.77
Primaria	22.33	35.82	24.59	30.63	19.99	31.41	24.02	40.55
Básica	15.30	17.02	1.64	6.34	15.04	18.12	5.51	11.84
Secundaria	38.83	24.82	0.82	3.70	37.34	30.96	5.91	10.83
Universidad	15.47	5.71	1.23	0.35	20.83	8.71	1.97	1.08
Promedio en años de escolarización	10.76	8.45	2.9	4.06	11.30	9.47	3.8	5.9
	9.22		3.71		10.17		5.1	

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEC, 2011b.

Escuelas según dependencia y nivel educativo

Con respecto al número de centros que imparten docencia, en función de los datos disponibles (Tabla 4), se observa que en el año 2001 existían 4 mil 888 centros y en 2008 aumentan hasta 7 mil 203, con un incremento anual promedio de 5.92 por ciento. Si se comparan estos valores con las variaciones de los alumnos matriculados, se observa que el número de centros se incrementó en mayor medida. Este dato, en principio, indica una mejora derivada de la disminución del número de alumnos por centro. Las variaciones más altas se producen en los centros de preescolar, que se incrementan 112.91 por ciento en todo el período analizado, seguido de los de premedia y media, que aumentan 94.63 por ciento, y los universitarios, que lo hacen en 66.67 por ciento. En este último caso, el aumento ha sido por parte de los centros privados, que han pasado de 14 en 2001 a 25 en el último año analizado.

Tabla 4. Número de centros educativos según dependencia. Años 2001 y 2008

Nivel educativo/ dependencia	2001	2008	Porcentaje de variación
Escuelas	4,888	7,203	47.36
Oficiales	4,058	6,284	54.85
Particulares	830	919	10.72
Preescolar	1,402	2,985	112.91
Oficiales	1,006	2,592	157.65
Particulares	396	393	-0.76
Primaria	3,140	3,242	6.64
Oficiales	2,802	2,979	6.32
Particulares	238	263	10.50
Premedia y media	428	833	94.63
Oficiales	246	638	159.35
Particulares	182	195	7.14
Universitaria	18	30	66.67
Oficiales	4	5	25
Particulares	14	25	78.57

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEC, 2011c.

Gasto por alumno

La Tabla 5 ofrece una perspectiva del coste promedio por alumno, según el nivel educativo, en los cursos académicos 2000, 2001 y 2009. En términos generales, en el año 2009 el coste promedio por alumno era de 1 mil 052.33 balboas,⁴ cifra que corrobora la pauta ascendente experimentada desde el año 2000, donde el coste promedio por alumno era de 651.48 balboas.

Tabla 5. Coste promedio corriente por alumno según nivel educativo. En balboas

Nivel educativo	2000	2001	2009
Coste por alumno	651.48	661.01	1,052.33
Preescolar y primaria	382.77	401.87	533.84
Premedia y media	645.15	650.09	1,043.65
Superior	1,195.50	1,253.33	2,127.27

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEC, 2011b.

Cabe destacar el incremento que ha experimentado el coste por alumno en la educación superior, que en 2009 alcanzaba 2 mil 127.27 balboas, frente a los 1 mil 195.50 del año 2000. Es decir, se ha incrementado en 8.66 por ciento el coste promedio anual por alumno. En los otros dos niveles educativos los incrementos anuales promedio han sido de 4.39 por ciento en preescolar y primaria, y de 6.96 por ciento en enseñanza premedia y media.

En la Tabla 6 se muestran los gastos efectuados por el gobierno para cada nivel educativo en el periodo comprendido entre los años 2000, 2001 y 2009. En el año 2009, el gobierno de Panamá invirtió en educación un total de 988 millones 757 mil balboas, una cifra muy superior a los 481 millones 21 mil balboas de gasto realizado en 2000. Se concreta, por lo tanto, un incremento anual en este periodo de 11.73 por ciento. Asimismo, en 2009 la educación preescolar y primaria supuso un gasto de 257 millones 834 mil balboas, cifra que pone a la cabeza este nivel educativo como centro del

gasto público en educación para la República de Panamá durante este año. El apartado de otros gastos también aumentó mucho en este periodo, alcanzando la cifra de 258 millones 617 mil balboas, con un incremento anual promedio de 27.38 por ciento, muy superior a los valores alcanzados en otras partidas del gasto en educación.

Tabla 6. Gastos efectuados por el gobierno en educación según nivel educativo. En miles de balboas

Nivel educativo	2000	2001	2009
Total	481,021	533,475	988,757
Preescolar y primaria	147,853	156,864	257,834
Premedia y media	123,427	154,839	237,188
Universitaria	114,368	123,203	202,037
Educación especial	9,121	11,033	23,440
Educación de adultos y alfabetización	11,599	12,560	19,641
Otros gastos	74,653	74,976	258,617

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEC, 2011b.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se han contrastado los principales indicadores en materia de educación de la República de Panamá con el resto de países latinoamericanos. Se observa que Panamá muestra un alto promedio de años de escolarización (11.2 años), ocupando el segundo lugar entre los países analizados, por detrás de Chile (11.3 años). Sin embargo, esta aventajada situación no perdura a la hora de analizar la posición de Panamá en materia de educación superior, en donde ocupa los últimos puestos: sólo un 4.3 por ciento de la población urbana posee estudios superiores y sus perspectivas futuras no son nada alentadoras, con porcentajes muy similares en la población joven. Este esquema se repite en los niveles de erradicación del analfabetismo, situándose la república panameña en una

4 Un balboa equivale a un dólar estadounidense.

posición intermedia respecto de los países más desarrollados de América Latina.

Los resultados sobre la educación en Panamá y su evolución durante la primera década del siglo XXI evidencian grandes mejoras educativas. Todo ello surge como fruto del importante esfuerzo realizado por el gobierno durante el periodo analizado, en el que se ha producido un incremento del gasto en educación de un 83.34 por ciento y se ha aumentado el número de escuelas abiertas en un 47.36 por ciento. A su vez, estas mejoras han conllevado un incremento en los años promedio de estudio de la población ocupada, pasando de 8.2 años en 2001 a 9.2 años en 2009, una reducción en la erradicación del analfabetismo de 2.5 puntos porcentuales y un crecimiento de 8 y 5 puntos porcentuales en la población con estudios secundarios y universitarios, respectivamente.

No obstante lo anterior, el análisis permite observar que, a pesar del incremento del gasto realizado por el gobierno en educación, persiste una distribución desigual donde las oportunidades escolares, sobre todo en el caso de las poblaciones más desfavorecidas como, por ejemplo, la población indígena, siguen mostrando desequilibrios. Su limitado avance en materia educativa en relación con el de la población de las áreas urbanas y las etnias

dominantes conlleva a que los resultados no sean los esperados. Cabe mencionar como dato alarmante la diferencia existente en el promedio de años de escolarización entre la población indígena y la no indígena de cinco años. En lo que respecta al análisis por sexo, es muy significativa la situación de desventaja de las mujeres indígenas, ya que 62.6 por ciento son analfabetas, frente a 35.77 por ciento de los hombres.

Aunque las inversiones adicionales en educación son importantes, con base en los datos disponibles se puede afirmar que el incremento de los recursos no constituye una medida suficiente por sí misma. Los actuales procesos educativos se enfrentan al importante desafío de superar la idea de que la equidad está asociada al logro de una mayor cobertura educativa. La realidad de la población indígena panameña evidencia la necesidad de políticas de desarrollo adaptadas a estos colectivos; esto es, el desarrollo de una planificación estratégica a largo plazo que tenga en cuenta la vigencia del analfabetismo entre las mujeres y por grupos de edad, de forma que se generalicen los procesos hacia todas las cohortes de edad, concretamente hacia los estratos más pobres de la sociedad, ayudándoles a que se promueva la tan necesaria movilidad social, especialmente en las poblaciones indígenas.

REFERENCIAS

- ARANCIBIA, Violeta (1997), "Factores que afectan el rendimiento escolar de los pobres", en Ernesto Cohen (ed.), *Revisión de investigaciones educacionales 1980-1995*, Santiago, SUR.
- CEPAL (2008a), *Panorama social de América Latina y el Caribe (2008)*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2008b), *Panamá. Pobreza y distribución del ingreso en el período 2001-2007*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas.
- "Conferencia Mundial de Educación Superior. Las nuevas dinámicas de la educación superior y de la investigación para el cambio social y el desarrollo" (2009), *Perfiles Educativos*, vol. XXXI, núm. 126, pp. 119-126.
- CORDERO, Teresita (2004), "Educación inicial en América Latina: situaciones y retos. Caso panameño", *Educación*, vol. 28, núm. 1, pp. 39-53.
- FREIRE, María y Gersán Garzón (1999), "La demanda de educación superior en Panamá de 1980 a 1993. Una aproximación cuantitativa", *Perfiles Educativos*, vol. XXI, núm. 85-86, pp. 72-89.
- GOROSTIAGA, Xavier (2000), "En busca del eslabón perdido entre educación y desarrollo", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 30, núm. 1, pp. 11-66.
- INEC (2009), *Encuesta de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censo*, Panamá, Contraloría General de la República de Panamá.

- INEC (2011a), *Estimaciones y proyecciones de la población total del país, por sexo y edad: años 1950-2050*, en: <http://www.contraloria.gob.pa/inec/cuadros.aspx?ID=030606> (consulta: 16 de diciembre de 2011).
- INEC (2011b), *Panamá en cifras 2005-2009*, en: <http://www.contraloria.gob.pa/inec/cuadros.aspx?ID=170304> (consulta: 19 de noviembre de 2011).
- INEC (2011c), *Situación cultural: educación*, en: <https://www.contraloria.gob.pa/inec/cuadros.aspx?ID=052004> (consulta: 26 de octubre de 2011).
- MARCHESI, Álvaro (2000), “Un sistema de indicadores de desigualdad educativa”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 23, pp. 135-163.
- MUÑOZ, Carlos y Alejandro Márquez (2000), “Indicadores del desarrollo educativo en América Latina y de su impacto en los niveles de población”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 2, núm. 2, pp. 77-97.
- OCDE (2010), *Trends Shaping Education*, París, OECD-CERI.
- REYMERS, Fernando (2000), “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 23, pp. 21-50.
- RIVERO H., José (2000), “Reforma y desigualdad educativa en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 23, pp. 103-133.
- ROGOFF, Bárbara (2002), *The Cultural Nature of Human Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- UNESCO-OREALC (2008), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*, Santiago de Chile, UNESCO-OREALC.