

UNA NUEVA VISION EN EDUCACION

**UN ESTUDIO SOBRE LA
EDUCACIÓN EN PANAMA**

DR.MARTIN KRAUSE



REALIZADO PARA GOETHALS CONSULTING

Embajada Británica
Fondo de Ciencias e Innovación
“A New Vision for Education: Market-Based
Alternatives to Improve Academic Performance”

Reporte Final

Realizado por Martín Krause, con la colaboración de Irene Giménez y Eloy Fisher

Marzo 28, 2016

Goethals Consulting Corp. ha preparado este Informe de acuerdo a la información obtenida en fuentes indicadas al final, para uso específico. Cualquier otra persona que use la información obtenida en este Informe, lo hará sin autorización y violando las leyes de derecho de autor. © 2016, Goethals Consulting Corp. Todos los derechos reservados.

INDICE

INVESTIGADORES

Martín Krause

Irene Giménez

Eloy Fisher

LA INICIATIVA EMPRENDEDORA EN LA EDUCACIÓN: UNA ALTERNATIVA MENOSPRECIADA

Si hay problemas, sigamos haciendo lo mismo

Los resultados hablan por sí mismos

Estructura de la educación estatal y privada

Matrícula Prescolar

Matrícula en Primaria

Matrícula en Pre Media

Matrícula en Pre Media

Matrícula en Educación Media

Matrícula Total

La educación privada en Panamá: una larga tradición

La educación “pública” de provisión privada

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

SUBSIDIOS A LA DEMANDA

VALES (VOUCHERS)

A FAVOR Y EN CONTRA

PROPUESTA FINAL

BIBLIOGRAFÍA

INVESTIGADORES

Martín Krause

Es profesor de Economía en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y es académico asociado al Cato Institute.

También es profesor de Análisis Económico y de Política Pública en la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE) en Buenos Aires, Argentina, y profesor visitante en la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala. Dirige el Centro de Investigación de Instituciones y Mercados (CIIMA) en ESEADE. El Dr. Krause es miembro de la Sociedad Mont Pelerin y el autor de numerosos libros y artículos de revistas académicas sobre derecho y economía. Sus artículos de opinión han aparecido ampliamente en la prensa latinoamericana.

Irene Giménez

La Lic. Giménez se recibió como abogada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina (1990). Realizó una maestría en Economía y Ciencias Políticas en el ESEADE Buenos Aires, Argentina (2000-2002). Cuenta con dos postgrados: Impactos de Internet sobre la Economía y el Derecho; E-commerce y E-government. También ha realizado una especialización en Comercialización y Marketing (1995-96) y otra en Inversiones Bursátiles y Financieras, en la Universidad y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Argentina (1999). Ha trabajado como consultora en diversas firmas internacionales, siendo su especialidad el análisis económico-legal en la formulación de políticas públicas y de viabilidad en proyectos de inversión. En su experiencia con el sector público ha sido parte del equipo de abogados asesores de la reforma constitucional argentina en 1994, comisión de derechos difusos. También como asesora legal en el Ministerio de gobierno de la provincia de Buenos Aires, Municipio de la Costa, Dirección de Compras Públicas. Asimismo se ha desempeñado como Ayudante de Trabajos Prácticos I de Política Económica y Políticas Públicas, en la Cátedra del Doctor Martín Krause, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina; Profesora ayudante en Economía Política, Cátedra Dr. Benegas Lynch, y ha realizado consultorías para diversas Fundaciones y Organismos Multilaterales orientados al sector público. Ha sido conferencista en la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho; en la Universidad de Quilmes, Argentina y en Panamá en conjunto con la Heritage Foundation. Los temas en los que se ha especializado son Políticas Públicas, Globalización, Comercio Internacional y efectos de Internet sobre la economía y el derecho. Ha publicado numerosos artículos en la prensa escrita, nacional e internacional y participado en diversos paneles radiales y televisivos. Miembro fundador de ISA Panamá, se desempeña profesionalmente como Gerente General de la empresa de consultoría Goethals Consulting, con sede en Panamá. Recientemente ha prologado el libro “Meditaciones para meditar”, del autor Alberto Benegas Lynch (h), publicado por Unión Editorial, 2012.

Eloy Fisher

Abogado y sociólogo egresado de la Universidad Católica Santa María La Antigua y la Universidad de Panamá, cuenta con estudios de maestría y postgrado en Administración de Empresas (USMA, 2006), Análisis de Riesgo Político, Economía y Finanzas (Universidad de Fordham, 2008) y es doctor en Economía (Macroeconomía y Econometría Aplicada) y en Ciencias Políticas (Política de EEUU) de The New School for Social Research. Ha publicado artículos de investigación en revistas especializadas como Cambridge Journal of Economics, Revista Problemas del Desarrollo, Review of Political Economy, Revista Colombiana de Sociología, Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, Latin American Perspectives y Quarterly Journal of Austrian Economics, documentos de trabajo para la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa y la Fundación Friedrich Ebert, y artículos de opinión a nivel local e internacional. Se ha desempeñado como consultor de Transparencia Internacional, como agregado diplomático ante Naciones Unidas, investigador y docente universitario en universidades locales y en EEUU.

LA INICIATIVA EMPRENDEDORA EN LA EDUCACIÓN: UNA ALTERNATIVA MENOSPRECIADA

Muchos creen, y entre ellos buena parte de los dirigentes políticos, que el sector privado cumple un papel menor en el ámbito de la educación ya que suponen que ésta se ocupa principalmente de atender a las élites o a las clases medias, pero no a los pobres. Quienes afirman preocuparse por la provisión de la educación para los pobres, centran toda su atención, como trataremos de mostrar en estas páginas, en las políticas públicas, en la acción del Estado y en la gestión de las escuelas estatales, y prestan poca atención a la acción voluntaria, permitiendo tan solo un pequeño espacio para el papel de la educación “privada”, la cual es también “pública”, ya que se dirige a atender las necesidades del “público” tanto como la educación estatal.¹ Aunque se acepta a regañadientes que la calidad de la educación privada para las elites es superior a la que puede obtenerse en las escuelas estatales, esto no se extiende a las escuelas privadas que proveen servicios para las clases medias o los más pobres.² Se presume que la principal preocupación de éstas es el lucro y no la satisfacción de los padres y alumnos aunque sea esto, en definitiva, lo que luego garantiza la rentabilidad necesaria para seguir operando. Por eso, cuando se piensa en esta educación se demanda una puntillosa regulación y supervisión, que termina ahogando la actividad.

Esta subestimación de la capacidad del sector privado, consciente o no, aparece en los principales documentos públicos referidos al área. Por ejemplo, el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 considera las prioridades estratégicas del país, entre las cuales destaca, correctamente, como motores de la economía panameña a la logística y el transporte, la agricultura y el turismo y como objetivos la dotación de agua potable a toda la población durante las 24 horas del día y la eliminación de las letrinas de más de 300 mil hogares para mejorar la calidad de vida de más de un millón de panameños (p. 3). Y a continuación:

“Otra de las prioridades de la actual administración dentro del plan de acción

gubernamental es crear un sistema educativo de excelencia con educación bilingüe de calidad en todas las escuelas públicas, incrementando la beca universal, fortaleciendo la educación vocacional, dando impulso a los sectores de mayor crecimiento...”

La mención a las escuelas “públicas” (o más bien estatales) es correcta ya que son las que se encuentran bajo la administración directa del Estado, pero, como trataremos de mostrar en este trabajo, la nación panameña es atendida en términos de educación tanto por el sector estatal como por el sector privado.

Y pese al énfasis en la educación estatal, compartido por sucesivos gobiernos durante décadas, los resultados siguen siendo desalentadores tal como el mismo Estado reconoce. Dice el Plan Estratégico: “En Panamá, pese al aumento en el gasto en educación en los últimos años, **las debilidades en materia educativa y desarrollo del capital humano persisten** y constituyen uno de los más importantes limitantes para la equidad, la competitividad y el pleno desarrollo productivo y social del país” (p. 95).

Se reconocen ciertos avances cuantitativos pero de baja calidad: “Panamá muestra avances recientes en materia educativa, particularmente en cobertura de la educación preescolar, premedia, mejorando los niveles de permanencia en el sistema de la población en edad escolar. **Sin embargo, los aspectos relacionados con la calidad educativa y la igualdad de oportunidades no han llegado a los mismos resultados**” (p. 96).

El énfasis de las políticas públicas dirigidas hacia la educación ha estado siempre sesgado hacia la cantidad y no la calidad, siendo ésta la realmente importante para la construcción de lo que se denomina “capital humano”. Más que las tasas de cobertura, de asistencia o los años de escolaridad, lo que verdaderamente hay que medir y considerar son los conocimientos y las habilidades incorporadas en el proceso educativo. Eric A. Hanushek, de Stanford University y Ludger Woessmann, de la Universidad de Munich señalan, por ejemplo, que la diferencia de resultados alcanzados por los países asiáticos respecto a los latinoamericanos se explica más por los niveles de educación alcanzados en lectura y matemática que por los años de asistencia a la escuela (Hanushek & Woessmann, 2015).

La mención a mejoras en la matrícula de la educación preescolar y pre-media se corresponde con los datos oficiales, como se verá más adelante. La ausencia de

mención en ese párrafo de la educación primaria se debe a que la matriculación ha caído en este nivel, sobre el cual se reconoce, además, una caída de su calidad:

“Sin embargo, a pesar de importantes avances, **Panamá no ha logrado superar las deficiencias en la calidad de la educación primaria.** Se requiere particularmente fortalecer la enseñanza de las asignaturas de español y matemáticas, básicas para la adquisición de conocimientos, que son las materias en las cuales los alumnos de primaria muestran las mayores deficiencias” (p. 97).

En cuanto a la Educación Pre-Media y Media dice: “En los niveles de pre-media y media, en el lado positivo vemos que, de acuerdo a la medición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (Informa sobre el Desarrollo Humano 2013), el 62,1% de la población ha completado la escuela secundaria... **No obstante, al igual que en el nivel anterior, la calidad de la educación es un problema grave,** particularmente en las materias básicas de español, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales, y es especialmente preocupante el bajo dominio de los estudiantes en los ámbitos de la lectura, la escritura y la comprensión. **La baja calidad de la educación impartida en el nivel primario, resulta en una base muy débil para los aprendizajes en este nivel**” (p. 98).

El Banco Mundial (2012) confirma esto:

“El importante logro de Panamá en cuanto a años de educación no se refleja en la calidad de los graduados. El logro educativo de Panamá es cercano al promedio de los países desarrollados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); no obstante, la calidad de la educación en el país según la medición del PISA de 2009 está 150 puntos por debajo del promedio de la OCDE. Las estimaciones indican que un año de escolaridad debería aumentar el puntaje del PISA en 50 puntos. Por lo tanto, teniendo en cuenta la calidad, los años de escolaridad en Panamá no estarían cerca de los 11 sino de los 8” (p. 30).³

Los síntomas de la educación estatal son evidentes. En el nivel de enseñanza superior, por ejemplo, donde el costo por alumno universitario es el doble del costo promedio por estudiante en los demás niveles, la realidad es que “la mayor parte del presupuesto está destinado a gastos de operación, con menos del 10%

disponible para gastos de inversión” (p. 98).⁴

Si hay problemas, sigamos haciendo lo mismo

Se reconocen los problemas pero se vuelve a insistir en la esperanza de una mejor gestión de un sistema que es, en su naturaleza, ineficiente. Así, por ejemplo, se hace mención a la necesidad de lograr una mejor gestión, moderna. Los objetivos que el Plan Estratégico plantea para el sector son:

- “En primer lugar, mantener los logros actuales de cobertura y profundizar su alcance. Especialmente se focalizarán acciones sobre los grupos de población que presentan problemas de acceso por razón de su localización geográfica, su identidad étnica o su estrato socioeconómico.
- En segundo lugar, mejorar la calidad de la enseñanza que se imparte, asegurando la elevación del nivel académico a todos los ámbitos mediante la introducción de nuevas tecnologías, la capacitación permanente de docentes y el establecimiento de un sistema de evaluación y supervisión que permita conocer donde se encuentran los déficits en la transmisión y acumulación de conocimiento.
- En tercer lugar, conseguir la articulación de todo el sistema educativo, de forma que se complementen los distintos ciclos formativos. En este caso, es especialmente importante la relación que debe existir entre la educación básica, la educación superior y la formación técnica-vocacional” (p. 100)

La mención a las mejoras de calidad, la gestión y la articulación son una constante en los análisis sobre la educación estatal, no solamente en Panamá. La calidad es un elemento esencial de este servicio y la capacitación de los docentes es su componente básico, pero el sector público, enfrentado muchas veces con organizaciones sindicales que privilegian el status quo, no logra una gestión eficiente:

“Es necesario lograr una gestión moderna, descentralizada y eficiente. Para ello es indispensable la modernización de los sistemas de administración de recursos humanos, de administración del mantenimiento, de recolección, manejo y seguimiento de la información general y de las estadísticas e indicadores del sistema educativo”.

El problema es, por supuesto, de alta complejidad, ya que nunca es sencillo gestionar una organización con cientos de unidades de servicio y miles de empleados. No lo es tampoco para ninguna empresa privada de magnitud, las cuales se enfrentan incluso al problema de tener su organización dispersa por distintos países, con distintos sistemas jurídicos, monetarios, con distintas culturas y tradiciones. Pero esas grandes organizaciones han comprendido la necesidad de la descentralización, de la delegación de funciones y capacidad de decisión, de la concentración en los objetivos esenciales y la contratación de aquellos que son, en definitiva, auxiliares, para alcanzar ciertos objetivos. Poco o nada de eso se encuentra en un sistema estatal centralizado, jerárquico, cerrado a la competencia y bloqueado a la innovación y el cambio.

Esa estructura centralizada, creada con el objetivo de generar economías de escala y mejorar la organización de la educación a nivel nacional, curiosamente, o tal vez no tanto, termina sin lograr coordinación entre sus partes: “Cada entidad funciona de manera aislada sin la adecuada ^{Página 8} coordinación, articulación y vinculación, resultando en duplicidad de acciones, pérdida de recursos, y esfuerzos diluidos” (p. 102).

No es una estructura pequeña: el Ministerio de Educación (MEDUCA) es la agencia estatal con mayor número de empleados, 56.418, una cuarta parte de todos los empleados públicos.⁵

Esa estructura tampoco es flexible a la hora de reaccionar ante los acelerados cambios que se producen en la sociedad moderna: “En este sentido, el marco legal e institucional afecta la oferta de servicios de formación. Las reglas para la aprobación de nuevas carreras a nivel universitario hacen que el tiempo que transcurre entre la detección de una nueva necesidad y la graduación del primer egresado sea de aproximadamente 7 años ya que la aprobación de una nueva carrera toma de 2 a 4 años. Esta realidad limita significativamente la respuesta que puede darse a las demandas del mercado” (p. 102).

Este es un rasgo característico de la actividad emprendedora que se desarrolla en el ámbito del mercado: la capacidad que tiene el emprendedor de anticipar las necesidades del mañana y asumir el riesgo de llevarlo adelante. El mercado no está exento de “planificación”, ya que los emprendedores son quienes planifican la oferta futura, pero lo hacen en forma descentralizada, en forma de distintos planes que aprovechan el conocimiento disperso y verifican entonces su

viabilidad. A diferencia de la política pública, el mercado no somete a toda la población a un ensayo en particular, llevando a todos al éxito o, la mayor parte de las veces, al fracaso; el mercado genera decenas de experimentos de los cuales se aprende y los consumidores seleccionan aquellos que mejor se adaptan a sus necesidades. Esto es particularmente cierto en el ámbito de la educación actual, cuando la tecnología y los servicios en red están revolucionando las metodologías para la enseñanza.

Un sistema que desde hace décadas hace profesión de fe de su misión en favor de los más pobres y necesitados, no llega a alcanzar esos objetivos después de haber destinado recursos millonarios. Se reconoce, por ejemplo, que estos sectores, particularmente los indígenas, reciben el peor servicio, y no es de extrañar que obtengan los peores resultados. Dice el Plan Estratégico (2014): “Las escuelas indígenas oficiales obtuvieron los resultados más bajos en todas las asignaturas evaluadas”.

Los resultados hablan por sí mismos

Todo ese reconocimiento de las falencias de la educación estatal y de los resultados que se obtienen con la planificación estatal de la educación, se produce sin reconocer el papel que cumple el sector privado y los mejores resultados que obtiene.

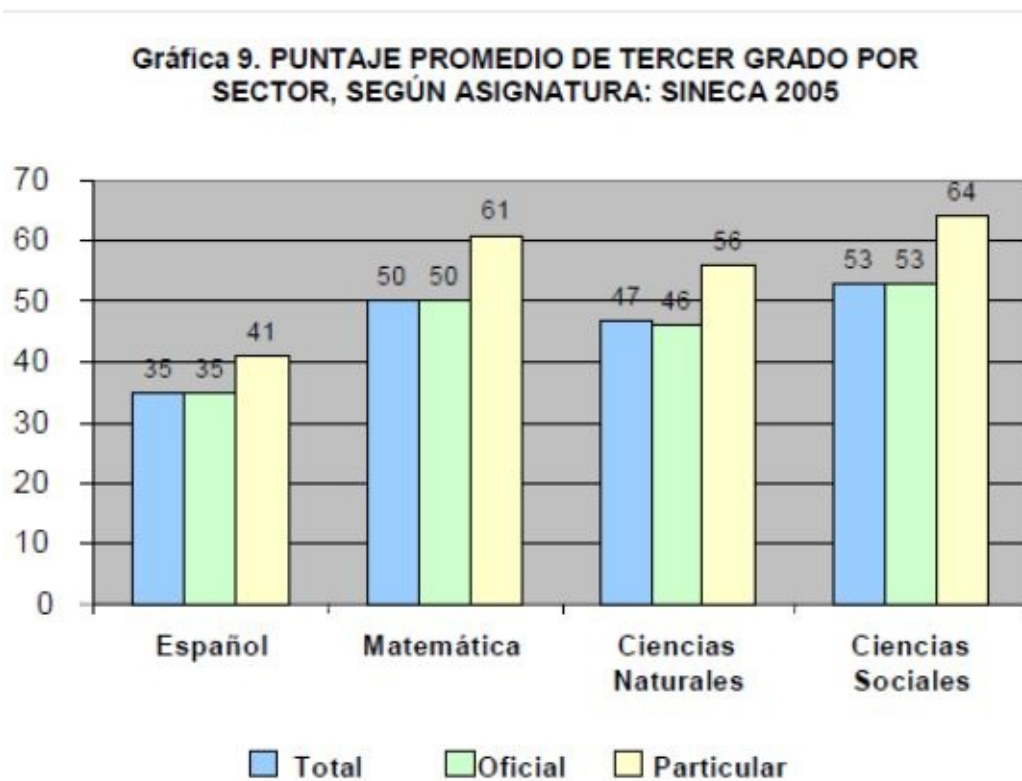
En el documento “Informe de Revisión Nacional de Educación para Todos (EPT) 2015”⁶ se analiza el estado de la educación en el país y el cumplimiento de compromisos asumidos con la UNESCO en el año 2000, objetivos que incluyen la extensión de la cobertura educacional y el mejoramiento de sus aspectos cualitativos, pero no se menciona el aporte del sector privado. Así, por ejemplo, en cuanto a la educación preescolar se dice: “Los sectores que están proporcionando activamente atención de la primera infancia en nuestros países son el Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación Inicial, los Centros de Orientación Infantil y Familiar Institucionales, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Cruz Roja” (p. 16).

Ninguna mención se hace a las iniciativas privadas, que se comentarán más abajo. Algo se menciona de pasada sobre la participación de los padres en distintas iniciativas donde el Estado no ha llegado: “Entre las estrategias puestas en marcha por instituciones se mencionan: Ministerio de Educación, liderando la creación del primer currículo oficial orientado a la educación de los niños y niñas desde el nacimiento hasta los 3 años, el funcionamiento de programas no formales como los Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI) y Educación Inicial en el Hogar (EIH), los cuales ofrecen atención a los niños y niñas que viven en comunidades urbanomarginales, rurales e indígenas donde no existe un jardín de infancia para darles una respuesta educativa, y la educación preescolar formal ofrecida en las dependencias oficiales y particulares a nivel nacional estimulando el desarrollo óptimo de las capacidades físicas, emocionales y mentales de los niños de 4 y 5 años” (p. 17).

En 2005, MEDUCA realizó una evaluación de los resultados académicos con el nombre de SINECA, por medio de la cual se tomaron 99,687 pruebas en todo el país, en los niveles 3º, 6º, 9º y 12º, sobre las materias Español, Inglés, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. El puntaje promedio obtenido fue de 43,2 en Español, 46,8 en Matemática, 48,7 en Ciencias Naturales, 48,3 en Ciencias Sociales y 53,1 en Inglés; sobre cien, con un

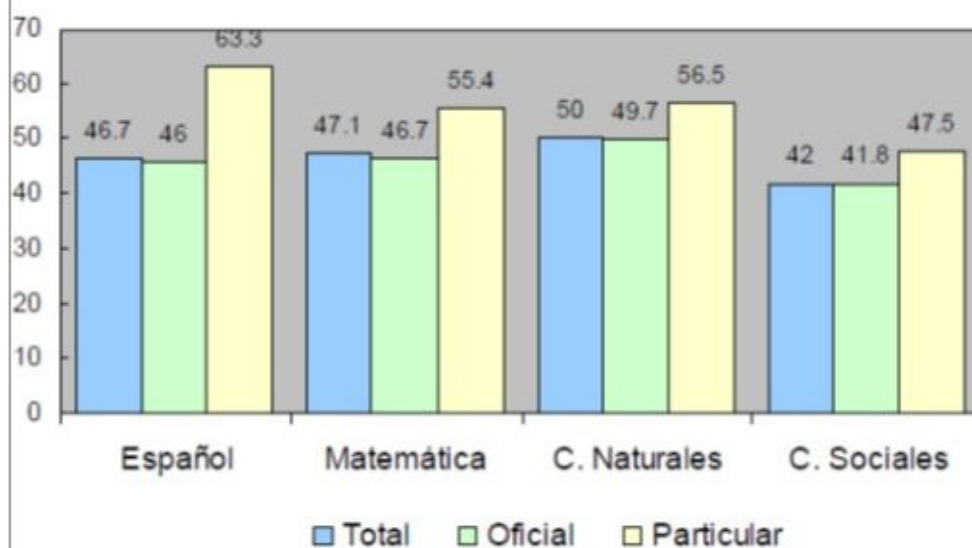
porcentaje mínimo aceptable de 60 (Informe Sineca, 2007, p. 25).

En todos los casos, los resultados obtenidos en las escuelas privadas superan a los de las escuelas estatales, salvo en el duodécimo grado del Bachillerato en Ciencias.⁷ Como muestra un botón, en Tercer Grado, los resultados en Español fueron de 41 para las privadas y 35 para las estatales; en Matemática: 61 a 50; en Ciencias Naturales: 56 a 46; en Ciencias Sociales: 64 a 53.

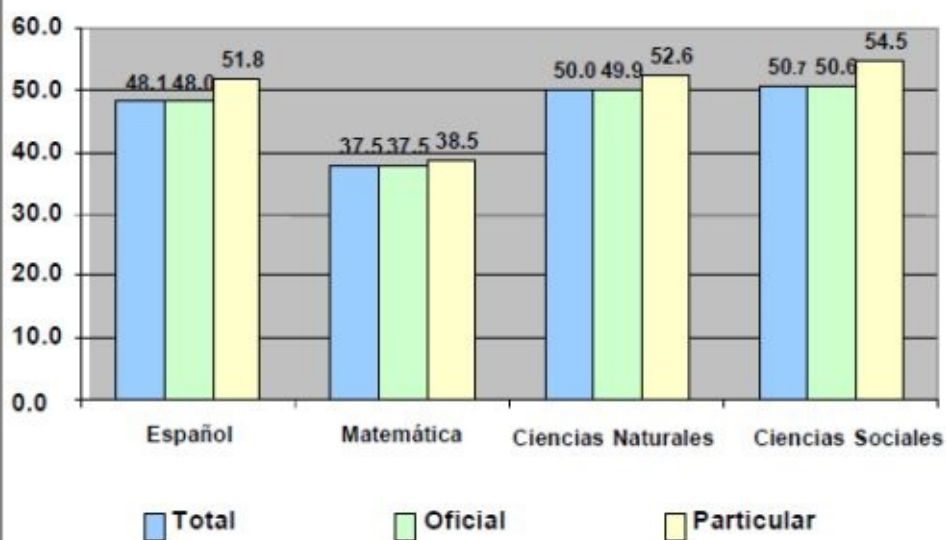


Los gráficos siguientes nos muestran los resultados para distintos grados:

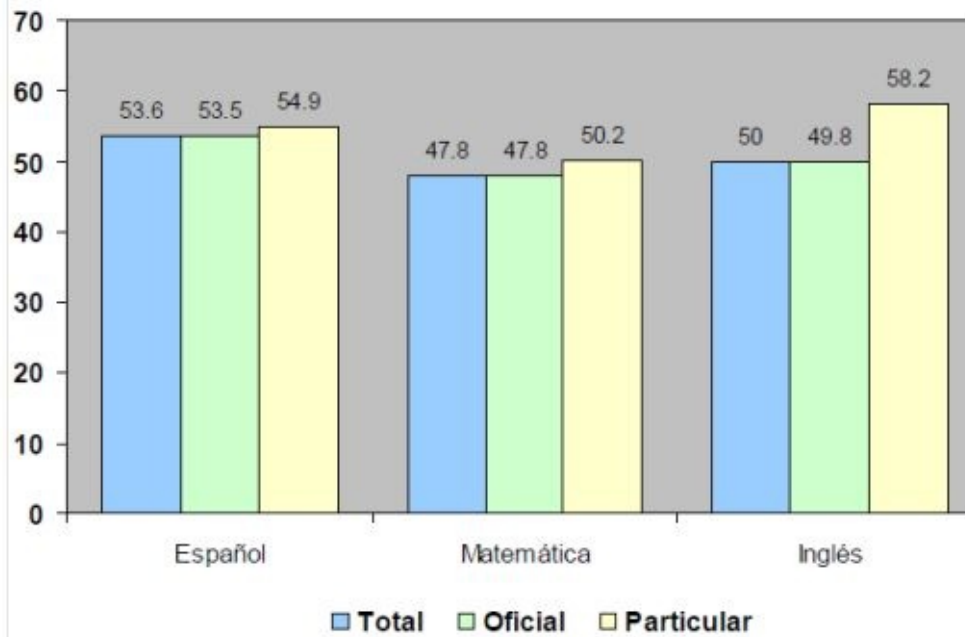
Gráfica 10. PUNTAJE PROMEDIO DE LAS PRUEBAS DE LOGROS DE SEXTO GRADO POR SECTOR Y ASIGNATURA: SINECA 2005



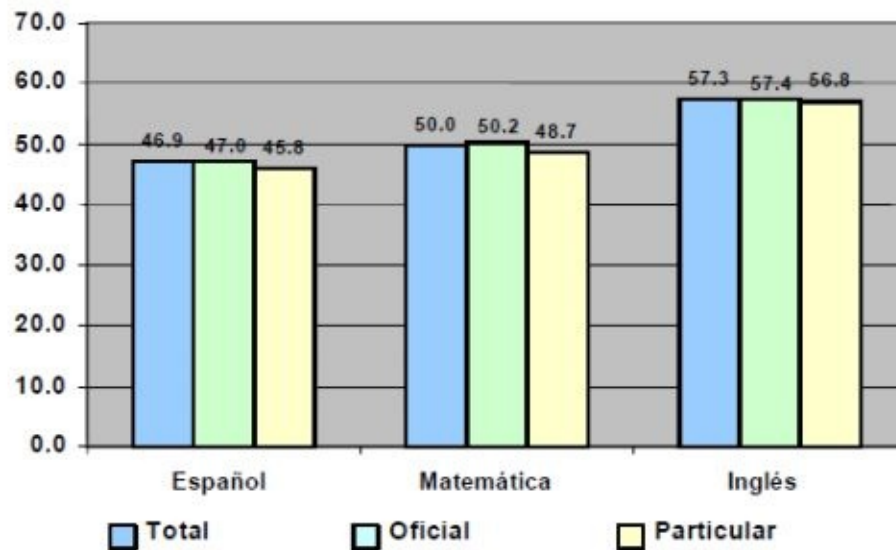
Gráfica 11. PUNTAJE PROMEDIO DE NOVENO GRADO POR SECTOR, SEGÚN ASIGNATURA: SINECA 2005



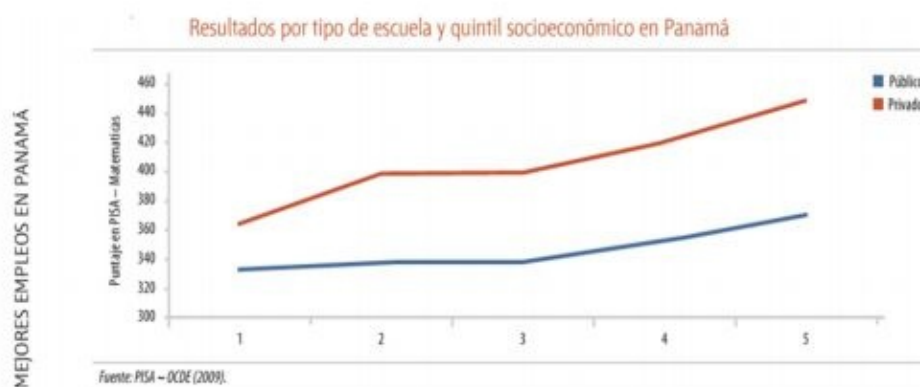
Gráfica 13. PUNTAJE PROMEDIO DE LAS PRUEBAS DE LOGROS DE DUODÉCIMO GRADO DE BACHILLERATO EN COMERCIO POR SECTOR Y ASIGNATURA: SINECA 2005



Gráfica 12. PUNTAJE PROMEDIO DE DUODÉCIMO GRADO, DE BACHILLERATO EN CIENCIAS POR SECTOR, SEGÚN ASIGNATURA: SINECA 2005



Ahora bien, suele plantearse que no es correcta la comparación entre escuelas estatales y privadas porque ya existe un sesgo en las segundas, en el sentido de que atraen alumnos de los sectores de más altos ingresos de la población, que tienen más oportunidades de obtener mejores resultados por el apoyo y la formación que traen de su entorno, algo de lo que carecen los sectores más pobres. Sin embargo, esta diferencia en los resultados entre escuelas estatales y privadas se da en todos los niveles de ingresos., que se expresa de forma gráfica en la siguiente figura: en gráfica:



Así lo informa el Banco Mundial (2012, p. 39):

“Finalmente, las escuelas privadas tienen un mejor desempeño que las escuelas públicas, lo que significa que existen serias preocupaciones vinculadas con la capacidad del sector público para la gestión educativa. En las escuelas privadas que tienen alumnos del quintil socioeconómico más pobre, los estudiantes obtienen resultados similares a los del quintil más rico que asiste a escuelas privadas. Aun cuando este tema requiere mayores investigaciones (ya que las familias con una mayor preferencia por la educación pueden autoseleccionarse hacia las escuelas privadas), es imperativo evaluar las diferencias en la gobernanza educativa en los distintos sistemas”.

Nótese la conclusión del organismo internacional: no solamente las escuelas privadas muestran mejores resultados que las estatales, sino que además, contra toda creencia general, las escuelas privadas muestran menos diferencias que las estatales según el nivel socioeconómico”.

Estos resultados son confirmados por las últimas pruebas TERCE. Nuestro equipo analizó los datos primarios de las pruebas tomadas para ese operativo internacional de evaluación y clasificó los resultados según el tipo de escuela, estatal o privada, y su localización, urbana o rural. Los resultados son los siguientes:

PRUEBAS TERCE - Lengua - Tercer grado		
Tipo de Escuela	Cantidad de Pruebas	Promedio
Estatal rural	1748	1,661327
Estatal urbana	455	1,914474
Privada rural	16	2,352941
Privada urbana	1061	2,725989

Allí pueden observarse los resultados para las pruebas de Lengua en el tercer grado en los cuatro tipos de escuelas y la cantidad de pruebas que se tomaron en cada categoría. Los resultados fueron clasificados por los evaluadores dentro de cuatro categorías, siendo I la más baja y IV la más alta. Convertimos esa clasificación en un rango de 1 a 4 para poder obtener un promedio de las calificaciones, que es el que se presenta en el cuadro. Como puede observarse, las escuelas privadas, tanto rurales como urbanas, muestran resultados superiores a las escuelas estatales comparables. La diferencia es notoria e importante

PRUEBAS TERCE - Matemática - Tercer grado		
Tipo de Escuela	Cantidad de Pruebas	Promedio
Estatal Rural	1807	1,402878
Estatal Urbana	538	1,621521
Privada Rural	16	1,764706
Privada Urbana	1050	2,275928

En el caso de Matemática, los promedios son más bajos en todos los casos, no

obstante lo cual, las diferencias se mantienen. El promedio de las pruebas tomadas en una escuela privada rural supera incluso el promedio de las tomadas en las escuelas estatales urbanas, pese a que en todos los casos los promedios de las escuelas rurales en general, son menores que los que se obtienen en las escuelas urbanas.

PRUEBAS TERCE - Lengua - Sexto grado		
Tipo de Escuela	Cantidad de Pruebas	Promedio
Estatales rurales	1859	1,842388
Estatales urbanas	582	2,091065
Privadas rurales	13	2,357143
Privadas urbanas	1030	2,735209

En este segundo cuadro vemos los resultados también para Lengua, pero en sexto grado. La superioridad de los resultados de las escuelas privadas se mantiene, los resultados de las escuelas estatales mejoran levemente, pero siempre a importante distancia.

PRUEBAS TERCE - Matemática - Sexto grado		
Tipo de Escuela	Cantidad de Pruebas	Promedio
Estatales rurales	1758	1,260523
Estatales urbanas	607	1,345395
Privadas rurales	13	1,571429
Privadas urbanas	1032	1,903195

En cuanto a los resultados para Matemática, son más bajos para todas las categorías, aunque las diferencias se mantienen, con una diferencia entre el

promedio de la escuela privada rural y el promedio de las escuelas estatales urbanas aún mayor que el que se comentara para tercer grado.

PRUEBAS TERCE - CIENCIAS - Sexto grado		
Tipo de Escuela	Cantidad de Pruebas	Promedio
Estatal Rural	1889	1,522222
Estatal Urbana	625	1,732026
Privada Rural	13	2,285714
Privada Urbana	1041	2,337209

Por último, los resultados para Ciencias muestran la misma superioridad de las escuelas privadas sobre las estatales, confirmando los resultados de las pruebas SINECA 2005 a este nivel.

Un informe del CONACED (2008) señala como “principales problemas críticos que afectan la calidad de los aprendizajes” a: ineficiente sistema de supervisión, faltan estándares de calidad, políticas curriculares con contenidos recargados, no actualizados, limitada formación profesional del docente y falta de un sistema permanente de actualización y poco acceso a libros de texto básicos (p. 29). Comenta el informe:

“Los resultados obtenidos en las pruebas nacionales de logros del año 2005 que dieron origen a la recomendación, y los de las pruebas internacionales SERCE, realizadas en 2007, son preocupantemente bajos y no son comparables con estándares internacionales” (p. 31).

Entre las debilidades, se menciona la ausencia de estándares para las pruebas de logros en materias básicas y las evaluaciones realizadas no son comparables entre sí por falta de estándares, no hay coordinación efectiva en las tres fases del proceso educativo: currículo, capacitación y evaluación; no hay mecanismos de coordinación al interior del Ministerio, no hay una estructura técnica apropiada y no hay planes de mejoramiento en función de las pruebas de logros (p. 33).

En cuanto a la gestión, señala el informe de CONACED (p. 96): “No cabe duda

de que el modelo vertical de gestión actual no resuelve los grandes desafíos que hoy agobian a nuestro sistema educativo; por ende, urge ‘poner la casa en orden’. No es posible atender las nuevas exigencias de la educación con un modelo de gestión que concibe el cambio de arriba hacia abajo, lo que incentiva la mediocridad y cercena la innovación, la eficiencia y la calidad”.

En relación a la Educación Media, el informe de una consultora del MEDUCA (Cheng, 2008) concluye que:

- “6. La Educación Media no ofrece una educación empresarial, ni desarrolla en los jóvenes una cultura emprendedora.
- 7. Durante los años de formación, los estudiantes no han podido desarrollar las competencias necesarias en las áreas de: comunicación y lenguaje, pensamiento lógico, resolución de problemas, elaboración de proyectos y manejo de la información.
- 8. También presenta debilidad en el manejo de las herramientas informáticas.
- 9. Según los propios estudiantes, la mayor debilidad se manifiesta en innovar procesos, aplicar procedimientos o métodos.
- 10. La actual educación que reciben los estudiantes de educación media no responde a los requerimientos tanto para continuar estudios superiores como para insertarse en el campo laboral en un empleo de calidad, ya que el contexto demanda mejores calificaciones y competencias básicas.”

Comentarios de este tipo, perspicaces y acertados en su diagnóstico, abundan en todo documento oficial sobre la educación, que ya no presentaremos más aquí para no abrumar al lector.

Este diagnóstico también es confirmado por instituciones privadas. La organización civil Unidos por la Educación comenta (2013, p. 6): “De 2000 a 2010 se registran aumentos en las tasas netas de matrícula para todos los niveles de enseñanza. Sin embargo, se evidencia una incapacidad para mantener a los/as alumnos en el sistema educativo, ya que en el primer nivel de enseñanza la matrícula neta es del 96,8% y disminuye en la medida en que se pasa a la siguiente etapa educativa (68,9% en educación media y premedia y 45,7% en la educación superior, en el 2010). En términos generales, esta situación implica que un 52% de los estudiantes de primaria no se matricula en la universidad,

perdiendo una valiosa oportunidad para asegurarse un futuro con mayor bienestar.”

“Las comarcas indígenas, con apenas 3,5 años en promedio de escolaridad y Darién con 5,5 años, tienen los peores niveles. En estas áreas, la inmensa mayoría ni siquiera culmina la escuela primaria. La falta de educación primaria completa coloca a estas áreas en mayor vulnerabilidad de pobreza y exclusión, ya que durante los cuatro o cinco años de primaria se adquieren los conocimientos en lecturas, escritura y cálculos” (p. 7).

“Es preocupante observar los resultados decepcionantes obtenidos en las diversas pruebas encaminadas a medir la calidad de la educación en las que participan estudiantes panameños (SERCE y PISA), así como las pruebas de logro locales y en los resultados académicos de los estudiantes, lo cual apunta a la urgente necesidad de lograr una mejora del sistema educativo” (p. 7)

El informe señala que en las pruebas PISA de lectura, matemáticas y ciencias naturales para alumnos de quince años, Panamá quedó entre los cuatro países con peor desempeño, y en las pruebas SERCE para alumnos de primaria, se ubicó por debajo del promedio latinoamericano.

A pesar de estos resultados deficientes del gasto público en educación, esta misma organización civil (Unidos por la Educación), concluye que se hace necesario incrementar el gasto público en forma significativa (p. 9). Como principal indicador para señalar el compromiso que tiene un país con la educación, se considera la relación entre gasto público/PIB, a pesar de sus deficiencias. Podrá ser un indicador relativo acerca de la prioridad que otorga el Estado a ese gasto, pero no toma en cuenta la inversión y la dedicación que el sector privado, las escuelas privadas, las organizaciones civiles y religiosas y las familias aportan para la educación de sus hijos. Como se mostrará más adelante, toda la actividad de las escuelas privadas y todo el esfuerzo de, por ejemplo, las madres-maestras, no forma parte del indicador gasto público en educación como porcentaje del PIB.⁸

Un informe más reciente de UNESCO (SERCE es el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, TERCE es el tercer estudio de la misma serie), es comentado por la prensa:

“Persisten las deficiencias en materias como español, matemáticas y ciencias

naturales en el sistema educativo panameño. Así lo demuestran los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce) de la Oficina Regional de Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (Unesco) para América Latina y el Caribe. Este estudio evalúa los logros de aprendizaje en la educación básica en 15 países latinoamericanos. Las pruebas fueron aplicadas a más de 67 mil estudiantes de tercero y sexto grado en las áreas ya mencionadas. El informe, publicado recientemente (9/9/15) de manera parcial por el Ministerio de Educación (Meduca), señala que Panamá no pudo alcanzar los niveles promedios de los países de la región, calculados en 700 puntos en cada una de las materias evaluadas. Por ejemplo, en las pruebas de español se alcanzó 670 puntos y en matemáticas 664 en los terceros grados, mientras que en los sextos grados, en español se obtuvo 650 puntos, en matemáticas 644 y en la de ciencias naturales, aplicada solamente en los sextos grados, se logró un puntaje de 675.”⁹

En el TERCE, cuyos resultados han sido dados a conocer recientemente, Panamá muestra resultados por debajo de la media regional, en este caso toda América Latina, en Lectura de 3º y 6º grados, Matemáticas de 3º y 6º grados y Ciencias Naturales de 6º grado. Solamente se alcanza el promedio regional en Escritura de 3º y 6º grados.

En una situación que es similar a la de muchos otros países, los docentes agremiados han obtenido muchas “conquistas” pero éstas no han generado los incentivos correctos para mejorar su calidad y dedicación. Así lo describe el informe de Unidos por la Educación: “Un educador de primaria que inicia su carrera docente a los 18 años de edad, si es permanente, pudiera laborar por muchos años, sin actualizarse y con el cargo asegurado. La situación es peor en el caso de la Universidad de Panamá, donde gran parte de los profesores al ganarse la cátedra, no tienen mayores incentivos para mejorar sus aprendizajes, actualizarse o desarrollar investigaciones, y lo que es peor, no preparan adecuadamente a los estudiantes”(p. 31).

En verdad, la evaluación y el programa de incentivos de los maestros está basado en el conocido sistema de “puntaje”, que pone énfasis en la adquisición de conocimientos en áreas afines a su especialidad, ubicando al docente en un ‘ranking’ cuya posición le brindará más oportunidades para obtener luego algún cargo. Este tipo de incentivos es utilizado en muchas organizaciones ya que promueve la capacitación y la actualización del personal (si es que los cursos o

actividades que realizan efectivamente lo logran), pero como un elemento complementario y no central. Esto es así porque lo importante es medir el desempeño, los resultados obtenidos, en este caso, la formación transmitida a los alumnos. La propia preparación del docente es un elemento indirecto para suponer dicha contribución, ya que un docente bien formado tiene más capacidad para educar, pero no garantiza la dedicación y los esfuerzos necesarios para hacerlo y menos aún la obtención de ciertos resultados. Si tomamos en cuenta los resultados de las pruebas de evaluación antes mencionadas, pareciera que los incentivos que reciben los docentes no están correctamente alineados con los objetivos de calidad y resultados que se pretenden alcanzar. Por ejemplo, en las evaluaciones realizadas por SINECA (2005), una de las principales variables asociadas a las causas percibidas por los estudiantes sobre los resultados obtenidos es que el docente “no devuelve ejercicios corregidos”. Esto mismo aparece en las demás materias evaluadas. Por ejemplo, en el caso de matemáticas de sexto grado: “Los estudiantes que no reciben los ejercicios calificados tienen una disminución en sus puntajes de 5.3 con respecto a los que sí reciben sus ejercicios calificados” (p. 154).

Estructura de la educación estatal y privada

El papel del Estado en la educación se basa en disposiciones de distinto orden, comenzando por las de nivel constitucional. Así, la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, establece las disposiciones en materia de educación en el Título III.

Derechos y Deberes Individuales y Sociales. Capítulo 5º: Educación. Esta sección recoge los artículos 91 a 108, cubriendo aspectos comunes tales como el derecho a la educación, la dirección estatal y la participación de los padres ¹⁰ (art. 91), la finalidad de formar una conciencia nacional (art. 93), su gratuidad en los niveles preuniversitarios (art. 95), la elaboración y aprobación estatal de los planes de estudios, los programas de enseñanza y los niveles educativos (art. 96), el reconocimiento estatal de títulos académicos y profesionales (art. 99), la autonomía de la Universidad Oficial de la República (arts. 103, 104 y 105), la educación especial (art. 106), la educación religiosa (art. 107) y la educación de grupos indígenas (art. 108).

En relación a la participación de la educación privada, se destacan:

“ARTÍCULO 94. Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos.

La educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas.

Los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión o la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores.

La Ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular.”

“ARTÍCULO 101. La Ley podrá crear incentivos económicos en beneficio de la educación pública y de la educación particular, así como para la edición de obras didácticas nacionales.”

“ARTÍCULO 102. El Estado establecerá sistemas que proporcionen los recursos adecuados para otorgar becas, auxilios u otras prestaciones económicas a los estudiantes que lo merezcan o lo necesiten. En igualdad de circunstancias se preferirá a los económicamente más necesitados.”

Por último, hay una referencia al sector privado, pero en este caso como una obligación, no como un derecho:

“ARTÍCULO 98. Las empresas particulares cuyas operaciones alteren significativamente la población escolar en una área determinada, contribuirán a atender las necesidades educativas de conformidad con las normas oficiales y las empresas urbanizadoras tendrán esta misma responsabilidad en cuanto a los sectores que desarrollen.”

Sin embargo, si bien son estos los artículos que hacen referencia directa a la educación, no son los únicos que se relacionan con ella. Como bien señala Bennett Novey (2011), también es importante el artículo 59 sobre la patria potestad, la cual es definida como “el conjunto de deberes y derechos que tienen los padres en relación con los hijos”, tales como la obligación a “alimentar, educar y proteger a sus hijos para que obtengan una buena crianza y un adecuado desarrollo físico y espiritual, y éstos a respetarlos y asistirlos”; pero luego establece un difuso concepto de regulación de este instituto legal “de acuerdo con el interés social y el beneficio de los hijos”. El artículo 49 hace mención a que “el Estado reconoce y garantiza el derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad, información veraz, clara y suficiente sobre las características y el contenido de los bienes y servicios que adquiere; así como la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. La Ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, su educación y los procedimientos de defensa del consumidor y usuario, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la transgresión de estos derechos.” Pero, dados los resultados y las evaluaciones que el mismo Estado ha realizado sobre la educación que brinda, no parece estar cumpliendo con el contenido de este artículo. Algo similar podría decirse de la obligación impuesta al Estado en el artículo 56: “El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales.”

Por otra parte, la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, modificada por la Ley

34 de 6 de julio de 1994, establece una dependencia total de la educación privada respecto a la planificación educativa del estado:

Artículo 9: “Corresponde al Ministerio de Educación la dirección, organización y supervisión de todas las instituciones educativas oficiales de la República, con excepción de aquellas que a la ley ponga en cuidado de otros Ministerios, e impulsar la cultura en todo el país en la forma más adecuada a los intereses nacionales”.

En su Capítulo III, sobre la Educación Particular:

Artículo 72: “Los planes de estudios, los programas de enseñanza y la organización de las instituciones de enseñanza requieren la aprobación del Ministerio de Educación como garantía para la ciudadanía de cumplir los fines sociales y nacionales así como los objetivos específicos que se proponen y anuncian, y en tal virtud están sometidos a su inspección y vigilancia.”

Artículo 73: “Todos los establecimientos de enseñanza particular, lo mismo que los públicos, dependerán del Ministerio de Educación.”

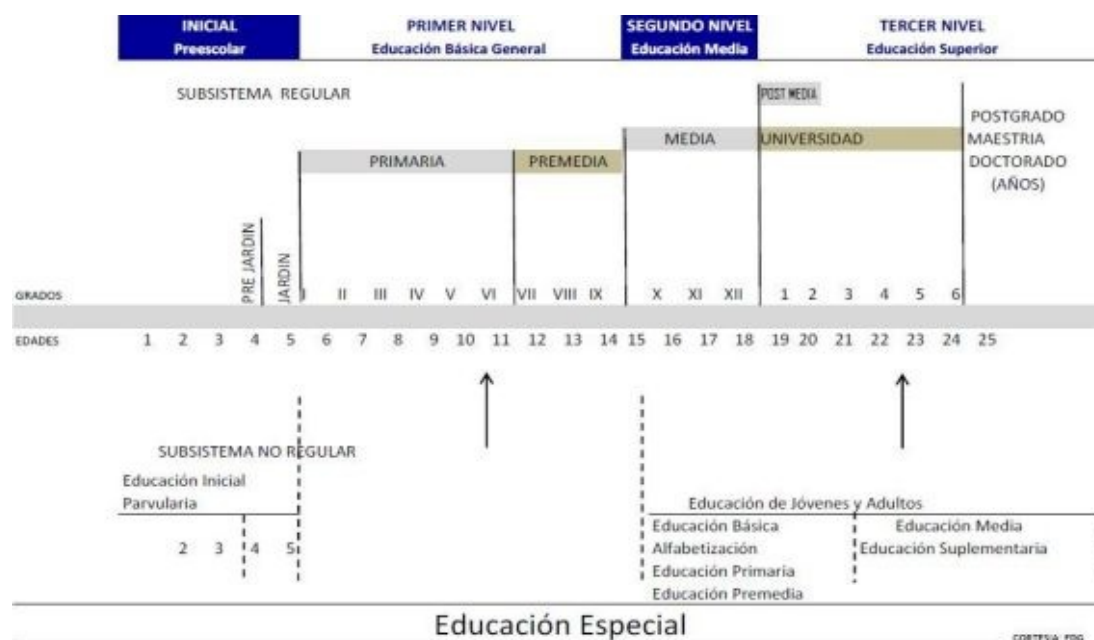
La ley vigente de educación impone gravámenes muy onerosos al desarrollo de la iniciativa privada en la educación panameña. En efecto, las modificaciones de 1994 añadieron algunos requisitos operativos sobre la operación de planteles privados - por ejemplo, el requisito que los profesores de historia, cívica y geografía sean panameños, en contravención al espíritu de la Ley 11 de 1904 (que permitía al Poder Ejecutivo, mediante el nombramiento de un comisionado para tal efecto, el poder contratar a profesores y maestros en el extranjero sólo con la condición de que tuvieran una buena conducta y fueran idóneos) y la Ley 46 original, que incluso dejaba abierta la opción.

Asimismo, esa misma ley impone diferencias que en la Ley 11 no existían (en efecto, esa ley habla indistintamente de establecimientos públicos o privados), e incluso hace el lenguaje más fuerte respecto a las instituciones privadas (la Ley 46 original hablaba de que "todos los establecimientos de enseñanza particular, lo mismo que los públicos, dependerán del Ministerio de Educación" - las modificaciones de 1995 señalan que "los centros de enseñanza particular estarán supeditados académicamente, en lo relativo a planes y programas de estudio, al Ministerio de Educación). Esa misma Ley 46 hablaba originalmente incluso de escuelas libres, que si bien sus títulos no tenían valor oficial, dejaban abierta la

posibilidad para que las escuelas particulares no tuvieran que acogerse a los textos y reglamentos que salían del Ministerio de Educación.

Quizás el tema medular es que las reformas de 1994 señalan que las escuelas privadas, junto a las asociaciones de padres de familia y el Ministerio de Educación, coordinarán sus cambios en la matrícula, uniformes y útiles escolares de manera conjunta, algo que por ningún lado aparece en el resto de los reglamentos.¹¹

La educación en los niveles primario, secundario y terciario de Panamá está organizada de la siguiente forma:



En todos esos niveles encontramos tanto sea provisión estatal como privada, pero los datos son limitados y no permiten un análisis más profundo.

Como se mencionará, las estadísticas oficiales muestran un crecimiento de la matrícula en todos los niveles de enseñanza con un total de 103,183 alumnos (pronosticados a 2014) en la etapa preescolar; 421,070 en la Primaria, 194,228 en Pre-media, 113,238 alumnos en Educación Media; lo cual da un total pronosticado para el año 2014 de 831,719 alumnos en el Primer y Segundo Nivel del Sistema Educativo (Estadísticas Educativas, 2013). Estas estadísticas

incluyen la matrícula preescolar oficial (formal y no formal), preescolar particular, primaria (oficial y particular), premedia (oficial y particular) y media (oficial y particular).

Matrícula Prescolar

CUADRO 1. MATRÍCULA PREESCOLAR EN EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO POR AÑO Y REGIÓN EDUCATIVA. AÑOS 2004-2012 Y PRONÓSTICADO 2013-2014.

REGIÓN EDUCATIVA	PRESCOLAR									PRONOSTICADO	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	79366	83836	91946	96857	94928	90683	92667	91493	103297	100744	103183
BOCAS DEL TORO	3170	4374	6653	8142	4786	4745	4668	5036	5269	5272	5323
COCLÉ	6627	5854	6153	6856	7052	5812	6070	6347	7524	6838	6903
COLÓN	5906	6432	6775	8354	8792	7997	6370	5849	5307	4757	4207
CHIRIQUÍ	13730	14670	14569	15491	9612	9833	10525	10756	12216	9878	9352
DARIÉN	1416	1617	1508	2139	1411	1528	1378	1322	1438	1437	1409
HERRERA	3692	3472	3757	4034	3837	3015	3176	3172	3389	3182	3110
LOS SANTOS	2285	2018	2564	2614	2119	1960	1502	1268	2151	1600	1508
PANAMÁ	34992	38283	40550	39204	38963	36886	38938	38496	43399	45018	47729
PANAMÁ CENTRO	15439	15849	16476	15988	15697	15262	16527	15660	15684	15801	15797
PANAMÁ ESTE	1161	1248	2156	2576	2926	2165	2121	1512	2040	2103	2167
PANAMÁ OESTE	8884	11167	11501	10840	10539	10034	9489	10643	13046	15449	17852
SAN MIGUELITO	9508	10019	10417	9800	9801	9425	10801	10681	12629	11665	11913
VERAGUAS	6075	5897	7982	8695	6524	6312	6832	5939	6879	6860	6838
KUNA YALA	1473	1219	1435	1328	1671	1818	1777	1738	1777	1892	1957
COMARCA EMBERÁ					437	298	112	221	324	205	175
COMARCA NGÖBE BUGLÉ					9724	10479	11319	11349	13624	13805	14672

FUENTE: DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Matrícula Preescolar en el Sistema Educativo Panameño. Años 2004-2012 y pronosticado 2013- 2014. Fuente: Estadísticas Educativas, MEDUCA, Dirección Nacional de Planteamiento Educativo. Boletín N° 2, 2013

Matrícula en Primaria

CUADRO2. MATRÍCULA EN PRIMARIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO POR AÑO Y REGIÓN EDUCATIVA. AÑOS 2004-2012 Y PRONÓSTICADO 2013-2014.

REGIÓN EDUCATIVA	PRIMARIA									PRONOSTICADO	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	429837	430152	436945	446176	445107	440627	439746	439698	437277	427165	421070
BOCAS DEL TORO	36985	36590	37890	38835	24054	24133	25022	25672	25657	20899	18924
COCLÉ	32515	32059	32382	32610	31819	31089	31045	30220	29349	28976	28603
COLÓN	32928	33439	34361	34197	34264	32948	32132	32243	31340	31080	30821
CHIRIQUÍ	73418	72751	74247	76354	53204	52540	53059	52882	52379	45118	41619
DARIÉN	11404	11140	11091	11321	9171	8932	8918	8999	8829	8059	7668
HERRERA	13079	12904	12883	12968	12795	12515	12114	11649	11273	10897	10521
LOS SANTOS	8612	8519	8577	8445	8360	8188	8156	7863	7551	7318	7015
PANAMÁ	180648	182743	185775	191263	187888	187020	183075	182829	183569	185929	185967
PANAMÁ CENTRO	69652	69574	70930	73022	70865	72256	70040	54256	66891	64081	63088
PANAMÁ ESTE	7095	7110	7557	7853	8039	8343	8412	28280	8144	15812	16977
PANAMÁ OESTE	50127	51243	52817	54095	53713	54137	50255	46810	54985	52488	52506
SAN MIGUELITO	53774	54816	54471	56293	55271	52284	54368	53483	53549	53548	53396
VERAGUAS	33844	33588	33538	33880	31078	30546	30120	29290	28476	27965	27223
KUNA YALA	6404	6419	6201	6303	6370	6353	6595	6596	6537	6573	6605
COMARCA EMBERÁ					2281	2188	2209	2189	2301	2253	2258
COMARCA NGÖBE BUGLÉ					43823	44175	47301	49266	50016	52098	53846

FUENTE: DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Matrícula Primaria en el Sistema Educativo Panameño. Años 2004-2012 y pronosticado 2013-2014. Fuente: Estadísticas Educativas, MEDUCA, Dirección Nacional de Planteamiento Educativo. Boletín N° 2, 2013

Matrícula en Pre Media

CUADRO2. MATRÍCULA EN PRIMARIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO POR AÑO Y REGIÓN EDUCATIVA. AÑOS 2004-2012 Y PRONÓSTICADO 2013-2014.

REGIÓN EDUCATIVA	PRIMARIA									PRONOSTICADO	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	429837	430152	436945	446176	445107	440627	439746	439698	437277	427165	421070
BOCAS DEL TORO	36985	36590	37890	38835	24054	24133	25022	25672	25657	20899	18924
COCLÉ	32515	32059	32382	32610	31819	31089	31045	30220	29349	28976	28603
COLÓN	32928	33439	34361	34197	34264	32948	32132	32243	31340	31080	30821
CHIRIQUÍ	73418	72751	74247	76354	53204	52540	53059	52882	52379	45118	41619
DARIÉN	11404	11140	11091	11321	9171	8932	8918	8999	8829	8059	7668
HERRERA	13079	12904	12883	12968	12795	12515	12114	11649	11273	10897	10521
LOS SANTOS	8612	8519	8577	8445	8360	8188	8156	7863	7551	7318	7015
PANAMÁ	180648	182743	185775	191263	187888	187020	183075	182829	183569	185929	185967
PANAMÁ CENTRO	69652	69574	70930	73022	70865	72256	70040	54256	66891	64081	63088
PANAMÁ ESTE	7095	7110	7557	7853	8039	8343	8412	28280	8144	15812	16977
PANAMÁ OESTE	50127	51243	52817	54095	53713	54137	50255	46810	54985	52488	52506
SAN MIGUELITO	53774	54816	54471	56293	55271	52284	54368	53483	53549	53548	53396
VERAGUAS	33844	33588	33538	33880	31078	30546	30120	29290	28476	27965	27223
KUNA YALA	6404	6419	6201	6303	6370	6353	6595	6596	6537	6573	6605
COMARCA EMBERÁ					2281	2188	2209	2189	2301	2253	2258
COMARCA NGÖBE BUGLÉ					43823	44175	47301	49266	50016	52098	53846

FUENTE: DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Matrícula Primaria en el Sistema Educativo Panameño. Años 2004-2012 y pronosticado 2013-2014. Fuente: Estadísticas Educativas, MEDUCA, Dirección Nacional de Planteamiento Educativo. Boletín N° 2, 2013

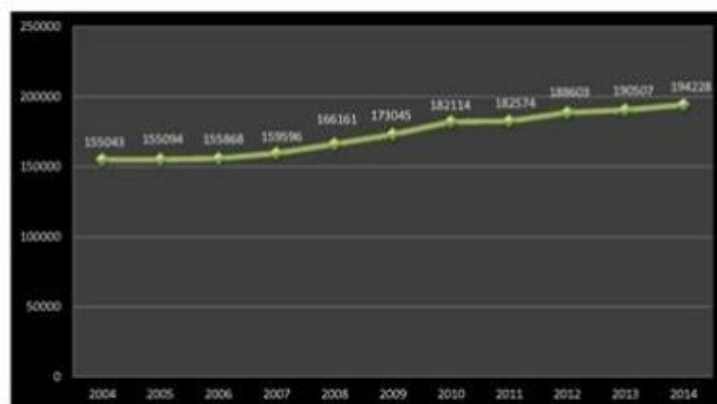
Matrícula en Pre Media

CUADRO 3. MATRÍCULA EN PREMEDIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO POR AÑO Y REGIÓN EDUCATIVAS. AÑOS 2004-2012 Y PRONÓSTICADO 2013-2014.

	PREMEDIA									PRONOSTICADO	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	155043	155094	155868	159596	166161	173045	182114	182574	188603	190507	194228
BOCAS DEL TORO	5622	5331	7556	6520	6930	7328	7959	8129	8763	8970	9346
COCLE	10543	10405	10844	11303	11830	13219	14172	14267	14231	14810	15389
COLON	13773	13029	12462	12919	13428	14468	15602	15784	15398	15012	14626
CHIRIQUI	21059	21397	23885	21378	21597	21868	22736	22500	22932	22931	23081
DARIEN	2456	2384	2498	2402	2767	2763	2963	2974	3100	3161	3255
HERRERA	5391	5426	5410	5340	5489	5635	5953	5789	5878	5947	6021
LOS SANTOS	3752	3820	3792	3899	3752	3434	4018	3909	3685	3769	3768
PANAMA	75310	75247	75707	75833	77798	81347	83454	82804	86575	86890	88368
PANAMA CENTRO	36603	36001	35680	35160	35605	36386	36024	33909	35408	34959	34807
PANAMA ESTE	2072	2274	2317	2430	2622	2679	3011	2923	3120	3250	3380
PANAMA OESTE	16954	17525	18013	18834	19430	22252	22221	24230	25121	25926	27002
SAN MIGUELITO	19681	19447	19697	19409	20141	20030	22198	21742	22926	22755	23179
VERAGUAS	11712	12757	12514	12179	12742	12276	13080	13433	13451	13459	13629
KUNA YALA	1245	1277	1200	1366	1525	1542	1685	1676	1932	1932	2017
COMARCA EMBERA	0	60		230	301	373	412	453	497	532	567
COMARCA NGÖBE BUGLE	4180	3961		6227	8002	8792	10080	10856	12161	13094	14161

FUENTE: DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN

GRÁFICA 3. MATRÍCULA EN PREMEDIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO POR AÑO Y REGIÓN EDUCATIVA. AÑOS 2004-2012 Y PRONÓSTICADO 2013-2014.



Matrícula Preescolar en el Sistema Educativo Panameño. Años 2004-2012 y pronosticado 2013- 2014.
Fuente: Estadísticas Educativas, MEDUCA, Dirección Nacional de Planteamiento Educativo. Boletín N° 2, 2013

Matrícula en Educación Media

Igual, mejor el gráfico

CUADRO 4. MATRÍCULA EN MEDIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO POR AÑO Y REGIÓN EDUCATIVA. AÑOS 2004-2012 Y PRONÓSTICADO 2013-2014.

	MEDIA									PRONOSTICADO	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	98857	99955	101510	101098	100567	101765	101633	103272	111834	110766	113238
BOCAS DEL TORO	2906	3010	3604	2983	3229	3267	3698	4035	4297	4224	4376
COCLE	6859	7218	6975	6998	6722	7441	7761	8332	8541	8742	8944
COLON	8499	8379	8653	8569	8414	7973	8065	8708	10041	11373	12706
CHIRIQUI	14192	14149	14530	14429	14717	14724	15088	15211	15680	15637	15812
DARIEN	619	614	634	704	822	743	840	858	1002	989	1034
HERRERA	3070	3167	3348	3510	3485	3561	3500	3534	3850	3848	3924
LOS SANTOS	2733	2755	2766	3012	2847	2894	2924	2665	2690	2772	2768
PANAMA	50413	51086	51489	50153	49473	49917	47849	47945	53151	53151	53151
PANAMA CENTRO	33242	32971	32302	30410	29897	30870	28650	26381	29394	27044	26344
PANAMA ESTE	891	1052	1125	1131	1130	1247	1398	1400	1394	1502	1564
PANAMA OESTE	8476	9146	9615	10518	10065	10252	9546	11735	13155	12565	12999
SAN MIGUELITO	7804	7917	8447	8094	8381	7548	8255	8429	9208	8781	8885
VERAGUAS	8789	8829	9259	9384	9207	9302	9564	9222	9289	9494	9556
KUNA YALA	112	119	252	305	374	388	415	455	540	587	639
COMARCA EMBERA	0	0		59	69	134	179	186	147	213	238
COMARCA NGÖBE BUGLE	665	629		992	1208	1421	1750	2121	2606	2995	3449

FUENTE: DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Matrícula Preescolar en el Sistema Educativo Panameño. Años 2004-2012 y pronosticado 2013- 2014. Fuente: Estadísticas Educativas, MEDUCA, Dirección Nacional de Planteamiento Educativo. Boletín N° 2, 2013

Matrícula Total

CUADRO 5. MATRÍCULA TOTAL EN EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO POR AÑO Y REGIÓN EDUCATIVA. AÑOS 2004-2012 Y PRONÓSTICADO 2013-2014.

	TOTAL									PRONOSTICADO	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL	763103	769037	786269	803727	806763	806120	816160	817037	841011	829182	831719
BOCAS DEL TORO	48683	49305	55703	56480	38999	39473	41347	42872	43986	39365	37969
COCLE	56544	55536	56354	57767	57423	57561	59048	59166	59645	59366	59839
COLON	61106	61279	62251	64039	64898	63386	62169	62584	62086	62222	62360
CHIRIQUI	122399	122967	127231	127652	99130	98965	101408	101349	103207	93564	89864
DARIEN	15895	15755	15731	16566	14171	13966	14099	14153	14369	13646	13366
HERRERA	25232	24969	25398	25852	25606	24726	24743	24144	24390	23874	23576
LOS SANTOS	17382	17112	17699	17970	17078	16476	16600	15705	16077	15459	15059
PANAMA	341363	347359	353521	356453	354122	355170	353316	352074	366694	370988	375215
PANAMA CENTRO	154936	154395	155388	154580	152064	154774	151241	130206	147377	141885	140036
PANAMA ESTE	11219	11684	13155	13990	14717	14434	14942	34115	14698	22667	24088
PANAMA OESTE	84441	89081	91946	94287	93747	96675	91511	93418	106307	106428	110359
SAN MIGUELITO	90767	92199	93032	93596	93594	89287	95622	94335	98312	96749	97373
VERAGUAS	60420	61071	63293	64138	59551	58436	59596	57884	58095	57778	57246
KUNA YALA	9234	9034	9088	9302	9940	10101	10472	10465	10786	10984	11218
COMARCA EMBERA	0	60	0	289	3088	2993	2912	3049	3269	3203	3238
COMARCA NGÖBE BUGLE	4845	4590	0	7219	62757	64867	70450	73592	78407	81992	86128

FUENTE: DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

Matrícula Preescolar en el Sistema Educativo Panameño. Años 2004-2012 y pronosticado 2013- 2014. Fuente: Estadísticas Educativas, MEDUCA, Dirección Nacional de Planteamiento Educativo. Boletín N° 2, 2013

Como se observa en los gráficos, la matrícula total ha estado creciendo en todos los casos, con excepción de la matrícula en el nivel Primario, que se mantiene e incluso ha caído levemente desde su pico en 2007.

La evolución de la matricula total hasta el año 2013 (último disponible) ha sido la siguiente:

Dependencia y nivel de educación	Matrícula									
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	969.463	968.595	960.300	978.567	977.657	976.451	1.013.415	1.001.378	1.033.785	1.024.307
Preescolar.....	79.366	83.836	91.936	96.857	94.928	90.683	92.667	91.495	103.269	105.074
Primaria.....	429.837	430.152	436.945	446.176	445.107	440.627	439.746	439.698	437.277	435.973
Premedia y media.....	253.900	256.224	257.378	260.694	266.728	274.810	283.747	285.846	300.259	310.391
Superior.....	143.124	140.655	130.838	132.660	134.290	135.209	157.786	139.066	148.798	129.066
Universitaria.....	128.814	128.075	130.838	132.660	134.290	135.209	139.116	133.497	140.303	124.375
No Universitaria.....	14.310	12.580	...	...	...	...	18.670	5.569	8.495	4.691
Especial.....	8.514	9.955	10.692	10.153	10.500	11.279	13.280	13.153	13.649	13.914
Suplementaria.....	18.163	12.723	...	...	...	...	...	...	...	...
Laboral.....	36.559	35.050	32.511	32.027	26.104	23.843	26.189	32.120	30.533	29.889

En estos diez años hasta 2013, la caída de la matrícula en Primaria se produce en la Primaria Estatal, sugiriendo que ha habido un traslado desde ésta a las escuelas Primarias privadas, que han incrementado su matrícula notablemente en el mismo período. La matrícula estatal total ha crecido un 3,3% en esos diez años y la evolución de la matrícula en las primeras tres etapas en el sistema estatal ha sido la siguiente:

Año	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	
Preescolar.....	65.328	68.673	76.514	81.488	79.786	74.107	76.328	74.103	82.828	83.640	28,03
Primaria.....	385.247	385.390	390.530	396.665	397.611	388.843	389.393	386.844	381.093	375.883	-2,43
Premedia y media.....	216.229	217.428	217.356	219.641	224.792	225.209	237.226	239.506	249.400	259.264	19,90

Allí se observa un aumento de 28,03% en la matrícula a nivel Preescolar, un descenso del -2,43% en la del nivel Primario y un crecimiento del 19,90% en el nivel de Pre media y Media.

En cuanto a la educación privada, su evolución ha sido:

Año	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	
Educación Privada	151.030	151.989	142.184	151.050	153.476	167.255	189.802	178.702	196.199	178.846	18,42
Preescolar.....	14.038	15.163	15.422	15.369	15.142	16.576	16.339	17.392	20.441	21.434	52,69
Primaria.....	44.590	44.762	46.415	49.511	47.496	51.784	50.353	52.854	56.184	60.090	34,76
Premedia y media.....	37.671	38.796	40.022	41.053	41.936	49.601	46.521	46.340	50.859	51.127	35,72

En su conjunto, este sector ha crecido un 18,42% en comparación con el 3,30%

del sector estatal, y ha tenido aumentos importantes en las tres etapas primarias: 52,69% en la Preescolar, 34,76% en la Primaria y 35,72% en la Pre media y Media, todos porcentajes muy superiores al desempeño del sector estatal.

Esto está mostrando una preferencia por la educación privada, a pesar de que la estatal sea gratuita. En relación a la evolución porcentual de un sector y otro en la matrícula total de los niveles preescolar, primario, y medio, el sector privado ha incrementado su porcentaje de participación entre 2 y 3 puntos porcentuales según el nivel. En Preescolar servía al 17,69% en 2004 y un 20,40% en 2013 mostrando alguna reducción entre 2005 y 2009 pero recuperando su crecimiento. En el nivel Primario, el crecimiento de su participación es constante, salvo el año 2008, y se acelera a partir del 2010. Y en referencia al nivel de Premedia y Media, también muestra una mejora constante, salvo un pico porcentual en 2009.

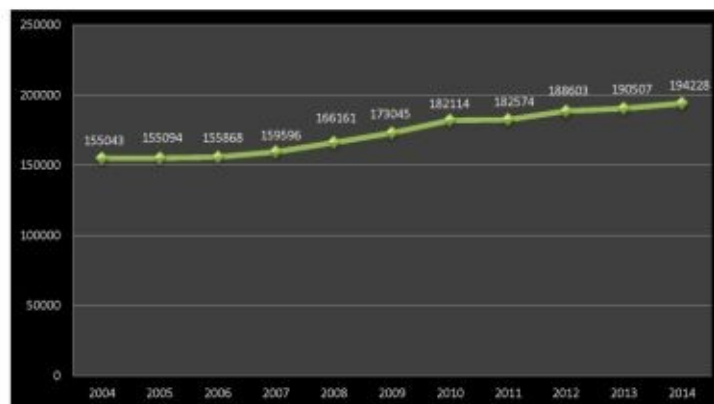
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Preescolar	17,69	18,09	16,77	15,87	15,95	18,28	17,63	19,01	19,79	20,40
Primaria	10,37	10,41	10,62	11,10	10,67	11,75	11,45	12,02	12,85	13,78
Premedia y Media	14,84	15,14	15,55	15,75	15,72	18,05	16,40	16,21	16,94	16,47

El sector privado, entonces, atiende a un porcentaje entre 14 y 20% de la demanda educativa, pero parece tener un mejor “resultado”, al menos si consideramos que produce un 25% de los egresados del Nivel Medio. Veremos luego otros indicadores de calidad educativa, pero, en principio, la graduación es mayor y, por ende, la deserción más reducida.

Egresados Nivel Medio	Total	Oficial	Particular		
TOTAL	25,156	18,857	6,299		25,04
Bocas Del Toro	1.026	888	138		13,45
Chiriquí	3.911	3.020	891		22,78
Coclé	2.648	2.235	413		15,60
Colón	2.172	1.783	389		17,91
Darién	190	136	54		28,42
Herrera	961	846	115		11,97
Los Santos	730	728	2		0,27
Panamá	10.317	6.191	4.126		39,99
Veraguas	2.375	2.204	171		7,20
Kuna Yala	114	114			
Comarca Emberá	38	38			
Comarca Ngöbe Buglé	674	674			
MINISTERIO DE EDUCACIÓN					
DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEAMIENTO EDUCATIVO EN EL NIVEL MEDIO					
Cuadro 07. ALUMNOS GRADUADOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO POR SECTOR					
SEGÚN REGIÓN EDUCATIVA: AÑO 2014					

La educación privada en Panamá: una larga tradición

GRÁFICA 3. MATRÍCULA EN PREMEDIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO POR AÑO Y REGIÓN EDUCATIVA. AÑOS 2004-2012 Y PRONÓSTICO 2013-2014.



El papel de la educación privada es evidente en todo el mundo, pero se lo asocia normalmente con un servicio dirigido a los pudientes, a las clases adineradas de cada país (y a los hijos de los políticos y gobernantes quienes hacen profesión de fe sobre la educación estatal pero envían a los suyos a los mejores colegios privados).

Sin embargo, millones de pobres en todo el mundo eligen la educación privada para sus hijos, en buena medida por el fracaso de la educación provista por el Estado. La revista *The Economist* (2015), trata el tema y plantea esto en un subtítulo que lo dice todo: “Donde los gobiernos fracasan en proveer a los jóvenes de una educación decente, el sector privado se está metiendo”. La reconocida revista comenta que en 2010 se estimaba la existencia de un millón de escuelas privadas en el mundo en desarrollo, entre las que se encuentran las dirigidas por instituciones de caridad o religiosas, muchas de las que reciben subsidios estatales. Pero las de mayor crecimiento son escuelas de bajo costo creadas y dirigidas por emprendedores en áreas donde la población tiene ingresos menores a \$2 por día.

Las escuelas privadas enrolan una proporción más alta alumnos de primaria en los países pobres que en los ricos. El artículo comenta que UNESCO estima que la mitad de todo el gasto en educación en los países pobres proviene de los

bolsillos de los padres. En países como Etiopía, Uganda y Paquistán la proporción del gasto privado en educación es mayor a la del gasto público.

La razón de esto es el mal servicio que los pobres encuentran muchas veces en las escuelas estatales, plagadas de huelgas de maestros y ausentismo. La nota cita un estudio del Banco Mundial que señala que en algunos países africanos el ausentismo alcanza el 15-25% del tiempo de clase. Y con niveles de educación que no son muy diferentes, las escuelas privadas para pobres son mucho más económicas: “Donde las escuelas privadas aplastan a las estatales es en su eficacia en costos. Un estudio reciente en el estado indio de Andhra Pradesh otorgó vales para escuelas privadas de bajo costo a unos 6,000 alumnos elegidos al azar. Cuatro años después, se los comparó con otros alumnos que no los recibieron. Ambos grupos tuvieron resultados similares en matemática y telugu, el idioma local. Pero las escuelas privadas habían usado menos tiempo en estas materias para poder dar más lugar en el currículo a inglés y ciencias, en las que sus alumnos tuvieron mejores resultados. Y el gasto por alumno fue de solamente un tercio que el del sector estatal”.

En Panamá esta percepción no es diferente, aunque, como veremos, no describe la realidad, ya que hay numerosas organizaciones privadas dedicadas a la educación de los más pobres.

Como en tantos otros países, la educación formal comenzó a dictarse inicialmente en pequeñas escuelas privadas; con la activa participación de algunas congregaciones religiosas. En el caso de Panamá estas fueron los Hermanos Cristianos, las Hermanas de la Caridad y las Madres Franciscanas. Luego los Padres Salesianos se dedicaron a la enseñanza profesional. Ya a comienzos del siglo XX estas escuelas quedaron bajo la órbita regulatoria del estado panameño, exigiéndoseles seguir planes de estudios y programas de las escuelas estatales y ser sujetas a la supervisión de la entonces Secretaría de Instrucción Pública.

La historia de la educación particular popular en Panamá tiene tres vertientes. Una católica, protagonizada principalmente por los salesianos y luego por Cáritas por medio de Fe y Alegría; una vertiente inmigrante, protagonizada principalmente por los afroantillanos; y una vertiente moderna

Los Salesianos ayudaron a crear el Instituto de Artes y Oficio, y ellos mismos crearon escuelas privadas como el Instituto Técnico Don Bosco o la bilingüe St

Joseph Salesian School, dirigidas principalmente a una clientela de ingresos bajos.

Por otro lado tenemos a Fe y Alegría. Fe y Alegría es un movimiento católico popular iniciado en Venezuela por el sacerdote jesuita Jose María Vélaz y apoyado mundialmente por la asociación de caridad Cáritas con la colaboración de otras órdenes religiosas de la Iglesia Católica, notoriamente los Jesuitas y las Hermanas de la Caridad. A finales de 1964, el padre Vélaz se reunió en Panamá con un grupo de sacerdotes jesuitas para organizar el inicio de Fe y Alegría, sería la tercera que fundaría el padre Vélaz a nivel mundial. En 1965 se inaugura la escuela Fe y Alegría de Curundú, la primera en Panamá dirigida por las Hermanas de la Caridad, con sede en el antiguo Colegio Javier, en Catedral mientras se construye la escuela en Curundú. En 1966, el sacerdote jesuita Víctor Ruano crea la escuela vocacional Fe y Alegría en el Ingenio de Betania. Esta escuela da educación con un énfasis vocacional en carreras como zapatería, imprenta, chapistería, mecánica.

En la actualidad Fe y Alegría maneja varios centros educativos que son:

PANAMÁ METRO

INGENIO, BETANIA: Centro Profesional San Ignacio de Loyola; Club house

PANAMÁ ESTE

VILLALOBOS, SAN JOAQUÍN: Centro de Capacitación Ambiental Agrobía
Nundi Yala MAÑANITAS: Centro Profesional Técnico Padre Joaquín López y López, s.j

DARIÉN

YAVIZA Y JAQUÉ: Centro de Capacitación Agroecológico "Jesús Rodríguez Jalón s.j"

COLÓN

ICACAL: Escuela Básica Vocacional Campesina San Pedro Claver y la Granja Pedagógica

COCLÉ

VAQUILLA: Centro de Capacitación Agroecológico "Tere y Lencho Jaén"

VERAGUAS

EL BALE DE CAÑAZAS

La Comarca Ngobe-Bugle: Región Ñurun, Región Nidrini, y San Félix

La llegada de inmigrantes afroantillanos para la construcción del Canal significó que tanto emprendedores seculares como iglesias protestantes anglicanas (episcopales) o metodistas crearon escuelas para inmigrantes de lengua inglesa. Su éxito motivó una reacción nacionalista. Las *English Schools*, como eran llamadas, dejaron una marca que se ve aún hoy en la existencia de escuelas bilingües. Muchas de las más antiguas, como el Colegio Episcopal, o la Católica irlandesa, St Mary's, tienen raíces en la inmigración del caribe británico o de los Estados Unidos que trajo la construcción del Canal.

Las *English Schools* surgieron antes de que Panamá se separara de Colombia en 1890, siendo pionero un predicador afroantillano, el reverendo A. F. Nightingale, Obispo de la iglesia Episcopal Anglicana en Panamá, para servir a la comunidad West Indies, como eran conocidos los afroantillanos en la época.

McDonald (1980) menciona la enorme contribución de estas escuelas “bohío” (como se les llamaba entonces a las *English Schools* afroantillanas):

“... however not to mention the informal school system that preceded the government operated schools. Among both the Americans and the West Indians, were mothers and older sisters with training and interest in providing an elementary schooling for the children. Many of them were product of British missionary schools which by the standards of the day were quite good” (page 104).

George Westerman (1980) sostiene “desde los primeros años, los antillanos han establecido numerosas escuelas particulares en las ciudades de Panamá y Colón, con maestros antillanos, muchos de los cuales vinieron al Istmo con magníficos antecedentes de tipo académico” (pág. 109, 1980).

El analfabetismo entre la población afroantillana era bajo, el escritor panameño Gil Blas Tejería en 1944 remarcaba:

“Con un hondo sentido del valor de la cultura, mucho mayor que el de muchos panameños de otras razas y de otras mezclas, estos antillanos o sus hijos, han sido capaces de elevarse hasta el grado en que ellos el analfabetismo es casi desconocido. En sus pequeñas escuelas de habla inglesa, con el libro de texto

británico, el Royal Reader, todos ellos han sido capaces de descifrar los misterios del alfabeto. Por lo tanto no debiera atribuírsele a ninguna maravilla celestial, o acreditársele a la obra de nuestras escuelas públicas, en hecho de que la ciudad de Colón, según lo revela el censo, es una ciudad donde los “criollos” son numerosos, y se ha encontrado que ahí es donde existe el menor número de analfabetos. “(citado por George Westerman, opus cit, pag. 110).

Las escuelas particulares antillanas tenían una función de protección contra la discriminación. Por un lado, si bien en la *Panama Canal Zone* la *Isthmian Canal Commission* instauró un sistema de educación estatal, éste muy pronto fue víctima de la segregación racial en los Estados Unidos, con escuelas para blancos del Gold Roll y escuelas para gente negra del Silver Roll. El resultado es que muchas de estas escuelas no satisfacían las expectativas educativas de las comunidades afroantillanas, ya que parecían consignarlos a roles específicos dentro de la Zona del Canal de Panamá. Por otro lado, el sistema educativo panameño, débil tras el abandono sometido por el estado colombiano, estaba en su infancia y era demasiado hispanico, demasiado católico y demasiado racista para los afroantillanos. Ante esta disyuntiva, los afroantillanos siguieron ligados a sus escuelas particulares en inglés y luego bilingües mientras pudieron. Las iglesias Anglicanas y Metodistas fueron vitales para organizar la comunidad afroantillana y mantener su sistema de escuelas particulares.

Las *English Schools* tuvieron un papel en la campaña en pro de la eliminación de las normas xenofóbicas anti-afroantillanas en la nueva Constitución de 1846 y la integración gradual de los inmigrantes en la fábrica social panameña.

Aunque la hostilidad legal ya no existía, surgió una hostilidad estatal económica, como dice el autor del blog Rapsodia Afroantillana:

“Los fundadores de las *English Schools* no estaban lo suficientemente organizados para integrarse a las filas del poder económico y cumplir con los requisitos para ser transformadas en Instituciones individualizadas. Como hemos señalado anteriormente, eran momentos históricos en que existían pocos bancos privados y el Banco Nacional estaba, básicamente, fuera del alcance de la comunidad Westindian. Entretanto, la suma de \$15,000 dólares, requerido por la ley para iniciar en el campo de la educación, no estaba a su alcance para poder abrir cualquier *English School*.” (<http://rapsodiaantillana.com/2014/08/la-comunidad-westindian-recibe-ayuda.html#more-2825>)

La mayoría de las *English Schools* estaban en lugares marginados como Wachapali, el Chorrillo, San Miguel, Rio Abajo, y tenían instalaciones austeras, muchas dependían de iglesias pero otras eran emprendimientos privados, con todo eso se las arreglaban para dar servicio y educación bilingüe a niños inmigrantes marginados, que muchas veces no tenían acogida en el sistema oficial. El racismo contra los inmigrantes era tan fuerte que las protestas de los padres de familia, apoyados por el señor Francisco Sanches, obligaron al Presidente de la República Enrique Jiménez a tomar medidas contra el racismo y la discriminación en el sistema educativo oficial.

Las *English School* fueron la base del sistema de escuelas bilingües en la Antigua Zona del Canal y en las ciudades de Panamá, Bocas del Toro y Colón.

Entre los derivados de esas antiguas *English Schools* están El Colegio Episcopal San Cristóbal (Anglicano) y el Instituto Panamericano, IPA (metodista). Muchas de estas escuelas sobrevivientes ya no tienen una clientela afroantillana, sino multiétnica, y de hecho, se han convertido en escuelas favoritas de la comunidad china. En algún momento inclusive tuvieron socios judío argentinos. En otras palabras, aglutinaban a sectores que se veían mal servidos tanto por las escuelas públicas como por las escuelas privadas católicas, y su énfasis en la cultura hispano católica. Y estos no solo eran afroantillanos (West Indians) sino indostanes (east indians), chinos, judíos y griegos.

Las *English Schools* demostraron que había un mercado educativo más allá de la oferta del Estado y de la Iglesia Católica.

El caso del Instituto Panamericano es ejemplar, el pastor metodista John Elkins contrató a la educadora colombiana Clara Rosa de la Peña para crear esta institución bilingüe en 1906 fundada originalmente como el Panama College, y dirigida por inmigrantes como los esposos Walter y Ana Oliver.

Otras escuelas étnicas:

El Estado Panameño había reclutado educadores extranjeros como el alemán Richard Neumann para organizar su sistema educativo. Pero por otro lado, otros inmigrantes extranjeros empezaron a organizar escuelas privadas de manera independiente.

Ya hemos visto que los afroantillanos, o Westindians estaban activos en esto

desde finales del siglo XIX. Otro grupo importante son los judíos quienes han fundado tres escuelas confesionales en el país.

El Instituto Alberto Einstein fue la primera escuela hebrea en Panamá. Literalmente se inició en una casa unifamiliar convertida en una escuela primaria en Bella Vista. Antes, los niños judíos tenían que ir a escuelas privadas cristianas, laicas o de la Antigua Zona del Canal.

Posteriormente, lograron que el Estado Panameño donara terrenos en Paitilla para la construcción de una escuela propiamente dicha. Hacia 1962 se gradúa la primera promoción de secundaria, y empiezan a incorporarse los primeros profesores de Israel y otros países

La Academia Hebrea surge posteriormente, y aglutina para los sectores más ortodoxos de la comunidad hebrea, fundada en 1979. Posteriormente, la congregación judía más liberal crea el Colegio Isaac Rabin el año 2000, con un sistema de bachillerato internacional, pero con un énfasis en la identidad hebrea.

Los colegios hebreos históricamente han contratado profesores de la comunidad judía internacional, pero también emplean profesores locales y profesores extranjeros no judíos cuando es necesario.

Los Chinos. Los chinos históricamente habían usado las escuelas privadas confesionales, tanto Católicas como Protestantes y las escuelas laicas privadas, pero en 1980 el difunto Fermín Chan inició trámites para hacer una escuela china que se inicia en 1986.

Los griegos ortodoxos también tienen su propia escuela étnica, la Academia Athenea.

Las escuelas de currículo internacionales son otro renglón importante y relativamente reciente en la educación privada en Panamá. Pero estas escuelas diseñadas para suplir las necesidades especiales de las comunidades extranjeras deben mucho al papel pionero de las escuelas Bohío o las *English Schools* afroantillanas.

Estas escuelas han sido perjudicadas, en particular, por las regulaciones laborales nacionalistas. El Código de Trabajo de 1972 significó una merma significativa en el uso de profesores extranjeros por muchas escuelas privadas, aunque los números no están registrados. Esta merma se debe a dos factores. El primero y

más importante es la restricción de un máximo de 10% de empleados extranjeros en las empresas panameñas, sea en posiciones laborales o en porcentaje de la planilla, lo cual restringe de hecho la contratación de profesores extranjeros por las escuelas privadas, inclusive en áreas donde estos pueden ser de suprema utilidad, como la enseñanza de idiomas, y la educación técnica o científica. El hecho de que los contratos a educadores extranjeros tienen que someterse al proceso migratorio laboral encarece el costo de contratación de estos, aun estén dentro del 10% de empleados extranjeros permitido por la ley.

Esto tiene efectos en que solo las escuelas privadas más caras se toman el trabajo rutinario de contratar extranjeros.

La educación “pública” de provisión privada

Los problemas de la educación estatal han hecho que, pese a ser gratuita, en forma creciente los panameños busquen que sus hijos atiendan a escuelas de provisión privada. El diario La Prensa ha comenzado a notar este fenómeno ¹² : “En Panamá existen 740 colegios particulares reconocidos por el Ministerio de Educación (Meduca); de ellos, cerca de 20 ofrecen una matrícula a bajos precios, según un informe preliminar del sector empresarial. Las escuelas “privadas económicas” son una respuesta a un cúmulo de problemas que presentan los centros educativos públicos, como los altos índices de fracasos, infraestructuras, currículum académicos que demoran en actualizarse, además de las pérdidas de clases por las huelgas o marchas por parte de los grupos docentes.”

Continúa la nota periodística:

“En un recorrido que hizo este medio se confirmó que en las comunidades más populares hay colegios particulares que crecen con estas características. Estas escuelas, que están proliferando en áreas como San Miguelito, El Chorrillo, Veracruz, Panamá este, oeste y la ciudad, ofrecen matrículas bajas y sus contenidos curriculares incluyen la formación bilingüe.”

“Por ejemplo, en Cerro Batea, distrito de San Miguelito, se ubica el Centro Educativo Bilingüe Rayito de Luz ¹³ , donde su subdirectora, Ildaura de Estrada, explica que la mensualidad es de unos 45 dólares. Actualmente ofrece formación educativa hasta el octavo grado y su población es de 300 alumnos. Entre los planes de estudio está la formación en inglés en materias básicas como español, matemáticas y ciencias. Además, tiene clases extracurriculares como natación, folclore y teatro.

“En San Antonio, corregimiento Rufina Alfaro, en San Miguelito, está la Academia Bilingüe San Antonio ¹⁴ , con 260 estudiantes. Rita de Gamboa, directora del plantel, manifiesta que entre sus estudiantes hay de bajos recursos. La mensualidad es de 90 dólares y ofrece los bachilleres en comercio y ciencias. De acuerdo con Gamboa, “hay padres que buscan planteles pequeños, porque la educación es más personalizada”. El currículum incluye formación en inglés, pero se prepara más en matemáticas. Desde séptimo grado ofrecen nociones de contabilidad, física y química.

“Otro plantel económico es el Centro Básico General Miriam French, en Torrijos-Carter. Su directora, Herlinda Prettel, es consciente de que en este barrio hay muchas necesidades. Al plantel acuden niños de todos los estratos sociales y su misión está enmarcada en un tablero que indica que se busca formar estudiantes con valores cristianos. La mensualidad es de 35 dólares para el preescolar y primaria, y de 45 dólares para la premedia. En el sector oeste de Panamá también hay centros con estas características. Solo en Veracruz existen siete escuelas económicas particulares, de acuerdo con un informe preliminar realizado por el sector privado.”

Nuestro propio equipo ha realizado una investigación de campo como resultado de la cual hemos encontrado un número interesante de escuelas privadas, todas ellas originadas como emprendimientos de quienes detectaron necesidades insatisfechas en la comunidad, que se encuentran en una situación de provisión ‘semi-regulada’, para llamarla de alguna forma, ya que se ofrecen servicios educativos financiados con las cuotas que pagan los padres y con diferente grado de supervisión por parte del MEDUCA, aunque éste no les otorga una aprobación final. Tampoco los clausura, porque hasta los mismos funcionarios del Ministerio se dan cuenta de la necesidad que estas escuelas cubren en áreas en las que el estado no está presente. En algunos casos hay un cierto grado de supervisión, en otros ninguno, y en casi todos ellos el Ministerio termina avalando los certificados de estas instituciones aunque después de un cierto tiempo y a regañadientes, alegando que éstas no cumplan tal o cual regulación estatal. En muchos casos, las autoridades de estas escuelas manifestaron sufrir un constante acoso para el cumplimiento de requisitos burocráticos que no agregan nada a la calidad de la educación ofrecida y distraen la atención y los pocos recursos con que estos establecimientos se manejan de la prioridad educativa.

Aquí una breve síntesis de algunos resultados obtenidos:

Nombre de la escuela	Dirección	Años en funcionamiento	Cantidad de alumnos	Qué niveles atiende?	Matrícula	Contenidos	Idiomas	Relación con las autoridades
Escuela Cristiana Amiguitos de Jesús	Cuidad Jardín las Mañanitas, entrada sector 9 (detrás de la iglesia evangélica corazones sin frontera)	7 años (2 años en el proceso de trámite) estaban asociados con Panalsalit	170 aprox.	pre-kinder hasta sexto grado	(mensual y anual) Kinder \$25 y primaria \$30	La que dicta MEDUCA con enfoque en valores	Inglés, de pre-kinder hasta 6 grado (tres veces a la semana por 45 minutos)	MEDUCA lo ha visitado 3 veces al año
Saint John	Urbanización San Juan, Calle Novena Principal	8 años (3 años en el proceso de trámite)	300 aprox.	pre-kinder a noveno grado	\$90-195 (anual), \$35-56 (mensual)	Solo lo que dicta el Ministerio	Inglés (todo los grados)	Supervisión de MEDUCA

C. Bilingüe La Fe de Jesús	Pedregal Villalobos	3 años (3 años en el proceso de trámite)	20	pre-escolar (maternal, Pre-kinder y kinder)	anual \$200	Educación cristiana	Inglés todos los días y se incorpora en las otras clases	Supervisión de MEDUCA en los procedimientos de cómo manejar la escuela
Centro Bilingüe Getsemaní	Calle Jose Manuela Torrijos, pedregal	14 años (No sabe cuanto tiempo llevan en trámite, es una directora nueva)	503	pre-kinder a octavo grado	\$400-500 (en 11 cuotas)	Educación Cristiana y valores	Inglés (todo los grados)	Supervisión de MEDUCA (tiene tiempo tratando de conseguir el resuelto)
Centro Bilingüe Las Galaxias	Mila 8, Las Cumbres, Centro Comercial Mi Provenia	29 años (tuvo que comenzar el proceso de trámite de nuevo)	185	maternal a noveno grado	\$45 kinder, \$49 primaria, secundaria \$200: Mensual: pre-escolar \$75, primaria \$85, secundaria \$105. Tienen alumnos becados	Católica, con énfasis en valores	Inglés y francés; a todos Inglés	Le va muy bien con las municipales. Con MEDUCA la relación ha sido un poco tensa
Centro Cristiano Misionero La Promesa	Bellen Tocumen Calle Principal Sector 5	11 años (3 años en el proceso de trámite)	100 aprox.	pre-kinder a cuarto grado	Matrícula \$135 aprox. Cuotas mensual \$30 pre escolar / \$50 primaria	Educación Cristiana	Inglés básico y en primaria es bilingüe	No tiene relación con autoridades

Jean Carlos Jiménez (anteriormente Centro Edu. Luz Clarita)	La Siesta Tocumen-Calle Principal, por el Antiguo Aeropuerto de Tocumen	15 años en total (15 años como pre-escolar y 5 años como primaria)	115	kínder a sexto grado	Cobra un porcentaje de salario de salario (madre o padre) y no pasa de los \$25 (mensual). Incluso hay estudiantes que no pagan cuota	Católica	Inglés, básico dos veces a la semana	No tiene relación con autoridades
Centro Bilingüe Los Ángeles	Betania, Urbanización Los Ángeles calle 62	15 años	240 aprox.	2 meses a octavo grado	anual \$250 - \$350, en 11 cuotas	No en el sentido tradicional, se enfoca más en los valores	Inglés desde los 3 años	No tiene relación con autoridades

Muchas de ellas comenzaron como Pre-escolares y luego, dadas las necesidades de la Comunidad, crecieron hacia los niveles posteriores. Muchas también manifestaron la importancia de la vocación y la pasión por la docencia. Esto es, las escuelas “privadas” no surgen solamente por el afán de lucro sino por un sinnúmero de circunstancias diferentes, presentes en distinta forma en cada emprendedor que las inicia. La “iniciativa privada” puede ser con fines de lucro o con fines de “lucro subjetivo o valorativo”, según cada caso, pero en todos ellos con gran vocación de ofrecer un servicio y atender a una comunidad.¹⁵

Es notable la historia y la tarea que realiza el Instituto Panameño de Educación por Radio (IPER), creado en 2001 por el padre Fernando Guardia Jaén, S. J., con programas de educación a distancia dirigidos a jóvenes (mayores de 15 años) y adultos en todo el país, tanto en las áreas rurales como urbanas, que no han culminado sus estudios primarios o secundarios. Transmite sus clases por un cierto número de radios, envía libros y otros materiales y completa la formación con reuniones de los participantes con un maestro para resolver problemas. Con su programa “Maestro en Casa”, llega a todo el territorio panameño, tanto sea en áreas urbanas como rurales y ha alcanzado ya aunas 40.000 personas hasta el año 2014, ofreciendo programas de alfabetización, primaria, premedia y bachillerato en comercio, con énfasis en pequeña y mediana empresa.¹⁶

Otro caso especial para destacar es el de Panama Coast Internacional School

(PCIS), que ofrece educación desde 2008 para niños desde el parvulario hasta el Grado 12; clases en inglés con certificación en los Estados Unidos y calendario ajustado al de ese país; con profesores cuya lengua materna es ese idioma, o sea que no se ajustan a los requisitos de nacionalidad panameña para los maestros, aunque tienen clases especiales de Castellano, arte y música. En verdad, tampoco tienen supervisión ni emiten un diploma que requiera aprobación del MEDUCA. Sin embargo, ofrece muchas innovaciones educativas: clases de lunes a jueves, y el viernes trabajan en su casa, para poder contar con niños descansados y atentos a la enseñanza a recibir; educación por proyectos y los alumnos son alentados a participar en actividades extra-curriculares como servicio comunitario, feria de ciencias, eventos teatrales y musicales, periodismo. Los alumnos de lo que sería la educación media reciben un diploma norteamericano y están preparados para ingresar en la universidad. Esta escuela atiende básicamente a estudiantes extranjeros, de Europa, Norte América y América Latina: si sus alumnos egresan con la capacidad de poder ingresar en universidades en los Estados Unidos, ¿por qué no podrían tener un reconocimiento similar en Panamá? ¿Porque los maestros no son panameños? ¿Porque no se ajustan al programa oficial? En definitiva, ¿cuál es el objetivo, que cumplan con ciertas normas o que sean educados y tengan oportunidades de progreso en el futuro?¹⁷

En cuanto a la educación preescolar, comenta Cordero Cordero (2004, p. 45): “En Panamá, la Iglesia Católica a través del programa Toda Madre es Maestro, denominada Jardines de Párvulos de la Iglesia Católica (JAPAIC) y Organización de las Madres-maestras (OMMA), ha ofrecido una respuesta a la necesidad de educación preescolar demostrando tener un impacto importante en la realidad del pueblo panameño. Esta es una experiencia que está liderada por grupos de familias que de manera voluntaria y colectiva realizan el trabajo con la niñez. El trabajo dado desde 1972, ha logrado expandirse, con 250 centros, en zonas campesinas, marginales de la ciudad e indígenas tanto en Panamá como en otros países centroamericanos (Costa Rica, Honduras).”

Los JAPAIC-OMMA son centros infantiles dirigidos por grupos de madres-maestras quienes, en forma voluntaria, llevan adelante la educación de los niños. Estos centros se encuentran en las zonas campesinas, indígenas y en sectores marginales de la ciudad. Su principal lema es que “toda madre es maestra y todo padre es maestro”. Las madres que participan organizan los jardines y comparten

sus experiencias, presentes también en Costa Rica y Honduras. Existen unos 250 jardines distribuidos en todo Centroamérica, con mayor presencia en Panamá. En algún caso hay también Padres-maestros.

A todo esto, el Estado panameño, comienza a desarrollar un programa de educación preescolar y no solo no pretende complementar este esfuerzo sino que busca desplazar esta iniciativa, según la autora.¹⁸

James Tooley (2013), profesor de la Universidad de Newcastle, muestra cómo encontró escuelas privadas en el barrio más pobre de Lagos, Nigeria, pese, no solamente al descreimiento, sino incluso también la hostilidad de los funcionarios internacionales que administraban allí programas de ayuda a la educación. Algo similar comenta Cordero Cordero (2004) en el caso de los JAPAIC en Panamá:

“Llama la atención que en el informe panameño presentado por Herrera (2000), no menciona en ningún momento las otras alternativas de educación no convencional que co-existen en este país, como es la experiencia organizativa de los Jardines de Párvulos de la Iglesia Católica de Panamá, avalados desde hace más de veinte años por el propio Gobierno. La omisión no parece ser ingenua y las consecuencias son evidentes, una desesperada y compulsiva conducta para cumplir con la meta esperada, producto de los compromisos que el país tiene con el Banco Mundial a raíz del préstamo millonario.

“En el año 2000, se nos informa de cómo cuando el Ministerio de Educación de Panamá solicita a la Organización de las Madres-maestras las estadísticas del programa, se descubre que la persona encargada en dicho ministerio no sabía que los JAPAIC-OMMA no cobran dinero por los servicios que ofrecen. Esto causa sorpresa y asombro, lo que evidencia el desconocimiento que se tiene de la propia realidad educativa por parte de los funcionarios de tal ministerio.”¹⁹

Otras experiencias, en este caso sobre educación profesional, son destacadas en un Informe para el Banco Mundial de la Asociación Canadiense de Vida Comunitaria.²⁰

Nuestro equipo de investigación entrevistó a una de las fundadoras de este movimiento. Las Madres-maestras asumen un compromiso de 3 horas, dos veces a la semana, y llegan acompañadas de otro miembro de la familia, pues están en

contra de la filosofía de sola una maestra presente.

Usualmente los alumnos vienen de familias que no tienen los recursos necesarios para una preescolar formal y califican a su actividad como educación natural pues aprecia los esfuerzo de su organización, mientras que el término que usa MEDUCA de “educación no formal” es diminutivo.

Las madres son capacitadas en módulos, en secciones cortas en grupos pequeños. Se les ayuda entender cómo manejar sus tres horas en el jardín (clases) y a que compartan experiencias e ideas.

Las clases para los niños o Jardines siguen una estructura formal, utilizando la guía de educación pre-escolar del 1979, que fue la primera guía oficial de MEDUCA. Por supuesto, ninguna madre o centro sigue la guía a la letra, pero que la adaptan a su realidad y eso es lo que se quiere y se espera. La guía tiene siete áreas, cada área se enseña dos meses.

En la entrevista se ratificó lo comentado, respecto a que el Estado terminó desplazando esta iniciativa voluntaria. Existían 482 centros, hoy solo existen 125. Como se mencionara, el gobierno recibió financiamiento del Banco Mundial por unos 58 millones de dólares para implementar un sistema de educación pre-escolar oficial y a medida que los centros pre-escolares estatales se iban creando, MEDUCA contrataba a las madres con experiencia de Madres Maestras.

La nota del diario La Prensa antes comentada, menciona que funcionarios del MEDUCA reconocen esta situación, que no es nueva, que existen escuelas privadas para todos los estratos sociales y que el Ministerio no tiene un “registro específico de cuántas hay”...”.

Otra diferencia, no poco importante, entre las escuelas estatales y las privadas, es que en estas últimas la relación entre los padres de los alumnos y la escuela es de tipo contractual, es decir, existe un contrato formal entre las partes, algo que no existe en el caso de las escuelas estatales. Así describe este contrato la Unión Nacional de Centros Educativos Particulares (2014):

“La relación entre el colegio y los padres de familia y/o acudientes debe formalizarse mediante un contrato que, en este caso, se trataría de un contrato de servicios educativos. El contrato de servicios educativos debe ser suscrito por el

período del año escolar entre la institución educativa y el padre de familia y/o acudiente. Este documento formaliza los términos y condiciones de la relación entre ambos actores y, por lo general, incluye las cláusulas generales y especiales que la rigen

“La información que contiene el contrato de servicios educativos debe ser información clara y veraz de los servicios ofrecidos por la institución (Artículo 36), para cumplir con la normativa que señala la Ley No. 45.²¹ La información mínima que debe incluir el contrato tiene que considerar las partes que lo suscriben (ESCUELA y PADRE DE FAMILIA), derechos, deberes, el objeto del contrato, incluyendo todos los costos, entre otros. En dicho contrato, deben establecerse todos los cobros que se harán durante el año escolar (costo de matrícula, anualidad, forma de pago, y todos los adicionales a considerar como cuota por participación en la asociación de Padres de Familia, Uniformes, Útiles, Seguros, laboratorios, actividades fuera de la institución, etc.). Se hace énfasis que lo no incluido en el contrato de servicios educativos, no es obligatorio para el padre de familia y, de considerar pagarlo, lo haría de manera voluntaria, teniendo la potestad de hacerlo o no. Se recomienda a los planteles incluir una cláusula en sus contratos de servicios educativos que indique que los uniformes, textos y útiles escolares pueden ser adquiridos por los padres de familia y/o acudientes dónde a bien tengan siempre que cumplan con las especificaciones del plantel.”

Las instituciones educativas miembros de UNCEP asumen también un código de conducta respecto a las condiciones de pago de sus servicios y la libertad de asociación de los padres de sus alumnos. Condena las “ventas atadas” y promueve información asequible sobre los costos del colegio en un formato sencillo.

“La información de costos para el próximo año lectivo debe ser entregada de manera oportuna a los padres de familia y/o acudientes. A pesar de que el término previo al inicio del siguiente año lectivo no está regulado en la ley, la UNCEP sugiere que deben darse a conocer con al menos seis (6) meses del inicio del año escolar. La notificación de los costos para el siguiente año escolar debe hacerse con la suficiente antelación a fin de que, los padres de familia, en caso de darse un incremento, tengan la oportunidad de considerar mantener a su acudido (a) en el plantel o evaluar opciones educativas de acuerdo a su realidad socioeconómica. Se le recuerda a los colegios que en caso de hacerse algún

incremento al rubro matrícula o a todo lo relacionado al costo y obtención de útiles escolares, deberá ser coordinado con las asociaciones de padres de familia, no así los incrementos de anualidades, colegiaturas y otros rubros.”

Por cierto, no todos los colegios privados son miembros de UNCEP o siguen al pie de la letra ese código de conducta, pero sigue siendo más de lo que puede obtener un padre de familia de una escuela estatal.

El Estado, además, otorga subsidios a la educación privada que, según su última reglamentación (Decreto Ejecutivo 279 del 4/5/2011), tienen como objetivo el pago de personal docente, administrativo o técnico y la ejecución de proyectos educativos y/o tecnológicos. Hay también fondos públicos que llegan a las escuelas privadas a través de convenios con el Ministerio de Educación. Las escuelas privadas que opten por este subsidio, no solamente tienen que cumplir una serie de trámites y presentaciones sino que los continuarán haciendo durante la vigencia del subsidio, lo cual es lógico, por supuesto. Pero, además, resignan parte de su autonomía de decisión ya que la existencia del subsidio las obliga luego a mantener el costo de la colegiatura anual o justificar un incremento ante la Dirección Nacional de Educación Particular, que tiene que autorizarlo.

Aunque la existencia o no del subsidio no parece ser determinante para mantener su autonomía en las decisiones sobre precios. Otros organismos estatales controlan las matrículas de los colegios privados. Algunos problemas recientes tomaron carácter público, especialmente en lo relacionado a “ventas atadas” e incrementos de matrículas, como se muestra a continuación:

“El Administrador de ACODECO, Oscar García Cardoze, afirmó que se están dando reuniones con los directivos de colegios particulares para darles a conocer lo que dispone la ley, y las acciones que la Institución ha estado realizando en defensa de los derechos del consumidor, conforme la legislación aplicable.

Explicó que las denuncias que se han dado por el aumento de costos de matrículas no coordinados, son recurrentes en los últimos 4 años, incluso se han interpuesto al menos diez demandas ante los tribunales.

“Además, informó que ante la presentación de denuncias, ACODECO ha multado a colegios por más de Cien Mil Balboas, por venta atada, por no anunciar con suficiente antelación el costo de la matrícula (al menos seis meses antes), además de la realización de operativos en las escuelas para verificar la existencia de contratos, y encuestas de precios para brindarle la información a

los consumidores y que se ha multado a colegios.”²²

ACODECO, Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia realizó un estudio sobre las cuotas de inscripción y anualidades de unos 50 colegios privados en los niveles Primaria, Premedia y Media, en el que básicamente analiza los aumentos verificados en algunos de ellos entre 2013 y 2014. La disparidad de los aumentos muestra, en verdad, un mercado competitivo. En cuanto a la colegiatura anual para PreKinder y Kinder, varían desde B/. 520 (Colegio Escuela Particular Amelia²³) hasta B/. 5,000 (Colegio Isaac Rabin²⁴).

En cuanto a la Educación Primaria, los mismos colegios ocupan las posiciones mínima y máxima con B/. 570 y B/. 5,500 respectivamente aunque el primero sube su matrícula a B/. 590 de tercer a sexto grado. Para Premedia y bachillerato, estos colegios presentan una colegiatura anual de B/. 700 y B/. 6,300 respectivamente.

En relación al nivel de calidad del sector privado, forma parte de nuestra propia investigación evaluarlo, pero al menos en cuanto respecta a la relación alumnos/docentes, las escuelas privadas parecen mostrar una mejor atención: “Con respecto a la relación del número de estudiantes por docente en preescolar, existen un promedio de 17 alumnos/as por educador en 2010, destacándose que en los centros oficiales el promedio es de 18 mientras que en las escuelas privadas los grupos tienen un promedio de 12 niños/as” (Unidos por la Educación, p. 25).

El Estado aparece, además, como juez y parte al mismo tiempo. Por un lado es proveedor de educación y por el otro es quien controla y regula a su competencia. Existe una barrera muy débil entre la intención de regular para mejorar algún estándar y el objetivo de usar esas regulaciones para eliminar o dificultar la competencia.

Por ejemplo, en una reciente nota periodística²⁵ se comenta que autoridades del MIDES y MICI han detectado parvularios privados que no cumplen con las normas requeridas: “Un total de 264 centros de orientación infantil y familiar particulares en el país, los llamados COIF, que se dedican a brindar atención especializada a niños y niñas de entre cero y cuatro años, operan entre lo irregular y lo ilegal.”

Se habrían clausurado 20 centros con la asistencia del personal de las corregidurías y del Ministerio de Comercio e Industrias (Mici) por irregularidades como: centros operando en lugares inadecuados, como casas y estacionamientos, personal indocumentado y sin conocimiento de la atención a menores, hacinamiento, mal nutrición de los niños e inseguridad. Está claro que estas últimas condiciones mencionadas son preocupantes y es de esperar que los padres estén atentos a las mismas, pero la supuesta solución regulatoria no resuelve el problema y cierra las posibilidades de que existan establecimientos de bajo costo dirigidos, precisamente, a los pobres.

Si se trata de ayudar para que los pobres tengan acceso a este nivel de educación, no parece que las regulaciones lo faciliten. Comenta una administradora de un parvulario:

“Por su parte, Belkys Sánchez, psicóloga y administradora de Star Kid Panamá, un COIF en el área de San Miguelito, explicó que con el pasar del tiempo las exigencias para poner en funcionamiento uno de estos centros son cada vez más estrictas, extensas y costosas.”

“Expresó que las autoridades exigen aviso de operación del Mici; certificación de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos de Panamá y del Sistema Nacional de Protección Civil, en la que se especifique que las instalaciones no representan riesgos; una certificación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que indique que la zonificación sea la adecuada, y contar con un plan de evacuación en caso de emergencia.”

“Además, deben existir profesionales como estimuladoras, fonoaudiólogos y psicólogos, cada uno con su hoja de vida en la que se incluya el récord policivo y certificado de buena salud.”

“Respecto a los menores, estos deben ser estimulados, contar con seguro, darles un menú nutricional y también se debe ofrecer el programa escuela para padres.”

“Sánchez indicó que todos estos requisitos se deben renovar anualmente y el precio ronda los \$500. Además, los gastos que se generan en su negocio, por mes, están entre \$4 mil y \$5 mil para atender 67 niños.”

Los parvularios para pobres, aquellos que Tooley y *The Economist* encontraran en las regiones de más bajos ingresos del planeta, no pueden existir y cumplir con esas normas al mismo tiempo. No es de extrañar que las mismas autoridades encuentren un alto número de incumplimientos, ya que el cumplimiento no significaría un mejor establecimiento para sus alumnos, sino su extinción, su inexistencia. Regulaciones de ese tipo son una forma indirecta de cerrarlos y dejar a sus padres sin ese servicio, por más precario que sea. El Mides cuenta con solamente 104 COIFs en comparación con 500 privados, pero en lugar de ayudar a los 264 de éstos que no cumplirían con las “regulaciones” mencionadas, planea gastar \$ 6.250.000 para abrir unos 25 estatales.

Según la nota periodística antes citada, además, estas instituciones estatales no son un dechado de virtud que pueda ser mostrado como un ejemplo: “La realidad es que casi el 95% de los centros que administra la entidad no tienen legalizada la tenencia de tierras, no cuentan con electricidad y hasta poseen letrinas, lozas rajadas y techos dañados.”

El Ministerio de Educación tiene registrados 652 centros educativos privados, distribuidos por corregimientos y provincias de la siguiente forma:

Corregimiento	Provincia	Centros Educativos
Bocas del Toro	Bocas del Toro	14
Chiriquí	Chiriquí	82
Juan Díaz	Coclé	52
Barrio Sur	Colón	2
Barrio Norte	Colón	8
Cristóbal	Colón	6
Sabanitas	Colón	2
Los Santos	Los Santos	3
San Francisco	Panamá	26
Betania	Panamá	21
Calidonia	Panamá	7
Chorrillo	Panamá	2
Curundú	Panamá	2
Santa Ana	Panamá	1
Costa del Este	Panamá	1
Pedregal	Panamá	12
24 de Diciembre	Panamá	30
Pacora	Panamá	17
Parque Lefevre	Panamá	17
Río Abajo	Panamá	5
Pueblo Nuevo	Panamá	11
Tocumen	Panamá	34

Las Mañanitas	Panamá	13
Ancón	Panamá	13
Balboa	Panamá	2
Amelia Denis de Icaza	Panamá	7
Belisario Frías	Panamá	8
Belisario Porras	Panamá	5
Bella Vista	Panamá	60
Capira	Panamá	3
Chepo	Panamá	1
Chilibre	Panamá	3
Clayton	Panamá	3
Coronado	Panamá	1
Tortí	Panamá	2
Ernesto Córdoba	Panamá	5
Herrera	Panamá	11
José Domingo Espinar	Panamá	15
Las Cumbres	Panamá	33
Mateo Iturralde	Panamá	4
Omar Torrijos	Panamá	4
Rulina Alfaro	Panamá	12
Victoriano Lorenzo	Panamá	1
Chame	Panamá Oeste	1
La Chorrera	Panamá Oeste	49
San Carlos	Panamá Oeste	3
Veraguas	Veraguas	22
San Juan		4
Sin dirección		12
Total		652

Estos establecimientos cubren todas las etapas educativas, desde preescolar hasta media, incluyendo carreras técnicas y bachilleratos. Incluyen 408 con datos completos sobre el número de Resuelto que autoriza su funcionamiento; 208 en

trámite y el resto con información incompleta que no permite determinar su estatus.

La poca importancia que se da al sector privado en la educación se refleja en la falta de información oficial sobre el mismo. No existen estadísticas disponibles sobre la matriculación de alumnos en las escuelas privadas, ni en el Ministerio de Educación ni en el Instituto Nacional de Estadística y Censo. En uno de los boletines estadísticos del Ministerio (2013a) tan solo se mencionan las cifras de los alumnos en preescolar de donde se desprende que la matrícula total en el sector público es de 82.854 niños, siendo de 20.441 en el sector privado.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El sistema estatal de educación ha asumido como tarea principal la “planificación” de ésta. La pregunta es siempre la misma: ¿cómo se llevará a cabo esa planificación?

La vida en sociedad es la convivencia de millones de individuos distintos, con diferentes experiencias y sobre todo con distintas expectativas de futuro, gustos y predilecciones. La tarea con la que se enfrenta el planificador, de la educación o de cualquier otra materia, es la de recopilar toda la información necesaria acerca de esas preferencias individuales y evaluarlas para elaborar, sobre esta base, un plan que las satisfaga.

Ahora bien, nos encontramos aquí con algunos problemas. El primero de ellos se refiere a la misma manifestación de las preferencias individuales; si los individuos no son libres para expresarlas tomando decisiones, o sea, eligiendo entre distintas alternativas disponibles, ¿cómo es posible siquiera notar sus preferencias? Pero el sistema estatal de educación y la misma planificación niegan la libertad de expresar estas preferencias y, por ende, impiden el surgimiento de la información necesaria para su tarea.

Supongamos ahora que un planificador omnisciente pudiera llegar a conocer esas preferencias. El paso siguiente es evaluarlas y valorizarlas, ya que en el mundo real los recursos son limitados y no todas las preferencias pueden satisfacerse; por lo tanto, el planificador habrá de asignar de alguna manera los recursos limitados. No puede hacerlo si no selecciona las preferencias más valiosas. Pero el único que puede valorar una preferencia es el individuo que la tiene: no hay modo de que una persona pueda comprender lo que la otra siente por determinado bien, por ejemplo, cuando en la valoración entran en juego sus gustos y las consideraciones tanto materiales como afectivas y psicológicas.

Lo único que puede hacer el planificador es "estimar" las preferencias de los otros individuos sobre la base de sus propias valoraciones. No es extraño,

entonces, que sean estas valoraciones, las del funcionario planificador, las que en definitiva terminen guiando el proceso de planificación y la elaboración de propuestas. Además, porque en materia de educación se afirma que debido, precisamente, a la falta de educación, el individuo no está en condiciones de formar sus propias preferencias.

Por último, tiene que elaborar el plan, supuestamente tomando en cuenta todas las preferencias individuales y buscando satisfacerlas. Pero como los individuos son todos diferentes entre sí, y también lo son sus preferencias, ningún plan puede conformar a todos; lo que resulta es necesariamente una determinada asignación de recursos para cubrir ciertas preferencias. Esa asignación coincidirá con la de muy pocos individuos, en principio, con la de los planificadores, y diferirá de la de casi todos los demás. Reconociendo estos problemas, los mismos planificadores promueven ahora la "planificación regional", para tomar en cuenta la "realidad", pero el mismo criterio lógico debería llevarlos a comprender que la única planificación que se ajusta a la realidad es la que hace el individuo para sí mismo.

El planeamiento educativo se presenta como una acción dirigida a dar respuestas adecuadas a los requerimientos que cada sociedad plantea, en términos de la formación a que aspira para sus integrantes. Pero la "sociedad" no es un ente al margen de los individuos que la componen. La "sociedad" no formula requerimientos o, en términos económicos, demandas; los que demandan son personas de carne y hueso. No existe un ente superior "sociedad" que aspire a algo para sus integrantes; lo que existe es un Estado, dirigido por ciertos individuos con sus propias valoraciones que utilizan el poder coercitivo del Estado para imponerlas a los demás.

El problema es planteado de forma tal que atienda los requerimientos del sistema económico, en materia de formación y capacitación de recursos humanos. Esto implica, para el sistema educativo, encarar una acción conducente a la conversión de esos requerimientos, en oportunidades educativas con determinados índices de cuantificación y calificación. Esto es: supone tener en consideración cuántos recursos humanos de determinado tipo requiere el país a un cierto plazo, pero al mismo tiempo obliga a definir, en términos de aprendizajes, qué conocimientos generales y específicos deberá saber, qué técnicas y habilidades tendrá que manejar, así como qué disposiciones y actitudes caracterizarán su desempeño. Todos estos componentes, que definen la oferta

educativa en términos cualitativos, caen en el campo del curriculum.

Esta concepción de la sociedad la muestra como una "fábrica", que producirá tantos médicos, ingenieros, albañiles, carpinteros, que sabrán esto de música y esto otro de historia, tantos serán aplicados y tantos otros distraídos, etcétera. Es una concepción claramente totalitaria que ahoga la libertad individual de forjar cada uno su destino de acuerdo con sus expectativas, posibilidades y circunstancias particulares.

No es sorprendente que estos distintos "sectores" o "expertos" pujen para imponer sus propias preferencias en la "planificación". Tal es lo que sucede, por ejemplo, con las discusiones sobre los distintos ciclos de la educación primaria y media y los contenidos que cada una debería tener. ¿Cuál es el mejor sistema? ¿Es necesario enfatizar la educación vocacional o la educación académica general? La respuesta a esto, que debería generar un poco de humildad entre los planificadores, es que sencillamente no lo sabemos, porque no podemos dar la misma respuesta para cada individuo.

Existen experiencias, como por ejemplo las desarrolladas por Montessori, que son totalmente diferentes de las establecidas por la educación estatal (escuela no graduada, promoción automática, disciplina autorregulada, contenidos curriculares optativos, etcétera) que han dado sobradas pruebas de éxito, especialmente para la educación primaria. Es importante subrayar que dadas las diferencias entre cada una de las personas con respecto a sus potencialidades, gustos, preferencias y vocaciones, el sistema ideal sería el tutorial, es decir la relación de un profesor o varios profesores con un alumno. Sin embargo, la economía de escala no permite habitualmente esa relación y por ende se establecen "colegios" y "universidades", pero de ahí no se desprende que los educandos deban ser tratados como una masa amorfa de elementos homogéneos, imponiéndoles ciertas materias y bibliografías ideadas por algunos burócratas.

Precisamente, como no podemos saber qué es lo mejor para cada uno, lo único que podemos hacer es dejar que cada uno decida por sí mismo qué tipo de educación quiere para sí y para sus hijos. Este debate sobre la organización y los contenidos de la educación se viene realizando desde que el Estado asumió la facultad de organizarlos.

El Estado, además, asume la misión de definir, de hecho, valores morales. Esto no quiere decir que se esté a favor de una educación moralmente aséptica, que es

algo imposible, sino que se trata de definir quién o quiénes son los agentes más adecuados para impartir la educación moral, el Estado o cada familia. Se dirá que se trata de valores ampliamente compartidos por los ciudadanos, pero si es así, ¿qué sentido tiene imponerlos por medio de la ley? Para que una actitud pueda ser moral tiene que plantear necesariamente una elección: elegir entre el bien y el mal. Si no puedo elegir, de hecho no tengo fundamento moral, ya que el “bien” me es impuesto, no lo he elegido.

Otro de los conceptos profundamente arraigados en el ámbito de la educación es aquel que señala que los problemas se deben a la escasa asignación de recursos por parte de las autoridades estatales. De allí que se presente precisamente la elevación del gasto público en materia de educación como parte fundamental de la solución.

Sin embargo, no existe ninguna relación directa entre el mayor gasto y una mejor educación, mientras que, por otro lado, la administración y planificación estatales no garantizan ningún grado de eficiencia en el gasto realizado. Como los incentivos para la eficiencia no existen, no pueden esperarse mayores mejoras en la calidad.

Comentaba al respecto el premio Nobel en Economía, Milton Friedman:

“Haga la misma pregunta a esa gente sobre la enseñanza primaria y secundaria y nadie va a mencionar a los Estados Unidos. Estaríamos cerca del final. ¿No es eso realmente una paradoja? Después de todo, los alumnos de nuestras instituciones de educación superior provienen de nuestras escuelas primarias y secundarias, y los maestros en nuestras escuelas primarias y secundarias son en su mayoría graduados de nuestras instituciones de educación superior.

“¿Cómo es posible que en un nivel seamos superiores y en el otro inferiores? La respuesta, yo creo, es sencilla. Hay una respuesta simple de una palabra: elección. En el nivel de educación superior, hay un gran número de instituciones, muchas de ellas gubernamentales, muchas privadas, otras religiosas. Los individuos a ese nivel pueden elegir a cuál ir, y tienen una amplia gama de opciones. En ese nivel no tienen que quedarse en el estado en que residen; pueden ir a cualquier institución en cualquier parte del país. Siendo que existe elección, las instituciones tienen que superarse o atraerán pocos alumnos” (Milton Friedman, The Commonwealth Club of California, San Francisco, 7 de agosto de 1992).

Otros analistas llegaron hace tiempo a conclusiones similares:

“Basados en numerosos estudios y en su propio trabajo, la conclusión de Chubb y Moe (1990) es que dar a las escuelas más dinero no necesariamente mejora su desempeño. Las escuelas que producen buenos resultados académicos, medidos por el Test de Aptitud Escolar estandarizado, tienen cerca de un 20% más de recursos que las de baja performance. Pero cuando se realizan ajustes por variables como grupo social y aptitud del estudiante, esta aparente conexión causal se quiebra. Más aun, las escuelas privadas gastan menos por alumno que las escuelas públicas y tienen mejor performance. El dinero, concluyen Chubb y Moe, no es lo que hace a ciertas escuelas más efectivas que otras. Y resumen su argumento de la siguiente manera: ‘En nuestra opinión, los problemas de performance de las escuelas públicas tienen poco o nada que ver con el financiamiento inadecuado, y no pueden ser mejoradas escarbando más hondo en el bolsillo público’.” (“Empowering the Parents: how to break the schools monopoly”, Londres, 1991, p. 4.)

La crítica a la planificación y al monopolio estatal de las formas y contenidos de la educación tiene un sustento fundamental en la libertad de los individuos para elegir su destino y el de sus hijos; pero también existe una razón muy poderosa para abandonar el esquema rígido del estatismo. Se trata del impacto de la evolución tecnológica. Si bien esto ha existido en todos los tiempos, no podemos negar que se ha acelerado de tal manera que resulta difícil, si no imposible, determinar actualmente cuáles serán los medios para recibir y transmitir información en el futuro. Los grandes avances de la informática y las telecomunicaciones van a tener, sin duda, un tremendo impacto en este aspecto.

En consecuencia, sería hoy apresurado asegurar que la “escuela”, “colegio” o “universidad”, tal como hoy los conocemos, seguirán existiendo en un futuro no muy lejano. Durante siglos, la educación se realizaba individualmente: del maestro al aprendiz, de padres a hijos. El impacto tecnológico de la imprenta, entre otros, permitió asegurar la disponibilidad de medios para que la educación pudiera ahora aprovechar economías de escala, concentrando a los alumnos en aulas y transmitiendo allí los conocimientos que antes se obtenían básicamente por medios orales y a través de la experiencia. De toda la larga historia de la humanidad, la “escuela”, ocupa poco más de doscientos años; no debemos concluir, a partir de ello, que la misma escuela sea algo que tiene asegurada su existencia indefinida.

Precisamente en estos momentos, la evolución tecnológica está produciendo una nueva revolución que puede dar nacimiento a formas muy distintas de transmisión de la enseñanza. Lo importante de esto es que muestra claramente los inconvenientes y perjuicios que causan la planificación y el monopolio estatal de la enseñanza. Como el futuro es incierto, lo que hace un sistema planificado es imponer ciertas estructuras y contenidos frenando la experimentación para el cambio.

Un claro ejemplo de esto es lo que está ocurriendo en Chiriquí con la Khan Academy. Esta es una organización sin fines de lucro, creada en 2006 por Salman Khan, un egresado de MIT y Harvard, que ofrece cursos tutoriales de muy diversos temas a través de videos cortos en YouTube, más ejercicios y evaluaciones; con acceso gratuito. Es uno de los emprendimientos que están cambiando el mundo actual de la educación a través de la iniciativa emprendedora y la tecnología. Otros emprendimientos de este tipo incluyen a Coursera, Wedubox, edX y Udacity.

Más interesante para nuestro caso es la experiencia que se está llevando a cabo en Chiriquí, donde unos 50 niños participan de un experimento educativo en una InfoPlaza que les permite tener acceso a Internet.²⁶ La organización no gubernamental Mujeres de Colón en Camino (MUCEC) tomó posteriormente este ejemplo y ha comenzado a desarrollarlo en esa provincia.²⁷

Cuando el planificador decide que ha llegado la hora de introducir cambios (los que la mayoría de las veces tienen más que ver con sus preferencias personales o políticas), se los impone masivamente al conjunto de los educandos, quienes sufren las consecuencias del cambio y de los resultados si el experimento no funciona. En cambio, en un sistema diversificado, donde coexistan diferentes propuestas educativas, distintas unidades pedagógicas irán experimentando con nuevos métodos y contenidos, incorporando nuevas tecnologías. Se sabrá así cuáles trabajarán mejor en determinadas circunstancias. El fracaso tendrá efectos restringidos, en lugar de un efecto generalizado como ocurre actualmente. Existirá, por otra parte, un claro incentivo para incorporar nuevos métodos y tecnologías, fomentado por la competencia entre escuelas y colegios para atraer alumnos.

Un sistema libre de las ataduras de la planificación estará abierto a la innovación y la creatividad de los individuos, y esto es algo que ningún planificador central

podrá nunca igualar ya que, como dijimos antes, jamás podrá tener todo el conocimiento necesario, que sí está en poder de los demandantes y oferentes de servicios educativos.

Precisamente el último premio Nobel en Economía, el escocés Angus Deaton, señala la importancia de la educación para explicar la evolución de las diferencias de ingresos en la sociedad moderna y la necesidad de contar con un sistema educativo ‘flexible’ que permita el acceso de los más pobres a la educación tecnológica que el mercado demanda hoy en día. Dice en su libro *The Great Escape* (2013, pos. 2758):

“La distribución del ingreso no puede reducirse a un solo mecanismo, tal como la oferta y la demanda en el mercado laboral, ni puede ser medida por un simple indicador como el coeficiente de Gini. Es el resultado de muchos procesos actuando en conjunto, como la historia, el mercado, la política, y la demografía.

Jan Tinbergen, uno de los dos economistas que compartió el primer Premio Nobel en Economía, vio a la evolución de la distribución del ingreso no como podría haberse visto en el pasado, como una batalla entre el trabajo y el capital, sino como una carrera entre el desarrollo tecnológico y el avance en la educación... La tecnología utilizada en el trabajo requiere habilidades y entrenamiento o tal vez solo la adaptabilidad que llega con una buena educación general. Si la educación de los trabajadores se queda atrás de lo que pide el mercado, el precio de la educación subirá, y la desigualdad aumenta. Cuando la educación va adelante, por ejemplo cuando la Guerra de Vietnam llevó a muchos jóvenes a la universidad que de otra forma no hubieran ido, la oferta de habilidades aumentó y su precio, la prima por educación universitaria, cayó, reduciendo la desigualdad de salarios.

Durante casi todo el siglo pasado, los norteamericanos han estado adquiriendo más educación, por lo que la oferta de habilidades en el mercado laboral ha aumentado. Si nada más ocurriera, esta cadena de eventos habría reducido el valor de la educación y la brecha entre quienes tienen un título y quienes no. Sin embargo, la brecha ha aumentado, particularmente rápido desde fines de los 70s. Cuando el precio de algo sube pese a que su oferta aumentó, sabemos que la demanda ha de estar aumentando más rápido. Los economistas atribuyen este aumento al continuo crecimiento de las habilidades requeridas en el trabajo por las nuevas tecnologías de la información. Creen que la aceleración del progreso

basado en la tecnología en los últimos treinta años es el principal motor de la creciente desigualdad en los ingresos. La creciente prima de una educación universitaria es la forma con que el mercado le dice a la gente joven que la cambiante tecnología hace más y más valioso ir a la universidad, y el crecimiento en el nivel promedio de la educación muestra que la gente ha estado prestando atención.

Los rápidos cambios en la forma en que se usan las computadoras, Internet, y la rápida disponibilidad de información han creado una demanda acelerada de aquellos que pueden usar esa información en la toma de decisiones y en los negocios, y, al menos desde fines de los 70s, la educación no ha respondido lo suficiente. Por supuesto, esta tendencia puede no continuar para siempre. Si el sistema educativo se vuelve lo suficientemente flexible para producir las nuevas habilidades tan rápido como su necesidad crece, el aumento de la desigualdad eventualmente llegará a su fin.”

Lo que podrá suceder en el futuro es, obviamente, materia de especulación. Existen, no obstante, algunas indicaciones que muestran que la educación podría volver a individualizarse y centrarse más en las casas que en las escuelas.

Pues precisamente porque no sabemos adónde pueden llevarnos, deberíamos ser más modestos y no pretender tener la “sabiduría” para prever lo que el futuro nos depara y para incluir en la planificación curricular todos los conocimientos necesarios para que cada individuo se desempeñe en la vida. La diversidad que genera la libertad curricular, en este sentido, promoviendo la experimentación y el cambio, seguramente llevará a descubrir los mejores métodos y contenidos y a desechar los malos o anticuados; todo ello con costos no generalizados y adaptándose a las necesidades específicas de cada educando.

Por otro lado, se sostiene que el mercado “falla” en proveer este servicio en forma adecuada por distintas limitaciones de información que tendrían los padres, o consumidores, que aparentemente no tendrían los funcionarios. Así, por ejemplo, se sostiene que la información que el consumidor tiene sobre la calidad es limitada. El economista del BID, Hugo Ñopo, comenta en relación al Perú haciendo una comparación entre la decisión que toma un consumidor respecto a un restaurante y la de los padres respecto a la educación de sus hijos²⁸ :

“En primer lugar, la información sobre la calidad es limitada. Los comensales pueden fácilmente informarse sobre la calidad de los restaurantes. Las características que hacen a un buen restaurante son conocidas (calidad de los ingredientes, higiene, ambiente, etc.). Algo distinto sucede con la educación. Una parte de la calidad puede observarse y medirse (aprendizajes en lengua y matemáticas, por ejemplo), pero también hay una parte amplia e importante que no es fácil de medir (todos los otros aprendizajes que importan para la vida: habilidades socioemocionales, valores y actitudes).”

Consecuentemente estas visiones subestiman la capacidad de información y decisión de los consumidores. En realidad, ningún consumidor conoce nada de la calidad de los ingredientes o la higiene de un restaurante; pero conoce la reputación y el prestigio que un restaurante tiene. Es más, el mismo precio ya le envía información pues le indica que, en términos generales, un restaurante de mayor calidad será más caro que otro de baja calidad. Por último, han surgido ahora todo tipo de aplicaciones que permiten conocer la calidad de los restaurantes, las opiniones de otros comensales y su calificación respecto a la calidad de la comida y el servicio. La opinión de los consumidores se vuelve algo fundamental para la supervivencia y el éxito de un restaurante.

No es muy diferente lo que ocurre con las escuelas. El nombre se convierte en una marca cuya reputación genera prestigio y actúa como un indicador para la toma de decisiones de los padres. Ese prestigio se basa, en definitiva, en la capacidad de la escuela para brindar a los padres lo que ellos están buscando para sus hijos, y esto se refiere tanto a la educación que allí reciben, a las oportunidades que luego se les abrirán en el futuro, la calidad de los amigos que acompañarán a sus hijos durante toda la vida, los valores que recibirán como parte de la educación, etc. Los padres también recogen información de otros padres que ya envían o han enviado a sus hijos a esas escuelas u otras.

Las escuelas privadas se ocupan de todo esto porque saben que eso determina la demanda que tendrán de sus servicios, y esto ocurre tanto a nivel de las escuelas más sofisticadas como también de las más simples.

Otra de las “fallas” que se señalan es que “los resultados son muy posteriores a las decisiones. Al salir de un restaurante, un comensal tiene una idea bastante clara de la calidad del servicio que recibió. En educación no ocurre esto, pues los tiempos son otros. Parte de la calidad se revela inmediatamente, pero parte de

ella (quizá la más importante) en el futuro. Si un colegio no hizo un buen trabajo preparando a sus estudiantes para enfrentar sus vidas universitarias o profesionales, los consumidores podrán identificarlo solo cuando sea tarde. O, visto de manera positiva, el éxito de una institución educativa se refleja en el éxito de sus ex alumnos. Así, es fácil caer en cuenta de que las buenas inversiones educativas necesitan un horizonte de largo plazo. Esto último es difícil de compatibilizar con los horizontes de las inversiones con fines de lucro.”

Aquí es necesario realizar una diferencia entre establecimientos educativos ya establecidos y los que recién comienzan. Aquellos ya establecidos pueden mostrar resultados que, como se dijo antes, afectan a su reputación. No hace falta ser ningún experto para saber que un diploma de la universidad de Harvard, abrirá un mundo de oportunidades laborales como pocas otras instituciones pueden ofrecer. Distinto es el tema de una institución nueva. En fin, Harvard también fue en algún momento una institución naciente. Pero éste no es un obstáculo insalvable en el mercado. De hecho se presenta en el inicio de cualquier actividad. Dado que un nuevo emprendimiento no puede mostrar una trayectoria anterior que le asegure una cierta reputación, necesita entonces conseguirla a través de otros métodos. En general, en el caso de las escuelas privadas, y sobre todo de las más pobres, esto se vincula con la carrera y prestigio de su director, muchas veces una maestra o maestro con años de experiencia y conocimiento en la comunidad; o el apoyo de una determinada comunidad, cultural o religiosa, por ejemplo, que de alguna forma “transfiere” algo de esa reputación para un emprendimiento que aún no la tiene.

Una tercera “falla del mercado educativo” estaría dada porque “en el caso de la educación, además del proveedor, el consumidor es responsable del resultado. Que un restaurante sea bueno o malo depende muy poco de los paladares de los comensales. Tampoco depende del esfuerzo que pongan los comensales por hacer buena su experiencia gastronómica. La provisión del servicio educativo es muy diferente. El esfuerzo de los estudiantes –y sus padres– importa mucho. Además del esfuerzo, hay condicionantes socioeconómicos que también tienen impactos en la calidad. Así, es muy difícil pensar que un mecanismo de precios ayudará a asignar de manera óptima los recursos. Este es un mercado muy diferente al común.”

No hay tal cosa como un mercado ‘común’. Por supuesto que todos tienen sus

diferencias: no es lo mismo ir al mercado para adquirir tomates, que contratar seguros o buscar asistir a una ópera. La participación de los padres en la educación de sus hijos es parte de las relaciones familiares, que no se guían por precios: las relaciones familiares y las tareas de la casa no se compran y venden entre los miembros de una familia, y sin embargo hay ‘intercambios’ de favores y de tareas. Los padres participan voluntariamente acompañando la educación de sus hijos en mayor o menor medida, y esto se aplica tanto a las escuelas privadas como a las públicas. De hecho, dado que están pagando las privadas, hasta tienen más incentivos para recuperar un mejor servicio de los pagos que realizan. No hay ninguna “falla” aquí que sea inherente a la educación privada.

Una cuarta “falla” estaría dada porque “los otros consumidores también juegan un rol. Para el comensal de un restaurante estándar (esto es, no uno de alta gama) poco importa si el sujeto de la mesa vecina prefiere arroz con papas fritas, o si tiene ideas conservadoras o liberales. Para un comensal, ni el perfil ni las preferencias de los otros comensales son relevantes para su propia experiencia gastronómica. En el servicio educativo, sin embargo, el resultado depende de todos los estudiantes. Esto es lo que la literatura llama “los efectos de pares”. Esta complejidad en los determinantes de la calidad hace difícil (si no imposible) el proceso de fijación de precios.”

Esto es falso. Los consumidores toman bien en cuenta cuáles son las decisiones de otros consumidores en relación a restaurantes y no les da lo mismo asistir a aquellos donde van quienes prefieren una cierta calidad, o un determinado precio. De hecho, esta es una de las grandes contribuciones que ofrecen las aplicaciones por las que los consumidores comparten información, como se mencionaran antes. Para los padres, con quienes van a estar sus hijos no es un tema menor, ya que saben que es un determinante bien importante, tanto de la educación como de la sociabilidad de sus hijos.

Otro cuestionamiento sería que “la contratación del servicio se hace “una vez en la vida”. No hay aprendizaje. En un período de, digamos, diez años, un comensal se ha enfrentado muchas veces a la decisión gastronómica. Después de haberse planteado muchas veces la pregunta “¿a qué restaurante debo ir?”, ha ganado experiencia como tomador de decisiones. El comensal sabe en qué factores pensar y cómo sopesarlos para tomar su decisión. Repitiendo las decisiones ha aprendido a elegir. En ese mismo período, un padre de familia no ha tomado muchas decisiones sobre la elección de colegio para su hijo. La contratación del

servicio educativo, al ser mucho más esporádica, da menos oportunidad para el aprendizaje. Los padres de familia son más propensos al error. Errores que cuestan caro.”

El consumidor de educación también aprende, no necesita esperar hasta el final para evaluar la calidad del resultado. Los padres suelen cambiar a los hijos de escuelas si es que no están contentos con el servicio que reciben, y esto ocurre a menudo. Toma la decisión respecto a su hijo cada mes que enfrenta el pago de la cuota: allí se le plantea la decisión de continuar o no con el servicio. Y si no lo hace cada vez que paga, seguramente lo hace cada año que tiene que decidir si su hijo continúa en esa escuela o debería cambiar a otra. No hay ninguna mayor propensión al error en este campo de la que hay en muchos otros: simplemente el conocimiento es necesariamente limitado, la perfección de la información no existe; pero dadas esas limitaciones el mercado es un gran mecanismo de generación y difusión de información que permite tomar mejores decisiones a los consumidores.

Finalmente, una objeción común respecto a la equidad: “Los niños de hogares pobres tienen más dificultades para el aprendizaje que el resto. Educarlos es más caro y por eso un país debería asignar más recursos para la educación de los pobres. Los mercados hacen exactamente lo contrario, estos asignan más recursos educativos a aquellas escuelas donde hay mayor capacidad de pago.” No es una cuestión de más caro o de más barato sino de tener mayor cantidad de oportunidades. Una mejor educación no proviene necesariamente de un mayor ‘gasto’ sino de una mayor atención y dedicación de los maestros hacia los alumnos, y lo que aquí estamos viendo es que eso ocurre en mayor medida en la educación privada, donde los servicios se brindan en competencia, donde el consumidor tiene la oportunidad de elegir, donde los directores de escuelas y los maestros tienen que estar al servicio de quienes los contratan, no de los funcionarios públicos que les dan el presupuesto o pagan sus salarios. Es cierto que una mayor inversión de capital daría la posibilidad de contar con mejores medios para educar, pero no parece ser lo que logra la educación estatal, en comparación con la privada, todo lo contrario.

No extraña entonces que Ñopo concluya que “pensar que los sistemas educativos van a mejorar con mayor participación privada es fe ciega. Sin duda se trata de un tema que necesita mucho debate sobre la base de razones y no de fe.” Esas razones son las que intentamos presentar en este informe. Y concluye Vásquez

en “La educación privada es clave” que el autor “argumenta que el mercado no asignará bien los recursos educativos dado que el esfuerzo del estudiante y su familia, así como otros condicionantes socioeconómicos complejos, impacta en la calidad de la educación. Pero esos condicionantes existen bajo cualquier sistema, por lo que la pregunta relevante sigue siendo ¿cuál de las opciones es mejor? La evidencia es cada vez más clara, pero por lo menos se debe permitir que la gente, aunque sea pobre, pueda escoger entre lo privado y lo estatal. Ya ha costado demasiado caro tratar de impedir la opción.”

SUBSIDIOS A LA DEMANDA

El subsidio a la oferta es ya tradicional, predomina en la mayoría de los países y se cuenta con una larga experiencia que permite evaluar sus resultados. La lógica de esta alternativa es la siguiente: existen personas que no pueden acceder a servicios básicos de educación, salud o vivienda, por lo que el Estado proveerá esos servicios, en muchos casos en forma gratuita. De esta forma, el Estado construye y administra hospitales, escuelas y viviendas, por ejemplo.

Pero el Estado no suele ser un buen administrador, sus funcionarios no tienen incentivos tan intensos como los del sector privado. En éste, tanto las potenciales ganancias como las pérdidas actúan como un gran motivador para alcanzar la eficiencia, el premio puede ser importante, pero también es fuerte el castigo: los malos resultados llevarán a la pérdida del capital. En el ámbito público es difícil implementar estos incentivos ya que los funcionarios públicos no suelen ser remunerados en base a resultados entre otras cosas por la dificultad de evaluar resultados cuando los servicios provistos no se “venden” y, por ende, no tienen precios que permitan el cálculo económico.

Por otra parte, suelen mezclarse con los de brindar un buen servicio en forma eficiente objetivos de otro tipo, políticos por ejemplo, que enturbian la tarea de los más eficientes profesionales a cargo de la gestión. El Estado termina entonces administrando grandes estructuras, muy poco ágiles y resistentes al cambio.

Existe una alternativa. En vez de subsidiar a la oferta, subsidiar a la demanda. En lugar de administrar esas grandes estructuras burocráticas, simplemente administrar un sistema de subsidios a la compra de esos servicios en forma competitiva. Es decir, si los carenciados no pueden acceder a salud, educación o vivienda, no montar toda una estructura para ofrecer esos servicios sino permitir que el usuario los adquiera eligiendo entre distintos proveedores.

Al respecto, se presentan las alternativas de provisión de educación que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Alternativas de provisión de educación		
Operadas por el gobierno →	SI	NO
Financiadas por el gobierno ↓		
SI	Escuelas públicas	Escuelas “charter”
NO	Parcialmente, cuando las escuelas públicas recibe aportes voluntarios privados	Escuelas privadas Auto-educación-tutores Educación en la casa

Sobre las escuelas públicas ya hemos comentado, se enfrentan a un serio problema de incentivos y, por lo tanto, no alcanzan a ser eficientes por más que se ensayan todo tipo de reformas. Los fracasos de la educación pública para los pobres están, realmente, bien documentados. Por ejemplo, un informe del organismo británico de ayuda al exterior, Oxfam, señala que “no se puede dudar del atroz estándar de la provisión de educación pública en todo el mundo en desarrollo” (The Probe Team, 1999, p. 47). En ciertos lugares de África, la UNESCO informa que “los puntajes educativos basados en pruebas de elección múltiple son tan bajos que son casi al azar, lo que indica que asistir a la escuela tiene poco o ningún valor. En estas circunstancias, no es difícil ver por qué muchos hogares pobres consideran el gasto en educación [pública] como un mal uso de los escasos recursos” (UNESCO, 2005, p. 18).

El ausentismo docente es uno de los principales problemas. Una encuesta sobre los recursos disponibles en materia de educación en cuatro estados del norte de India tuvo resultados, al menos curiosos. Cuando los investigadores llegaron sin anunciarse a una gran muestra al azar de escuelas gubernamentales, sólo en la mitad había alguna “actividad docente” en marcha. En un tercio, el director estaba ausente (*World Development Report*, 2004, p. 24).

Y esto no ocurre solamente en India. La edición 2005 de *EFA Global Monitoring Report* de la Unesco informa: “Encuestas al azar en muchos países confirman que el ausentismo docente sigue siendo un problema constante. La necesidad de tener un segundo trabajo, los estándares profesionales relajados y la falta de

apoyo de las autoridades educativas son causas comunes”.

Si le sumamos al ausentismo el problema de la corrupción y los sobornos dentro de los sistemas estatales, la falta de compromiso y de preparación de los maestros, y la malversación de recursos, resulta fácil ver por qué a los expertos en desarrollo no les extraña encontrar opiniones similares sobre los problemas de la educación estatal para los pobres. En su edición 2004 de *World Development Report*, el Banco Mundial lo llama “fracaso del gobierno” con “servicios tan deficientes que sus costos de oportunidad sobrepasan los beneficios para la mayor parte de la gente pobre” (p. 113).

Sin embargo, los mismos expertos en desarrollo expresan que la única manera de progresar es brindando más educación estatal, apoyada con miles de millones más de ayuda internacional. La edición 2004 de *World Development Report* concluye que sólo porque “los recursos de que se dispone en materia de educación han fracasado en la creación de una educación efectiva y al alcance de todos, no implica que la solución sea un enfoque radicalmente diferente” (p.18).

Dadas estas circunstancias, parece razonable considerar otras alternativas para la provisión de educación. Son las que se encuentran en los otros cuadrantes del gráfico anterior, a las que se les ha prestado mayor atención en los últimos tiempos.

La alternativa del cuadrante derecho y abajo es también conocida en cuanto a las escuelas privadas se refiere, no tanto en relación a la auto-educación, tutoría y educación en la casa por los mismos padres. En este último modelo se encuentran actualmente unos 1,25 millones de alumnos en los Estados Unidos, una cifra importante. El uso de tutores privados es particularmente importante en el sudeste asiático y algunos autores acreditan en ello el excelente desempeño que tienen los estudiantes de esa región emigrados a estudiar en los Estados Unidos.

Es interesante el caso de los *hagwon* en Corea del Sur. Estas son escuelas privadas que preparan a los alumnos para un examen, un ingreso, un diploma. Se especializan en áreas como idiomas, matemáticas o ciencia. Algunas pueden ofrecer una preparación integrada por todas o algunas de esas áreas y cubren desde el nivel elemental hasta la preparación para el ingreso a una universidad. Se atribuye a estas escuelas el notable desempeño de los alumnos coreanos en las universidades norteamericanas. Existen *hagwon* en los Estados Unidos,

creadas por coreanos y atendiendo a los inmigrantes de ese país.²⁹

También son notables los resultados de las investigaciones realizadas por el E.G. West Centre de la Universidad de Newcastle, que analizan la oferta de educación privada en los barrios más marginales y pobres del mundo. James Tooley y Pauline Dixon llevaron adelante un estudio de dos años en India, Ghana, Nigeria y Kenia, realizando un censo y una encuesta de todas las escuelas primarias y secundarias, públicas y privadas, en ciertas áreas de bajos ingresos. Luego tomaron una muestra aleatoria entre dos mil y cuatro mil niños de cada una de esas áreas a quienes tomaron exámenes de matemática e inglés y, en África, una materia más. También se hizo una prueba para medir el coeficiente intelectual de docentes y alumnos (Tooley y Dixon, 2006).³⁰

Al igual que en Panamá, en los países donde se encuentran los dos tipos de educación, pública y privada puede compararse la eficiencia de unas y otras, aunque a veces la calidad suele ser baja en general, lo que señala la necesidad de prestar atención a otros factores, tales como excesivas regulaciones, programas comunes que no permiten ningún tipo de diferenciación y, por ende, de competencia. Es decir, los programas comunes dejan pocas variables en poder de los administradores para innovar y reducen la comparación a la eficiencia en el uso de los recursos.

En ese ámbito, los estudios muestran una mayor eficiencia del gasto en las escuelas privadas. En un estudio realizado en las escuelas de Arizona se encontró que las escuelas privadas gastan un 66% de lo que gastan las públicas (Coulson, 2006). Otro estudio confirma ese porcentaje y estima que los costos por alumno en las escuelas públicas son un 45% más altos (Wenders, 2005).

Herbert Walberg presenta un cuadro comparativo de los costos en un caso y el otro (2007):

Gasto público y Precio de la educación privada en seis ciudades de los Estados Unidos 2002/3, en dólares, por año			
<i>Ciudad</i>	<i>Gasto público por alumno</i>	<i>Promedio de Cuota de una Escuela elemental privada</i>	<i>Promedio de Cuota de una Escuela secundaria privada</i>
Nueva Orleans	5.797	2.386	3.895
Charleston	6.701	3.153	4.057
Houston	7.089	4.325	6.150
Filadelfia	8.303	2.504	4.310
Denver	9.919	3.528	5.995
Washington	11.009	4.500	6.920
Total Estados Unidos	8.830	4.689	6.052

Coulson, en otro estudio (2004), analiza estudios con resultados comparativos en Chile, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Paquistán, República Dominicana, Tailandia, Tanzania y Vietnam, encontrando que 41 estudios muestran una ventaja de la educación privada sobre la pública en relación a logros, eficiencia en costos, satisfacción de los padres, disciplina y orden, ingresos de los egresados y condiciones edilicias.

El cuadrante superior derecho del Cuadro 1, nos presenta la combinación de financiamiento estatal pero operación privada. Estas son las normalmente llamadas “escuelas charter”, por cómo se las denomina en los Estados Unidos, donde existen unas 4.000, operando en 40 estados y con un millón de alumnos. Su nombre proviene de una “carta” o “contrato” que se firma entre los administradores y el Estado, según el cual las escuelas son liberadas del cumplimiento de ciertas normas y regulaciones que afectan a las escuelas públicas pero deben rendir cuentas, y no cobran por sus servicios. En general son creadas por los mismos maestros o profesores, o padres descontentos con las escuelas públicas, también por ONGs o universidades. Como se dijera, el financiamiento de las escuelas “charter” es público, ya sea un presupuesto

determinado por escuela o un monto por alumno.

Parecen ser bastante populares porque hay listas de espera para ingresar, que alcanzan al 9% del total de alumnos en este tipo de escuelas. En algunos estados estas listas exceden el 20%, tal el caso de Massachusetts (55%) y Connecticut (50%). Caroline Hoxby, de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard, ha realizado un estudio comparativo de la capacidad en lectura y matemática entre alumnos de escuelas charter y escuelas públicas vecinas (Hoxby, 2004), a las que más probablemente hubieran concurrido en ausencia de las primeras. Los alumnos de estas escuelas tienen un 5,2% más de probabilidades de aprobar la evaluación en lectura y un 3,2% en la de matemática que los alumnos de las escuelas públicas, una ventaja que se incrementa cuando la antigüedad de la escuela charter es mayor. El estudio concluye que es especialmente probable que estas escuelas mejoren el desempeño académico de alumnos pobres e hispanicos.

Otros países en que existen este tipo de escuelas son Inglaterra, donde fueron aprobadas primero como instituciones independientes de las autoridades escolares locales, y luego puestas bajo la órbita de estas pero con un alto grado de autonomía, convirtiéndose muchas de ellas en “foundation schools”. Se las llama así porque son dirigidas generalmente por una fundación. El terreno y el edificio suelen ser propiedad de la fundación, la que designa a un cuarto de los directivos de la escuela. Hay dos niveles de escuelas: “controladas voluntariamente”, las que reciben todo su presupuesto del Estado, y “ayudadas voluntariamente”, que reciben solo parte.

En Canadá existen en la provincia de Alberta desde 1994. En Chile y Argentina hay numerosas escuelas religiosas que reciben buena parte de su financiamiento del Estado. En Nueva Zelanda se eliminaron los “distritos” educativos o consejos y cada escuela pública cuenta con un directorio, formado por padres, el que tiene responsabilidad completa por el desempeño de la escuela. De esa forma, esas escuelas públicas se han convertido en “charter” de facto, ya que su gestión no es pública (Frontier Centre, 2001).

VALES (VOUCHERS)

Las escuelas privadas podrán alcanzar mejores resultados, pero el problema que se presenta en muchos países es que ciertos sectores de la población, que suelen ser grandes, no pueden pagar por ellas (aunque los estudios de Tooley y Dixon muestran que lo hacen).

En ese caso, en vez de subsidiar a la oferta, administrando escuelas públicas, se puede subsidiar a la demanda entregando vales (vouchers) a los padres carenciados para que puedan con ello pagar la cuota en una escuela privada. Incluso puede hacerse con las mismas escuelas públicas, las que a partir de ese momento pasarían a recibir su presupuesto no ya del ministerio respectivo sino de los vales de los padres. Esto cambiaría su atención, ahora es necesario satisfacer a los padres de los alumnos más que a los funcionarios ministeriales. Alternativamente, las escuelas podrían recibir presupuesto público en relación a los alumnos inscritos, lo que suele presentarse como “el presupuesto sigue al alumno”. En ambos casos las escuelas tienen un incentivo monetario para atraer la mayor cantidad de estudiantes y para ello deben convencer a los padres de que ofrecen una educación de calidad.

Estos vales pueden ser “públicos”, si es el Estado el que los financia y reparte, o pueden ser “privados”, si lo hacen así fundaciones o empresas privadas. Algunas experiencias en el mundo en esta materia son (Braun-Munzinger, 2005)³¹:

País/Región		Cobertura	Escuelas incluidas	Grupo objetivo
Chile		Nacional	Públicas y privadas	Todos los alumnos
Colombia			Privadas	Bajos ingresos
Costa de Marfil			Privadas	Alumnos de alto rendimiento
República Checa			Públicas y privadas	Todos los alumnos
Dinamarca			Públicas y privadas	Todos los alumnos
Holanda			Públicas y privadas	Todos los alumnos
Puerto Rico			Públicas y privadas	Bajos ingresos
Suecia			Públicas y privadas	Todos los alumnos
Bangladesh		Regional/en pequeña escala	Privadas	Niñas
Guatemala			Públicas	Niñas, bajos ingresos
Italia			Privadas	Según la región: bajo o alto rendimiento
Reino Unido	Inglaterra y Gales		Públicas	Todos los alumnos
Estados Unidos	Charlotte, NC		Privadas	Bajos ingresos
	Cleveland, Ohio		Públicas y privadas	Bajos ingresos
	Dayton, Ohio		Públicas y privadas	Bajos ingresos
	Florida		Públicas y privadas	Students in “failing” schools
	Milwaukee, WI		Privadas	Bajos ingresos
	New York City		Privadas	Bajos ingresos

	Vermont		Públicas y privadas	Pueblos sin escuelas públicas
	Washington, DC		Privadas	Bajos ingresos
Nueva Zelanda			Privadas	Bajos ingresos

En Chile se introdujo un sistema de *vouchers* (cupones) en la educación en el año 1982. Es uno de los pocos sistemas de *vouchers* en el mundo establecido a gran escala, cubriendo todo el país y a todos los alumnos.

La educación básica y media, en sus distintas modalidades, es provista a través de los sectores público y privado tanto en la producción como en el financiamiento de la actividad. Las escuelas son de tres tipos: municipales, privadas subvencionadas y privadas pagas. Las escuelas privadas pagas se financian con el cobro de matrícula; las municipales y las privadas subvencionadas son gratuitas y se financian con aportes fiscales. Éstos toman la forma de “voucher indirecto”, a través de un subsidio por estudiante dirigido a cubrir los gastos de operación y de capital de las escuelas.

La subvención se paga mensualmente a la escuela según la asistencia media de los alumnos durante los últimos tres meses. El monto del subsidio está expresado es un factor de la Unidad de Subvención Educacional (USE), que varía según el nivel educativo (pre-escolar, básica, especial y media) y si la escuela ofrece jornada completa. Además, los subsidios se incrementan en concepto de ruralidad y por internado. El primer concepto es otorgado a las escuelas rurales ubicadas a más de 5 Km. del límite urbano o de otro establecimiento educativo con características similares, cuya asistencia total sea igual o inferior a 85 alumnos.

Desde 1993 se permiten dos fuentes adicionales de financiamiento para escuelas subsidiadas: el financiamiento compartido y las exenciones tributarias para donaciones con fines educacionales. El financiamiento compartido permite a los padres o apoderados realizar un aporte complementario al financiamiento fiscal con el objetivo de que la escuela tenga más recursos que le permitan mejorar la calidad educativa. El esquema incluye un descuento escalonado al subsidio fiscal en relación al monto aportado por las familias. Antes, las escuelas que recibían

el subsidio educacional lo perdían en caso de recibir aportes. Las escuelas privadas subvencionadas pueden optar en forma voluntaria por esta modalidad, en tanto que para escuelas medias municipales la elección de esta modalidad depende de la aprobación de los apoderados de la escuela. Las escuelas municipales básicas no pueden recibir aportes por disposición legal. Las escuelas subvencionadas privadas se han acogido a este sistema masivamente, no tanto las municipales.

En 1988 se implementó el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) para obtener y proveer información sobre el rendimiento escolar de los alumnos. Este sistema evalúa el rendimiento en asignaturas básicas, tales como castellano, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales. La prueba SIMCE para las dos primeras se aplica a todas las escuelas, en los niveles 4o. y 8o. básicos, mientras que para las dos últimas se hace sobre una muestra. A partir de 1996 se introdujo una prueba para segundo año de educación media.

En Estados Unidos, para el período escolar 2004-05 había unos 36.000 estudiantes participando en unas 1.000 escuelas, pero el número de alumnos en programas de vouchers privados era mayor, unos 50.000.

Los programas de “vouchers privados” son lo que generalmente se llaman “becas”. Algunos de ellos son los que ofrecen el Georgia School Choice Scholarship Fund, Washington Scholarship Fund, The Independent Scholarship Fund, Parents Advancing Choice of Education, Children’s Scholarship Fund y muchos otros, todos ellos ayudados por la posibilidad de deducir de impuestos las donaciones.

En Suecia están vigentes desde 1993, cuando se estableció que todos los gobiernos locales debían financiar las escuelas que eligieran los padres, sujetos a limitaciones de espacio, asignando un presupuesto por alumno del 85% del costo de las escuelas públicas. Pueden elegir entre cualquier escuela pública o privada que participe del sistema, incluyendo en estas últimas a empresas con fines de lucro (Björklund, 2005). En caso de exceso de demanda, en las escuelas públicas se da prioridad a los alumnos vecinos, en las escuelas privadas es por orden de inscripción; con la excepción de Estocolmo, donde en las escuelas secundarias se admite en base al desempeño. En 2002, el 6% de los alumnos cursaban en escuelas privadas, las que se encuentran en la mitad de las municipalidades.

Las escuelas participantes recibieron un conjunto de objetivos amplios y

mucha libertad para alcanzarlos, incluyendo su auto-evaluación para lo que pueden utilizar los resultados de evaluaciones nacionales en los grados quinto y noveno. Algunas escuelas y municipalidades publican los promedios de calificaciones.

En Holanda, el programa de vouchers comenzó en 1917 y actualmente abarca a un 76% de todos los alumnos primarios y secundarios. La mayoría de las escuelas privadas son religiosas, pero también las hay que no lo son, y algunas con enfoques pedagógicos especiales. En este caso no se permite que sean administradas con fines de lucro.

En Irlanda, casi todas las escuelas son parroquiales y reciben financiamiento del Estado, por lo que podríamos clasificarlas como escuelas “charter”, pero como pueden cobrar adicionalmente a los fondos que reciben y si no atraen alumnos terminan siendo cerradas y sus maestros trasladados a otras escuelas, entonces se asemeja a un sistema de voucher por el que cual el presupuesto sigue al alumno.

En Hong Kong se introdujo un sistema de vouchers en el año 2007, ya bajo la soberanía china, para todos los niños de 3 a 6 años, en edad pre-escolar. El total de vouchers es de unos 1.700 dólares anuales, de los cuales una parte va para pagar la cuota y otra para la formación de los docentes, aunque está limitado a instituciones sin fines de lucro.

En el caso de Colombia (Angrist et al, 2004) se ha establecido un mecanismo de este tipo bajo el nombre de Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES), por el que, entre 1991 y 1997 se han entregado unos 125.000 vouchers para que estudiantes de pocos ingresos pudieran elegir entre distintos colegios privados.

Como estos vouchers eran renovados anualmente en base a la obtención de ciertas calificaciones, los autores se pusieron a estudiar si además de permitir el acceso a ese tipo de educación, el mecanismo había también fomentado una mejora en los niveles educativos secundarios. Como los vouchers son entregados por sorteo en aquellas ciudades donde la demanda supera a la oferta, entonces pudieron controlar la performance de la población de estudiantes que los recibió con la de aquellos que no lo hicieron y la conclusión a la que arribaron es que los sorteados dedicaron más tiempo al colegio y obtuvieron mejores resultados de los que hubieran tenido sin ellos. Para testear esto controlaron los resultados que

obtuvieron unos y otros en examen para el acceso a estudios terciarios que ofrece el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), un examen que dan todos los jóvenes que buscan continuar sus estudios. Los alumnos que recibieran vouchers obtuvieron resultados bastante más altos que el resto de los alumnos, demostrando que el programa tiene un claro incentivo a mejorar la performance educativa.

El estudio también muestra que los padres de los alumnos receptores de estos fondos han realizado un esfuerzo adicional para elevar el nivel del colegio privado al que querían que sus hijos fueran pues el promedio de dinero recibido en 1998 ha sido de 190 dólares mientras que la matrícula promedio de los colegios a los que asistieron fue de 340 dólares. Si bien el estudio mide los incentivos de los alumnos, quedaría todavía pendiente medir el impacto en ese resultado de los mayores incentivos por parte de los maestros, o de los colegios que los contratan, porque ellos, a diferencia de los directivos y maestros de las escuelas públicas, están incentivados a ofrecer servicios que garanticen un buen resultado en el examen de ICFES. Y parece que lo están logrando.

A FAVOR Y EN CONTRA

Por supuesto que los vouchers han desatado fuertes polémicas en muchos países. Los argumentos presentados en su favor son los siguientes:

1. Los padres pueden elegir el tipo de educación que más se acerca a la que desean para sus hijos. Por ejemplo, escuelas religiosas, con enseñanza en inglés, etc.
2. Permite que las personas que desean gastar más en su educación, puedan hacerlo. Esto permite a personas de menores recursos llevar a sus hijos a un colegio mejor con recursos que antes no eran suficientes.
3. La posibilidad de elección lleva a una mayor competencia entre las escuelas por atraer y retener alumnos, lo que a su vez genera mayor eficiencia en las escuelas. La posibilidad de elección rompe el poder monopólico de las escuelas públicas sobre sus alumnos, que ahora enfrentarán presiones competitivas para actuar de manera más eficiente y de acuerdo con los deseos de los padres.
4. Se obtiene un servicio de más calidad a un menor costo.

Las críticas se basan principalmente en los siguientes argumentos:

1. Se sostiene que no favorecen la equidad porque son más usados por los más ricos. Los más pobres no acceden a la misma información ni tienen la capacidad para procesarla y elegir.
2. También se ha argumentado que los pobres tienen menor capacidad de trasladarse y llevar a sus hijos por lo que sus opciones son más restringidas.
3. Se afirma que si los mejores alumnos se van de las escuelas públicas disminuiría el rendimiento de los alumnos que quedan en ellas.
4. Los padres no serían los mejores agentes de sus hijos, pueden ser irresponsables o no saber lo que es mejor para ellos, buscando ciertos atributos en las escuelas que poco tienen que ver con la calidad de la

educación que entregan. La decisión debiera estar a cargo de los expertos que cuentan con los conocimientos técnicos para llegar a una decisión óptima, supuestamente los funcionarios públicos del área de educación.

5. No habría mejoras en el desempeño académico de los alumnos, tomando en cuenta las diferencias en formación previa y motivación de los padres.

6. Dependencia de los beneficios.

Respecto del primer punto muchas veces se ha mencionado, sin embargo, que se los considera capaces de elegir un gobierno pero no serían capaces de elegir la mejor escuela para sus hijos. El paternalismo no termina siendo consistente, pues atribuye la capacidad de elegir en algunas áreas y no en otras, siendo que la de elegir un gobierno, por ejemplo, es mucho más compleja y determinante para una sociedad que la de elegir una escuela. Respecto a que los mejores alumnos dejarían las escuelas públicas y estas verían reducida su calidad, es de notar que el argumento a favor señalaría que la introducción de la competencia cambiaría también la calidad del servicio de las escuelas públicas. Recordemos que en ese caso su presupuesto depende de su capacidad para atraer alumnos. El cuarto argumento es similar al primero.

En relación al quinto, investigadores del Programa sobre Política Educativa y Gobernabilidad (PEPG) de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Universidad de Harvard, realizaron un estudio comparativo entre alumnos recibiendo vouchers y otros de escuelas públicas en Nueva York, Washington y Dayton encontrando que los estudiantes afro-americanos que recibieron becas superaban a los que aplicaron pero no recibieron por cuatro puntos porcentuales en Nueva York, siete puntos en Dayton y 9 puntos en Washington (Walbert, 2007, p. 38).³²

El último punto, sin embargo, no es menor, ya que la dependencia del beneficio puede generar presión para un constante crecimiento del programa, tanto sea porque los padres quieran recibir mayores montos de vouchers, como que los políticos busquen obtener su apoyo ofreciéndolos. Recordemos que uno de los objetivos de estos programas es alcanzar los objetivos educativos buscados sin aumentar el gasto público en educación, por el contrario, reduciéndolo.

PROPUESTA FINAL

Para no finalizar este informe sin haber generado alguna propuesta específica de política pública es que van estas líneas dirigidas a tal propósito. No es la intención, por supuesto, determinar qué es lo que sería necesario hacer, sino sugerir un cierto camino a recorrer, sin entrar en todos sus detalles. Aunque esto podría hacerse en una etapa posterior de la investigación.

Se ha mostrado en estas páginas que el sistema educativo panameño adolece de ineficiencia, falta de objetivos claros, inflexibilidad y falta de innovación. Son las mismas autoridades panameñas, parte de sucesivos gobiernos, las que señalan esas deficiencias, en particular en cuanto a la calidad de la educación se refiere.

También hemos señalado aquí la negación existente en cuanto al papel que cumple y que puede llegar a cumplir el sector privado en la educación, el que se ha mostrado más eficiente, más flexible, más innovador que el sector estatal y con mayor iniciativa pese a todas las limitaciones a las que está sujeto por todo tipo de regulaciones.

En ese sentido, lo que se propone aquí es simplemente eliminar las barreras para el funcionamiento del sector privado en la educación. Esto significa, en particular:

1. Desregular totalmente el servicio educativo de los parvularios. Hemos señalado ya el destacado papel que cumplen las madres mismas, u organizaciones religiosas, en la generación de estos centros de atención y educación. Esto debe ser reconocido, destacado y alentado, eliminando todas las trabas, permisos, regulaciones y normas que dificultan su actividad. Nadie mejor que las mismas madres para saber qué educación y cuidado están recibiendo sus hijos.
2. Algo similar en el Primer Nivel o Educación Básica General, que incluye el nivel de Primaria y de Premedia, tanto en lo que se refiere a las características de los establecimientos como en su metodología de enseñanza. Todo establecimiento educativo obtendría una licencia para educar, sujeta a las evaluaciones que se mencionan más adelante. Para hacer frente al principal problema que enfrenta este nivel de educación, se

sugiere centrar la atención en los resultados, no en las formas. Asimismo, para atender al interés que pueda tener el estado panameño respecto de ciertos contenidos mínimos se sugiere la de una evaluación nacional, tanto sea a fines del nivel de Primaria como a fines del de Premedia.

Esta evaluación consistiría en una prueba, o serie de pruebas, para evaluar los resultados de los años de educación formal para las que se pueden aprovechar las experiencias de las pruebas de SERCE, TERCE o PISA.

La evaluación se realizaría tanto en las escuelas estatales como en las privadas, con consecuencias para ambas. Es decir, si una escuela no alcanza ciertos resultados mínimos tendría un plazo de tiempo para revertir la situación; si acontecido el plazo estipulado una escuela privada continúa sin alcanzar el resultado mínimo, perdería su licencia; si una escuela estatal no lo alcanzara, debería ser reestructurada y el personal, tanto directivo como docente, desplazado. Ese mínimo podría tener en cuenta las diferencias existentes, por ejemplo, entre escuelas urbanas y rurales estableciendo distintos mínimos, o podría expresarse también en un porcentaje de mejora requerido, lo que permitiría tomar en cuenta el nivel de cada escuela.

3. En el caso del Segundo Nivel o Educación Media el procedimiento sería similar en cuanto a la apertura para el ingreso a la oferta de este tipo de servicios educativos. También se propone la realización de una evaluación al final del período la cual podría también tener estas características:

- a. Servir como examen de ingreso a las universidades
- b. Servir como certificación para el ejercicio de ciertas profesiones o actividades técnicas.

4. Las universidades, por supuesto, deberían ser libres de establecer los mecanismos de evaluación que estimen más apropiados. En este caso, las posibilidades de progreso y la salida laboral u otros objetivos que puedan buscarse, determinarán la reputación de cada institución y facilitarán la elección por parte de los estudiantes.

Como puede observarse, se trata de una política pública simple, que admite la diversidad, la experimentación y la introducción de nuevas tecnologías de la

enseñanza, ya que finalmente no importa la “forma” en la que se enseña (si en aulas con un maestro o en computadoras en red, o en la casa con los padres), sino en los resultados que se obtienen. Y estos son, en definitiva, los que nos importan y donde aparece el déficit más profundo de la educación panameña.

En cuanto al sector estatal en particular, su ineficiencia no proviene de otra cosa que no sea su falta de competencia. En última instancia, la diferencia de resultados que se percibe entre la educación privada y la educación estatal está relacionada con que la primera está sujeta a la competencia y a las decisiones que, en última instancia, están en manos de los padres.; mientras que la segunda está relacionada con las evaluaciones que eventualmente realice la estructura burocrática del Ministerio. Y está claro que la calidad del control y la intensidad de los incentivos son distintos en un caso que en otro, de allí la diferencia de resultados. Es por eso que, en cuanto al sector estatal de la educación se refiere, se presenta una propuesta adicional:

5. Someterlo a la competencia, tanto sea entre sí, como con el sector privado. Esto se alcanza a través de la asignación de becas o vales a los padres de los alumnos, los que les permitan elegir el establecimiento educativo al cual quieren enviar a sus hijos, tanto sea estatal como privado. No solamente genera esto competencia entre escuelas estatales, donde las que muestren mejores resultados terminarán atrayendo más alumnos, sino también con las escuelas privadas. También permitiría a los padres que tengan una valoración más intensa de la importancia de la educación para sus hijos, complementar el vale o beca recibida para alcanzar aquellas instituciones que tengan cuotas por encima del monto asignado.

Esto está ocurriendo, en parte, con el programa de becas y de créditos educativos a cargo del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (Ifarhu). Este organismo estatal comparte viejos vicios estatistas ya comentados aquí puesto que pretende “planificar” los recursos humanos. Así, entre sus funciones, comienza destacando: “Planificar la formación y aprovechamiento del capital humano requerido para el desarrollo integral del país.” “Estudiar y determinar a escala nacional las necesidades actuales y futuras del país, tanto en el sector público como en el privado en materia de formación y adiestramiento de personal y evaluar los recursos humanos disponibles y necesarios para su desarrollo económico y social.”³³

Está claro que si pudiera conocer eso el problema educativo de Panamá se hubiera resuelto hace rato.

En verdad, lo que intenta hacer es menos grandilocuente y está mejor descrito a continuación: “Ser la Institución Pública encargada de recibir y tramitar las ofertas de becas de personas o entidades públicas o privadas nacionales, extranjeras o internacionales para estudiantes y profesionales panameños y seleccionar, en coordinación con dichas personas o entidades, a los beneficiarios, así como presentar a nombre del Gobierno Nacional, los candidatos más capacitados y a los propios beneficiarios, cuando fuere el caso, que llenen los requisitos exigidos por los oferentes, salvo las becas que deban otorgarse dentro de programas de adiestramientos de servidores públicos como parte de programas de cooperación técnica internacional. (Ley 45 de 25 de julio de 1978, reformativa de la Ley 1 de 11 de enero de 1965, artículo 2).” Uno de los programas es el de la “Beca Universal” que permite obtener los siguientes montos:

1. Doscientos setenta balboas (B/.270.00) para educación primaria.
2. Trescientos sesenta balboas (B/.360.00) para educación premedia.
3. Cuatrocientos cincuenta balboas (B/.450.00) para educación media.

Estas becas tienen como objetivo “prevenir y contrarrestar la deserción escolar de estudiantes que presentan problemas socioeconómicos, según evaluación del gabinete psicopedagógico, con el otorgamiento de un apoyo económico que coadyuve en sus necesidades escolares básicas” y “elevar los índices de inscripción y de asistencia escolar dentro de los procesos educativos”. Nada dice que no puedan ser utilizados estos montos para pagar la cuota de una escuela privada, y si así fuera, hemos visto que ese monto permitiría pagar un alto porcentaje de la cuota de las escuelas privadas para aquellos de menores recursos.

Otras becas se ofrecen para establecimientos educativos de todos los niveles educativos en Panamá, y principalmente para estudios en el exterior en el caso de estudios universitarios. En el caso del otorgamiento de becas para escuelas privadas, se realiza un concurso nacional, llamado de “exoneración” para escuelas particulares, y los alumnos candidatos

tienen que un promedio mínimo de cuatro para aplicar. Las escuelas privadas aceptan las condiciones para participar en este programa y los padres de los candidatos seleccionados luego eligen la escuela a que aplicarán. El Ifarhu también tiene un programa de créditos para estudiantes.

El programa de becas podría extenderse con la Beca Universal y el Programa de Asistencia para la Población en Situación de Vulnerabilidad y Riesgo, ayudando a aquellos de bajos recursos a poder elegir también una escuela privada, que ya hemos visto obtiene resultados superiores.

El programa no tendría un alto costo fiscal si al mismo tiempo que se entregaran esas becas, se redujera el gasto en las escuelas estatales. Es más, para que el sano incentivo de la competencia fuera más intenso, el presupuesto que se destina a la beca bien podría salir de la escuela que pierde un alumno de esa forma. Esto generaría incentivos para competir, para no perder esa parte del presupuesto, para retener al alumno pero en base a la elección de los padres, no porque sean cautivos del sistema. El monto de la beca no se compara con el costo de la misma educación estatal. Comenta Diego Quijano:

“¿Sabes cuánto es el presupuesto del Meduca para 2015? \$1,274 millones para la operación de las 3,275 escuelas oficiales —1,405 sin internet y 955 sin luz eléctrica— a las que se estima asistirán 698,985 estudiantes. Esto sale a un costo promedio por estudiante de \$1,822 (\$182 dólares al mes).”³⁴

Este monto de \$182 por mes es superior al costo de muchas de las escuelas privadas para pobres que hemos reportado en este informe. Al Estado panameño podría costarle menos becar a los alumnos que gestionar sus propias escuelas y la estructura burocrática que las acompaña. Este programa podría tener una extensión que es más interesante aún: facilitar la oferta de becas ‘privadas’ a partir de deducciones impositivas. Se trata de otorgar deducciones impositivas para los gastos educativos. Si de la suma total a pagar de un impuesto tal como a las ganancias, se permite deducir el costo anual de educación en una escuela privada, entonces la deducción funciona como un voucher, sólo que la escuela recibe el pago directamente de los padres; es decir, se parece al voucher sobre todo

cuando éste funciona con un vale efectivo que es entregado a los padres. Un esquema de este tipo puede aplicarse en países que tengan una generalizada base impositiva para impuestos de ese tipo; en otros, donde la recaudación generalizada es sobre la base de impuestos al consumo, su aplicación es más restringida y complicada, aunque no imposible.

Por otra parte, puede haber deducciones impositivas para quienes realicen donaciones de becas estudiantiles, una medida que promueve la existencia de vouchers privados. Estas deducciones pueden ser para individuos o empresas. En Estados Unidos los siguientes estados cuentan con unas u otras:

Exenciones impositivas para donaciones de becas estudiantiles	
<i>Para individuos</i>	<i>Para empresas</i>
Arizona	Arizona
Georgia	Georgia
Iowa	Florida
Lousiana	Rhode Island

Nuevamente, muchos detalles deberían ser considerados, pero se presentan aquí las líneas generales de una reforma que implicaría un cambio sustancial, de los procesos a los resultados, que son los que, en definitiva, importan.

BIBLIOGRAFÍA

Angrist, J. et. al. 2002. Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment. The America Economic Review December 2002. http://econwww.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=737.

Asociación Canadiense para la Vida Comunitaria (Canadian Association for Community Living) (2004); “Estudio de la Situación de la Educación Inclusiva en Panamá”, preparado para el Banco Mundial.

Banco Mundial (2012), “Mejores empleos en Panamá: el rol del capital humano”, (Washington, D.C.: Departamento de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial).

Bennett Novey, John A. (2011), “Educación y Constitución”; (draft).

Björklund, Anders, Melissa A. Clark, Per-Anders Edin, Peter Fredriksson y Alan B. Krueger (2005), The Market comes to Education in Sweden: An Evaluation of Sweden’s Surprising School Reforms (New York: Russell Sage Foundation, 2005).

Braun-Munzinger, Corinna (2005), “Educational Vouchers – an International Comparison”, Centre for Civil Society, New Delhi, India, 26/9/05.
<http://www.ccsindia.org/ccsindia/pdf/corinnapaper.pdf>

Cheng, Berta C. de (2007); “Estudio sobre los resultados de la Educación Media en Panamá”;

Consultoría Nacional; Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa; Proyecto de Desarrollo Educativo MEDUCA/BID, Ministerio de Educación.

Chubb, John E. & Terry M. Moe (1990); Politics, Markets and America's Schools, Brookings Institution, Washington, 1990:

https://www.law.berkeley.edu/files/Review_of_Chubb_and_Moe_Politics_Markets_and_America's_Schools.pdf

Consejo Nacional de Educación (CONACED) (2008); “Un documento para la acción en el Sistema Educativo Panameño: Monitoreo y Seguimiento”.

Cordero Cordero, Teresita (2004); “Educación Inicial en América Latina: Situaciones y Retos. Caso Panameño”; *Revista Educación* 28(1): 39-53.

Coulson, Andrew J (2004), “How Markets Affect Quality: Testing a Theory of Market Education against the International Evidence”, en Salisbury, David y Casey Lartigue Jr., *Educational Freedom and Urban America*, (Washington: Cato Institute, 2004).

Coulson, Andrew J. (2006), “Arizona Public and Private Schools: A Statistical Analysis”, Goldwater Institute Policy Report #213, 2006:
<http://www.goldwaterinstitute.org/article/1851>

Deaton, Angus (2013), *The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequality*; (Princeton: Princeton University Press).

Frontier Centre for Public Policy (2001), “School Choice – Kiwi Style”, Background Brief Analysis, 21/1/01
http://www.fcpp.org/main/publication_detail.php?PubID=176.

Gobierno de la República de Panamá (2014), “Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019: Un solo país” (Panamá).

Hanushek Eric A. & Ludger Woessmann (2015); *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth* (CESifo Book Series); The MIT Press.

Herrera de Figueroa, Lourdes (2000); “Modalidades de atención diversificada para mayor equidad y calidad en la atención: El currículo en sus múltiples escenarios, articulaciones y operatorias”; Chile: Simposio Educación inicial:
www.worldbank.org/children/nino/basico/refs.htm

Hoxby, Caroline M. (2004), “Achievement in Charter Schools and Regular Public Schools in the United States: Understanding the Differences”, Taubman Center for State and Local Government, Kennedy School of Government, Diciembre 2004: <http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/4848.pdf>

McDonald, Paul (1980); “Schooling in the Canal Zone 1904-1979”; Phi Delta Kappa; 1st Edition edition (1980).

Ministerio de Educación (2013a), “Estadísticas Educativas (Preliminar): Inicio

del Año Escolar 2013”, Boletín N° 1, MEDUCA.

Ministerio de Educación (2013b), “Estadísticas Educativas”, Matrícula, Estimaciones Y Proyecciones En El Sistema Educativo Panameño: Total, Por Región Educativa, Por Nivel Y Comarca Indígena. Años 2004-2012 Matrícula Real, 2013 Y 2014. Matrícula Pronosticada; MEDUCA, Dirección Nacional de Planteamiento Educativo. Boletín N° 2, 2013.

Ministerio de Educación (2015); “Informe de Revisión Nacional de Educación para Todos (EPT) 2015”; Ministerio de Educación; Comisión Panameña de Cooperación con la UNESCO; Dirección General de Educación; Dirección Nacional de Planeamiento Educativo; Julio.

Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes (SINECA) (2005), “Informe de Resultados de Evaluación de las pruebas de Logros Académicos”.

The Economist (2015), “Learning Unleashed”, Agosto 1, 2015:
<http://www.economist.com/news/briefing/21660063-where-governments-are-failing-provideyoungsters-decent-education-private-sector>

The Probe Team (1999), “Public Report on Basic Education in India” (Oxford y Nueva Delhi: Oxford University Press.

Tooley, James & Pauline Dixon (2005), “Private Education is Good for the Poor: A Study of Private Schools Serving the Poor in Low-Income Countries” (Washington, DC: Cato Institute).

Tooley, James y Pauline Dixon (2006), “La educación privada es beneficiosa para los pobres: Un estudio sobre las escuelas privadas para los pobres en países de ingresos bajos, CATO INSTITUTE, WASHINGTON, 15 de noviembre de 2006. www.elcato.org Tooley, James (2013); “The Beautiful Tree: A Personal Journey into How the World’s Poorest People Are Educating Themselves” (Washington, D.C.: Cato Institute).

UNESCO: EFA Global Monitoring Report 2005: “Education for All, The Quality Imperative” (Paris: UNESCO Publishing, 2004.

Unidos por la Educación (2013), “La Educación en Panamá: 5 Metas para Mejorar” (Panamá)

Unión de Centros Educativos Particulares (2014), “Guía para Orientar a Colegios y Padres de Familia de Instituciones Educativas Particulares” (Octubre).

Walberg, Herbert (2007), School Choice, (Washington, DC: Cato Institute.

Wenders, John (2005), “The Extent and Nature of Waste and Rent Dissipation in U.S. Public Education”, Cato Journal, Vol. 25 № 2, (Spring/Summer 2005).

Westerman, George (1980), “Los inmigrantes afroantillanos en Panamá”:
<http://www.encaribe.org/es/Book?idTexto=223&idRegistro=916>

World Development Report 2004: “Making Services Work for Poor People” (Oxford y Nueva York: World Bank/Oxford University Press, 2003),

Dr. Martín Krause

Notes

[[← 1](#)]

Por cierto, la Ley 47, Ley Orgánica de Educación de 1946, aun vigente, define en su artículo 3º que la educación oficial es la costeada total o parcialmente por el Estado y la particular es la que se imparte sin costo alguno para el Estado, “pero toda educación es pública, en el sentido de que todos los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos sin distinción de raza, posición social o religión”. En verdad, toda educación es “pública”, en el sentido de que se dirige al “público”, sea éste cual fuera, incluso si, por ejemplo, dedicara su enseñanza a una religión en particular, o un idioma.

[← 2]

El sector privado está presente en todos los niveles de educación en Panamá. Ésta es formalmente dividida en tres niveles:

1. Primer nivel o Educación Básica General, con una duración de 11 años, distribuidos en tres etapas:
 - a. Prescolar (2 años): impartida a niños menores de 6 años en jardines de infancia, guarderías y centros de orientación infantil.
 - b. Primaria (6 años): entre 6 y 11 años.
 - c. Premedia (3 años): entre los 12 y 15 años.
2. Segundo Nivel o Educación Media, con una duración de 3 años, diversificado en tres campos:
 - a. Enseñanza general: destinada a preparar a los alumnos para seguir estudios posteriores.
 - b. Enseñanza pedagógica: destinada a preparar docentes en la educación primaria.
 - c. Enseñanza profesional y técnica: prepara a los alumnos para una profesión en áreas tales como la agrícola, comercial, industrias, manufacturas, educación para el hogar, náuticas y otras.
 - d. También hay en este nivel Educación de Jóvenes y Adultos y Educación Laboral Nocturna.
3. Tercer Nivel o Educación Universitaria.

[← 3]

Y más adelante (p. 33): Los resultados en PISA son deficientes, pero una mirada en mayor profundidad muestra que probablemente esa prueba no sea la pertinente en Panamá o debería ser aplicado en un grado superior. Como ya se mencionó, el puntaje de Panamá fue aproximadamente 150 puntos menores al promedio de la OCDE para el PISA. La dificultad del examen para los estudiantes en Panamá está claramente ilustrado por sus tasas de respuesta. Solamente 2 de 35 preguntas fueron respondidas correctamente por más del 50 por ciento de los estudiantes que tomaron la prueba en Panamá, mientras que en Singapur 28 preguntas fueron respondidas correctamente por más del 50 por ciento de los estudiantes”.

[← 4]

Y en la página 101: “Sin embargo, aun cuando el presupuesto destinado al sector educación representa el porcentaje más alto del total nacional, el 77% de este monto se utiliza en gastos de funcionamiento por lo cual restan pocos recursos para invertir en la calidad de la enseñanza y las mejoras en infraestructura y materiales. El gasto por estudiante universitario es casi cuatro veces mayor que el costo por estudiante en otros niveles”.

[← 5]

La Prensa: “Gasto educativo crece sin resultado”, 19/2/16:

http://impresa.prensa.com/panorama/Gasto-educativo-crece-resultado_0_4418558101.html

[← 6]

Este es un documento preparado por MEDUCA para su presentación en el Foro Mundial sobre la Educación que tuvo lugar en la República de Corea, del 19 al 22 de Mayo de 2015, en respuesta a la invitación realizada tiendo, por UNESCO a efectos de plantear los progresos que hubieran realizado desde el año 2000 en el objetivo de alcanzar la Educación para Todos (EPT).

[← 7]

Se realizaron un total de 99.687 pruebas, de las cuales 37.589 en tercer grado, 36.005 en sexto grado, 18.825 en noveno y 7.268 en doceavo. El informe estima que, aun con sus limitaciones, los resultados son significativos y “revelan la tendencia de comportamiento de las variables en estudio” (p. 24).

[← 8]

Es cierto que el informe plantea que no es solamente una cuestión de aumentar el gasto público, pero tampoco señala ni destaca la contribución del sector privado y voluntario: “Es menester resaltar que el aumento del gasto público en educación por sí solo no mejorará la calidad de la cobertura de la educación. Debe ir acompañado de una gestión eficiente y eficaz para el buen uso de los recursos así como contar con el compromiso de toda la sociedad: estudiantes, docentes, padres de familia, medios de comunicación y actores sociales y políticos” (p. 16).

[← 9]

http://impresa.prensa.com/panorama/Nivel-primario-educacion-deficiente-Unesco_0_4267073317.html

[← 10]

Al respecto, Bennett Novey comenta: “Este artículo en el cual se establece que será el Estado quien estará directamente encargado de organizar y dirigir el servicio público de la educación nacional, abrió una Caja de Pandora, esa que hoy padecemos. El Artículo le concede a los padres, de forma magnánima, el derecho de “participar” en el proceso de educación de sus hijos. En otras palabras, en un solo plumazo nuestra Constitución hace trizas los principios de patria potestad, relegando a la familia a un rol secundario de participación. Lo más grave y curioso de todo esto es que aún después de todo esto todavía no entendamos la razón del fracaso del sistema. Pero la pregunta que debemos hacernos es: ¿Acaso hace falta que sea el propio estado el actuante directo?” (2011, p. 8).

[[← 11](#)]

Ver el trabajo de Eloy Fisher en el Anexo.

[← 12]

http://impresa.prensa.com/panorama/Colegios-privados-baratos-novedad-lupa_0_3397910407.html

[← 13]

Así es anunciado en una página web: “Enseñanza del idioma inglés, ·estimulación creativa con expresiones artísticas, moderno salón audiovisual, natación y deportes, computo, folklor. Descuento para dos hermanos o más”:

http://www.amarillasinternet.com/pa/panama/centro_educativo_clases_teatro_ingles_informatica/cen

El establecimiento se encuentra aprobado por el MEDUCA por Resuelto N° 1.359 del 11/8/86 con una oferta educativa de Prescolar y Primaria.

Este establecimiento fue motivo de una sanción:

“El Juzgado Octavo de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá mediante sentencia No. 26 de 15 de Abril de 2015, declaró que el Centro Educativo Bilingüe Rayitos de Luz infringió el numeral 13 del artículo 36 de la Ley 45 en relación al artículo 130 de la Ley 47 de 1946 (Educación), al anunciar y aumentar el precio de las anualidades para los niveles que van de pre kinder a noveno grado para el año 2014, por no cumplir con los requisitos legales, es decir, la coordinación que debe existir entre el colegio, la asociación de padres de familia y el MEDUCA, conforme lo dispone el artículo 130 de la ley de Educación. El tribunal concluyó en el fallo que “...no hubo la coordinación que impone la Ley porque coordinar supone o implica actos, al menos, bilaterales y no unilaterales.

No es coordinación sinónimo de comunicación sino más bien de concertación o de unión de esfuerzos. Más adelante indica el fallo en torno a la infracción de la ley, que la misma ocurre porque ocurrió la coordinación “con posterioridad a la fecha de inicio del periodo de matrícula para el año 2014 (incluso luego que terminó ese periodo).”

<https://www.facebook.com/acodecoresuelve/posts/826500847430214>

[← 14]

Esta escuela cubre desde el nivel Maternal, Prekinder y Kinder hasta el grado de Bachiller en Ciencias, o en Comercio. Así describe su visión: “La Academia Bilingüe de San Antonio es una institución Educativa Privada, que cubre desde Preescolar hasta el Primaria, propiciando un eficiente aprendizaje del idioma inglés y de la informática, como herramientas fundamentales que complementen un alto nivel de exigencia académica en el desarrollo de los programas oficiales que se imparten en el idioma español. Con programas e instalaciones que favorezcan en nuestros alumnos el desarrollo de actividades deportivas, culturales y recreativas que les aseguren una educación integral, el colegio está abierto a toda persona, sin distinción de credo, raza o nacionalidad”: <http://www.academiabilinguedesanantonio.com/> Se encuentra en trámite de aprobación según la Dirección Regional de Educación de San Miguelito.

[← 15]

Bennett Novey (2011) registra un video sobre estos colegios en Veracruz:

<http://www.youtube.com/watch?v=QlIyX9g2Qtk&feature=g-upl>

[← 16]

<http://www.iperpanama.org/>

[← 17]

Más información: <http://www.panamacoastinternationalschool.com/>

[← 18]

“En el año 1996, el gobierno panameño, alejado de la coordinación con organizaciones de la sociedad civil, se endeuda para implementar un programa de educación temprana, con semejanzas sospechosas con el programa de las Madres-maestras. Esta situación ha generado tensiones que se agudizan en las comunidades, creando momentos difíciles para los pobladores. La impresión que da es que se opera desde el desconocimiento, la descalificación y sobre la dificultad de coordinación con los programas existentes que le roban el protagonismo a las instituciones oficiales de educación.”

Cita a esta organización: “En los últimos cuatro años, se ha buscado con insistencia a las Madres-maestras de más experiencia, para que cambiaran la mística de trabajo. Se han dado intentos de apropiarse de los locales, que fueron trabajados con grandes sacrificios y por muchos años. Se ha visitado a las familias, para que cambiaran a los CEFACEI, Anuncios anónimos de que los JAPAIC no seguirían funcionando. Ofrecimientos de dinero de B/4.00 por niño o niña que logran matricular, como si los niños y las niñas fueran simples objetos de cálculos económicos. Invitaciones personales a talleres de capacitación, ignorando a la organización y a las animadoras en las diferentes provincias (JAPAIC-OMMA, 22-Setiembre 2000). Cer también:

<http://www.panamaamerica.com.pa/content/educaci%C3%B3n-busca-eliminar-jardines-de-p%C3%A1rvulos>

[← 19]

Comenta una Madre-maestra: “Los Jardines son diferentes a los CEFACEI, a los Kinder, porque nosotras hacemos un trabajo en equipo, porque es un trabajo de fe y de esperanza. Fe en Dios, en primer lugar, y fe en mí misma. Es una esperanza de ver a estos niños algún día graduados de alguna profesión. Eso es así, que ya tenemos psicóloga, periodista, tenemos doctores en Panamá, y eso sí es parte de la historia. Recuerden esos niños, los primeros niños que estuvieron en el Jardín ahora, con 20 años, algunos han logrado alguna profesión, algunos están casados y tendrán niños. Todo eso entra en la parte de la historia. Ponerse una a ver qué han logrado estos niños que estuvieron en los Jardines, pues eso es tener fe en Dios, fe en nosotras como Madres-Maestras de lo que podemos hacer. Tenemos esperanza de que los niños lleguen algún día a lograr una profesión.”

La tensión con el programa estatal es evidente: “Sabemos que si esa que sabe contar cuentos se nos aleja, hay que ir a ver cómo la enamoramós para traerla, porque ella hace falta. Por ese valorarnos y respetarnos, siento que somos diferentes, porque somos las mamás de los niños, no somos personas extrañas, ¿cómo se siente un niño feliz rodeado de una maestra extraña o rodeado de sus propias mamás? ¿Dónde se siente el niño más feliz en el CEFACEI con una maestra extraña?, ¿dónde? Con sus mamás se siente más feliz, seguro y cuando un niño es seguro, más feliz, entonces, a él le van a entrar más clarito las cosas en su mentecita.” <http://www.madresmaestras.org/historias>

[← 20]

La Asociación Panameña de Industrias de Buena Voluntad es una organización no gubernamental de desarrollo humano dedicada a la capacitación laboral de personas con discapacidad y necesidades especiales en edades de 16 a 35 años.

Cuenta con programas de Capacitación laboral para adultos en los niveles de alfabetización, primaria y primer ciclo con el apoyo del Ministerio de Educación. Los profesores son nombrados por el Ministerio y sus programas son reconocidos por el mismo. Cuenta con 8 aulas de clases y está en proceso de ampliación a 8 salones más.

Ofrece cursos de formación profesional en talleres de Formación Producción (empaques, metales, mantenimiento y limpieza, comida rápida, almacén de ventas al detal y por mayor) para los cuales ha establecido Alianza Estratégica con el Instituto de Formación Profesional para la realización de acciones móviles, intercambio de facilitadores y asignación de cupos para la formación de personas con discapacidad cuyos cursos no ofrece las Industrias de Buena Voluntad.

Para el desarrollo tecnológico de sus aprendices ha establecido alianza estratégica con la Fundación INFOPLAZA y actualmente cuenta con un INFOPLAZA que ofrece cursos de informática en los niveles básicos, medio y avanzado. Para el desarrollo de los programas cuenta con un aula de 15 computadoras y sus programas son actualizados constantemente por la fundación antes mencionada.

[← 21]

Se refiere, tal vez, a la Ley 47 de Educación, antes mencionada.

[← 22]

<https://www.facebook.com/acodecoresuelve/posts/826500847430214>

[← 23]

El Colegio Escuela se define de esta forma: “La Escuela Particular Amelia nace de un sueño que hasta estos momentos se hace realidad, proyecto que se inicia en el año de 1982, laborando en el jardín de infancia (pre-escolar) contemplando las necesidades de la comunidad y los deseos de tener una escuela que brindará servicios educativos que se acondicionarán para la realización personal como educadores futuristas y comunitarios.

Fue su fundadora y Directora desde sus inicios hasta el año 2006, la Profesora Vielka Dueñas Jaramillo (q.e.p.d.); Su actual Directora es la Profesora Dayra Moreno; como propietario tenemos al frente al Ingeniero Vicent Aguilar y como Administrador al Señor Elvis Aguilar, la escuela Particular Amelia se encuentra ubicada en Pan de Azúcar corregimiento Amelia Denis de Icaza sector 7 casa F-197; cubriendo en la actualidad desde jardín de infancia hasta el noveno grado, contando con una matrícula de 300 estudiantes y un personal idóneo y especializado de alta calidad educativa.

Se brinda el servicio de Inglés como lengua extranjera de gran demanda y necesidad de conocerla, por un individuo actualizado y el folclor para forjar una persona conocedora de nuestras costumbres y valores que ame sus tradiciones y luche para conservar con equidad y libertad de pensamientos. En el año de 1998 con el cambio total de estructura física del plantel (para mayor comodidad del alumno) y la integración del programa de innovación tecnológica, la Escuela Particular Amelia ofrece las materias de los programas curriculares del Ministerio de Educación y la metodología de aprendizaje, observaciones y sugerencias que crean oportunidades para mejorar la calidad y perfeccionamiento de los educandos y a la vez satisfacer las necesidades cívicas, éticas, morales y culturales económicas de la sociedad.

La Escuela Particular Amelia se basa en principios humanísticos donde se forja para el provecho de la patria un individuo integro, ético con valores bien centrados que sean capaces de interactuar en sus ambiente mediante un proceso de personalización con principios democráticos.

Trabajamos con metodologías de las nuevas tendencias en miras de una modernización, en base a una calidad total preservando el amor por la patria, nuestra cultura (el folclor), la responsabilidad y los constantes cambios acordes a la realidad y exigencias nacionales y del mundo, involucrando a los padres y madres de familia para que estos sean conscientes del valor qué tiene el proceso de enseñanza y aprendizaje de sus acudidos, de ahí su lema: DISCIPLINA, MORAL Y TRABAJO.”

<http://www.escuelaparticularamelia.com/Informacion.asp>

El Colegio Escuela presenta una detallada información acerca de los Deberes y Derechos de los estudiantes, de los Padres, cuáles son faltas leves o graves y las respectivas sanciones.

[← 24]

El Colegio Isaac Rabin es un proyecto de la Fundación Isaac Rabin, la que define sus objetivos y presenta su historia de esta forma: “A punto de decantar la década de los noventa de la pasada centuria, un grupo de personas de la comunidad Kol Shearith Israel de Panamá, se reunieron con el objetivo de crear la Fundación Isaac Rabin, organización que tendría a su vez la misión de desarrollar un proyecto educativo que fuera un lugar de formación primaria y secundaria que trascienda el concepto tradicional de la formación escolar, una institución académica abierta, democrática, multicultural, inclusiva y constructivista, con una visión secular, moderna e integradora de la identidad judía. La convivencia respetuosa, solidaria y responsable entre alumnos de diversa extracción cultural, de diferentes credos y convicciones, se constituyó desde nuestra concepción escolar como una necesidad y un compromiso primordial ineludible.

Desde el año 2000 inició su andadura el Colegio Isaac Rabin en el área de la Ciudad del Saber de Panamá y con un total de sesenta alumnos. Muy pronto, esta novedosa escuela se destacó en el ambiente educativo de nuestro país por su ambiente acogedor, humanista y su metodología centrada en el alumno. Pocos años después de haber iniciado labores, el CIR se enriqueció con su ingreso a la organización del Bachillerato Internacional (IBO) con sede en Suiza y cuyos principios filosóficos educativos y métodos pedagógicos se complementan en armoniosa conjunción con los que ya estaban establecidos como fundamentos básicos del colegio.

A sus catorce años de existencia, el proyecto del CIR cuenta ahora con algo más de trescientos alumnos, habiendo graduado 163 estudiantes y continúa en un proceso constante de autoevaluación y perfeccionamiento siempre dentro del marco de su filosofía educativa original:

http://www.isaacrabin.com/new_home/ El Colegio presenta también un “Manual de Convivencia” donde se describen los derechos y deberes y las normas respectivas para docentes, alumnos y padres.

[← 25]

http://impresa.prensa.com/panorama/Nivel-primario-educacion-deficiente-Unesco_0_4267073317.html

[← 26]

http://impresa.prensa.com/Khan-Academy-expande-Chiriqui_0_4191330851.html

[← 27]

<http://laestrella.com.pa/economia/promueven-ensenar-gratis-internet/23885935>

[← 28]

Artículo publicado en el diario El Comercio, de Lima, el 25/9/15 con el título “Los mercados, ¿y la educación?: <http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/mercados-y-educacion-hugo-nopo-noticia-1843341> . Este artículo desató una interesante polémica con Ian Vásquez, director del Center for Global Liberty and Prosperity del Cato Institute con sede en Washington, DC, a través de distintos artículos en ese mismo periódico: Vásquez, “La educación privada es clave”, 3/10/15:

[← 29]

Otro ejemplo es la empresa Kumon (www.kumonla.com), creada en 1954 por un profesor de matemática japonés, la que también brinda tutoría a través de un sistema de franquicias que abarca 42 países y atiende a unos 4 millones de alumnos.

[← 30]

Sus conclusiones: “En todas las áreas estudiadas, observamos que la mayoría de los alumnos asistía a escuelas privadas. En los barrios designados oficialmente como “marginales” de tres zonas de la ciudad vieja de Hyderabad, encontramos 918 escuelas, y sólo el 35% de ellas eran públicas, menos del 37% que representaban las escuelas privadas no reconocidas. En total, el 65% de los alumnos de estas áreas de bajos ingresos asistían a escuelas privadas sin subsidios. En el distrito Ga de Ghana (el área suburbana y rural de ingresos bajos que rodea Accra, la capital), observamos que sólo el 25% de las 779 escuelas censadas del mismo modo eran públicas, y que el 64% de los niños asistían a escuelas privadas. En las áreas “pobres” de tres distritos del gobierno local (uno rural, dos urbanos) del estado de Lagos (Nigeria) hallamos 540 escuelas; el 34% de éstas eran públicas, y la mayor parte, el 43%, eran privadas no registradas. Estimamos que el 75% de los alumnos estaban matriculados en escuelas privadas. También realizamos una investigación en el pequeño barrio de viviendas precarias de Makoko, en la parte continental del estado de Lagos, y en el barrio marginal de Kibera (Nairobi, Kenya), supuestamente, el mayor de África subsahariana. En ambos casos, la gran mayoría de los niños pobres asistía a escuelas privadas, no públicas. Más aún, en Kenya pudimos observar el impacto de la educación primaria gratuita reflejado en la matrícula. A pesar de que algunos han señalado que la matrícula de las escuelas públicas experimentó aumentos muy importantes, nuestra investigación sugiere que, en el mejor de los casos, los niños parecen haberse trasladado de escuelas privadas a escuelas públicas. Dadas las ventajas de las escuelas privadas y los problemas que presentan las públicas, este cambio, tal vez, no sea beneficioso para los alumnos.

[← 31]

Del análisis de todos estos sistemas, Braun-Munzinger concluye: “Distintos factores deben considerarse cuando se diseña un sistema de vouchers. Primero, debe incluirse la mayor cantidad posible de escuelas públicas y privadas para asegurar un alto grado de competencia y de calidad.

Segundo, debe mejorarse la información disponible a los estudiantes como también los incentivos a las escuelas publicando las evaluaciones externas. Tercero, una forma de dirigir el foco de la competencia a la calidad de la educación (y alejarlo de atraer alumnos de los estratos altos) es asignar un voucher de mayor valor a los estudiantes de un nivel socioeconómico bajo o, alternativamente, darlos solamente a este último grupo. Cuarto, son importantes los requisitos claros y estrictos sobre las escuelas que participen para garantizar la viabilidad política del programa. Dichas normas, concisas, aseguran cierto control público respecto a la forma en que se gasta el dinero de los contribuyentes y se evita la presencia de escuelas con baja calidad o una ideología radical, lo que minaría la credibilidad de todo el sistema.

Por otra parte, se han observado algunos obstáculos a la competencia, que reducen los incentivos para proveer alta calidad y, por ende, evitan que el sistema desarrolle todo su potencial. Uno de ellos tiene que ver con las restricciones al ingreso al mercado educativo, por ejemplo, por la regla de “lugares excedentes”, que prohíbe el establecimiento de nuevas escuelas si hay lugares libres en las existentes. Segundo, el desigual financiamiento de escuelas públicas y privadas distorsiona la competencia. Tercero, una baja participación de las escuelas privadas, en particular las mejores, reducirá el nivel de calidad en el que compiten las escuelas del sistema, y reduce los incentivos para mejorar. Cuarto, la falta de escuelas privadas en áreas específicas, por ejemplo rurales, puede excluir a éstas de los beneficios del sistema, ya que la existencia de los vouchers puede no ser un incentivo suficiente para crear escuelas en estas zonas”.

[← 32]

En un estudio evaluando todas las investigaciones sobre elección educativa, se concluye en relación al programa más antiguo, en Milwaukee: “hay un consenso emergente en que los programas de elección de escuelas como el MPCP (programa de Milwaukee), pueden alcanzar: mejores logros académicos, especialmente entre los estudiantes afro-americanos; resultados positivos en las escuelas públicas y un alto nivel de satisfacción de los padres” (Robinson, Gerard, 2005). Robinson, Gerard, “Survey of School Choice Research”, Institute for the Transformation of Learning, Marquette University, Spring 2005:
<http://www.allianceforschoolchoice.org/UploadedFiles/ResearchResources/General-%20Robinson.pdf>

[← 33]

<http://www.ifarhu.gob.pa/institucional/funciones/>

[← 34]

<https://isapanama.wordpress.com/2015/07/08/educacion-anquilosada/>