



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

---

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES

**CONTEXTO ECONOMICO DE LA EDUCACION PANAMEÑA**

**T E S I S   D E   G R A D O**  
QUE PARA OPTAR EL GRADO ACADEMICO  
DE MAESTRO EN PEDAGOGIA  
P R E S E N T A  
JORGE ISAAC MORALES GUERRA

MEXICO, D. F.

1977



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## D E D I C A T O R I A

Dedico este esfuerzo a mi querida madre Sra. América Guerra Vda. de Morales por sus enormes sacrificios que forjó en mi espíritu su ejemplo de abnegación y amor.

A mi adorada esposa, Profesora Blanca Grajales de Morales y los pequeños Jorge Isaac Hijo, Dayra del Carmen, Iria Gisela y Ariel Armando, nuestros queridos hijos, que también se han sacrificado, y con ello, han dado ánimo y valor para la realización de esta tarea.

A los Colégas chiricanos, como educadores de gran valía para el país.

## A G R A D E C I M I E N T O

Al maestro Jesús Aguirre Cárdenas por la forma diligente con que aceptó y orientó el trabajo, así como el estímulo ofrecido en todo momento.

Al Dr. Ricardo Franco Aguilar, Director del Departamento de Asuntos Estudiantiles del Programa de Becas de la Universidad de Panamá y el B.I.D. "UNIPAN-BID", quien siempre se mostró interesado en atender y resolver las necesidades como becario. Igualmente al personal del secretariado.

A la Doctora Susana Richa de Torrijos, Decana de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Panamá por su ayuda y atenciones, que fueron decisivas.

A los maestros: José Luis Becerra López, Santiago Hernández Ruiz, Rosa de Shein, Salvador Navarro Barajas, Enrique Moreno de los Arcos, Jesús Aguirre Cárdenas, Angel Saiz, María Esther Aguirre-Lora, Gustavo Flores y al Dr. Agustín Lemus Talavera por su valiosa ayuda, a través de los diversos cursos, enseñanzas y atenciones que influyeron positivamente.

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*

\*\*

## I N T R O D U C C I O N

La vida del hombre se desarrolla en una compleja gama de relaciones establecidas entre los diversos subsistemas integrantes de la sociedad, que permanecen en constante interacción y mutuo condicionamiento. El hombre tiene que subsistir y en ese afán su conducta se torna decisiva, dadas las múltiples y crecientes necesidades que se le presentan.

La economía, analíticamente, es uno de los subsistemas sociales al que se unen el político, el social y el cultural. Se ocupa de la conducta humana - individual y social - en el empleo de recursos escasos con que cuenta, a objeto de lograr con ellos la mayor satisfacción posible de sus necesidades.

La sociedad como macrosistema tiene la función básica de satisfacer las necesidades de sus miembros y para ello hace uso racional de los escasos recursos que posee. Los esfuerzos que, con tal fin se realizan, a través de la combinación y asignación de recursos para posibilitar la subsistencia, son de carácter económico.

El hombre se provee de la naturaleza; pero los recursos son escasos, ante tales carencias se experimenta la necesidad de hacer selecciones o escogencias que implican la preferencia por ciertos bienes y la prescindencia de otros; en todo caso, es un sacrificio presente y una previsión futura.

La selección de determinados bienes en detrimento de otros,

## II

dentro del fenómeno de escasez, se realiza mediante un acto decisorio en que se manifiesta la voluntad y conducta humanas. En ese acto decisorio tiene su génesis lo económico.

La economía tiene que ver con la producción de bienes y servicios que el hombre requiere para subsistir, en ello se implica el consumo y el intercambio, en cuyos campos caen diversos tipos de la actividad que el hombre desarrolla para lograr satisfactores necesarios. En el proceso del ¿qué?, el ¿cómo? y el para quién se produce?, caracterizado por el intercambio de bienes y servicios que se producen, por los bienes y servicios que se necesitan, se observa la naturaleza compleja y dinámica de la economía y, se determinan las cantidades del ingreso, el ahorro y la inversión.

Cualquier actividad económica está contenida en el sub sistema económico que, como plano estructural de la sociedad, condicio na y es condicionado por los demás. La complejidad de las interre laciones intersistémicas hace difícil aislar cada uno de estos campos y muchas veces las áreas de lo político social, cultural y económico se invaden inadvertidamente; de modo que sólo analítica mente es posible separarlos a fin de estudiarlos y analizarlos.

Las interacciones e interdependencias entre los subsistemas han sido motivo de preocupación para los estudiosos de las ciencias sociales; en el caso específico de la economía y la educación, economistas y educadores están cada vez más cerca.

### III

Las estructuras educativas, dentro de ese comportamiento, de sempeñan un relevante papel en la formación; calificación y capaci tación de los recursos humanos; en la formación de hábitos económi cos deseables; en la investigación, utilización y proyección de los recursos. Las estructuras económicas, por su parte, se ocupan de la producción de bienes materiales y financieros que intercam bia con los otros subsistemas para impulsar el desarrollo.

La importancia que para mí, como educador, tienen las relaciones teóricas enunciadas, el interés personal de compenentrarme de esos conceptos, el deseo de revelar la aplicabilidad que tienen en el caso de Panamá, unidos a las modestas experiencias obtenidas en el desempeño de funciones docentes y administrativas que han permitido algún grado de conocimiento del proceso educativo del país; y, la observación de las acciones adelantadas en la economía y educación en los últimos años, son entre otras, motivaciones que me han impulsado a abordar el tema "CONTEXTO ECONOMICO DE LA EDUCACION PANAMEÑA" como materia de este trabajo.

El presente estudio tiene como propósito central, detectar la forma en que el contexto económico respalda al subsistema educativo, del igual manera determinar las formas en que el sistema educativo adecúa sus estructuras y se corresponde con la economía e impulsa el desarrollo económico.

Entre otros objetivos de orden secundario figuran: presentar

los elementos teóricos sobre económica y su relación con la educación que sirvan de base para la realización de trabajo, aplicándolos a la realidad económica y educativa panameña. Me propongo ofrecer un panorama general de la situación económica del país a fin de identificar los recursos con que cuenta y la problemática que se le presente el sistema educativo respecto a los niveles formativos de la fuerza de trabajo. Por otra parte, intento destacar las reformas que, como estrategias, adopta el sistema educativo, para responder a las transformaciones económicas y de otros órdenes para promover el desarrollo integral del país.

El estudio abarca, especialmente, el período transcurrido entre 1970 y 1975; comprende tres capítulos que reúnen la información y análisis general del tema.

El primer capítulo es teórico, incluye el significado y naturaleza de la economía, el enfoque y elementos de diversos modelos, de los cuales se extrae uno en base a un criterio integrador. El segundo es una descripción y análisis de las características de la economía panameña, la conformación de la fuerza de trabajo desde diversos aspectos, incluyendo los niveles educativos. El capítulo termina con un enfoque de los efectos económicos derivados de la actividad de las transnacionales en el país.

El tercer capítulo, más relacionado con la formación y capacitación de los recursos humanos y la influencia de la educación en el incremento de la productividad, refleja las transformaciones

y modalidades que, como estrategias, ha adoptado el sistema educativo en aras de su correspondencia con la economía, a través de los cuadros ocupacionales. Al final del capítulo se hace una proyección de los recursos humanos necesarios para los próximos años.

Para la realización de este estudio se hace uso del enfoque sistemático conductual como programa de análisis; también se aplica el modelo con este mismo sentido. En todo se conjuga la descripción el análisis y la síntesis en la integración de elementos metodológicos. El esquema programático discurre de acuerdo con los siguientes momentos: Ubicar las fuentes bibliográficas o documentales; reunir, clasificar y estudiar las informaciones; realizar consultas; efectuar entrevistas; seleccionar los elementos característicos para trabajar los distintos capítulos; redactar el contenido y elaborar las condiciones pertinentes.

En la elaboración del presente trabajo enfrentamos las naturales dificultades técnicas y generales. Sin embargo, fueron valiosas y oportunas las ayudas recibidas por parte del director del mismo, el maestro Jesús Aguirre Cárdenas, cuya orientación fue valiosa y decisiva. De la misma manera reconozco la atención de los directores de diferentes instituciones estatales panameños, a quienes recurrí en procura de información.

Espero haber contribuído al mejor conocimiento de la realidad panameña y motivar a los educadores nacionales en la comprensión de las relaciones entre economía y educación, de modo que surjan nuevos

## VI

trabajos sobre estos importantes temas, que interesan dentro de la problemática en que se desenvuelven los distintos aspectos del desarrollo integral del país.

## I N D I C E

### INTRODUCCION

#### CAPITULO 1.

CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE EL CONTEXTO ECONOMICO	PAG
1.1 Planteamiento General.....	1
1.2 Naturaleza y Significado de la Economía.....	6
1.3 Enfoque Teórico para el Análisis Económico.....	13
1.4 Supuestos Adoptados.....	16
1.4.1 El Supuesto Analítico.....	16
1.4.2 El Supuesto de los principios conciliadores y del desarrollo como objetivo.....	19
1.4.3 El Supuesto espacio temporal.....	24
1.5 El Modelo Adoptado.....	29
1.6 Flujo de las actividades Económicas en el Modelo	35

#### CAPITULO 2

##### CARACTERISTICA DEL SISTEMA ECONOMICO DE PANAMA.

2.1 Fuentes de Ingresos u Oferta de Trabajo.....	38
2.1.1 Consideraciones previas.....	38
2.1.2 Índice de producción agropecuaria.....	42
2.1.3 Índice de producción industrial.....	51
2.1.4 Índice de producción comercial.....	54
2.1.5 Sector servicios.....	59
2.2 Producto Interno bruto.....	62
2.3 Presupuesto Nacional y su Distribución.....	65
2.4 Constitución de la Fuerza de trabajo. Recursos Humanos.....	70
2.4.1 Por áreas y condición de actividad.....	71
2.4.2 Por sexo y sector de producción.....	74
2.4.3 Por niveles educativos.....	77
2.5 Ingreso Per-Cápita.....	80
2.6 Integración Económica Regional y Nacional.....	82
2.7 Las Transnacionales.....	88

#### CAPITULO 3

##### EL SISTEMA EDUCATIVO Y EL DESARROLLO ECONOMICO PANAMEÑO

3.1 Filosofía Educativa y Económica. Interacción....	98
--	----

3.2 Insumos de la Educación. Utilización y Racionalización .....	102
3.3 La Educación y los Recursos Humanos .....	117
3.3.1 Influencia de la educación en las aptitudes y habilidades de la fuerza de trabajo .....	117
3.3.2 Educación, capacidad y naturaleza de la fuerza de trabajo .....	122
3.3.3 Educación fuerza de trabajo, producción y consumo .....	126
3.4 Fuerza de trabajo, demanda y oferta de Educación .....	129
3.5 Reformas y Estrategias del Sistema Educativo para el Desarrollo Económico .....	136
3.5.1 El sistema regular o escolarizado de educación .....	137
3.5.1.1 La Educación Básica General .....	138
3.5.1.2 La Educación Media Técnica-Profesional .....	143
3.5.1.3 Educación Superior .....	153
3.5.2 El sistema no escolarizado .....	157
3.5.2.1 Educación parvularia .....	158
3.5.2.2 Capacitación Laboral Básica .....	160
3.5.2.3 Capacitación Especial o Extraordinaria .....	162
3.5.3 Servicio Nacional de Orientación .....	163
3.5.4 Otros elementos de estrategia .....	167
3.5.5 Síntesis .....	171
CONCLUSIONES .....	176
BIBLIOGRAFIA .....	179

## I N D I C E D E

### CUADROS, MAPAS, GRAFICAS Y ORGANIGRAMAS.

	PAG.
Cuadro No. 1 Explotaciones Agropecuarias por tenencia....	44
Cuadro No. 2 Producción de Cultivos Temporales .....	48
Cuadro No. 3 Existencia de ganado vacuno, porcino y galli nas .....	49
Mapa No. 1 Importantes Yacimientos mineros .....	55
Cuadro No. 4 Producto Interno Bruto a precio de mercado..	63
Gráfica No. 1 Crecimiento del P.I.B. 1950-1973 .....	64
Cuadro No. 5 Presupuesto. Clasificación Institucional....	69
Cuadro No. 6 Población de 15 años y más en la República, según áreas y condición de actividad .....	72
Cuadro No. 7 Población de 15 años y más ocupada en la Re- pública, según rama de actividad económica..	75
Cuadro No. 8 Población de 15 años y más ocupadas por ni- vel de instrucción, según área y rama de ac- tividad .....	78
Mapa No. 2 Distribución geográfica de la población, Cen- so de 1970 .....	85
Gráfia No. 2 Estructura escolar del sistema educativo....	108
Cuadro No. 9 Costos por alumno, según nivel y tipo de en- señanza .....	109
Cuadro No. 10 Sueldos en Balboas-docentes .....	113
Gráfica No 3 Situación de la Educación Actual .....	121
Cuadro No. 11 Déficit de mano de obra calificada, según grupo de ocupación .....	134
Gráfica No. 4 Educación Básica General .....	139
Gráfica No. 5 Estructura ocupacional generalizada .....	145

	<b>PAG.</b>
<b>Gráfica No. 6 Objetivos del sistema de educación media reformado .....</b>	<b>149</b>
<b>Cuadro No. 12 Matrícula en el Instituto Politécnico...</b>	<b>155</b>
<b>Gráfica No. 7 Prospectiva de la Educación Panameña....</b>	<b>166</b>
<b>Organigrama No. 1 Organigrama del Ministerio de Educación, anterior .....</b>	<b>169</b>
<b>Organigrama No. 2 Organigrama del Ministerio de Educación, actual .....</b>	<b>170</b>

**C A P I T U L O 1**

**CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE EL  
CONTEXTO ECONOMICO**

### 1.1 Planteamiento General.

El interés por abordar el tema de las relaciones entre las variables económicas y educativas se ha incrementado en los últimos años entre los estudiosos de las ciencias sociales, sobre todo, por las nuevas apreciaciones y mayor compenetración entre los enfoques de los economistas, de los profesionales de la educación y de los técnicos de otras disciplinas.

Se ha discutido mucho acerca de si la educación produce mayores ingresos y, a su vez, si las mejores condiciones económicas de las personas conllevan a demandar mejor y más educación. El planteamiento sobre éstos y otros aspectos de la correlación entre el contexto económico y el sistema educativo no termina, aunque la misma parece evidente.

Algunos economistas manifiestan haber encontrado "que la correlación entre educación e ingreso opera a lo largo de toda una vida y han establecido una correlación causal entre estos factores". (1); sin embargo, hay quienes opinan que el enfoque más generalizado es el que considera otros factores agregados a esta relación, en que se sintetiza la idea de desarrollo económico.

La noción de la influencia educativa en el desarrollo se reitera al afirmarse que "el acervo de la educación explica algo

---

(1) John Vaizey, "Los Antecedentes Socioeconómicos de la Educación," en Jornadas Gilivetti de Educación, p. 15

más de la quinta parte del índice total del crecimiento económico de los Estados Unidos en el período de 1,939 a 1,957". (1) Se puede deducir que el aumento de la educación y de la tecnología es semejante a la inversión de capital: todos requieren sacrificio del ocio presente para asegurar futuros incrementos de la producción. Esto indica que el hombre y la sociedad reciben rendimientos de su educación, como la empresa de su capital.

La demanda de educación es cada vez más grande en todos los países, como en Panamá, con motivo de las expectativas de la población económicamente activa, por la aparición de nuevas posibilidades de empleo, la necesidad de personal calificado por la economía en expansión, las transformaciones de las tareas tradicionales, que exigen amplios medios de formación o reciclaje. A ello hay que agregar el hecho de que "las grandes empresas económicas han ido siempre acompañadas de una expansión de la educación". (2) de modo que las medidas encaminadas a impulsar el despegue económico tienen que ir acompañadas del esfuerzo en el área educativa.

Ese razonamiento implica la consideración del servicio de la educación, o de la educación en si, como un bien de consumo e inversión y en tal sentido, "la teoría económica demuestra que la cantidad de un bien de consumo es función de quien demanda" (3).

---

(1) Peter Gutmann, Crecimiento Económico, p. 46.

(2) UNESCO., Aprender a Ser, p. 81.

(3) Héctor Correa, Economía de los Recursos Humanos, pp. 93-94.

El interés demostrado, tanto de parte de los miembros de la fuerza de trabajo como por la juventud que se prepara a integrarse a ella, por una mejor y mayor educación, es muy significativo y va acompañado del natural deseo de obtener puestos o desempeñar tareas consonas con su educación e igualmente bien remuneradas. Con ello se pretende lograr niveles superiores de bienestar, que trae implicado el concepto general de desarrollo.

El desarrollo contiene la idea de una mayor participación del individuo, como tal y como grupo, no sólo de la producción; sino de la distribución de los bienes y servicios, como la educación, en forma equitativa, a través del presupuesto. Además, representa la dinámica de todos los cambios e interacción en lo social, político, económico y cultural que conduce a elevar la capacidad y condición humana y de los gobiernos para realizar sus relaciones internas y externas con mayor personalidad.

En la consecución de esos objetivos, la educación capacita, perfecciona, forma o especializa a la mano de obra en las nuevas técnicas de producción que descubren y ponen en práctica los países adelantados. De la rapidez con que estas técnicas se incorporan al capital de un país, depende el ritmo de progreso de su economía (1); de allí se advierte la necesidad e importancia de ofrecer la cantidad y calidad educativa correspondiente para que la

---

(1) John Vaizey; Economía y Educación, p. 76.

fuerza de trabajo esté en capacidad de asimilar los adelantos tecnológicos, producir más y elevar sus propios niveles de ingresos, ahorros e inversión y los de la comunidad en general.

La importancia de la educación en los planes de desarrollo es ampliamente reconocida, además de su función docente y proyección social, por la de investigación en todos los campos del conocimiento. En la tarea formativa y de capacitación, no siempre sus productos concuerdan con las necesidades reales y sentidas, ello puede obedecer a,

"la gama de alternativas tecnológicas y sustituciones; a la forma en que las instituciones o costumbre de una sociedad dada favorecen o limitan la utilización eficaz de los recursos humanos y, la educación o variedad disponible de distintas disposiciones en el trabajo o en carrera para el desarrollo de recursos humanos". (1)

La demanda de recursos humanos formados y especializados crece; pero la oferta no ha sido eficaz; por ello es prudente, en los países que aspiran a elevar sus niveles de desarrollo, como en Panamá, detectar las prioridades en los distintos sectores económicos y crear las modalidades educativas pertinentes que favorezcan el desarrollo y aprovechamiento de los recursos humanos en una forma racional, de modo que se suplan las urgencias reales de los distintos niveles de la estructura ocupacional, disminuir la subocupación o subutilización, aumentar la capacidad productora y

---

(1) Mary Jean Bowman, Una Década de Controversias y Progresos en la Economía de la Educación, en Jornadas Ollivetti de Educación, p. 17.

promover el desarrollo individual y social. En esta relación se comprende que "las transformaciones crean abundantes y profundas innovaciones en la ocupación de los hombres" (1), que en razón del tiempo, las profesiones se van haciendo cada vez más variadas en su contenido, circunstancia que no debe descuidarse.

Los conceptos emitidos en este planteamiento general son aplicables a Panamá, ya que el país se encuentra, en este momento, promoviendo una serie de transformaciones sociales, políticas, económicas y educativas atendiendo un criterio integrador de esfuerzos y de racionalización de recursos como base para alcanzar los fines, objetivos y metas propuestas hacia el desarrollo integral.

En la búsqueda de más altos niveles de desarrollo nacional, en que el bienestar individual y social recibe primordial atención, se capta el énfasis de la conducta interactuante de todos los subsistemas. Es así como economía y educación, en tanto medios y recursos se complementan y adquiere vigencia la idea de que si se quiere lograr un aumento en los niveles de desarrollo, es necesario incrementar las inversiones conjuntamente con las opciones y oportunidades educativas.

El conocimiento del hecho económico y educativo y su interacción, del ambiente en que se desarrollan y de los valores so-

---

(1) Basilio Serrano, "Educación y Economía" en Jornadas Olivetti de Educación, p. 159.

ciales y objetivos que sustentan, requiere fundamentación conceptual adecuadas a la realidad que se trata de estudiar. A tal propósito responden los siguientes puntos de este capítulo.

## 1.2 Naturaleza y Significado de la Economía.

El hecho, la actividad o proceso y la ciencia económica importan por su naturaleza y las múltiples implicaciones que tiene, en función de la mejor utilización de los recursos del mundo, de la comunidad y del individuo para satisfacer las necesidades humanas.

El quehacer económico hace relación directa con la necesidad que el hombre, tanto en su dimensión individual como social, tiene de subsistir en un espacio y en un tiempo en que los recursos son escasos. En su afán de subsistencia el hombre ha hecho y sigue haciendo uso de los recursos naturales; pero la escasez y otros factores lo han obligado a adoptar conductas relacionadas con la producción, consumo e intercambio de bienes y productos como resultado de su actividad o trabajo de transformación de la materia prima que da la naturaleza.

Los esfuerzos humanos dirigidos hacia el logro de bienes para satisfacer necesidades implican una conducta económica del hombre frente a la inexistencia o escasez de mercancías así como de los recursos para adquirirlos.

La forma en que una sociedad, como responsable del destino de sus miembros, emplea los recursos humanos y naturales que posee,

para satisfacer sus necesidades, destaca la naturaleza económica y dice del sentido y alcance de ese hecho y proceso. De esta suerte, la economía como tal se encarga de decidir el qué, el cómo y el para quién se produce, esto es, cómo se reparten los bienes y servicios entre los asociados. Desde el punto de vista económico y conductual, una gran parte de la actividad individual y social cae en alguna de esas tres categorías, la producción, el consumo o el cambio.

La economía es una ciencia compleja, difícil de definir y caracterizar ya que se extiende continuamente a medida que la vida económica de los hombres y de los pueblos se hace más compleja.

El origen etimológico del término economía está en el vocablo griego oiko-nomike que hace referencia al manejo de las cosas domésticas. Para John Ferguson "oiko es, lo que uno posee y nomos, es administración" (1); pero el empleo de este concepto se extendió hasta alcanzar los negocios del Estado con la denominación de Economía Política.

Las definiciones de la economía pueden darse desde distintos puntos de vista. Por ejemplo, puede ser considerada en función de la escasez y del bienestar, ambos sentidos concretan su finalidad, referida al bienestar individual y social que se obtiene al satisfacerse las necesidades humanas.

En función de la escasez la economía se entiende como "la

---

(1) John Ferguson, Historia de la Economía, p. 9.

ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios escasos que poseen unos usos alternativos". (1)

En esta definición, que introduce el concepto de escasez, no se relaciona la economía con ningún tipo particular de actividad humana; sino con un aspecto especial de toda actividad, el de la escasez y la elección. En este aspecto tiene su origen el acto decisivo de selección que el hombre realiza para obtener los satisfactores que requiere; y, en ese acto decisivo, que implica la adquisición de ciertos bienes, en un momento dado, en detrimento de otros, es donde tiene su génesis el acto económico.

El punto de vista que parte de la escasez ayuda a obtener la esencia de la economía como una ciencia del comportamiento humano en la búsqueda de satisfacciones máximas con el uso adecuado de los recursos que posee. En este sentido se hace relación directa con el mercado, escenario del juego de valor y precio, donde los productores y consumidores tienen oportunidad de hacer las decisiones pertinentes y elegir entre los diferentes satisfactores y en las condiciones de mayor provecho respectivamente para el consiguiente intercambio.

La adquisición de un artículo en lugar de otro, la selección de la mejor combinación de recursos con diferentes precios para determinados fines, la asignación de ciertos recursos dados pa-

---

(1) Arthur Seldon y F. C. Penncance, Diccionario de Economía, p. 105.

ra una u otra actividad: invertir en educación o en un auto, en una residencia o en ahorros, son actividades individuales esencialmente económicas; es decir, de naturaleza económica.

La definición de la economía en función del bienestar material permite verla en un sentido normativo, se refiere al "deber ser", ya no a lo que es. En esa forma la economía está más ligada al logro y uso de los requisitos necesarios para el bienestar. (1)

Diversos autores han aportado luces en torno al concepto económico. Para algunos el objeto de la economía está

"en los esfuerzos del hombre para conseguir lo que necesita para satisfacer el número siempre mayor y más variado de sus necesidades". (2)

Otros, por su parte, han expuesto que la economía es

"el estudio de la manera en que los hombres y la sociedad utilizan, haciendo uso o no del dinero, unos recursos productivos "escasos" para obtener distintos bienes y distribuirlos entre las diversas personas y grupos que conforman la sociedad". (3)

En estas definiciones se observan elementos comunes y el énfasis en la escasez como motivadores de la conducta humana en su intento de lograr la mayor satisfacción posible con los recursos disponibles. En ello se incluye el estudio de la producción,

---

(1) Arthur Seldon y F. C. Pennance, Op. cit., p. 105

(2) John Ferguson, Op. cit., p. 9

(3) Paúl Samuelson, Curso de Economía Moderna, pp. 5-6

distribución e intercambio de bienes y servicios que determinan las cantidades del ingreso, ahorro e inversión.

El contexto económico, por su parte, representa el campo donde se efectúan una serie de actividades que tienen como misión, asignar objetos valorados a través del intercambio de mercancías, cuyo medio de realización principal es el dinero.

La actividad económica está comprendida en un sistema, todo sistema económico se refiere primordialmente a "la tenencia de la propiedad y al método de tomar decisiones económicas". (1). Las decisiones económicas se adoptan a menudo a través del sistema político por la forma en que interactúan y por el sentido de la interdependencia.

Un sistema económico puede ser entonces,

"un agregado informal de hombres de negocios individuales —trabajadores individuales o sindicatos y consumidores individuales— cada uno de los cuales busca su mejor interés propio y sólo se halla sujeto a una mínima regulación gubernamental..., o un conjunto rígido de leyes gubernamentales con un plan que enumera específicamente cuanto de cada mercancía se va a producir". (2)

En el texto se perciben fácilmente los dos extremos de los sistemas económicos conocidos. Entre ambos hay diversas variedades intermedias que serán motivo de consideración en otro punto de este capítulo al formular el modelo que se va a adoptar.

---

(1) C. E. Ferguson y J. M. Kreps, Principios de Economía, p. 63

(2) Idem p. 64

En general, la economía realiza ciertas funciones como las de medir y comparar los valores y costos tal cual operan en el mercado, como reflejo de las preferencias de los consumidores; pero no puede decir lo que debe ser, no puede determinar las decisiones que cada quien ha de tomar; éstas dependen de cada individuo o del grupo social de acuerdo con sus hábitos, usos o condicionamientos y otras influencias que inciden en la conducta económica.

La economía es una actividad de naturaleza humana, social, compleja que se caracteriza entre otras cosas, por ser deliberada, competitiva y analítica.

Lo humano está presente y hace posible la actividad económica, las decisiones son de naturaleza humana conscientes; de manera que es el hombre o el grupo quienes deciden y no las cosas, como los precios, las ventas y otros conceptos creados por la cultura.

La comprensión del juego de la oferta y la demanda y las irregularidades de esos procesos, regulados por el mecanismo de precios, explican la característica competitiva de la economía. En todo caso, las ventas, compras e intercambios se realizan indistintamente a quien ofrezca mejores precios.

Las relaciones de oferta y demanda, propias de la actividad económica en función de lo social, están inmersas en un contexto económico mayor, en el cual, mediante la interacción de la multiplicidad de actores (1) que participan en forma dinámica, es que se

---

(1) Joaquín Ferrer Arellano, Filosofía de las Relaciones Jurídicas, p. 185

manifiesta la naturaleza social del hombre y se distingue la característica analítica de la economía como conductas entrelazadas en un ambiente dado.

La economía como ciencia social estudia el conjunto de la conducta humana que lleva a los hombres a desarrollar su actividad económica como árbitros de sus propios gustos y deseos. Desde este punto de vista el fin de la economía hace referencia al hecho de que todas las cosas que la gente quiere se produzcan y se pongan a su disposición. (1)

En esencia la economía es una actividad humana, social, dinámica; su objeto promover la satisfacción de las necesidades humanas mediante uso racional de los recursos escasos; su significado y sentido es muy amplio dependiendo, en gran medida, de los valores dominantes en los individuos y en la sociedad. Por otra parte, se caracteriza por ser una actividad o proceso complejo, deliberado y competitivo. En cuanto a su contenido es a la vez regulador, estabilizador y creador en lo que se registra la flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de retroalimentación que, como sistema, posee para ajustarse a la dinámica social.

La complejidad del proceso económico hace relación con los problemas subyacentes que se mueven en torno a diversas variables como elementos necesarios en la actividad económica. La demanda,

---

(1) Abba Lerner, La Economía, Asunto de Todos, p. 10.

oferta, productos, consumo, ingreso nacional y por cápita, excedente, expansión, insumos, valor, precio, inflación y otras, son algunas de las variables que la ciencia económica tiene que explicar para su mejor conocimiento.

### 1.3 Enfoque Teórico para el Análisis Económico.

El análisis económico se refiere a lo que ocurre y tiene que ocurrir, no a lo que debe ocurrir ya que en esta última situación se trasciende los límites económicos.

El problema del análisis económico según Kenneth Boulding. "Consiste en estudiar la naturaleza y las relaciones de las diversas cantidades económicas". (1) y se realiza conforme determinados puntos de vista o formulaciones conceptuales que se contrastan con la realidad. Los enfoques orientan las investigaciones en términos de los objetivos propuestos y representan una forma particular de abordar el estudio de los fenómenos de que se trate.

En el tratamiento de los procesos económicos se utilizan diversos puntos de vista que responden a diferentes corrientes del pensamiento. "Enfoque histórico, objetivo, dinámico, estadístico, micro y macro económico, son propios de la ciencia y de los problemas económicos". (2). Además se pueden agregar las formulaciones analíticas y sintéticas dentro de los enfoques para el análisis económico.

---

(1) Kenneth Boulding, Análisis Económico, p. 40

(2) Arturo Ortiz Wadgymar, Introducción a la Investigación Socioeconómica, p. 29.

Cada uno de estos elementos o medios tiene su interés y perspectiva particular; por lo que se hace necesario, emplear distintos modos de abordar el problema a fin de considerar la mayor parte del mismo sin que sean marginados muchos de sus elementos.

Veamos los aspectos más relevantes de los distintos enfoques enunciados.

El enfoque objetivo toma en cuenta el objeto en sí, lo real o práctico con un criterio científico y unitario del valor soslayando las apreciaciones efectivas, con lo que se alcanza una mayor seriedad en la investigación. El subjetivo, parte de las estimaciones personales para establecer juicios deductivos, que conducen a formulaciones conductistas de las ciencias. El subjetivismo considera los juicios de valor a partir de la utilidad, no como conocimiento; sino como sentimientos o actitudes considerando el consumidor. Se le ha criticado mucho; pero tiene el mérito de haber destacado que los valores no pertenecen al mundo de las ciencias (1); además, que un valor no es únicamente un sentimiento personal; sino la adopción de un principio general que sirve de base para la investigación.

Los enfoques micro y macroeconómicos presentan igualmente sus diferencias y utilidades. La macroeconomía se refiere, por lo general, a los promedios y conjuntos globales del sistema; mientras

---

(1) Federico Herschell, Política Económica, p. 26

que la microeconomía está relacionada con las unidades económicas como las empresas, precios, producción, rentas y gastos concretos; analiza los organismos económicos, en particular su conducta y sus interacciones inmediatas respecto a su medio. (1).

Las características estáticas y dinámicas de los enfoques se reafirman a las implicaciones espacio-temporales en los sistemas económicos por cuanto están ligados a una realidad social concreta con sus particularidades sujetas a modificaciones en razón de las diferentes épocas y de las demandas de la sociedad. Una condición necesaria de los sistemas económicos es la continua adaptación a las instancias del ambiente, interno y externo, que le permiten desenvolverse, autorregularse y desarrollarse.

Las formulaciones analíticas y sintéticas con otras de las maneras de abordar la realidad económica de suerte que el enfoque con esta perspectiva puede ser concebido como:

"Los elementos de los métodos analíticos y sintéticos que estudian aspectos económicos y que responden a una corriente de pensamiento determinada que hace nuevos aportes al estudio de las leyes de la economía". (2)

Entre las formas de abordar, teóricamente, los asuntos económicos, el enfoque histórico surge como el tratamiento del acontecer en su secuencia temporal, lo que permite concebirlo como una modalidad del método inductivo, ya que los sucesos del pasado sirven como base de la observación.

---

(1) Kenneth Boulding, Op. cit., p. 763.

(2) Arturo Ortiz Wadgymer, Op. cit., p. 35

El enfoque sistemático, parte de la concepción de la vida económica como un conjunto de relaciones, inmerso en otros sistemas sociales, a cuyas influencias está expuesto dentro de un ambiente en que todos interactúan. Es pues un sistema abierto a todas las influencias y que a su vez influye en los demás.

La capacidad de autorregular su conducta por medio de la retroalimentación, la adaptación, la flexibilidad y la transformación de sus propias estructuras, hacen que el sistema pueda subsistir y desarrollarse en esa compleja red de relaciones.

En las estructuras, concebidas como una red de conductas entrelazadas en un ambiente dado, se percibe la idea de sistema y de los productos que de él surgen. La vida económica, dentro, de este criterio ha de concebirse como un sistema de conducta; de allí se deriva el enfoque sistemático conductual.

#### 1.4 Supuestos adoptados.

Los conceptos precedentes conducen a la formulación de algunos supuestos de tipo metodológico que facilitan la adquisición de los elementos necesarios para caracterizar la vida económica y su relación con los aspectos educativos, en función de lo cual se adelanta este trabajo.

##### 1.4.1 El supuesto analítico.

La sociedad en su sentido humano, portadora de cultura, ofrece

ce el marco del quehacer general en que el hombre participa. La interacción y participación del hombre en conexión con sus semejantes, constituye el fenómeno social dentro del que adquiere relevancia el subsistema económico. La sociedad se considera como el más amplio e inclusivo sistema- macrosistema- compuesta por otros subsistemas que le dan conformación. Algunos Autores indican que:

"el mundo está hecho de muchos aspectos: económicos, políticos, religiosos, familiar, educativo y otros ... que en la práctica se ejercen influencias mutuamente".(1)

Las notas características de los subsistemas sociales en la situación empírica son la interacción, la interdependencia, el mutuo condicionamiento y los intercambios que realizan.

El subsistema económico se presenta a la vez como un sistema unitario ya que contiene estructuras que se desenvuelven como subsistema dentro de él. Tales estructuras, que funcionan como subsistemas menores, tienen características semejantes a cualquiera de las ordenaciones, sólo que en un nivel y ámbito más restringido.

El subsistema económico posee la capacidad de adaptación y la dinámica suficiente para enfrentar las presiones y asimilar las innovaciones como resultado de los cambios que se producen en el ambiente interno y externo. La flexibilidad y la apertura son otras de las notas esenciales del sistema que, conjuntamente con la adaptabilidad, le permiten una estabilidad dinámica y poder así

---

(1) Neil Smelser, Sociología de la Vida Económica, p. 7.

autorregular el desplazamiento de las variables, para no traspasar el punto crítico que experimentan en determinadas situaciones.

Una de las perturbaciones más fuertes se da en términos de la elevación del precio en combinación con los efectos de la oferta y la demanda. Esto sucede cuando la demanda agregada excede la oferta agregada, luego se produce un período de aumento general de precios de bienes de consumo y de factores productivos. "Una vez que cada aumento de precios es el índice para aumentar los gastos y sueldos, se convierte en la inflación galopante". (1)

Las características que ha han sido señaladas tienden a estabilizar el sistema que, además, tiene la capacidad retroalimentación para actualizar su comportamiento. En esta forma el sistema persiste y se perfecciona, transformando o reemplazando sus estructuras.

La atención que se da a las estructuras no es significativa de que se analizan máquinas; se trata de analizar las formas en que actúan y se relacionan con otros elementos dentro de la misma estructura y fuera de ella. La estructura se entiende como "un sistema de funciones que la gente relaciona con puestos o posiciones y el comportamiento de quienes las ocupan". (2); esto es, los papeles que desempeñan.

---

(1) Delbert Snider, Economía, Mito y Realidad, p. 75

(2) Jorge Rasmusén, El Proceso Político, p. 137

1.4.2 El supuesto de principios conciliadores y del desarrollo como objetivo.

Las ciencias sociales y, entre ellas la economía, hacen énfasis en que los fenómenos no se estudian en forma aislada, se precisa del criterio integrador o conciliador como medio adecuado para entender la realidad interactuante. Por ello una tendencia del momento es la que favorece la conciliación de diversas corrientes del pensamiento con el objeto de armonizarlos y obtener el mejor provecho de sus elementos más relevantes en un sentido ecléctico.

El acercamiento entre el punto de vista de la empresa privada y el Estado, entre enfoques puros e integrados, abiertos y cerrados, responde a ese criterio integrador y conciliador. Nunca ha existido un sistema de empresa absolutamente puro, "incluso en el capitalista, el Estado desempeña un papel importante en la modificación del funcionamiento del sistema de precios" (1)

En otros casos hay quienes indican que "ni siquiera la Unión Soviética en tiempo de guerra, se rige exclusivamente por la coacción" (2). Del mismo modo, Andreas Paulsen, refiriéndose a los modelos ideales de Max Weber, manifiesta que "no puede encontrarse empíricamente esos cuadros mentales en toda su pureza" (3), lo que pone de relieve la dificultad de abordar la problemática económica en cualquier época y lugar, desde un sólo ángulo o punto de vista.

---

(1) Paúl Samuelson, Op. Cit., p. 17

(2) A.C. Pigou, Introducción a la Economía, p. 167

(3) Andreas Paulsen, Teoría General de la Economía, p. 26

En este caso se impone el criterio integrador, o conciliador.

En la actualidad se observa la práctica de integración y conciliación de los esfuerzos de todos los sistemas con las actividades que los sistemas económicos deben cumplir para responder a las demandas de la población.

En este momento tiene aplicación el análisis sistemático conductual que parte de una teoría general para abarcar las diversas escuelas y las investigaciones actuales para arribar a definiciones generales y a una sistematización. El análisis sistemático parte de la existencia de un sistema como objeto de interés por sí mismo en el que se señalan los elementos - estructuras o entidades- y las relaciones - interacciones, transacciones e intercambios internos y externos que se operan-. Es aquí donde se hace el mayor énfasis por cuanto se trata más bien de observar el papel, el comportamiento y la interdependencia de los sujetos económicos, que de otros aspectos.

El análisis sistemático de la teoría económica equivale a un intento de conceptualizar sobre organismos y acontecimientos económicos en términos de características estructurales - funciones que son desempeñadas- y dinámicas claramente especificables. Se trata de indicar con precisión el modo en que esas funciones, o papeles que integran las estructuras, se implican y se hacen interdependientes. De allí que este análisis, en lugar de aislar, integra elementos para el estudio conductual del sistema económico, que como

otros, puede ser concebido como un sistema abierto, una red entrelazada de conductas en un ambiente dado que lo influye y que a la vez recibe sus influencias como parte de la interacción e intercambios intra y extrasistémicos.

En esta forma el análisis sistemático conductual participa de la tendencia integradora económicas y sociales que promuevan el desarrollo económico e integral de los pueblos.

Las últimas décadas se han caracterizado por un tipo de demanda que destaca el desarrollo económico como uno de los objetivos o meta a lograr. Esta circunstancia se observa con marcada incidencia en los países que no han alcanzado un nivel de adelanto adecuado en los distintos aspectos de la vida, tanto individual como socialmente considerada. Estos son los países que tienen características de dispersión poblacional, bajos niveles educativos, de producción, de ingresos nacionales y per cápita, dentro de una economía de subsistencia y dependiente.

Antonio García, desde su perspectiva, al respecto sostiene:

"países atrasados son los que se ven envueltos y desgarrados por conflictos, ya que por ser atrasados, carecen de estructuras sociales auténticamente defensivas ..." (1)

---

(1) Antonio García, Atraso y Desarrollo en América Latina, p. 21

De acuerdo con el autor el poder y autonomía, desde el punto de vista económico, ha de involucrar al contexto económico, del cual se requiere un comportamiento determinado. Pero si bien aquí planteamos la intervención estatal, es dentro de un modelo mixto en donde se opere la tarea del Estado como protector, en función de servicio dentro de la cual actúe como sujeto económico en combinación con la empresa privada para lograr esas metas de desarrollo.

El desarrollo económico es la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones y tiene como resultado la expansión incesante de la unidad productiva de que se trate; pero desde el punto de vista sociológico y de los modelos integrados, los excedentes son aplicados a diversas actividades de carácter sociocultural que permiten un desarrollo general.

Otra forma de concebir el desarrollo es considerándolo como un aumento del ingreso nacional que, en realidad, implica un incremento del ingreso per cápita como indicador del bienestar de la comunidad. Varios y complejos factores intervienen en el desarrollo económico que puede determinarse por el crecimiento de la fuerza laboral, la acumulación de capital y el aumento del conjunto de conocimientos y cualificaciones de la comunidad.

La idea del desarrollo se abstrae de ciertas características deseables: "nivel de instrucción, buena vivienda, longevidad media y, se define como la medida en que una economía puede proporcionar esos servicios a su población". (1). Aquí está implícita la

---

(1) Henry Brutton, Principio de Desarrollo Económico, p. 7

conducta o comportamiento que se exige del sistema económico en su función de asignar bienes y servicios para el bienestar social.

El desarrollo global o integrar implica la dinámica del cambio estructural del sistema económico, político y social que posibilita los cambios tecnológicos y demográficos y además, la mejor distribución de los recursos de producción, mayor participación de las población en la política, en la cultura y en la elevación de la condición humana y social.

La economía del subdesarrollo, por su parte, considera no sólo los problemas estrictamente económicos; sino que los implica con otros sociales políticos, históricos (1) como parte del marco general en que se desenvuelve la problemática económica. El resultado de esas implicaciones está en las políticas de integración regional o multinacionales con las que procuran mejorar su capacidad de transacción económica internacional y vigorizarse internamente.

El desarrollo económico depende de los propios países en gran medida, tanto por los esfuerzos directos como por los recursos que dediquen a las cuestiones culturales y especialmente educativas de la población (2). Es primordial tomar conciencia de este hecho a fin de lograr metas más próximas al desarrollo.

---

(1) Richard Gil, Evolución de la Economía Moderna, p. 201

(2) Laurence Gale, Educación y Desarrollo en América Latina, p. 130

#### 1.4.3 El supuesto espacio-temporal.

Los sistemas económicos participan de las categorías tiempo espacio, forma en que llegan a cristalizarse empíricamente con la movilidad y dinámica de factores de producción, ordenamientos legales, de propiedad, de bienes de consumo y de técnicas.

Un criterio conocido al considerar la categoría espacial, es observar el sistema ecológico que incluye: 1- el aspecto físico, 2- el aspecto social y, dentro de éste, el demográfico y cultural.

Dentro del aspecto físico, se incluyen las características geográficas y las orgánicas. Las geográficas o espaciales en si, definen la índole de los recursos físicos, la topografía y la extensión territorial, el clima y otros elementos de este orden que influyen en las perspectivas económicas.

La topografía o la tierra utilizable, es un medio primario mediante el cual se interponen las fronteras, se crean barreras entre grupos y, aunque es común decir que el hombre puede pasar todas las fronteras, la mayoría de los grupos se asocian con áreas en donde, las barreras naturales establecen un límite a su territorio. (1). En verdad los límites o barreras físicas son permeables al pensamiento y a otras características humanas, sobre todo, en esta época de avances científicos y tecnológicos en que los medios de comunicación han diluido fronteras y acercado las distancias.

---

(1) Elliot Chaple, El Hombre Cultural y el Hombre Biológico, p. 233

Los aspectos orgánicos del ambiente físico están relacionados con la naturaleza, la ubicación y la accesibilidad de la provisión de alimentos y demás elementos de la flora y la fauna como recursos naturales de gran importancia para la vida.

Los aspectos sociales y culturales como, parte del ambiente circundante, ejercen singular influencia en las decisiones de orden económico, en la medida que crece la comprensión de los problemas de este contexto, se hace más evidente que sus soluciones no pueden encontrarse únicamente dentro de sus límites tradicionales. La explicación de una determinada característica causante del estancamiento de una economía, también se ubica en la estructura o en los rasgos dominantes del medio socio-cultural, como reflejo de los intercambios entre los subsistemas.

El medio social, la educación y la tecnología son elementos de difícil expresión cuantitativa, de modo que se requiere de una aplicación cualitativa en la que los criterios volitivos, producto del ambiente social, son determinantes. Esto no implica que el ser humano sea determinado completamente, ya que tiene la capacidad de superar, transformar o modificar el ambiente desde su perspectiva individual y social y de acuerdo con el nivel educativo que posea.

Por su parte, los adelantos técnicos operan por conducto del capital y el trabajo y, se manifiestan, en una mayor capacidad de producción con las mismas unidades de insumos. Los efectos de la tecnología sobre la capacidad de la economía son variados; no

obstante, el efecto más notable es directamente sobre la producción. En esta forma la educación adquiere un importante papel, en especial, cuando se combina con el tiempo o con los cambios de etapas sucesivas que ejercen influencias concretas en los individuos y grupos.

Otro factor que requiere ser considerado en el supuesto espacial es el demográfico, en particular, en lo que respecta al crecimiento y movilidad de la población, ya que ello constituye un elemento básico en el análisis y configuración socio cultural y económico de los pueblos.

Se ha dicho que "la población está creciendo sin un aumento de capitales, aptitudes y organización social" (1), ésto ha de representar un serio motivo de preocupación para todos los gobiernos de los países que integran la comunidad latinoamericana y de aquéllos, en otros continentes, que se encuentran en condiciones semejantes.

Dentro del factor demográfico la movilidad, referida al desplazamiento horizontal, de personas o grupos hacia áreas cuyo desarrollo económico es más promisorio, registra singular importancia dadas las circunstancias o situaciones socioeconómicas, políticas y culturales que provocan las concentraciones poblacionales

---

(1) Mayone Stycos, Gravedad del problema demográfico en América Latina, p. 32

en las urbes o metrópolis como la concentración de los recursos, bienes y servicios. A todo esto se agrega la distribución de la población por edades, que tiene su manifestación en la forma en que se integra la fuerza de trabajo y las consecuencias lógicas que conlleva, sobre todo, cuando la mayor parte es joven y con escasa calificación técnica y formación profesional.

El ser humano con sus características propias hace posible la educación, formación, capacitación y especialización en determinadas carreras, en las que desarrolla destrezas y habilidades para aumentar la capacidad productiva y, consecuentemente, los ingresos. Por medio de la educación se fomentan los hábitos deseables de trabajo, consumo, nutrición, ahorro y racionalización de los recursos que conducen al logro de objetivos y metas de desarrollo.

Desde todo punto de vista es básico correlacionar las variables económicas y las educativas y articular e integrar los esfuerzos y recursos de todos los sectores y estructuras de los subsistemas a fin de alcanzar las metas individuales y sociales en forma continua.

El desarrollo de estas perspectivas, ubicadas en una dimensión mayor, que es la sociedad, reclama la comprensión de los fenómenos que en ella se operan. Un enfoque realista y funcional cobra vigencia en esta circunstancia, donde la participación de los sujetos económicos, trátase de personas o entidades públicas o privadas, han de integrarse en forma espontánea y racional.

En este supuesto espacial que se está fundamentando, no se descartan otras influencias como la nutrición y la herencia. La nutrición como factor determinante en la salud y en la capacidad de aprender y de producción, cobra importancia dentro del enfoque sistemático que orienta este trabajo." Quizás la mitad de la población del mundo está insuficientemente nutridas en lo que respecta a cantidad y variedad". (1). Esta declaración es drástica y tiene que mover a reflexiones serias y a decisiones igualmente viables y oportunas. Frente a ese problema educación y economía y los demás subsistemas sociales tienen que adoptar conductas razonablemente equilibradas en el uso racional de los recursos.

La herencia como la nutrición y el medio exterior también actúa en la determinación de capacidades especiales de las personas, tanto en los aspectos intelectuales como psicomotrices que se reflejan en la educación y en la capacidad de trabajo productivo, así como en otros aspectos psicológicos que influyen en la problemática socioeconómica individual y social. Del factor herencia depende mucho las disposiciones hacia ciertas carreras y preferencias en la estructura ocupacional.

Los supuestos hasta aquí presentados en forma teórica, son útiles en general y en función del presente estudio, en el cual se observa el comportamiento del contexto económico y el educativo en

---

(1) Ralph Thonlison, Problemas Demográficos, p. 21

franca interacción entre sí y con los otros subsistemas sociales para promover conjuntamente el desarrollo.

### 1.5 El Modelo Adoptado.

Los modelos como estructuras mentales sirven para contrastar la realidad y a través de su función organizativa, facilitan el ordenamiento y selección de los datos desarticulados, que permiten encontrar las similitudes y conexiones recíprocas entre teoría y práctica. Representan, en forma esquemática y simplificada, la información acerca del proceso de imágenes tomadas de sucesos conocidos, con lo que se posibilita la transferencia de una situación ideal a una real.

Los modelos económicos no son ni puros ni originales, están matizados por los aportes e influencias mutuas emanadas de distintas formas de ver la realidad; de allí las diversas maneras de clasificar y entender los crecimientos económicos.

La toma de decisiones y la puesta en marcha del proceso es uno de los criterios para agrupar los componentes económicos, de allí se derivan las economías tradicionales, las dirigidas y de mercado.

Otro criterio, similar al anterior, hace referencia al papel del Estado en las actividades económicas; de éste surgen las economías espontáneas y las planificadas. Un nuevo criterio de clasificación atiende al papel de los movimientos de hombres y capita-

les, del cual se originan las economías abiertas y cerradas. (1)

Por otra parte, se considera el tamaño y volumen de las actividades económicas como un criterio adicional de ordenar los crecimientos económicos; de allí se generan la micro y la macroeconomías como formas de interpretar el proceso.

Veamos algunas características de los diversos modelos económicos.

Los crecimientos espontáneos se caracterizan por el reconocimiento de la propiedad privada, la libertad de producción, elección y competencia; en este tipo de ordenación los acontecimientos económicos no están dirigidos por leyes autoritarias de modo que las unidades de producción establecen libremente sus metas, disponen y persiguen sus propios fines y el mecanismo de precios hace posible la concordancia de los planes privados y la conformación de agregados macroeconómicos. Una de sus notas esenciales es el individualismo, subrayado en la búsqueda del mayor beneficio, tanto en la condición de consumidor como de productor de bienes y servicios.

El liberalismo económico clásico, el neoliberalismo, el capitalismo moderno o reformado, que tienen muchos rasgos comunes, tales como la propiedad de los bienes de producción y consumo, la libertad de empresa y el intercambio, como base de su teoría (2),

---

(1) Raymond Barre, El Desarrollo Económico, pp. 58-58

(2) Maurice Duverger, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, p. 9

son exponentes de los crecimientos espontáneos.

Una de las características del liberalismo económico clásico está concretada en la minimización de la intervención estatal en las actividades económicas; se consideraba al Estado únicamente como gendarme, de allí que la expresión *laissez-faire, laissez-passer*, tomó auge en un ambiente de libertad de empresa y mercado en donde la inversión privada surge por iniciativa propia.

En la actualidad esta corriente del pensamiento económico se mantiene; pero con algunas innovaciones, especialmente, en lo que respecta a la mayor participación del Estado en la producción. Así en el neocapitalismo, capitalismo moderno o reformado se confirma la intervención del Estado como regulador a través de leyes tributarias, control de precios y en su función de proveedor de bienes y servicios.

La participación del Estado en la producción se registra cada vez más en los países en vías de desarrollo, no sólo en los renglones donde las unidades privadas no muestran interés, sino también en los bienes de consumo corriente.

Por su parte, los crecimientos planificados se desarrollan bajo la dirección gubernamental, autoridad central planificadora que decide lo que ha de producirse. Se tiende a suprimir la propiedad privada de los bienes de producción y de consumo que, al contrario de los ordenamientos liberales, pasan al poder del Estado. En estos crecimientos el denominador común es la colectividad mientras

que el individuo pasa a segundo plano.

Desde otro punto de vista, los modelos económicos abiertos se caracterizan por la permeabilidad en tanto aceptan las ayudas foráneas en cualquiera de sus formas económicas o de asistencia técnica. En estos ordenamientos es difícil establecer un control de los capitales. Se identifican con los espontáneos e incentivan la inversión y participación hecha realidad en una multiplicidad de unidades económicas de diversos tipos y procedencia.

En sentido contrario, las economías cerradas no permiten, hasta donde es posible, las relaciones o intercambios de bienes y servicios fuera de sus fronteras; sin embargo, estos sistemas están matizados como producto de la interdependencia mundial y el principio integrador que impulsa a todos los pueblos a interactuar en alguna medida.

Los sistemas económicos puros están expuestos a las mismas contingencias; si bien su actividad está orientada por valores económicos en forma exclusiva, en la búsqueda de la expansión, mediante el uso de los excedentes en la acumulación de capital, dados los intercambios intersistémicos y extra societales, no se concibe en la práctica un modelo en toda su pureza.

De los planteamientos anteriores unidos al principio conciliador de elementos de distintos modelos y dadas las circunstancias del proceso de desarrollo de Panamá, base espacial de este trabajo, surge la idea de un modelo mixto que, siendo regularmente

abierto, se nutre de variadas alternativas teóricas.

El sistema económico de Panamá ha sido tradicionalmente de libre empresa donde el Estado juega un papel regulador, suplementario y complementario y si bien es cierto que la política económica es de carácter capitalista, en manos de los particulares tanto extranjeros como nacionales, en los últimos años, con motivo del ascenso del nuevo gobierno, se trata de reforzar su posición económica a través del ahorro, inversiones en obras de infraestructuras y de explotación"... además del impulso a la industria y a la agricultura." (1) Esta situación define la política general de participación del gobierno en las actividades económicas productivas plasmadas en el objetivo de no permitir tierras incultas, improductivas u ociosas regulando las relaciones de trabajo y fomentando la distribución justa de sus beneficios.

En atención a esas circunstancias y al impulso que se da a la participación de los diversos elementos en la actividad de producir, los rasgos fundamentales en que descansa el modelo, para los efectos de este trabajo, atiende a:

- 1- Respeto y promoción de la libre empresa,
- 2- El Estado como regulador y participante en la producción en términos de suplementario y complementario de la empresa privada.

---

(1) Ministerio de Planificación y Política Económica, Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980, p. 29.

- 3- Uso de los excedentes en actividades culturales y no exclusivamente destinados a la expansión del sistema.
- 4- Integración de los sectores poblacionales más atrasados del país a la vida activa y de producción económica.
- 5- Diversificación de la economía.
- 6- Utilización racional de los recursos de todas las regiones del país.
- 7- Creación de empresas mixtas como forma de participación en la creación de empleos.
- 8- Reglamentación de las actividades económicas de las empresas transnacionales que deseen operar en el país.
- 9- Integración regional interna y externa.

En este modelo integrador, se dan una serie de factores de la empresa libre, principios Keynesianos en la observación de las magnitudes globales o macroeconómicas, inversiones públicas; distribución social de los beneficios presupuestarios, racionalidad en los gastos, participación directa del Estado y otros elementos que permiten verlo como un modelo mixto en su sentido más amplio. En la integración de este modelo se observa la utilización de todos los procedimientos científicos, todas las fuentes del conocimiento y todos los recursos para la explicación satisfactoria de la realidad económica, como parte de la idea fundamental que inspira hoy día los análisis económicos. Se relaciona con el análisis sistemático conductual.

Las variables a considerar en este modelo incluyen la racionalidad en los gastos, la participación en la producción, la integración, diversificación económica, interacción e interdependencia, entre otras igualmente significativas.

#### 1.6 Flujo de las actividades económicas en el Modelo.

El flujo económico está constituido por las entradas (demandas y apoyos) el procesamiento (verificado por las estructuras económicas) y, por las salidas (productos o respuestas) a las necesidades económicas.

El Estado, la empresa privada y la familia en términos de los trabajadores, son las principales fuentes de conductas económicas, tanto como demandantes como procesadoras.

La familia ofrece, intercambia o vende sus servicios en el mercado de factores de producción, ya sea a la empresa privada o al sector público. Esos servicios, que en principio, representan demandas, pasan a ser insumos de las empresas o del gobierno. Estos insumos mediante el proceso de conversión son empleados para producir nuevas mercancías o servicios para los consumidores. Como resultado de este proceso, la familia obtiene sus ingresos, que a su vez sufren la misma transformación.

Parte de la mano de obra familiar no logra intercambiar o vender sus servicios y así aparecen los desempleados, que perjudican el proceso de desarrollo. En términos Keynesianos esta situa-

ción puede solucionarse con un nivel mayor de inversión por el Estado y el efecto multiplicador que expresa: "cuando la inversión aumenta, la renta nacional aumentará, no sólo en la cuantía de la inversión; sino en un múltiplo de la misma." (1)

Existen unidades productivas autónomas que desempeñan el rol de trabajadores independientes que se dedican a generar servicios, de los que, mediante el mismo esquema, perciben sus ingresos. Los insumos empleados por estas unidades pueden ser factores de producción (capital, tierra, trabajo) o de materia prima que se encuentra en el mercado de factores.

El Estado, cada vez más activo logra sus ingresos mediante los impuestos, la participación directa en la actividad productora y la compra de bienes. (2) Estos ingresos son transformados en obras de infraestructura humana, física y de producción mediante el presupuesto como respuesta o salidas para las necesidades de la sociedad. El Estado además, establece políticas económicas, crea instituciones, establece normas de protección a la industria nacional.

La corriente continua que se origina en este proceso se basa en el dinero como medio de intercambio que, al mismo tiempo, logra el equilibrio entre los consumidores y las empresas y viceversa.

---

(1) Dudley Dillard, La Teoría Económica de John Maynard Keynes, p. 74

(2) Russell U. MacLaughlin, Economía y Educación, p. 48

En el modelo que se ha estructurado y que sirve de guía al presente trabajo, se registran elementos reguladores y dinámicos. Entre los primeros están las agrupaciones sociales y las fuerzas sociales como la religión, la educación y el Estado. En los segundos se incluyen el crecimiento demográfico, el progreso técnico, el educativo y la actividad de los empresarios (1). Es así como se integran factores culturales en este esquema económico.

Los planteamientos teóricos expuestos hasta aquí constituyen el fundamento general para tratar de vaciar en ellos la realidad económica y educativa panameña y determinar la forma en que interactúan y se corresponden dichos subsistemas en beneficio del progreso integral del país en los primeros cinco años de la década actual. A partir de estos criterios y de la observación en el terreno de los hechos, se puede establecer que en Panamá se reconoce la importancia de la correlación de ambos subsistemas, que se ha incrementado la oferta educativa en cantidad y diversificación para promover la formación de la fuerza de trabajo, que actualmente tiene la responsabilidad de la producción de los bienes y servicios para todo el país a través de los distintos sectores económicos: el primario o agropecuario, el secundario o industrial y el terciario o de servicios, cuyos índices de productividad se tratan en el segundo capítulo como parte esencial de las entradas económicas al sistema, así como de las demandas educativas que les son hechas por la fuerza laboral.

---

(1) José Medina Echavarría, Filosofía, Educación y Desarrollo, p. 286

**C A P I T U L O 2**

**CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ECONOMICO DE PANAMA**

## 2.1 Fuentes de Ingreso u oferta de Trabajo.

El presente capítulo está dirigido a ofrecer una visión general de las características de la economía panameña. En su desarrollo se aplican los elementos fundamentales señalados en el primer capítulo dentro del marco de la realidad nacional. En el intento de viabilizar la teoría se requiere considerar algunas situaciones previas que han influido y condicionado, en gran medida, el quehacer económico, político y sociocultural de la sociedad panameña, que por su condición especial en un ambiente de tránsito, recibe la influencia permanente de todas las culturas y costumbres de los pueblos cercanos y lejanos.

### 2.1.1 Consideraciones Previas.

En los planteamientos teóricos del primer capítulo se hizo referencia a los supuestos analíticos, integradores y temporo espacial y otras conceptualizaciones económico-educativas que hacen posible concebir el contexto económico como un sistema unitario y como un subsistema de la sociedad; además, se percibe la interrelación de esos subsistemas dentro de un contexto mayor e inclusivo, en donde se dan los procesos dinámicos de acuerdo con el criterio interdisciplinario de las ciencias sociales que hace relación con la integración de esfuerzos y elementos de diversas fuentes para crear enfoques eclécticos. En la actualidad es difícil encontrar modelos absolutamente puros. También se hizo una referencia a las formas en que, tanto el ambiente físico como el

cultural, influyen en la conformación de ciertas circunstancias que dejan huellas duraderas en el hombre y la sociedad.

El supuesto espacial ha sido determinante en Panamá. La posición geográfica, la configuración y tamaño del territorio, desde ese punto de vista, han dado beligerencia mundial al país desde los primeros momentos del descubrimiento de América, cuando fue constituida en base para muchas campañas y transacciones socio políticas y económicas, dado su carácter de lugar céntrico y de tránsito.

Esa circunstancia se convirtió, desde entonces, en un elemento básico para hacer de Panamá un centro estratégico y económico de orden internacional.

Algunos sucesos, como el descubrimiento de las minas de California, reafirmaron dicha condición al derivar de ello la necesaria construcción del ferrocarril transístmico en 1850. Se culminó luego con la construcción de la obra cumbre del canal interoceánico(1) una carrera que estaba destinada a dividir el suelo panameño para beneficio del mundo.

La posición geográfica de Panamá, su función de tránsito y las consecuencias que ello ha tenido por largos años ha merecido innumerables análisis y estudios por nacionales y extranjeros. En tal sentido se ha dicho que:

---

(1) Bonifacio Pereira, Historia de Panamá, p. 228.

es fácil comprender por qué - Panamá - se convirtió, desde hace siglos, en un cruce de vías internacionales; y por qué ese hecho fue determinante de la aparición y ulterior desarrollo de una economía urbana de carácter netamente comercial".(1)

El contenido del pensamiento anterior expresa y reitera la idea de que la actividad económica que más se ha practicado en Panamá es el comercio y por tanto, los servicios relacionados con él. Sin embargo, el dominio de dicho sector ha sido tradicionalmente de los extranjeros, tanto en la forma individual como en los grandes consorcios.

La sociedad panameña, en especial la ubicada en la zona de tránsito o metropolitana, reviste caracteres heterogéneos y es representativa de todas las razas y pueblos de la tierra que conviven en una especie de relación, a la vez integradora y competitiva, dadas las características de la actividad a que se dedica la mayoría y a la necesidad de surgir en un medio que reclama el aporte personal y social.

La abundante inmigración extranjera iniciada por los europeos con esclavos africanos, fue incrementada cuando éstos y otros antillanos de origen francés fueron traídos para los trabajos del ferrocarril y el canal. A esto se unió un numeroso contingente asiático que llegaron con la idea de hacer fortuna en un

---

(1) José Campodónico, Planificación Económica en Panamá, p. 7.

medio que abría sus puertas y su territorio para el beneficio del mundo a un costo muy elevado.

La migración interna no se hizo esperar, de todas las regiones del país se inició un proceso de movilidad horizontal hacia el área que prometía esperanzas de empleo e ingresos superiores más amplias y seguras. Esta circunstancia produjo el eventual abandono de las labores agropecuarias de las áreas rurales y la concentración de la población, recursos y refuerzos a la actividad terciaria de la economía.

Los antecedentes expuestos son los que han prevalecido en el ambiente nacional y a pesar de los esfuerzos, el país no se ha podido favorecer, en forma adecuada, de su posición y del sacrificio de su territorio. Por ello se ha indicado que "la explotación cabal de la posición geográfica constituye uno de los objetivos económicos fundamentales ya que hasta aquí no ha sido plenamente aprovechado".(1)

La concentración de las personas en el área metropolitana ha tenido consecuencias socioeconómicas y culturales, toda vez que requieren de más servicios y recursos que, lógicamente han sido concentrados en detrimento de los sectores campesinos. La situación analizada ha producido desequilibrio en el desarrollo económico del país, que el actual gobierno trata de superar con una política

---

(1) Ministerio de Planificación y Política Económica, Informe Económico de 1975, p. 33.

y dinámica basada en los principios constitucionales de la Carta Política de 1972 en donde se expresa:

"El desarrollo de la economía corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado la orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará, o creará según las necesidades sociales ... con el fin de incrementar la riqueza nacional y asegurar los beneficios para el mayor número posible de habitantes del país. El Estado planificará el desarrollo económico y social mediante organismos cuya organización y funcionamiento determinará la Ley".(1)

El espíritu social que se le asigna al ejercicio de la actividad económica en la Constitución, refleja la problemática que ha encontrado el gobierno y la posición asumida en las decisiones y puesta en marcha del proceso, lo que tiene relación con el modelo adoptado en el capítulo primero y el enfoque integrador que se utilizará en el análisis de la situación económica por sector y en sentido general.

La solución de los problemas de desarrollo económico no es tarea de poco tiempo, de allí que aún subsisten una serie de hechos y situaciones que reclaman la atención necesaria. Para conocerlas iniciamos el estudio de los sectores económicos y su participación en el ingreso nacional.

#### 2.1.2 Índice de Producción Agropecuaria.

El sector agropecuario, como todos los demás será estudiado con un criterio económico ligado a la problemática general del

---

(1) Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución Política de la República de Panamá. 1972, p. 89.

país; ello permite incluir algunos indicadores como la tenencia de la tierra, su utilización, superficie explotada, producción de cultivos temporales y permanentes y, los efectos de todos estos elementos en la economía general.

En atención a los conceptos anteriores se inicia el análisis considerando la cantidad de tierra explotada que, según las estadísticas, en 1970 llegó a 20,981 kilómetros cuadrados; es decir, el 27.7% de los 75,650 que tiene el país. Esto significa que sólo una cuarta parte de la superficie del territorio, importante factor de producción, se aprovechaba como recurso productivo. Desde el punto de vista económico no se estaba haciendo el mejor uso de este factor para suplir la demanda de bienes y servicios que la sociedad requiere.

Los efectos de esta situación se ven aumentados cuando se analiza el régimen de tenencia de la tierra presentada en el cuadro No. 1.

El cuadro revela la existencia de 105,272 explotaciones agropecuarias con 2,098,062 hectáreas según diversas formas de tenencia; sólo el 12,3% son tituladas y por tanto, representan las únicas de las que el Estado percibe rentas en concepto de impuesto sobre el título.

CUADRO No. 1

EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS POR TENENCIAS (Totales) 1971

Totales de Explotación Agropecuaria en la República		Ocupadas en título de propiedad		En Arrendamiento		Sin título de propiedad		Bajo regimen mixto. X	
Explot.	Hect.	Explot.	Hect.	Explot.	Hect.	Explot.	Hect.	Explot.	Hect.
105,272	2,098,062	12,906	545,414	4671	73,961	75,394	333,114	12,301	545,573
100%	100%	12.3	26.0	4.4	3.5	71.6	44.5	11.7	2.6

Fuentes: V. Censos Nacionales Agropecuarios.

Compendio General p. 17

X Tierras bajo más de una forma de tenencia.

La mayor parte de las explotaciones en Panamá están en el área rural y por lo común son de una extensión menor de cinco hectáreas; se infiere que sus propietarios, afectados por el fenómeno de minifundio, no estaban en condiciones de producir en una escala que supere la subsistencia. A estas circunstancias se añade la dispersión y la dificultad de las autoridades para proveer la infraestructura física, humana y productiva; de manera que si los campesinos de áreas muy apartadas lograban producir algunos cultivos, cuyos excedentes podían vender, la falta de vías de acceso les impedía llevarlos al mercado.

La falta de formación, de comunicación y su incapacidad para enfrentarse a la problemática, que constituyen las irregularidades subyacentes en un mercado fluctuante, son motivos para que le resulte difícil lograr precios justos a sus productos. En tal sentido su actividad económica siempre se ha visto limitada y sometida a este complejo juego de influencias.

La situación precaria de los usuarios de las tierras en los sectores rurales les ha inducido, por otra parte, a vender sus servicios a bajos precios con lo cual sus ingresos resultan insuficientes para solventar las crecientes necesidades. El paternalismo surgido como consecuencia de la dependencia establecida entre asalariado y el gran propietario, ha sido una consecuencia lógica en esta relación.

El aprovechamiento de la tierra es otro elemento importante

en el estudio que se adelanta sobre el sector primario. De acuerdo con el Tercer Censo Agropecuario, 212,607 hectáreas; es decir el 10.2% estaban ocupadas con cultivos temporales como el arroz, maíz, frijoles y otros; 10,764 hectáreas, el 5.3% estaban sembradas de cultivos permanentes tales como el café y el banano; mientras que 964,758 hectáreas o sea el 46% mantenían pastos sembrados y 176,037, alrededor del 8% permanecían con pastos naturales; el resto eran tierras con bosques, montes y otros recursos inexplorados.(1)

La mayor parte de la tierra cultivada, como se aprecia, corresponde a la ocupada con pastos sembrados y naturales y muchas de ellas forman parte de las grandes haciendas ganaderas ubicadas en la región de las tierras bajas del sur, que también son las más aptas para cultivos temporales, básicos en la dieta del panameño; pero que están restringidos al 10.2% de las tierras cultivadas.

La falta de tecnología en las explotaciones agrícolas y pecuarias que exigen el uso de más tierras, el acaparamiento de este factor de producción por una minoría, que no llega a explotar toda la superficie que posee, y otras circunstancias, constituyen un indicador de la forma inadecuada en que se ha utilizado la tierra como recurso natural.

La existencia de una considerable cantidad de tierras ociosas dentro de las fincas de grandes extensiones, conjuntamente con

---

(1) Contraloría General de la República, Tercer Censo Agropecuario 1971, p. 33.

el precarismo circundante ha producido, en muchos casos, la invasión por grupos de familias con fines relacionados con la producción y permanencia, fenómeno que es consecuencia de una situación tradicional de desequilibrio de la posesión agraria y motivo de la organización de nuevas formas de asociaciones, juntas y asentamientos poblacionales.

La condición jurídica del productor es otro criterio o indicador representativo. De las 105,272 explotaciones existentes en 104,669, con una superficie de 1,785,349 hectáreas sus productores son personas naturales; 343 explotaciones estaban a cargo de sociedades, 102 a cargo del Estado, 32 atendidas por cooperativas y 108 por asentamientos campesinos.(1)

La participación del Estado en el papel de productor de bienes de consumo así como la existencia de cooperativas y asentamientos se concretiza desde 1970 en forma creciente. En 1974 "los 200 asentamientos producían el 30% de los granos básicos del país" (2) y en 1975 ya se favorecían unas 5,797 familias con las facilidades y producción de estas organizaciones. Entre las ventajas que se observan en la actividad productiva de los asentamientos están la asistencia técnica, financiera y la acción conjunta que promueve la

---

(1) Contraloría General, op. cit. p. 36.

(2) Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos, Boletín Memeografiado, p. 3.

utilización de los recursos y la disminución del problema del minifundio y el ingreso per cápita, que es un hecho de naturaleza económica.

La función productora del sector primario, si bien está ligada a la superficie explotada, a las técnicas y al rendimiento, tiene que responder a las demandas de los consumidores; por tanto es importante comprender el comportamiento de la producción de algunos de los cultivos permanentes de más demanda en el país.

El Censo Agropecuario de 1971 indica que la producción de café para esa época fue de 97,799 quintales, la de plátanos llegó a 22,900,000 racimos; la cosecha de naranjas alcanzó a los 3,030,000 y la de cocos a 7,892,000 unidades. Estas cifras revelan que el plátano o banano resultó el cultivo más abundante; pero se destina a la exportación, lo que implica que los beneficios de esta actividad se obtienen sólo a través del empleo de la mano de obra y en concepto de impuestos por parte del Estado.

En lo que se refiere a los cultivos temporales, el cuadro No. 2 reúne la información detallada con el nivel de producción.

CUADRO No. 2

## PRODUCCION DE CULTIVOS TEMPORALES 1970-74.

Producto	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75.
Arroz	2,8*	3,0	2,7	3,5	3,9
Maíz	1,2	1,1	0,9	1,2	1,3
Frijoles	0,7	0,7	0,6	0,7	0,8

Fuente: Panamá en Cifras 1970-74

\* En millones.

El comportamiento de la producción en los diversos cultivos temporales fue oscilante en el período que se presenta en el cuadro, sobre todo, en el transcurso de 1972 y 1974 en que las circunstancias climatológicas y otras causas han sido determinantes.

El índice de producción observado es relativamente bajo y se conjuga con la problemática de la secuencia inflacionaria mundial. Una de las consecuencias de esta situación fue el aumento de los precios en un promedio del 4%, a lo que correspondió un incremento en los salarios (1). Sin embargo la situación económica se ha resentido, sin llegar al estancamiento.

En lo referente a la producción pecuaria, el cuadro No. 3 es representativo.

CUADRO No. 3

## EXISTENCIA DE GANADO VACUNO, PORCINO Y GALLINAS

C A S O	1970	1971	1972	1973	1974
Vacuno	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3
Porcino	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gallinas	2,9	3,7	3,6	3,7	3,8

Fuente: Panamá en Cifras 1970-74

El cuadro refleja que la producción de ganado vacuno verificó un aumento de 12,2% en el período analizado, la existencia de ganado porcino se redujo y la de gallinas se incrementó.

(1) Ministerio de Planificación y Política Económica, Informe Económico 1975, p. 11

La actividad pecuaria ha seguido el mismo patrón de la agricultura dadas las circunstancias adversas que se han expuesto. De igual manera ha sido afectada la pesca de camarones que, conjuntamente con el café y el banano, son los productos de mayor exportación en este sector.

El área indígena, que abarca gran parte de la serranía central hacia el occidente, entre Chiriquí y Bocas del Toro, una considerable proporción costera e insular hacia el noreste, en la Comarca de San Blas y parte de la provincia del Darién, no está totalmente vinculada aún a la producción y dinámica nacional; aunque desde hace varios años se impulsa su integración con diversos programas. El área más desarrollada es la de los indios cunas de San Blas. Los cultivos más relevantes en estas regiones son el café, plátano, y coco.

La participación del sector primario en la integración del P.I.B. ha sido, consecuentemente, oscilante entre 1970 1975 como se puede apreciar:

1970	161.1 millones	% de incremento
1971	167.1 "	3.7
1972	179.0	7.1
1973	179.9	0.5
1974	175.2	2.6
1975	186.6	6.2 (1)

A pesar de los descensos e incrementos experimentados el sector primario es el que ha participado con mayor cantidad en el

---

(1) Contraloría General, Panamá en Cifras 1970-74, p. 37.

P.I.B. como se puede observar en el cuadro No. 4 que reúne la información completa en este sentido. Sin embargo, le ha sido imposible retener y ocupar más significativamente la mano de obra generada en el área rural, con lo que el desplazamiento de la población campesina a la metrópoli ha continuado.

En el sector primario han encontrado ocupación 134,600 personas que representa el 32.3% de la población económicamente activa de 15 años y más (1), con ésto se comprende la magnitud de este sector en la economía nacional y la necesidad de recursos humanos capacitados técnicamente para lograr su normal desenvolvimiento.

#### 2.1.3 Índice de Producción Industrial.

Una de las características de los países en vías de desarrollo es el atraso o estancamiento del sector secundario o industrial debido, en parte, a la interacción de varios factores que inciden y afectan, en forma adversa en su fomento y expansión.

La industria, en el medio nacional, ha respondido a esas influencias de un mercado interno pequeño, bajo nivel educativo, competencia desventajosa y la facilidad con que se logra obtener en el país cualquier producto manufacturado por el sistema de importación que ha prevalecido.

A pesar de las limitaciones, que se han puesto de manifies

---

(1) Contraloría General, Boletín No. 679, Julio 1975. p. 1.

to, el sector secundario ha logrado un considerable grado de avance dentro de su potencial no explotado aún en toda su diversidad. El aporte de la industria al producto interno bruto durante el año 1973 fue de 184.6 millones de balboas, o sea un aumento de 4.2% respecto al año anterior; no obstante en 1974 fue de 176.4 millones que representa un descenso de -4.4%. En el año de 1975 volvió a experimentar una reducción al producir 173.1 millones o sea el -1.9% con respecto al año 1974. En el cuadro No. 4 se puede apreciar la participación de los sectores y ramas económicas en la integración del P.I.B. entre el año 1973 y 1975.

El descenso registrado se atribuye a la cautela de los inversionistas con motivo del fenómeno inflacionario que ha afectado a la economía global y sectorial. Otras causas en la reducción del nivel en este sector tienen relación con una serie de disposiciones de carácter socioeconómico establecidas en el nuevo Código de Trabajo y que favorecen al trabajador. Tales medidas incluyen aspectos de prestaciones, cada vez más orientadas a beneficiar al obrero, aumento de salarios, participación en la distribución de los beneficios, pago del décimo tercer mes y otras de orden similar.

El impacto de esas medidas se observa en todas las empresas industriales y de otro tipo económico; de allí que las mismas autoridades gubernamentales han visto la necesidad de realizar revisiones prudentes y oportunas a fin de evitar traspasar los límites de

la oscilación de las variables. En esa forma se manifiesta la capacidad de retroalimentación del sistema para mantener un equilibrio económico y político.

Las respuestas tendientes a restablecer el ritmo del crecimiento industrial se basan en la diversificación con el fin de aprovechar los recursos potenciales, abrir nuevas plazas y tratar así, de erradicar la idea de la incapacidad de exportación que existe acerca de la industria nacional tal como que ha reiterado al expresarse:

"Aunque tradicionalmente se ha pensado que la industria ligera de Panamá es incapaz de exportar, ya existe mayor conciencia de su factibilidad de parte de la comunidad empresarial correspondiente. ...Productos explotables son el alcohol, ropa y productos de vestir, productos de madera y otros".(1)

La referencia hace alusión a la forma en que se diversifica y se trata de recuperar la industria manufacturera en el país que incluye alimentos, bebidas y tabaco, calzados y vestidos, muebles y accesorios y productos de acero. Además, la industria intermedia que abarca productos químicos, no metálicos, de caucho, papel y petróleo; la industria metálica que contempla metales básicos y productos metálicos, finalmente, la industria gráfica y productos varios.

De acuerdo con el modelo del primer capítulo, los incentivos

---

(1) Ministerio de Planificación, Informe Económico de 1975. p. 41

fiscales, la promoción, el abaratamiento del transporte, de los insumos y, el trabajo conjunto, y la conducta proteccionista de la industria nacional, son algunas salidas asociadas, en forma de leyes, decretos, resueltos y otros mecanismos oficiales para impulsar el desarrollo de este sector.

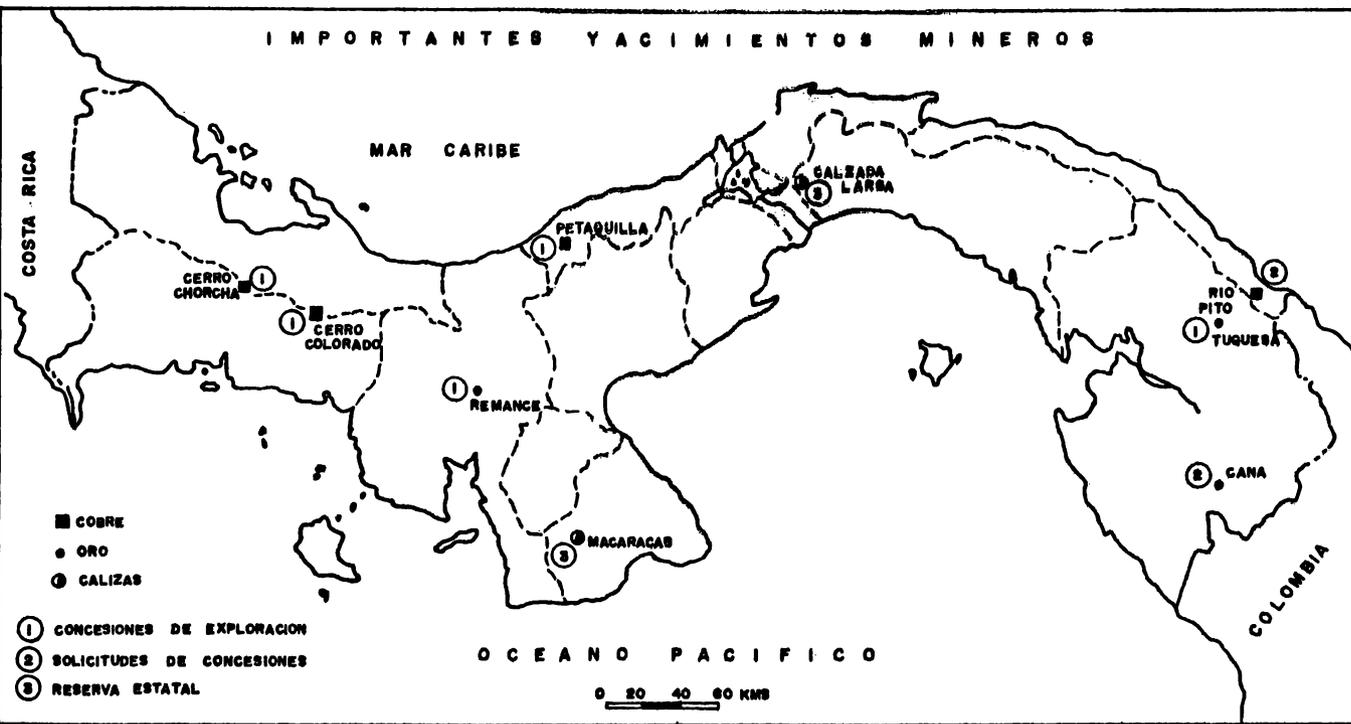
El renglón de minas no ha sido explotado, es ahora cuando se inicia en un plan formalizado a intensificar su desarrollo como medio de diversificar la economía y utilizar los recursos naturales de todas las regiones del territorio nacional. Ello significa incremento en la oferta de trabajo y beneficios para las familias de los lugares donde se implementen estos proyectos que, son del área rural. En esta forma se manifiestan los primeros indicios de desarrollo e integración campesina y la distribución de los efectivos económicos fuera del área metropolitana como es la ya iniciada explotación minera presentada en el mapa No. 1.

La industria manufacturera de Panamá ha dado oportunidad de empleo a 44,100 personas, es decir, el 9.5% de la población económicamente activa lo que en realidad indica un comportamiento lento que se espera incrementar con los proyectos mineros y agroindustriales. Esta circunstancia representa la necesidad de personal calificado en ese sector para el futuro.

#### 2.1.4 Índice de producción comercial.

El comercio es una de las actividades económicas más relacionadas con el supuesto espacial, expuestas en la primera parte de

IMPORTANTES YACIMIENTOS MINEROS



este capítulo. Su beligerancia y desarrollo internacional obedece, en gran medida, a esas influencias y a otros factores que se han dejado sentir a lo largo de muchos años.

Además de los efectos producidos en la concentración de los servicios, recursos humanos y materiales, la condición típica de tránsito que tiene el país, reiterada por la construcción del canal, ha propiciado una serie de hechos dignos de especificar por la importancia que tienen para la economía nacional internacional.

La proliferación del servicio bancario internacional como parte del interés que se tiene sobre Panamá como centro financiero, evidenciado en el número creciente de los bancos extranjeros que llegó a 70 en noviembre de 1975.(1) El auge del transporte aéreo y marítimo que ha hecho de la flota mercante panameña, en forma nominal, una de las primeras en el mundo por las ventajas del peaje en el uso del canal; el desarrollo del turismo; la creación y funcionamiento de una zona de libre comercio en la ciudad de Colón, terminal canalera del Atlántico, y otras actividades relacionadas con los servicios comerciales, han afianzado la rama comercial de que hablan los documentos desde los tiempos de la conquista; pero siempre con el mismo resultado toda vez que la mayor parte de los beneficios no redundan directamente en el país.

Las circunstancias anteriores definen a la economía panameña

---

(1) Ministerio de Planificación, y política Económica, Memoria 1974, p. 27.

como de mercado libre, abierta a los intercambios y relaciones con otros mercados mundiales y regionales, lo que en opinión de los dirigentes del ministerio de Planificación, la hace vulnerable a las contingencias de la economía mundial, como ocurre en el actual proceso de inflación. Aquí tienen cabida el modelo y otros conceptos teóricos del primer capítulo, toda vez que en la realidad nacional se concretan los elementos analíticos; las entradas, conversiones y salidas; la apertura e integración y las influencias externas al sistema.

El comercio exterior es el que ofrece una imagen de desarrollo dentro del área metropolitana por la dinámica que se percibe en todo momento; sin embargo, al analizar los procesos de importación y exportación, se observa un evidente desequilibrio adverso al país.

Dentro del contexto anterior se indica que en 1974 las importaciones directas fueron de 731,056,947 millones de balboas - a la par del dólar-. Por otra parte, las exportaciones de bienes nacionales sólo alcanzaron a 203,093.044 y las reexportaciones de productos importados, que se vuelven a exportar por la zona libre, sin ser transformados, subió a 6,577,132.(1) Las cifras demuestran la condición dependiente que ha caracterizado a la economía panameña y la influencia que ha ejercido en muchos aspectos sociales y

---

(1) Contraloría General, Comercio Exterior, Serie "K-1", p. 1.

culturales, como en la educación, en cuanto a la selección de carreras.

La desventajosa relación de las variables expuestas, se manifiesta también en la situación deficitaria de la balanza de pagos que incrementa el endeudamiento y afecta la capacidad de ahorros, inversiones y consumo adecuado. Una vez más, la característica de la economía nacional y las relaciones externas, indicadas teóricamente, ejercen un importante papel en los aspectos económicos. De esta manera, se estima que "sólo el alza del precio del petróleo significó un déficit de 50 millones de balboas".(1)

La actividad comercial de Panamá tiene íntima conexión con la zona del canal y con la zona libre de Colón en servicios, materiales manufacturados, productos o bienes de consumo y otros aspectos como la exportación y reexportación de mercancías a través de los 154 establecimientos o empresas que hasta el año 1974 operaban en la zona libre con miras a ser incrementados.

Dentro del contexto económico, relacionado íntimamente con el movimiento de capitales, el sistema monetario panameño ha sido propicio por sus características. "La ausencia de un banco central, libre convertibilidad y uso generalizado del dólar, como medio de transacciones, cotizado a la par del balboa, moneda nacional(2),

---

(1) Ministerio de Planificación, Memoria, 1974, p. 40.

(2) Ministerio de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980, p. 186.

han sido elementos aprovechados por los empresarios y consorcios internacionales para establecerse con grandes garantías en sus inversiones. A ello se debe, en gran parte, el crecimiento como centro bancario y como una plaza comercial próspera.

La actividad comercial en el país, como se ha dicho antes, favorece más a los intereses internacionales que a los del país. En este sentido los beneficios se perciben a través de las oportunidades de empleo que, en 1975, fue de 59,700 ó sea el 12.9% de la población económicamente activa de ese año tal como se puede observar en el cuadro No. 7.

#### 2.1.5 Sector Servicios.

La venta de servicios es una de las actividades económicas relevantes dentro del área metropolitana y aún en el resto del país, lo demuestra el hecho de que el 55% de la población económicamente activa o fuerza de trabajo depende del trabajo remunerado o servicios para sus ingresos, mientras que el 45% lo hace del capital.(1)

La Zona del Canal, la Zona Libre de Colón, el Comercio al por Mayor y Menor, el Sector Público y Privado, y la Banca absorben la mayor parte de la fuerza de trabajo del sector servicios. El Sector Público, dentro de su función de carácter económico, tenía en el año de 1974, un total de 82,000 personas que representó

---

(1) Ministerio de Planificación. Informe Económico 1975. p. 64.

36% de los empleados del país.(1)

De acuerdo con la encuesta de mano de obra realizada en noviembre de 1975 y cuyos resultados aparecen en el cuadro No. 7, sólo en la rama de servicios sociales, comerciales y personales ha**u** bía ofrecido la oportunidad de empleo a 118,9000 personas, es decir, el 25% de la fuerza de trabajo ocupada.

La participación de este sector en la conformación del P.B.I. en los últimos años ha sido de 149 millones de balboas en 1973, de 154.4 millones en 1974 y de 163.0 millones en 1975. Esas cifras re**u** flejan un incremento del 3.0%, y del 5.6% en 1974 y 1975 respectivamente.

De acuerdo con el modelo mixto de entradas, conversiones y salidas y su enfoque sistemático dentro del esquema adoptado para el desarrollo de este trabajo, los elementos hasta aquí analizados representan los recursos, entradas o insumos que pasan a ser proce**u** sados por las distintas estructuras económicas para emerger como sa**u** lidas o respuestas vía presupuesto. Las salidas pueden ser en términos de servicios, ayudas diversas, financiamiento o infraestructura física, humana o de producción. En esa forma el Estado puede**u** responder a las demandas de los asociados.

Una de las entidades que ha modificado su estructura y com-

---

(1) Contraloría General, Informe del Contralor, p. 1.

portamiento con miras a favorecer una mejor distribución de la tierra para la población marginada y a propiciar las bases para la integración rural, es la Reforma Agraria. De ella dependen los Asentamientos Campesinos, creados mediante el decreto No. 50 de febrero de 1972. Una de las funciones básicas que debe cumplir la Reforma Agraria es la de adjudicar títulos de las tierras que son cultivadas por personas a quienes sólo asiste el criterio de derechos posesorios. Una de las formas adoptadas por este organismo es la de adquirir fincas o tierras en concepto de compra para adjudicarlas a los grupos que han invadido esas propiedades. Muchos de los asentamientos campesinos funcionan en esta forma.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario-M.I.D.A.-, el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Banco Hipotecario, La Dirección de Mercadeo, la Comisión Bancaria Nacional, la Corporación Financiera Nacional - C.O.F.I.N.A.-, las Empresas Agroindustriales, de Energía Eléctrica son, entre otras, algunas de las nuevas estructuras de autoridad económica creadas dentro del quinquenio que se analiza en el desarrollo económico de Panamá.(1)

Las entidades o estructuras mencionadas y otras ya existentes, con sus programas de desarrollo procesan y dan soluciones a las demandas de crédito agrario, asistencia técnica, compra y venta de productos, posesión de tierras y otros aspectos similares,

---

(1) Ministerio de Gobierno y Justicia. Guía para la Organización del Poder Popular. p. 16.

dentro de un concepto integrador.

La participación del Ministerio de Educación se verifica en términos de programas educativos, alfabetización, integración comunal y apoyo en los distintos proyectos que se organicen desde las entidades netamente económicas.

## 2.2 Producto Interno Bruto.

El producto interno bruto incluye el valor total de la producción de bienes y servicios logrados por el país en un determinado período fiscal; de allí que sea importante conocer el comportamiento de todos los sectores y ramas de producción que hacen aportes para su integración. Ya se ha hecho el análisis de los sectores primario, secundario y terciario con algún énfasis en ciertas características y situaciones subyacentes necesarias dentro del contexto económico.

El cuadro No. 4 permite observar la situación general del P.I.B. entre 1973 y 1975, a precio de mercado y por rama de actividad económica. Se advierte un crecimiento absoluto; aunque en cantidades reducidas. En términos relativos el incremento sólo significó un 2.6% en 1974 y de 3.3 en 1975, lo que es obviamente menor que en 1973 cuando registró un 6.5%.

La participación por ramas de actividad revela que, en su orden, el área agropecuaria, industria manufacturera, comercio, transporte, servicios, zona del canal, vivienda, construcción y la banca son los que han propiciado los recursos en la formación

**CUADRO No. 4**

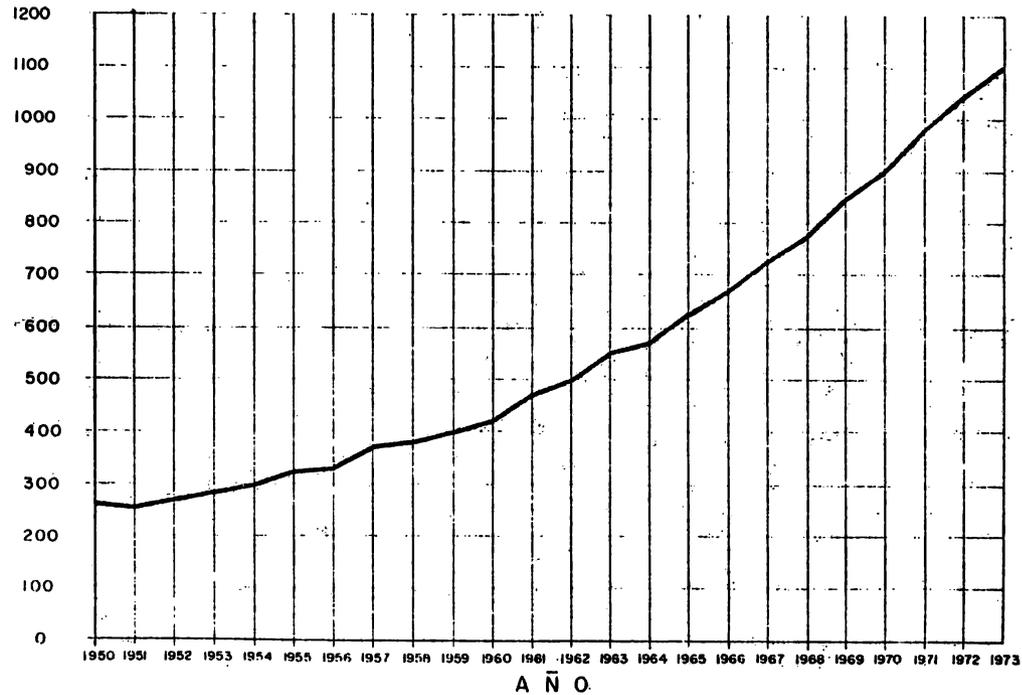
PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO Y PORCENTAJE DE  
AUMENTO POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA: AÑOS 1973,-75

Rama de actividad	Producto interno bruto (Valor en millones de Balboas de 1960)					
	1973,		1974,		1975, (P)	
	Valor	Por- centa- je de aumen- to	Valor	Por- centa- je de aumen- to	Valor	Por- centa- je de aumen- to
Producto interno bruto a precios de mercado.....	<u>1.101.2</u>	<u>6.5</u>	<u>1.130.1</u>	<u>2.6</u>	<u>1.167.3</u>	<u>3.3</u>
1. Agricultura silvicultura, caza y pesca...	177.9	3.4	175.2	-1.5	186.0	6.2
2. Explotación de minas y canteras.....	3.7	37.0	3.5	-5.4	3.4	-2.9
3. Industria manufacturera	184.6	4.2	176.4	-4.4	173.1	-1.9
4. Construcción.....	76.3	6.3	79.4	4.1	68.9	-13.2
5 Electricidad, gas, agua y alcantarillados.....	38.5	12.6	40.3	4.7	42.1	4.5
6. Transporte, almacenaje y comunicaciones.....	80.4	11.4	92.5	15.0	101.2	9.4
7. Comercio al por mayor y al por menor.....	153.7	6.4	161.7	5.2	170.9	5.7
8. Banca, seguros, bienes inmuebles y otros establecimientos financieros.....	54.7	21.3	59.9	9.5	65.8	9.8
9. Propiedad de vivienda.	81.0	9.9	84.9	4.8	88.7	4.5
10. Administración pública	27.7	1.5	30.0	8.3	31.4	4.7
11. Servicios públicos y privados.....	147.9	4.2	157.4	6.4	163.5	3.9
12. Servicios prestados a la zona del Canal de Panamá .....	74.8	4.9	68.9	-7.9	72.3	4.9

Fuente- Contraloría General-Estadística y Censo- Panamá- 1975,

REPUBLICA DE PANAMA  
MINISTERIO DE SALUD  
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO  
A PRECIOS DE MERCADO: AÑOS 1950 A 1973

MILLONES DE BALBOAS DE  
1960



de P.I.B. en Panamá durante el período indicado. Con fines de ilustración se incluye la gráfica No. 1 en donde se puede apreciar el crecimiento del P.I.B. a partir de 1950 hasta el año 1973. Se refleja que en la década del sesenta se produjo un crecimiento rápido y continuado que elevó a un 8% el P.I.B.

El aumento o disminución de esta variable económica, representada en el P.I.B., está en relación directa con la producción que depende de muchas variables y componentes.

Los ingresos nacionales forman parte del presupuesto; por tanto, es de gran valor especificar las recaudaciones a fin de impulsar la retribución de los beneficios económicos a la sociedad. Las fuentes del ingreso nacional son los ingresos corrientes y de capital; en 1976 el 69.3% correspondió a los ingresos corrientes y el 30.7 a los de capital. Ello refleja la magnitud de la tributación que realiza el público a través de la política impositiva. En los últimos años se ha establecido la Reforma Tributaria por la cual los que más ingresos perciben, más tributan como medida económico-social.

### 2.3 Presupuesto Nacional y su distribución.

El presupuesto de rentas y gastos, como relación entre las demandas y las respuestas, se concreta a través de dos formas, la de rentas y gastos y de inversión. El presupuesto es la manifestación

de la forma en que se resuelve en tercero de los problemas de la economía que es la distribución de los beneficios de los bienes producidos por el hombre.

Los principios que animan a la actual administración hacen énfasis en "un proceso de crecimiento económico sostenido con amplia distribución de sus beneficios en toda la población del país" (1), por lo que en este caso el presupuesto nacional es una expresión de la política fiscal que se ha puesto en práctica. En ese sentido, la austeridad y el apoyo a las inversiones públicas, como medio de amortizar los efectos inflacionarios y acelerar la recuperación, son los criterios económicos empleados para elaborar el presupuesto.

El presupuesto global en 1976 ascendió a 463 millones de balboas; de eso, 354.6 millones; es decir, el 76% fue dedicado a gastos de funcionamiento y 108.3 millones, o sea el 23.4% a inversiones. En el cuadro No. 5 se presenta la distribución del presupuesto de funcionamiento entre 1974 y 1976 por ministerios y entidades.

En el cuadro se destaca que la mayor parte de la distribución es para educación lo cual es una práctica tradicional que se ha mantenido. En 1974 la relación fue del 20.0% y en 1975 bajó a 21.0% y en 1976 al 20%; sin embargo sigue siendo el sector que más recibe(2).

---

(1) Ministerio de Planificación, Presupuesto de Ingresos y Egresos, 1976. p. 7.

(2) Contraloría General, Educación "Serie M", p. 47

CUADRO No. 5  
GOBIERNO CENTRAL  
PRESUPUESTO. CLASIFICACION INSTITUCIONAL

<u>1-Organismo Legislativo</u>	<u>1974,</u>	<u>1975</u>	<u>%</u>	<u>1976</u>	<u>%</u>
Asamblea Nacional de Represent. Contraloría Gral de la Rep.	1,959.6	2,951.160	0.	3,331.870	1.
	3,859.9	4,221.900	1.	4,281.510	1.
<b>2-Organismo Ejecutivo</b>					
Presidencia de la República	3,236.8	2,128.820	0.	2,358.220	1.
Ministerio de Gobierno y Justicia	34,716.5	40,113.290	12.	40,612.280	11.
Ministerio de Relaciones Exteriores	4,523.0	5,367.930	1.	6,226.490	2.
Ministerio de Hacienda y Tesorería	6,003.6	6,412.920	2.	6,402.500	2.
Ministerio de Educación	61,885.9	68,681.640	21.	70,027.640	20.
Ministerio de Comercio e Industrias	2,404.0	2,567.000	0.	2,247.160	1.
Ministerio de Obras Públicas	15,887	15,887.260	5.	16,933.360	5.
Ministerio de Desarrollo Agrario	10,339.3	10,882.450	3.	10,199.000	3.
Oficina de Regulación de Precios	637.5	662.600	0.	662.600	0.
Ministerio de Salud	28,619.5	32,850.462	10.	33,714.140	10.
Mins. Trabajo y Previsión Social	2,080.9	2,465.050	0.	2,764.570	1.
Ministerio de la Vivienda	3,246.0	5,427.065	1.	5,159.870	1.
Mins. Planificación Y Política Económica	621.1	2,100.700	0.	2,056.680	0.
<b>3- Organismo Judicial</b>					
Organismo Judicial		2,527.700	0.	2,591.190	1.
Ministerio Público		1,789.250	0.	1,695.000	0.
<b>4- Tribunal Electoral</b>					
Tribunal Electoral		1,479.750	0.	1,695.000	0.
	<b>Sub-Total</b>	<b>208,471.947</b>	<b>65</b>	<b>213,503.420</b>	<b>60.</b>
<b>5- Deuda Pública</b>					
Externa		75,459.279	23	91,503.420	26.
Interna		47,327.659	14	60,588.267	17.
		28,131.620	8	30,449.677	9.
<b>6- Transferencias</b>		34,590.596	10	50,077.088	14.
	<b>Total</b>	<b>318,521.822</b>		<b>354,618.450</b>	

FUENTE: Presupuesto de Rentas y Gastos - 1976,

La determinación de ofrecer la mayor cantidad del financiamiento a educación se relaciona con el crecimiento constante de las demandas en tal sentido. Si se desea lograr un ritmo de crecimiento económico, la inversión educativa es necesaria. Esta situación ha sido comprendida por los dirigentes y a ello responde su interés.

En general, en la distribución presupuestaria se ha destinado a los sectores sociales - educación, salud, vivienda y asistencia social- el 38%; a los sectores productivos - programas agrícolas, ganaderos, industriales, comerciales y turísticos- el 3.2% y a los proyectos de infraestructura el 5.1%; a los otros sectores se asignó una suma que refleja aumentos relativos de acuerdo con la política de austeridad e inversión.(1)

El criterio social que se destaca en la distribución concuerda con los objetivos de la política nacional, así como también con el modelo que implica una concepción integral del sistema, cuyos excedentes se emplean en inversiones socioculturales como la educación.

El presupuesto tiene la misión de propiciar el desarrollo integral del país, que involucra la extensión de la tarea distributiva de bienes y servicios básicos a los lugares y núcleos humanos marginados a fin de propiciar su incorporación al proceso de de

---

(1) Ministerio de Planificación, Presupuesto de Ingresos y Egresos, p. 11.

sarrollo general. Pero principalmente en cuanto al progreso del propio ser humano como tal. En ese sentido se interpreta el espíritu del renglón presupuestario dedicado a educación y a todos los sectores.

El presupuesto de inversiones, por su parte, ascendió a 473,163,400 balboas en el período de 1976, superó en un 33% al de gasto que fue de 354,000,000. Una de las políticas adoptadas en su elaboración es la de crear proyectos que incrementen la producción nacional con énfasis en las actividades agropecuarias, industriales y comerciales; por ello se ha destinado el 43% a ese tipo de proyectos. De igual manera se ponderan los proyectos de infraestructura y la integración regional rural.

Algunas de las políticas económicas que definen la perspectiva de la economía están contenidas en los términos de:

- Establecer las medidas que aseguren una mayor participación de la población en el proceso de desarrollo y una mejor distribución de los beneficios del mismo.
- Sentar las bases para un crecimiento económico acelerado, diversificado y sostenido.
- Llevar a cabo las acciones que aceleren y permitan una mayor integración regional.
- Impulsar el manejo más ordenado y adecuado de las finanzas.
- Avanzar hacia el desarrollo más autónomo y más independiente



te.(1)

Las orientaciones económicas planteadas involucran un nuevo patrón de crecimiento, cuya instrumentación incluye la explotación racional y efectiva de los recursos humanos y naturales, el incremento de las fuentes de trabajo, mayores inversiones del sector público y el impulso a las exportaciones. Así se enfatiza en el aprovechamiento integral de la posición geográfica, la explotación de los recursos mineros, forestales y sobre todo, la preparación de los recursos humanos como base de su propio bienestar, individual y social.

#### 2.4 Constitución de la Fuerza de Trabajo. Recursos Humanos.

La fuerza de trabajo de un país como Panamá, en vías de desarrollo, representa uno de los aspectos o elementos más importantes en su desarrollo económico y social. En este sentido interesa el aspecto demográfico por cuanto implica la población total de la cual depende el tamaño y condición de la fuerza de trabajo además, la determinación por área y sector, por sexo niveles educativos permiten apreciar aspectos importantes, que se relacionan con las potencialidades económicas y las demandas educativas y sociales.

La población de Panamá en 1970 fue de 1,428,082 habitantes, en 1975 fue de 1,667,700 y en 1976 ascendió a 1,718,700 con base a

---

(1) Ministerio de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo.1976-1980, p.p. 1-2.



una tasa de crecimiento anual de 3.5%. En base a esa población global se obtiene la fuerza de trabajo.

#### 2.4.1 Por Area y Condición de Actividad.

La población económicamente activa de Panamá ha respondido al reiterado problema de la concentración poblacional en el área metropolitana; a pesar de que el 53% de la población del país es rural. Desde el punto de vista de la densidad, la mayor concentración se da en el área metropolitana; de allí que gran parte de la fuerza de trabajo se localiza en esta urbe.

El cuadro No. 6 refleja el tamaño de la población económicamente activa de 15 años y más según área y condición de trabajo en tres meses diferentes del año de 1975.

En primer lugar, se observa que la población económicamente activa ha registrado un descenso que, en términos relativos, se inicia desde un 57.7% en el mes de marzo hasta un 54.9% en noviembre que por otro lado, la población no económicamente activa ha ido en aumento de un 42.3% en marzo hasta un 43.1% en noviembre. Esta situación se relaciona con el problema de la edad de la población ya que "el 43% de la población es menor de 15 años y 61.6% es mayor de 60 años de edad ...en las áreas rurales el grupo menor de 15 años supera el 52% y en algunas provincias llega hasta el 58%" (1).

---

(1) Ministerio de Planificación, Informe Económico de 1975, p. 53.

**CUADRO No. 6**  
**POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS DE EDAD EN LA REPUBLICA, SEGUN AREA**  
**Y CONDICION DE ACTIVIDAD: MARZO, JULIO Y NOVIEMBRE DE 1975**

Area y condición de actividad	Población de 15 años y más de edad		
	Marzo	Julio	Noviembre
<b>TOTAL.....</b>	<b><u>880.270</u></b>	<b><u>886.780</u></b>	<b><u>896.600</u></b>
Económicamente activa.....	508.280	508.430	492.300
Porcentaje.....	57.7	57.3	54.9
Población ocupada.....	475.330	475.100	462.400
Población desocupada.....	32.950	33.330	29.900
Porcentaje.....	6.5	6.6	6.1
No económicamente activa.....	371.990	378.350	404.300
<b>AREA METROPOLITANA.....</b>	<b><u>474.010</u></b>	<b><u>478.630</u></b>	<b><u>485.700</u></b>
Económicamente activa.....	284.720	284.100	272.300
Porcentaje.....	60.1	54.1	56.1
Población ocupada.....	261.260	259.030	250.000
Población desocupada.....	23.460	25.070	22.300
Porcentaje.....	8.2	8.8	8.2
No económicamente activa.....	189.290	194.530	213.400
<b>RESTO DE LA REPUBLICA..</b>	<b><u>406.260</u></b>	<b><u>408.150</u></b>	<b><u>410.900</u></b>
Económicamente activa.....	223.560	224.330	220.000
Porcentaje.....	55.0	55.0	53.5
Población ocupada.....	214.070	216.070	212.400
Población desocupada.....	9.490	8.260	7.600
Porcentaje.....	4.2	3.7	3.5
No económicamente activa.....	182.700	183.820	190.900

Fuente: Estadística y Censo-Boletín Mensual, Noviembre 1975,

En el área metropolitana únicamente el 36% es menor de 15 años. El promedio de edad es de 18.9 años en el país, lo que es indicativo de que una considerable parte de los esfuerzos de distribución y oportunidades deben estar dirigidos a esa población que, cada vez es más activa en sus demandas.

El cuadro revela además, que en los tres momentos se observa que la mayor parte de la población económicamente activa está ocupada con un promedio de 93.5% y sólo un promedio de 6.5% está en la condición de desocupado; aunque en el mes de noviembre tal condición fué de 6.1%.

En lo que respecta al área, se visualiza una mayor cantidad de la población económica en el área metropolitana, que es cada vez más creciente. De 474,010 en marzo subió a 485,700 en noviembre lo que representa un incremento muy rápido para el tiempo transcurrido, ello es reflejo del proceso de migración que se ha planteado reiteradamente. En el resto de la república el crecimiento fue menor, ya que de 406,266 en el primer momento, sólo subió a 410,000 en noviembre.

En cuanto a la población económicamente activa, se observa el mismo proceso que se dió en la relación general, esto es, cada vez menor; mientras que la población no económicamente activa es cada vez mayor. Ya se ha establecido que en el área rural, la población menor de 15 años llega en ocasiones hasta el 58% y que por tanto requiere inversión en todos los aspectos.

En cuanto a la condición de actividad, la desocupación es

más notoria en el área metropolitana con un promedio de 8.4 %, en tanto que en el resto del país se da un promedio de 3.8% de desocupación.

Al considerar la concentración de la población económicamente activa se observa que en el mes de noviembre, por ejemplo, en el área metropolitana habían 272,300, el 55.3% y 220,000, es decir el 44.7 estaban ubicados en el resto del país.

La situación que plantea el cuadro es el reflejo de la forma en que se ha hecho necesario centralizar los servicios, oportunidades de empleo y otros bienes para atender a la población que se ha reunido en la metrópoli; pero también es una de las causas para el establecimiento de nuevas políticas de desarrollo rural tendiente a restaurar el equilibrio manifiesto.

#### 2.4.2 Por sexo y sector de producción.

El crecimiento constante de la población, de las necesidades humanas; el reconocimiento de la capacidad y responsabilidad demostrada por la mujer en las labores así como la consideración que, como persona, tiene en el concierto de las actividades del país y del hogar, las exigencias económicas de la mayor parte de la población que percibe bajos ingresos y otras motivaciones, han dado oportunidad al crecimiento de la fuerza de trabajo femenina en el territorio nacional.

El cuadro No. 7 recoge la información relacionada con la población ocupada por sexo, según ramas de actividad en noviembre

CUADRO No. 7

POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS DE EDAD OCUPADA EN LA REPUBLICA  
 POR SEXO, SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA: NOVIEMBRE DE 1975

	Población de 15 años y más de edad ocupada					
	Número			Porcentaje		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL.....	<u>462.400</u>	<u>337.900</u>	<u>124.500</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agricultura, caza, silvicultura y pes- ca	148.600	143.900	4.700	32.1	46.6	3.8
Explotación de minas y canteras.....	400	400	--	0.1	0.1	--
Industrias manufactu- reras.....	44.100	30.500	13.600	9.5	9.0	10.9
Electricidad, gas y agua.....	4.600	4.000	600	1.0	1.2	0.5
Construcción.....	30.600	29.500	1.100	6.6	8.7	0.9
Comercio al por mayor y al por menor y res- taurantes y hoteles..	59.700	36.700	23.000	12.9	10.9	18.5
Transportes, almacena- miento y comunica- ciones.....	23.000	19.100	3.900	5.0	5.7	3.1
Establecimientos finan- cieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empre- sas.....	14.200	8.700	5.500	3.1	2.6	4.4
Servicios comunales, so- ciales y personales..	118.900	49.100	69.800	25.7	14.5	56.1
Zona del Canal de Panamá.....	18.300	16.000	2.300	4.0	4.7	1.8

Fuente-Estadística y Censo-Boletín No. 679 - Mayo de 1976, - Panamá.

de 1975.

Como puede ser observado, más de la cuarta parte de la población ocupada o sea 124,900 personas, son mujeres, en términos relativos es el 39.9%. De acuerdo con los análisis socioeconómicos del Ministerio de Planificación, una proporción considerable de ese total correspondé a los grupos que migran del interior y se ubican en los sectores periféricos de la urbe en donde enfrentan los problemas que esa movilización conlleva para las familias de escasos recursos y que obligan a buscar trabajo a todos sus miembros. Ello es más significativo cuando la persona migra sólo con interés de mejores oportunidades de empleo, educación y progreso.

La mano de obra femenina está más concentrada en los servicios comunales, sociales y personales; los sectores comercio e industria ocupan una buena cantidad de los recursos humanos de este sexo tal como se indica en el cuadro. El tipo de trabajo refleja el ingreso y el nivel de educación. El Código de Trabajo establece escalas de sueldos para las empleadas domésticas y de otros servicios dentro del área metropolitana y en el resto del país y favorece la oportunidad de estudios en jornadas nocturnas.

En el cuadro se aprecia que las ramas de electricidad, construcción y transporte ocupan en forma modesta el potencial femenino y sobre todo en el aspecto secretarial. En el Código de Trabajo panameño se prohíbe el trabajo de la mujer en subterráneos, minas o actividades peligrosas o insalubres; por tanto en este sector

ocupacional se reducen las opciones

#### 2.4.3 Por niveles educativos.

El nivel educativo de la fuerza de trabajo en Panamá está en relación directa con una serie de factores analizados, entre los que se incluyen la dispersión de la población campesina que registra una cantidad de 9,229 lugares poblados con menos de 5,000 habitantes y un sólo lugar poblado con más de 100,000 habitantes; la migración de la gente joven a la metrópoli en busca de mejores oportunidades ya que la escuela rural, tan aislada como la comunidad misma, no cumplía su misión a cabalidad. Es la situación unida a otros criterios empleados en la educación y prestación del servicio, como la falta de diversificación ha provocado la situación que se presenta en el cuadro No. 8

En el cuadro se aprecia la estructura tradicional del sistema educativo panameño de primaria, secundaria y universidad.

En sentido general, se extrae que de las 337,400 personas ocupadas en 1974, 12,100 o sea el 3.6% no tenía ningún grado de educación 27,100, es decir, el 7% tenía una educación de primero a tercer grado; 123,800, el 38.7% manifestaba niveles educativos de cuarto a sexto grado de primaria.

En secundaria 62,600, indica el cuadro, ostentan niveles educativos correspondientes al primer ciclo que va de primero a tercer año que es de formación general, ésto representa el 18.5%;

**CUADRO No.8**  
**Población de 15 años y más ocupada, por Nivel de**  
**Institución, según Área y Rama de Actividad, 1974.**

Áreas y rama de actividad económica	Población ocupada de 15 años y más de edad						
	Total	Nivel de instrucción					
		Ningún grado	Primaria		Secundaria		Universitaria
		1 a 3	4 a 6	1 a 3	4 a 6		
<b>TOTAL.....</b>	<b>37,400</b>	<b>12,100</b>	<b>27,100</b>	<b>123,800</b>	<b>62,600</b>	<b>71,700</b>	<b>40,100</b>
Explotación de minas y canteras.....	300	-	100	200	0	-	0
Industrias manufactureras.....	51,200	2,600	5,000	21,500	12,400	7,100	2,600
Electricidad, gras y agua.....	4,700	0	300	1,200	700	1,500	1,000
Construcción.....	30,800	1,600	4,600	14,600	4,900	3,600	1,500
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	66,000	2,500	5,100	27,000	13,200	13,300	4,900
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	25,300	400	1,600	8,700	6,000	6,600	2,000
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	15,900	100	600	1,900	1,900	6,200	5,200
Servicios comunales, sociales y personales	22,400	4,400	8,600	40,600	19,200	28,500	21,100
Zona del Canal de Panamá.....	20,800	500	1,200	8,100	4,300	4,900	1,800
<b>AREA METROPOLITANA.....</b>	<b>244,600</b>	<b>6,600</b>	<b>15,400</b>	<b>80,900</b>	<b>51,100</b>	<b>55,200</b>	<b>35,400</b>
Explotación de minas y canteras.....	100	-	-	100	0	-	0
Industrias manufactureras.....	34,800	1,000	2,000	12,900	10,400	6,100	2,400
Electricidad, gas y agua.....	3,700	-	200	700	600	1,200	1,000
Construcción.....	22,000	1,100	2,800	9,700	4,000	3,000	1,400
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	49,400	1,600	2,900	17,900	11,200	11,200	4,600
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	13,900	100	500	1,600	1,600	5,100	5,000
Servicios comunales, sociales y personales	81,300	2,200	5,000	24,900	14,400	17,600	17,200
Zona del Canal de Panamá.....	20,700	500	1,200	8,100	4,200	4,900	1,800
<b>RESTO DE LA REPUBLICA.....</b>	<b>92,800</b>	<b>5,500</b>	<b>11,700</b>	<b>42,900</b>	<b>11,500</b>	<b>16,500</b>	<b>4,700</b>
Explotación de minas y canteras.....	200	-	100	100	0	-	-
Industrias manufactureras.....	16,400	1,600	3,000	8,600	2,000	1,000	200
Electricidad, gas y agua.....	1,000	0	100	500	100	300	0
Construcción.....	8,800	500	1,800	4,900	900	600	100
Comercio al por mayor y al por menor y restaurantes y hoteles.....	16,600	900	2,200	9,100	2,000	2,100	300
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,600	300	800	3,700	1,300	500	0
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.....	2,000	-	100	300	300	1,100	200
Servicios comunales, sociales y personales	41,100	2,200	3,600	15,700	4,800	10,900	3,900
Zona del Canal de Panamá.....	100	-	-	0	100	-	-

FUENTE: Encuestas de Hogares. Estadística y Censo. Octubre 1974.

71,700 o sea el 21.3% tenían entre cuarto y sexto año de educación, lo que incluye la formación normal de magisterio, bachillerato, y las ramas vocacionales y técnicas.

La incidencia más significativa entre los grupos sin ningún grado de educación se observa en las ramas de servicios, comercio, industrias manufactureras, construcción y agricultura; mientras que las ramas de electricidad sostienen mayor cantidad de este grupo. De igual manera, en la explotación de minas se encuentran bajos niveles de educación de la fuerza de trabajo.

En cuanto a los niveles intermedios y más altos de educación, éstos se encuentran en las ramas de servicios comunales, sociales y personales, establecimientos financieros, comercio, industrias. La mayor cantidad de personas que forman la fuerza de trabajo ostentan grados intermedios de educación.

El cuadro permite apreciar que en el área metropolitana se concentra la mayor cantidad de personas con estudios superiores, lo que en cierto modo refleja la fuga de cerebros y recursos humanos, ya que la mayor parte de los jóvenes que se trasladan a la ciudad metropolitana con fines de estudios, no regresa a su pueblo original.

La estructura educacional de la mano de obra, según el cuadro, deja entrever que no posee la capacidad suficiente, dentro del proceso de producción de bienes y servicios que, en términos económicos, constituye sub-utilización, intercambio y también la

necesidad de mayor capacitación y profesionalización. Esta necesidad de promover el nivel educativo de la población se debe, por otra parte, al hecho de que en el área urbana el nivel de escolaridad llega a 4.8; mientras que en la rural a 2.4 grados.(1)

## 2.5 Ingreso Per-Cápita.

El ingreso per-cápita es una manifestación del grado de bienestar de la comunidad, está relacionado directamente con el ingreso nacional, el nivel educativo, la oferta y tipo de empleos otras variables.

La política económica está dirigida hacia una mejor distribución de los bienes generados por los contribuyentes. Tal política tiene su fundamento en la realidad del nivel de ingreso de la familia panameña que registra el siguiente cuadro:

"el 30% de los hogares de más altos ingresos recibieron el 73% del total de ellos, mientras que el 30% de los hogares de más bajos ingresos apenas recibió el 3.8% del total... el 10% de las familias panameñas tenían ingresos monetarios superiores a los B/. 6,000 anuales (B/. 500.00 mensuales); 25%-acumulativo- gozaba de ingresos superiores a B/. 2,400.00 anuales (B/. 200.00 mensuales); 53% -acumulativo- tenía ingresos superiores a B/. 1,200.00 anuales (B/. 100.00 mensuales) y, el 47% del total con ingresos inferiores a esa cantidad" (2).

La situación descrita se traduce en tres grupos de percepto

(1) Gudiño, Laurentino. Problemática del Mundo Contemporáneo y la Educación Nacional, p. 14.

(2) Ministerio de Planificación, Memoria, p. 50.

res con diferentes posibilidades de ingresos de acuerdo con su posición socioeconómica. La desigual distribución de los ingresos se hace notar tanto en el área metropolitana, donde el promedio llega a B/. 2,155 como en el área rural que es de B/. 881.00 mensuales. El promedio al nivel nacional es de B/. 1,561.00. Tanto en la metrópoli, donde se encuentra el 70% de los recursos, como en el área rural, se perciben los fenómenos del desempleo, relativos niveles de educación, de participación y de ingresos reducidos que influyen en las condiciones de vida de la población.

La marginación rural se manifiesta, no sólo en bajos ingresos de las familias más numerosas; sino también en la infraestructura humana, física y productiva, que los limita en las opciones de orden económico, educativo y social. De allí que se haya adoptado una política económica de desarrollo integral de las áreas rurales como forma y medio de distribuir mejor los beneficios y de hacer mejor uso de los recursos naturales y humanos de todo el país.

El ingreso per-cápita en los últimos años ha registrado un comportamiento de leve crecimiento. En 1970 fue de B/. 613.00; en 1971 llegó a B/. 648.00, en el año de 1972 logró llegar a B/. 670.00, en 1974 fue de 694.00 y en 1974 subió a B/. 698.00.(1)

Estas cantidades, tal como se indica, representan un promedio lo que significa que hacia los extremos hay una cantidad aprecia-

---

(1) Contraloría General, Panamá en Cifras 1970-74, p. 129.

ble de personas, sobre todo en lo que respecta al extremo inferior cuya integración se trata de lograr a través del Plan Nacional de Desarrollo, la política de regionalización y aprovechamiento de los recursos.

## 2.6 Integración Económica Regional y Nacional.

La política de integración regional es una de las soluciones más ponderadas en cuanto a la problemática económica y social que implica la marginación y desequilibrio existente entre la metrópoli y el resto del país.

La integración puede ser entendida, tanto como la unificación dentro de los límites geopolíticos, como en términos del apoyo entre países de un área o condición política, social, económica y cultural.

Al nivel nacional, la política de integración o desarrollo rural integrado tiene el propósito de reducir y eliminar la migración de los jóvenes del campo a la ciudad, a distribuir en forma más equitativa los beneficios presupuestarios, a promover el mejor uso y el desarrollo de los recursos naturales y humanos de las diversas regiones en un intento de diversificar la economía y de integrar a la población total a la vida y producción de bienes de consumo y servicios para beneficio del mismo ciudadano.

Los principales elementos de la Integración están referidos a:

- "Integración física del país,

- Desarrollo rural integrado,
- Simbiosis de complementación de los centros urbanos y las áreas rurales,
- Incorporación de las nuevas regiones del país a la vida nacional, y,
- Consolidar el potencial metropolitano para beneficio del país".(1)

La superación y mejoramiento del transporte, comunicación y electrificación es básica en esta política de integración física; de allí que se impulse la construcción de carreteras y caminos de penetración. Entre los proyectos más significativos están los que se refieren a la terminación de la vía Panamericana hacia la frontera colombiana que ha de abrir una zona de vastos recursos naturales, conocida como el tapón del Darien. Además, se tiende a unir el área sur con la región del Atlántico (norte) entre las provincias de Coclé y Colón- en el centro del país- y entre Chiriquí y Bocas del Toro al oeste. De esta manera, se procura integrar otra zona aislada e inexplorada como es la del Atlántico.

El sistema portuario tanto marítimo como aéreo es otro de los componentes que se tratan de mejorar y aumentar. En tal sentido, a los puertos de Almirante-Bocas del Toro,- Armuelles y Pedregal - Chiriquí - ,Aguadulce - Coclé - y el de Bahía las Minas

---

(1) Ministerio de Planificación, Plan Nacional de Desarrollo, p. 108.

-Colón -, se agregarán el puerto pesquero de Bacamonte - Panamá- y el de Contenedores en Colón. Los grandes puertos de Balboa y Cristóbal están dentro de la demarcación de la zona del canal y su uso depende de esa condición.

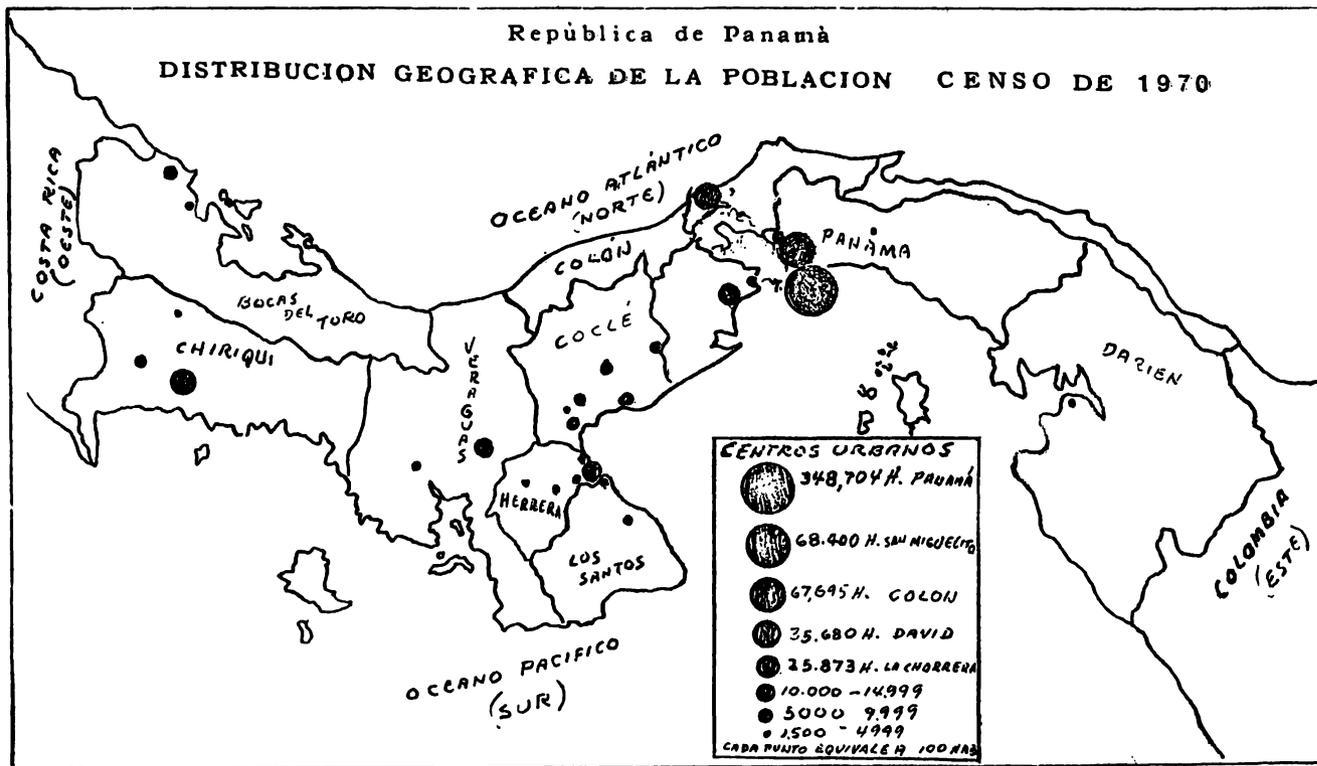
En relación a las facilidades para el transporte aéreo nacional, se están construyendo pistas en los lugares más aislados del país con el fin de establecer comunicación con esas zonas y favorecer su relación con los mercados y agencias de asistencia financiera, sanitarias, educativas, sociales y de desarrollo en general. Para efectos del servicio internacional, que influye fuertemente en el turismo, comercio y servicios, se está ampliando el aeropuerto de Tocumen en la capital.

En el mapa # 2 que incluye a continuación, con la división política, además de apreciar la distribución poblacional, se pueden ubicar los aspectos enunciados por provincia.

En lo que a electrificación se refiere, se construyen grandes plantas hidroeléctricas en distintos puntos del país, Bayano (Panamá), la Estrella, los Valles y Fortuna (Chiriquí), para suplir las necesidades derivadas del Plan de Desarrollo y ofrecer mejor servicio al país. La represa del Bayano ya está en su fase final de prueba para comenzar su producción de energía en beneficio de la economía nacional.

La política de desarrollo rural integrado procura ofrecer servicios de salud, educación y la formación de empresas productivas de manera que la ayuda financiera y técnica pueda llegar con

Mapa No. 2



más facilidad y sea mejor aprovechada en el área rural. En esa forma se promueve el desarrollo integral de la región y se busca la permanencia y consecuente disminución de la migración campesina.

Por otra parte si se toma en cuenta, como ya se ha expuesto, que el país tiene alrededor de dos terceras partes del territorio aislado de las actividades económicas y social, se comprende el espíritu de la política general que tiende a incorporar a la actividad económica zonas como Darién en el Sureste y toda la costa del Atlántico. En tal sentido se han iniciado programas de colonización como el de Coclesito que es la base, para la proyectada "Conquista del Atlántico". En el sector del Darién se ha iniciado el proyecto de integración de la Región Oriental que pasó la etapa de diagnóstico y se avanza hacia su implementación.(1)

En la zona metropolitana, considerando el potencial que sigue ofreciendo la posición geográfica y la actividad internacional, se buscan formas de incrementar el comercio, el centro bancario, el turismo, el crecimiento de la ciudad de Colón, encerrada por la zona del Canal; se contrata la construcción de un oleoducto y una autopista que permita conectar la unidad portuaria del Atlántico con el Pacífico y complementar así la actividad de tránsito del Canal con más beneficios económicos para el área y el país.

---

(1) República de Panamá, Ministerio de Planificación, Situación Actual y Perspectiva de la Región Oriental del Darién, p. 60.

Los programas de integración regional, esbozados, de los cuales varios ya están en ejecución, además de favorecer distintas regiones, nivelar el movimiento migratorio y descentralizar la producción económica con el mejor uso de los recursos naturales y humanos, generan nuevas fuentes de trabajo que puedan ayudar a elevar el ingreso, promoviendo así las posibilidades de obtener más beneficios de los ingresos vía presupuesto.

Los programas de desarrollo así expuestos representan las entradas o insumos para el sistema educativo nacional de personal que requiere más educación y por tanto el sistema debe ser flexible adecuado a la nueva dinámica de desarrollo nacional.

El otro aspecto de la integración se refiere a la dimensión externa o internacional. Panamá como país de una economía que experimenta problemas como el reducido mercado, bajos niveles de ingreso y demanda, competencia externa desventajosa, incipiente industria y otros signos típicos del subdesarrollo, comparte la política de integración regional que han tenido los países latinoamericanos en las diferentes formas de organización, convenios y acuerdos adoptados.

La República de Panamá es miembro de la Organización de las Naciones Unidas y de sus organismos principales como el Consejo de Seguridad, la F.A.O., la O.M.S., la U.N.E.S.C.O., la UNICEF., y otros. Además integra la Organización de Estados Americanos, el C.E.L.A., la Unión de Países no Alineados; también participa de las

actividades de la CEPAL., de las transacciones con el B.I.D., el A.I.D., el Banco Mundial y de otros organismos internacionales de financiamiento.

Las actividades de integración regional incluyen la participación de Panamá en el Mercado Común Centroamericano; aunque no como miembro formal; por esa razón mantiene convenios bilaterales con los diversos países del istmo centroamericano.

Los Estados Unidos y Japón son las fuentes principales de importaciones comerciales; pero también tiene transacciones a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC.), de la Asociación de Libre Comercio del Caribe, de la Comunidad Económica Europea. De la misma manera mantiene relaciones con países de Asia, Africa y Oceanía.(1)

La conducta económica de Panamá en los últimos es de expansión y ampliación del mercado, de ofrecer y recibir apoyo, aprovechando al máximo su recurso que constituye su posición geográfica.

## 2.7 Las Transnacionales.

Las características del sistema económico panameño, entre las que se destacan la apertura, las facilidades del sistema monetario e impositivo, que favoreció en el pasado a muchas inversiones extranjeras, la existencia de un centro bancario tan amplio; la

---

(1) Contraloría General, Panamá en Cifras 1970-1974, p. 43.

fluidez comercial, la reducida producción nacional, la materia prima y mano de obra barata y otros aspectos facilitan la comprensión de una abundante actividad de empresas transnacionales en el país.

Es difícil establecer los límites y el contorno de tales empresas y la economía nacional; pero si se pueden distinguir cuatro grupos de distintos órdenes: "Las grandes corporaciones multinacionales; el canal como enclave; el grupo financiero y, el agroindustrial".(1)

Estas empresas extranjeras tienen dimensiones mundiales con un gran desarrollo tecnológico frente a una economía pequeña, primaria, subordinada con grandes desventajas competitivas, convirtiéndose en una economía dependiente. El número y el tamaño de las transnacionales es considerable; pero en la comunidad nacional y mundial, el problema se centraliza, por las incidencias conocidas al enclave canalero. Por tal razón cualquier referencia al tema de las transnacionales en Panamá hace surgir rápidamente ese complejo y antiguo problema y el de las empresas bananeras, que son las más conocidas por el tiempo, el volumen de sus actividades y por las implicaciones económicas y no económicas que ambas han ocasionado dentro y fuera del país. Por ello, sin disminuir la importancia que tienen las otras empresas transnacionales, se detallan aspectos de dichas empresas.

---

(1) Herbert Sousa, "Notas Acerca de la Situación Sociopolítica de Panamá", en revistas Tareas No. 35 Panamá 1976 p. 6.

La República de Panamá vino al concierto de las naciones del mundo en 1903 con la atadura de un tratado, que es injusto a todas luces y que ha marcado la ruta de una permanente lucha por librarse de esa condición impuesta en una época tan difícil como la que vivía en los primeros años de este siglo.

El territorio dividido por el centro, las concesiones a perpetuidad, el mínimo pago por el arrendamiento de la Zona, B/. 1.9 millones anuales, las grandes ganancias que han obtenido los Estados Unidos por el usufructo de esa zona, la vigencia de este país dentro del territorio panameño, por cuanto que en el área del canal rigen las leyes norteamericanas con sus poderes establecidos, la muralla que limita la capital con el área Zoneíta, la negativa de izar, en el área, la Bandera Nacional de Panamá, son entre otros, algunos aspectos que denigran en forma permanente la dignidad de la República y lastima a todos los panameños.

La influencia económica que la existencia de la Zona del Canal motiva resulta ampliamente beneficiosa para los Estados Unidos; pero no para Panamá; aunque en alguna medida se perciben ingresos que son registrados en el P.I.B y se manifiestan en el presupuesto Nacional.

Por la gran claridad de su presentación y la exactitud con que retrata la realidad de las relaciones económicas derivadas del funcionamiento y actividad mundial del Canal, se cita parte del pensamiento de Monseñor Marcos Gregorio Mc Grath, vertido en con-

ferencia ante la Fundación Carnegie para la Paz Internacional en  
Abril de 1974.

- 1.- El ahorro en los sesenta años desde su inauguración, se calculan en más de once millones de dólares.
- 2.- Los peajes del Canal fueron congelados al nivel de 1914 sobre la base unilateralmente adoptada por Estados Unidos de que el Canal no debía ser lucrativo, excepto para amortizar la inversión inicial hecha por Estados Unidos. Diversos estudios técnicos realizados por la CEPAL. (Comisión Económica para América Latina y de las Naciones Unidas) y firmas estadounidenses recomiendan tarifas diferenciales y un aumento global de dos a tres veces los peajes vigentes, como perfectamente comercial. Dado que 70% de la mercancía en tránsito por el Canal viene o va a puertos norteamericanos, las presentes tasas no comerciales representan un ahorro de 700 millones de dólares por año para el comercio de Estados Unidos. De tal suerte Panamá, una nación pobre, está subsidiando a la nación más rica del mundo y, en general, al tráfico mundial.
- 3.- La Zona del Canal que aproximadamente mide 10 millas por 50 millas y abarca una superficie de casi 200.00 hectáreas, es el Corazón de la más valiosa área económica de Panamá. La presente utilización de esta tierra representa un gran desperdicio de recurso natural; en reserva para fines militares, 68% de área cuya mayor parte no se emplea en nada; en instalaciones del Canal, 3.6%; en usos miseláneos, 3.2%; sin uso, 25%. Por todo este territorio incluso catorce bases militares levantadas por Estados Unidos al margen de toda negociación con Panamá respecto de su establecimiento, Estados Unidos ha pagado una anualidad de 1.9 millones de dólares, en comparación con 20 millones que paga cada años por tres bases en España, y con los 34 millones que Gran Bretaña paga anualmente por sus instalaciones militares en Malta.
- 4.- Ni la Ciudad de Panamá ni la de Colón disponen las facilidades portuarias adecuadas. Tampoco posee Panamá oleoducto o ferrocarril transístmico y está contemplando enormes inversiones en puerto y oleoducto, no obstante que estas facilidades existen en la Zona del Canal y sólo son utilizadas parcialmente. (Hay cuatro oleoductos en la Zona del Canal), de los cuales aparentemente no se usa ninguno).
- 5.- Aproximadamente 20% del ingreso nacional bruto de Panamá se deriva de la economía de la zona canalera, mayormente en forma indirecta, tal como salarios y ventas. El subibajá de este ingreso según las fluctuaciones en

las actividades de construcción y otras, dentro de la Zona del Canal, tiene un efecto poderosamente distorsionador sobre la economía panameña, por la simple razón de que tales cambios están completamente fuera de control panameño.

- 6.- Muy poco del ingreso panameño procedente de la Zona del Canal fluye hacia el tesoro nacional, puesto que la tierra, la renta etc., en la Zona del Canal están exoneradas de todo impuesto panameño. Esto da lugar a una situación en que el gobierno panameño tiene uno de los más bajos porcentajes de participación en el ingreso nacional en América Latina. En estas condiciones ha sido imposible emprender adecuadamente los programas de infraestructura económica y desarrollo social, particularmente para el mejoramiento de las empobrecidas áreas rurales. Lo que ha podido hacerse ha sido factible gracias a una política de desarrollo público costado por capital extranjero, la mayor parte del cual viene de fuentes estadounidense. Esto ha acumulado una gran deuda externa (la más alta por cápita en América Latina) y, a la vez restringe considerablemente la libertad de Panamá en las negociaciones sobre el canal".(1)

Los planeamientos anteriores resumen la situación real de los efectos económicos y no económicos de la presencia del enclave zoneita en el territorio nacional.

Las empresas bananeras representan, otras de las transnacionales que han explotado abiertamente los recursos del país con ganancias y ventajas contractuales y económicas a través de ochenta años.

"el cultivo y la venta al extranjero, del banano, se iniciaron en Panamá, en escala apreciable, durante las últimas décadas del siglo pasado, en las provincias de Colón y Bocas del Toro".(2)

(1) Marcos Gregorio Mc. Grath, El Canal: Una Visión Cristiana, p.25

(2) Lotería Nacional de Beneficiencia, "Relato y Significación del Conflicto Bananero". Revista Lotería. p. 6.

La cita es expresiva y clara en cuanto a la cantidad de años y la forma en que fue decida la explotación de los recursos del suelo panameño desde antes de su independencia de Colombia en 1903; es decir, la República de Panamá surgió con una cantidad de compromisos previos que han influido decididamente en su realización económica, dentro y fuera de sus fronteras en términos variados, especialmente en la dependencia.

Los beneficios que el país recibe de la actividad de las empresas del banano provienen de los impuestos sobre la renta de las ganancias "declaradas", por el pago de salarios a una fuerza de trabajo de 14,000 hombres y del alquiler de unas 24,000 hectáreas de tierras a muy bajo precio. En general, eso representa un 6.0% del P.I.B.

Las distintas empresas bananeras que han operado en Panamá, que en realidad pertenecen a un sólo consorcio, han realizado exportaciones que ascienden a "339,600,000 racimos por un valor de B/. 749,000,000.00 de balboas con un impuesto de B/. 0.02 (dos centésimos de balboas) por racimo "entre 1908 y 1973"(1). De esta manera se intuye la relación entre la ganancia y los mínimos impuestos establecidos por muchos años.

La política de integración regional al nivel externo ha permitido a Panamá integrar la Unión de Países Exportadores de Banano

---

(1) Lotería Nacional de Beneficiencia, op. cit., p. 7

(U.P.E.B.) mediante lo cual el impuesto fue elevado a B/. 1.00 (un bolboa por racimo), este ha sido uno de los pasos más decisivos en lo relacionado con el intento de recuperación frente a este tipo de empresas internacionales conjuntamente con la política sobre el canal.

El grupo financiero, cuyas raíces verdaderas están en el exterior, unido al sistema monetario panameño que, como se ha visto, no cuenta con un banco central que pueda controlar los capitales, ejerce una gran influencia en la economía del país y en su condición de apertura que la caracteriza. Además, las firmas comerciales, hoteleras, industriales, transporte y otras empresas agroindustriales completan el complejo de transnacionales que operan en la nación.

En los sistemas mixtos, abiertos o de empresa libre se reconoce la importancia de las inversiones privadas tanto nacionales como extranjeras; de la misma manera los préstamos resultan beneficiosos dentro de un planteamiento racional en su programación; sin embargo los excesos en los beneficios unilaterales y los condicionamientos que se imponen son los que ya no se conciben en un medio, como en Panamá y las naciones Latinoamericanas, que han tomado el camino de la superación económica y social a través de nuevos criterios de crecimiento como la diversificación, utilización racional de los recursos e incremento de la educación en lo cual participen todos los elementos, desde los religiosos hasta los estruc-

tuzales en una acción integradora hacia el desarrollo humano y nacional.

La política de desarrollo económico que se ha puesto en marcha, si bien ha logrado éxitos en la medida que ha sido posible, ha enfrentado algunas dificultades referidas a la actitud de los propietarios de grandes extensiones de tierras incultas que ven comprometidos sus intereses por la acción social y económica que resulta en beneficio de la población marginada.

A pesar de los esfuerzos económicos realizados a través de planes, programas y acciones directas, aún subsisten en el país diversos tipos de actividades económicas claramente diferenciados que corresponden a los respectivos grupos en la sociedad: Una sociedad natural con abundantes recursos sin explotar - área indígena -, otra sociedad de subsistencia cuyos escasos recursos deben ser controlados -sociedad de economía agropecuaria enmarcada en el manifiesto y diseminada por todo el país-, un tipo de economía excedentaria - que corresponde a las áreas bananeras y azucareras, reforzadas por los proyectos agroindustriales que incluyen cinco ingenios -; por último, la economía de tipo comercial propia de las áreas urbanas y que es la más abundante y activa internacionalmente.

De la misma manera y como reflejo de la situación socioeconómica descrita se detectan características educativas tradicionales que están sometidas a modificaciones y transformaciones para servir los propósitos del desarrollo.

Desde el punto de vista conductual que se ha seguido y de acuerdo con los elementos del modelo que incluyen las entradas, conversiones y salidas, de la problemática planteada se extraen múltiples relaciones educacionales.

A partir de los índices de producción como fuentes de la integración del Producto Interno Bruto, de los ingresos nacionales netos y del presupuesto nacional, se obtiene que mientras mayores sean los ingresos nacionales, más generosa habrá de ser la distribución presupuestaria e inversión educativa. Igualmente, cuando el ingreso per-cápita es mayor, más oportunidades y opciones de demandar tiene la gente. Aquí se aplica la idea de que a mayores ingresos mayores demandas educativas.

Si se parte del hecho de que en los distintos sectores de producción hay un numeroso grupo de personas con distintos niveles de capacitación, formación o de educación que requieren de los servicios educativos para mejorar su condición humana, se deriva de ello un motivo especial para interesarse en ese sentido.

La realidad socioeconómica planteada define un desequilibrio en la distribución de los ingresos por familias, por áreas físicas del territorio; ello representa un correspondiente desequilibrio en la concentración y dispersión de los recursos, de los beneficios presupuestarios, de la infraestructura humana, física y de producción y de otros servicios, que es necesario superar. Nada más lógico que esa superación se busque a través de la misma educación de

la población para lo que se requieren nuevos aportes económicos, políticos y sociales dentro de un sentido integrador que define la correspondencia y correlación entre los diversos subsistemas sociales.

En consecuencia, se impone una educación liberadora, dinámica, creadora, crítica, humanística y tecnológica que elimine los hábitos indeseables de consumo, de paternalismo interno-externo, la dependencia, la improductividad y que en cambio, cree nuevos hábitos de producción, ahorro e inversión en plena identificación con todos los esfuerzos de los subsistemas sociales. En esta forma los elementos de este capítulo sirven los propósitos iniciales, cuales son los de ubicar los recursos con que cuenta el país y la problemática o demanda educativa que se le presenta al sistema en función de servicios a la fuerza de trabajo.

En atención a la necesidad de establecer las relaciones de la problemática económica con la educativa, surge el tercer capítulo en el que se enfatiza sobre ese aspecto.

C A P I T U L O 3

EL SISTEMA EDUCATIVO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO PANAMEÑO

### 3.1 Filosofía Educativa y Económica. Interacción.

Las sociedades organizadas que, como la panameña, tratan de elevar sus niveles económicos, sociales, políticos y culturales, requieren la plena integración de todos los recursos naturales y humanos dispuestos en los distintos contextos de la sociedad. Las relaciones teóricas transferidas a la realidad empírica cobran verdadero valor en función de las interacciones, que en este plano se operan.

La educación como proceso destinado a formar, capacitar y perfeccionar los recursos humanos, no se puede desligar del proceso económico ni del político que orienta el Estado. De allí deriva sus fines, objetivos y metas que traduce en planes, programas y proyectos en beneficio del hombre como promotor de su propio desarrollo y del país.

La educación, además de su función de orden pedagógico, ejerce o desempeña papeles de carácter económico en tanto se la considera como un bien de consumo y de inversión, cuyos resultados se perciben directa e indirectamente ya sea a corto, medio y largo plazo. La economía, al decidir sobre la producción de bienes y servicios ejerce una función educativa con énfasis en la mejor utilización de los mismos por la sociedad. Toda entidad productora de bienes y servicios representa, en una u otra forma, un instrumento educativo que es necesario explotar, tanto en lo económico como en lo educativo.

A partir del momento en que las políticas de esos subsistemas se derivan de los lineamientos filosóficos del Estado, se inicia su relación que llega a ser inextricable. Ello ha sido una realidad en todas las sociedades jurídicamente organizadas, de allí que sea comprensible el por qué a cada estructura gubernamental y, en el caso de Panamá, corresponda una forma de entender y ejercitar la educación como reflejo de la sociedad.

La articulación entre economía y educación, desde el punto de vista filosófico surge de los principios constitucionales. Los fines de la política nacional de desarrollo incluyen:

Independencia y descolonización, integración de la población marginada a la producción y participación de los beneficios distributivos, desarrollo democrático cimentado en la solidaridad humana y justicia social, aceptación y racionalización del proceso permanente de cambio como consecuencia del proceso social, científico y tecnológico contemporáneo; utilización, defensa y mejoramiento de los recursos naturales y humanos, eliminación de la pobreza y aumento de la riqueza del país, incluyendo en ello la conciencia nacional". (1)

Los fines mayores de la política estatal de desarrollo, que a su vez orientan la política económica, encuentran expresión en el aspecto educativo por cuanto en el artículo 87 de la Constitución Política de 1972 se establece:

"Los panameños tienen derecho a recibir una educación democrática y científica, cuya finalidad será fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el dominio de la ciencia, la tecnología y la

---

(1) Ministerio de Educación, Política Educativa, pp. 1-2.

cultura, en el hábito del trabajo, en su participación en el proceso de desarrollo económico y en la justicia social y solidaridad humana". (1)

Al tenor de estas orientaciones de carácter constitucional, que enmarcan la política o filosofía global del Gobierno Revolucionario de 1968, surgen los fines más generales de la política educativa que contemplan:

"Ser factor constructorista de una nueva sociedad autodeterminadora, transformadora y democrática. Educar actuando en el estudio y el trabajo socialmente acorde con las necesidades reales de la Nación Panameña.

Hacer cultura panameña interactuando nacional, regional e internacionalmente en los procesos sociales y los educativos en los que se conjugue, la realización personal y social del nuevo hombre panameño en la cultura, con el desarrollo económico, político, social y científico de su país y del mundo". (2)

De la contrastación de la filosofía educativa con la del desarrollo económico del Estado, en su sentido general, se observa una estrecha vinculación e interacción, que se concreta en el espíritu integral de todos los subsistemas en las actividades de desarrollo de la nación. De esta manera la función educativa deja de ser una labor aislada en el compromiso de propiciar el adelanto de los aspectos socioculturales y económicos; por ello, donde hay un proyecto de desarrollo allí está presente la escuela. De la misma manera, donde se brinda el servicio educativo se encuentra la par-

(1) Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución Política de 1972, p. 25.

(2) Ministerio de Educación, Informe, Centro Nacional de Orientación y Perfeccionamiento Docente, p. 3

participación del subsistema económico y de todos los demás en atención al principio de integración de esfuerzos y recursos.

La escuela panameña procura la formación de un ciudadano con capacidad creadora y crítica, dispuesto a la autorrealización personal y social, con espíritu cultivado en la investigación y dominio del método científico, con pleno conocimiento del papel que le corresponde desempeñar en el desarrollo del país.

Las distintas modalidades adoptadas por el sistema educativo apoyan esa formación; ésto se percibe desde los objetivos de cada una de ellas.

La Educación Parvularia tiende a favorecer el desarrollo normal del niño; la Educación Básica General procura una adecuada orientación educativa científico-técnica con el cultivo de una personalidad creadora y crítica; la Educación Media Técnico Profesional, como todos los niveles, se propone desarrollar y dignificar el trabajo constructivo, consolidar cualidades morales y sociales positivas ejercitadas en el estudio y en el trabajo. La Educación Superior impulsa la investigación, el desarrollo de carreras profesionales sobre la base de oportunidades de estudios acordes con las necesidades reales del pueblo panameño. (1)

Como una respuesta a los cambios en la política económica, en educación se complementa una iniciativa tendiente a adecuar el

---

(1) Ministerio de Educación, Informe, Centro Nacional de Orientación y Perfeccionamiento Docente, p. 3.

sistema a las perspectivas que se le plantean desde ese contexto y de los otros que integran la sociedad. En tal forma, por decreto No. 199 de 30 de septiembre de 1970, se creó la comisión de Alto Nivel para la Reforma Educativa que en el año de 1974 pasó a formar parte de la Oficina de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación, desde donde su función se desenvuelve en términos del desarrollo dinámico del país con el objetivo siguiente:

"La reforma es un proceso de desarrollo y transformación del sistema educativo de Panamá, para que, como programa de reformas sociales previstas, pueda responder a las demandas del desarrollo nacional y regional y se constituya en el instrumento más activo de autoreafirmación e independencia de Panamá". (1)

Con ese objetivo y dentro de las perspectivas de desarrollo económico adoptado en Panamá, la educación del país atiende a la integración en lo político, social, económico y cultural mediante una acción conjunta de interacción generalizada, con el criterio interdisciplinario. En este afán, la universalización y democratización educativa, la expansión transformadora, la diversificación y facilidades de ingreso a las diferentes modalidades del sistema, entre otros, son elementos teóricos que fundamentan la acción empírica dada en el país al nivel educativo.

### 3.2 Insumos de la Educación. Utilización y Racionalización.

La formación del recurso humano que se demanda representa,

---

(1) Ministerio de Educación, Aspectos Generales de la Reforma Educativa, p. 5.

para el sistema educativo, la necesidad de contar con los recursos disponibles suficientes para hacer frente a las exigencias del ambiente en que se desenvuelve. Panamá tiene una población esencialmente joven, ávida de superación que trata de alcanzarla a través de la educación. En atención a tales intereses, necesidades y demandas, así como a la carencia de recursos, la racionalización como función económica se hace imprescindible.

Los recursos representan las disponibilidades con que cuenta el sistema en un momento o período para atender las demandas educativas de la población estudiantil. En tal sentido se incluyen los recursos humanos, las facilidades físicas e instrumentales, los recursos financieros y otros que permiten mayor o menor grado de eficiencia externa e interna al sistema. (1)

El costo que representa el salario de los docentes, la construcción y mantenimiento de los edificios, dotación y anexos, ingresos de estudiantes como aumento de los gastos, pueden ser considerados como insumos; pero a la vez algunos de estos insumos se convierten en recursos inmediatos. Tal es el caso de los docentes, edificios, muebles y equipos, de allí que se incluyan en este subtítulo para ser tratados con el criterio de la racionalización.

Dentro del contexto anterior la actividad educativa puede

---

(1) Simón Romero L. y Sebastián Ferrer, Planeamiento de la Educación, p.p. 54-59.

de ser considerada como la inversión referida a la ecuación insumo-producto, en donde los edificios, equipos y salarios representan el capital; la actividad de los docentes, alumnos y administradores, el trabajo; y, la educación, compuesta por conocimientos, habilidades y metas de quien aprende es el bien obtenido.

En atención a la necesidad de racionalizar los recursos educativos y los del país en general, en los últimos años han sido adoptadas diversas medidas como salidas asociadas que responden a las políticas económicas dentro del sistema educativo. Entre ellas se incluyen:

Aumento de la relación maestro-alumno por resuelto No. 1,090 de 1974.

Redistribución del personal reajustado en los planteles con mayor matrícula.

Empleo del personal docente de primaria y de media en actividades como educación de adultos, mejoramiento de la comunidad y otros programas organizados por el ministerio, esto durante seis semanas cada cuatro años y sin remuneración adicional.(1)

Cambios de jornadas a fin de utilizar los edificios, aulas y materiales en diferentes horas, para atender la población de los diversos cursos y niveles diurnos y nocturnos.

Descentralización educativa con el fin de hacer mejor uso de los recursos y establecer una coordinación entre primaria, me

---

(1) Ministerio de Educación, Escala de Sueldos, Anexo Gaceta Oficial, pp. 4-5.

dia y universidad más consona con la política planteada.

Asignación de parte de la construcción del mobiliario a distintos centros de educación media en su sección industrial.

Estas y otras medidas del mismo orden son indicadores de la manera en que se está dando la conducta racional en educación.

Pasamos a detallar otros aspectos básicos de los insumos y recursos dentro del sistema educativo.

#### A- Población total y población estudiantil.

Cabe relacionar el tamaño de la población estudiantil, que es la que demanda, con la población total del país y su crecimiento como marco general de las entradas que requieren conversión y sus correspondientes salidas o respuestas. La población total de la República de Panamá en 1970 fue de 1,428,082 habitantes y subió a 1,718,700 en 1976 con base a una tasa de crecimiento anual de 3.5% que ha acelerado el incremento de la matrícula en todos los niveles del sistema.

La población estudiantil fue de 501,581 alumnos en 1973, en 1974 subió a 524,481 o sea un 4.6 de incremento que significa una tasa mayor que la demográfica. En 1975 la matrícula llegó a 544,506 estudiantes que representa un 3.4% de aumento relativo, menor que el registrado en el año anterior. Los 524,841 alumnos atendidos en 1974 significaron el 32% de la población del país (1), lo que rei-

---

(1) Ministerio de Educación, Informe Anual 1975, p. 3.

tera el hecho de que al mismo tiempo que la demanda educativa ha crecido, la oferta ha registrado un comportamiento expansivo como respuesta del sistema.

El incremento estudiantil se percibe mejor al observar que:

"Entre 1970 y 1974 la matrícula total aumentó en 133,825 unidades, o sea a una tasa anual de 8.6 %. El mayor incremento de 13.7, ocurrió entre 1970-1971... la tasa de aumento disminuyó progresivamente a partir de esa fecha; pero entre 1973-1974, para el total de la matrícula, se mantiene todavía más alta que la tasa de incremento demográfico". (1)

La mayor parte del crecimiento se produjo en el nivel primario tradicional, donde está ubicado el grueso de la matrícula, lo que caracteriza al sistema como fundamentalmente primario; sin embargo, en el nivel medio y superior se dió un promedio de 12 y 28 respectivamente.

En atención a la variable de expansión del servicio, tanto horizontal como verticalmente, se observa un cambio en la estructura de la pirámide educativa, toda vez que en 1970 el nivel primario absorbía el 75.6% de la matrícula, el nivel medio atendía el 22.9 % y el superior el 2.5 %; mientras que en 1974 la situación se había modificado al registrarse el 69.8, 25.9 y 5.1 %, respectivamente. (2). En esta forma, se concretiza la variable

(1) Ministerio de Educación, Aspectos de la Implementación de las Recomendaciones de la Conferencia de Ministros... p. 15.

(2) Ministerio de Educación, Resumen Estadístico del Desarrollo de la Educación en Panamá. p. 14.

de diversificación educativa, ya que cada vez que haya movimiento vertical en la matrícula se implica nuevas opciones, oportunidades y diferenciación en los estudios.

La distribución por niveles en términos absolutos registró 11,374 alumnos en pre-primaria, 328,460 en primaria, 123,404 en secundaria, 24,292 en el nivel superior, 2,892 en habilitación especial, 5,569 en educación suplementaria, 25,086 en educación de adultos y 3,036 en capacitación en el trabajo. (1)

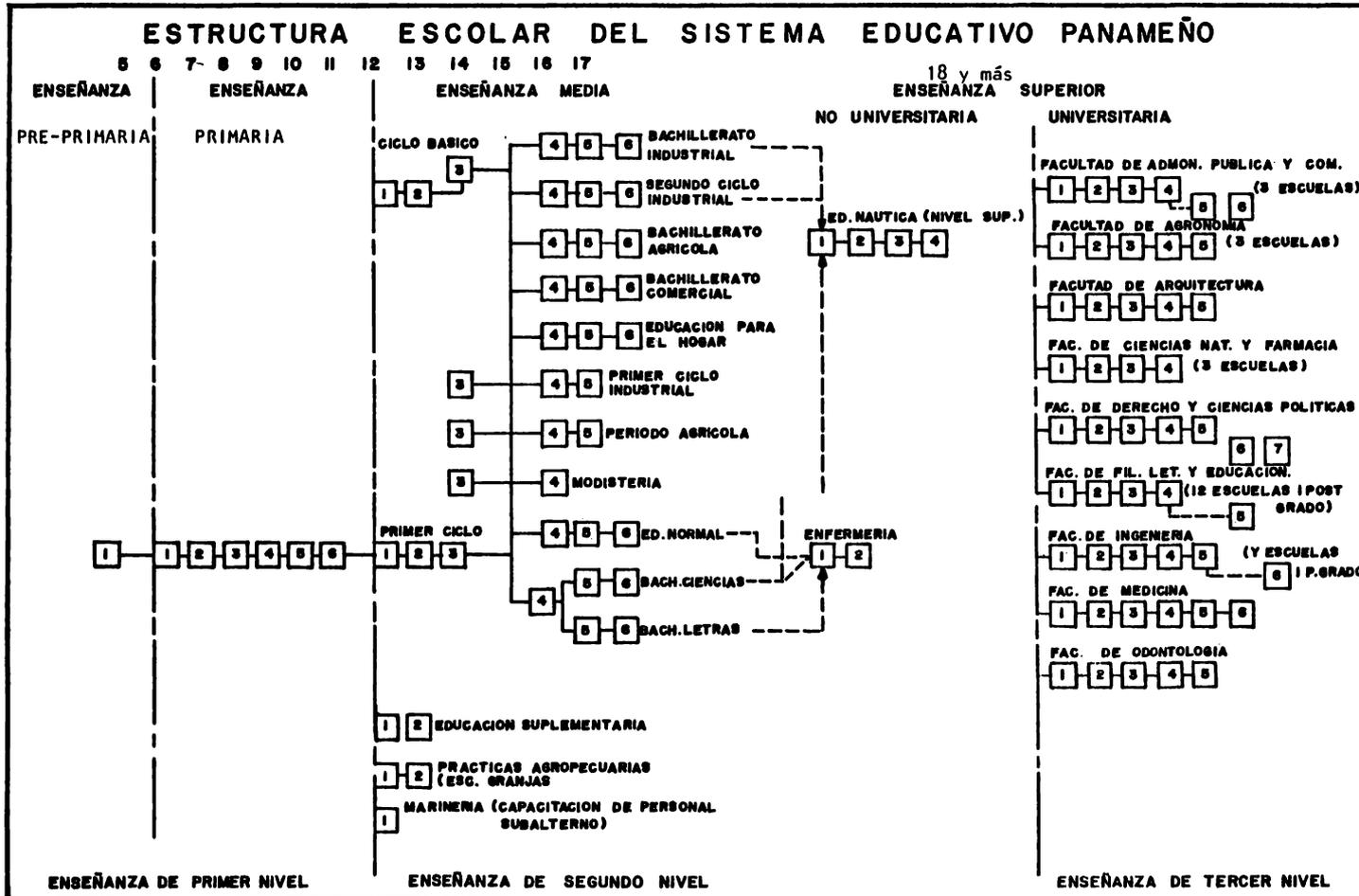
En el año 1975 esas cifras se incrementaron; en pre-primaria hubo 12,398, en primaria 342,043, en media 125,745 y en el nivel superior 26,298 unidades, lo que en cierto modo es representativo de la característica primaria del sistema pero también de la transformación indicada.

En el gráfico No. 2 se puede apreciar la estructura del sistema educativo tradicional en donde se ha atendido la matrícula del país a través de la vida independiente y que aún coexiste con el sistema reformado.

Por otra parte, el proceso educativo se ve afectado por diversos factores en que intervienen, directa o indirectamente los propios estudiantes. El fenómeno de la repitencia y la deserción escolar constituyen uno de los elementos retardatarios y encarecedores de la educación ya que se requiere duplicar los gastos para ofrecer nueva atención a los que abandonaron el sistema por alguno

---

(1) Contraloría General, Educación "Serie M", 1974. p. 12.



de esos motivos.

Desde el punto de vista educativo-económico y cultural la repitencia y la deserción son indicadores de vital importancia. En Panamá, en 1969 sólo llegaba a sexto grado el 76.8 % de los alumnos matriculados en primer grado, en 1964, en el área urbana; mientras que en el área rural sólo lo hacía el 42.4 % (1). Esta situación ayudó a motivar la conducta reformista de la educación a partir de 1,970. En 1,975 la relación al nivel nacional se había elevado a un 86.0 por ciento.

El costo por alumno se ha incrementado en los últimos años en el país. El Cuadro No. 9 contiene la evolución de este aspecto entre 1,970 y 1,974 como indicador significativo de las inversiones que se han tenido que realizar y como forma en que se concreta la correlación educativa y económica.

Cuadro No. 9

COSTOS POR ALUMNO SEGUN NIVEL Y TIPO DE ENSEÑANZA  
1970 a 1974

Nivel y Tipo de Enseñanza*	1,970	1,971	1,972	1,973	1,974
PRIMARIA	81.00	83.00	88.96	91.51	90.00
MEDIA	188.47	198.56	197.57	182.64	186.00
SEC. GRAL.	187.78	196.49	198.91	182.26	170.00
PROF. Y TEC.	203.50	206.80	202.73	209.66	220.00

Fuente: Dirección Nal. de Planeamiento y Reformas Educativa.

\* Incluye Administración y gastos de instrucción en pre-primaria, primaria y media.

(1) Ministerio de Educación, Las Metas Preliminares de la Expansión-Transformación, p. 30.

**B- El personal docente.**

El análisis de los recursos incluye al docente como importante factor dentro y fuera del sistema educativo. La idoneidad, distribución y utilización son medios adecuados para su estudio.

El número de docentes en 1,974 llegó a 19,521 incluyendo 12,747 de primaria, 5,780 de media y 999 del nivel superior (1). Desde el punto de vista cualitativo, el 12 % de los docentes de primaria no tenían el grado de la normal. En media se manifestó un 26 % de profesores sin el título correspondiente. En el sentido económico la falta de calificación reduce el rendimiento, lo que a su vez repercute en un producto no calificado.

Lo anterior hace relación con el concepto de idoneidad, distribución y utilización. En todos los niveles, especialmente en el medio, se ha dado el caso de que un número plural de profesores de Pedagogía, especialidad en que se detecta un superávit, son encargados de otras asignaturas, fuera de su especialidad, con lo que se concretiza una de las formas de subutilización.

En otro sentido, el personal administrativo o directivos de los colegios, en muchos casos está integrado por docentes ubicados en tales posiciones, lo que constituye otra manera de subempleo del recurso humano. Ello implica la prestación de los servicios con los mismos sueldos de las posiciones previas dado que, en la gran mayoría son asignación de funciones y no ascensos categó-

---

(1) Ministerio de Educación, Informe Anual. 1975, p. 5

ricos.

Con el propósito de instrumentar al personal en estas circunstancias, se han organizado seminarios, cursos de capacitación, reuniones y otros medios de perfeccionamiento. En esta actividad juega un importante papel el Instituto Centroamericano de Administración y Supervisión de la Educación, que funciona en la Universidad de Panamá.

Las inversiones económicas hechas en concepto de sueldos a los docentes es considerable, dentro de las circunstancias prevalientes en la economía del país, se estableció una escala de sueldos de cinco niveles con cinco peldaños cada uno, en la cual se ubican todos los educadores de primaria y media de acuerdo con los años de servicio. Los maestros graduados en las normales comienzan percibiendo B/.150.00 mensuales, los no graduados inician con un sueldo de B/.125.00, en la medida que ascienden en la escala reciben un determinado aumento propio de cada etapa de la misma. En esta forma se incrementa el salario hasta los 28 años en que corresponde la jubilación automática con el último sueldo percibido. Existen las jubilaciones por enfermedad, que cubre el Seguro Social en un porcentaje dado. Otra forma de retiro es la conocida como supernumerario; éstos son los casos de educadores que demuestran no estar en condiciones de trabajar en un momento dado; pero que posteriormente son susceptibles a ser llamados al servicio nuevamente.

Los jubilados por enfermedad como los supernumerarios pue-

den retirarse del servicio a los 22 años de trabajo; mientras que los jubilados por edad reciben este beneficio a los 50 y 55 años de edad en el caso de las mujeres y hombres respectivamente. Todos los educadores reciben el décimotercer mes, que es un beneficio adicional de un mes de sueldo extra, distribuido en tres partidas.

Los profesores de media titulados inician con un salario de B/.300.00, en su caso se aplican todas las situaciones de los maestros de primaria; los no titulados inician con B/.275.00. Inmediatamente que se reciben pueden reclamar su ascenso de categoría y mejoran su salario.

Por su parte, los profesores de la Universidad con tiempo completo se inician con B/.630.00 mensuales y continúan con base a una escala especial de la institución.

En el cuadro No. 10 se presenta la información acerca de los sueldos del personal docente y administrativo entre los años transcurridos de 1971 a 1975.

#### C- Edificios, aulas y equipos.

La capacidad instalada así como la dotación son insumos convertidos en recursos inmediatos, cuyo uso es motivo de la racionalización e integración. Los edificios y aulas en todas las áreas del país son empleadas, no sólo para sus funciones específicas por el ministerio de educación; sino por todos los otros ministerios, entidades, agencias, organizaciones oficiales y privadas pa

Cuadro No. 10

SUELDOS BASES EN BALBOAS

AÑOS	Maestro Primaria	Profesor Seccun.	Profesor Vocac.	Dirac. de Prof. y Técnica	Subdirector Prof-Técnica	Supervisor Nacional
1971	150	300	325	475	375	400
1972	150	300	325	475	375	400
1973	165	320	339	506	406	438
1974	205.50	410	410	630	530	580
1975	205.50	410	410	630	530	580

Fuente: Aplicación de las Recomendaciones de la conferencia de Ministros-Venexuela

\* Se demuestra parte de la forma escalonada de aumentos según la escala.

ra impulsar distintas actividades socio-culturales y económicas que generan el desarrollo humano y nacional, dentro de una actividad que se basa en la acción interdisciplinaria.

En el año de 1974 habían en el país 2,168 escuelas primarias distribuidas por todo el país, 225 escuelas media, 23 de educación suplementaria, 723 centros de educación de adultos y alfabetización, 2 universidades y otros centros de formación profesional.

En ese mismo año fueron utilizadas 13,123 aulas en los distintos niveles de la pirámide educativa.

Las inversiones destinadas a la construcción y reparación de la capacidad instalada son asignadas al presupuesto de inversión y apoyados con préstamos de los diversos organismos de financiamiento internacional como el B.I.D., A.I.D., que son usados en los núcleos de desarrollo educativo, el sistema nacional politécnico y demás proyectos educacionales.

La comunidad, como beneficiaria de los servicios educativos participa directamente en los trabajos de construcciones y reparaciones y mediante el aporte de materiales extraídos de la propia región. En esa actividad intervienen además, los municipios, asociaciones cívicas, asentamientos campesinos, juntas agrarias, maestros, alumnos y otras agrupaciones que, de una u otra forma representan un aporte económico apreciable.

La participación del Estado como superestructura, se concreta en término del presupuesto nacional y su distribución en los diferentes renglones establecidos.

D) Fuentes de financiamiento.

Las principales fuentes de financiamiento educativo son el sector público, privado y externo como ya se ha podido apreciar.

El financiamiento interno incluye los derivados de los ingresos nacionales - impuestos nacionales, municipales - y la ayuda de otras instituciones privadas y oficiales como la Lotería Nacional de Beneficiencia, Hipódromo, Clubes de Padres de Familia, Juntas Locales, Consejos Provinciales, los diversos ministerios que forman parte del Ejecutivo.

Además de los ingresos ordinarios que el Estado percibe y asigna luego a educación y otros sectores, desde 1971 se cuenta con los ingresos provenientes de un impuesto especial fijado para responder a las demandas educativas en si. Es el Seguro Educativo creado por Decreto No. 168 de 27 de julio de 1971. Su recaudación se hace mediante el aporte del 1.25% de los patronos sobre el salario bruto pagado a los empleados y el 0.75% aportados por éstos de su sueldo básico.(1)

Los fondos recaudados por este concepto son distribuidos conforme a la ley, así: "para formación profesional 15%, educación sindical 5%, educación cooperativa 5%, educación agropecuaria 7.5%, radio y TV. 7.5%, becas para educación media 10%, pré

---

(1) I.F.A.R.H.U., Seguro Educativo, Significado y Beneficios, p. 8.

tamos para estudios de nivel superior 40% y otros préstamos educativos el 10%".(1)

Con esa distribución el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos -(I.F.A.R.H.U.), puede operar con el 75% de tales fondos como parte del financiamiento que proporciona el contexto económico al sistema educativo para la formación y capacitación de los recursos humanos que se necesitan para el desarrollo general del país.

La política económica del gobierno ha sido favorable, en sentido general al sector educativo representado por el Ministerio de Educación, por cuanto, la mayor asignación presupuestaria ha correspondido a este sector. En tal forma los gastos corrientes han aumentado de "14.1 millones en 1960, a 35.3 millones en 1968 y a 88.4 en 1974,... en 14 años se ha quintuplicado el presupuesto de este sector".(2)

La preocupación demostrada es un indicador de la importancia que se le otorga a la actividad educativa desde el punto de vista inmediato y mediato.

En atención al acercamiento entre el sector público y el privado, en el análisis de los recursos o fuentes de ingresos, el sector privado ha ofrecido un considerable aporte a la educación nacional. En 1974 funcionaron 298 escuelas con 49,176 alumnos

---

(1) Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Informe Evaluativo del Programa de Formación Profesional, 1974, p. 6.

(2) Ministerio de Educación, Informe Anual 1976, p. 23

atendidos por 2,097 educadores; en 1975 el número de escuelas ascendió a 303 con una matrícula de 51,201 estudiantes que representa el 9.4% de la población escolar.(1) En el sector particular se incluyen todos los niveles y se ofrecen carreras cortas que dan salidas al mercado de trabajo a un apreciable número de jóvenes capacitados.

Desde el punto de vista de la racionalidad, el mayor o menor grado con que estos recursos sean bien utilizados y aprovechados dependerá de muchos factores, entre los cuales el control racional como conducta económica es básico. Es que la variable racionalidad se percibe en la eficacia interna y externa del sistema para adecuar sus estructuras a las exigencias del desarrollo.

### 3.3 La Educación y los Recursos Humanos.

#### 3.3.1 Influencia de la Educación en las aptitudes y habilidades de la fuerza de trabajo.

La educación, en sus diversas formas influye en la producción. Dentro de la naturaleza humana es necesario considerar las aptitudes innatas, que encierran los aspectos intelectuales y psicomotrices, que definen las diferencias individuales para determinadas tareas. Por otra parte, se ha de tomar en cuenta las habilidades de cada persona, que en su carácter de elementos adquiridos, son susceptibles de transformación cualitativa y cuantitativa.

---

(1) Ministerio de Educación, Informe Anual 1976, p. 15

tativa por la educación.

En este trabajo se considera la fuerza de trabajo actual y la población estudiantil que se prepara en las escuelas para incorporarse al mercado de trabajo en un futuro inmediato y mediano. La población económicamente activa de hoy es producto de una situación económico-educativa y socio-cultural de hace varios lustros cuando no se habían previsto las características desarrollistas del momento. Por ello su composición no responde plenamente a las exigencias de la nueva dinámica establecida y urge, en determinado grado, la necesaria capacitación.

La base para la realización de este punto es la cantidad de profesionales, técnicos, personal calificado, semicalificado y sin formación existente en 1970. Para ello se considera que son producto de la influencia de un tipo de educación academicista o intelectualista apartada del ámbito técnico profesional. Tal es el sentido que se le da en este trabajo para efectos del objetivo planteado.

De los 334,613 egresados de los distintos en 1970, 17,799 eran bachilleres distribuidos en ciencias, letras y ciencias y letras.(1)

Los maestros de primaria llegaban a 11,770, es decir, el 13.9%, habían 3,000 egresados en aspectos comerciales dentro del

---

(1) Contraloría General, Características Educativas...1970, p. 66

area vocacional y técnica, esto es, un 35 por ciento; 10,000 en industrias domésticas, del vestido y afines o sea el 11.8%; 914, es decir, el 1.1% en materias agrícolas. En este mismo nivel medio, en el sector netamente industrial, el 3.1% se había graduado en construcción, el 3.0% en electrónica, el 7.6% en mecánica, el 0.1% en talabartería, el 0.3% en náutica y el resto en diversos aspectos de la industria en general.

La distribución deja ver que de los 84,894 egresados de media, 60,338 o sea el 71.1% respondían a las influencias de lo que hemos llamado educación académica en este trabajo; la minoría, 24,556, es decir, el 28.9% hacían relación con aspectos técnico-profesionales.

A estas circunstancias del nivel medio se puede agregar el hecho de que en ese mismo año habían en el país ciento ochenta y seis mil personas de 15 años y más con sólo el certificado de terminación de estudios primarios, nivel de educación que hasta ese año transcurrió entre los 7 y los 12 años de edad. Esto indica que, a los 15 años ya una buena parte de la población egresada de primaria se había dedicado a labores productivas o que se habían retrasado en sus estudios, especialmente en las áreas rurales. Las dos situaciones han sido frecuente en el país. Es lógico que las condiciones educativas de este grupo no son las mejores dentro de las que se demandan de la fuerza de trabajo.

De acuerdo con la estadística que se analiza, en el nivel

superior el comportamiento ha sido similar respecto a lo acaecido en el medio, ya que de los 10,000 titulados en la universidad durante el año de 1970, mil doscientos veintinueve eran de la Facultad de Administración Pública y Comercio; de éstos sólo 405 son licenciados en Economía, 301 en Agronomía, 242 en Agricultura(1) y el resto en otros tipos de profesiones.

La presentación de estos datos tiene el propósito de dejar establecida la tendencia academicista de la educación panameña a lo largo de muchos años, influyendo en la formación de la fuerza de trabajo de hoy. En el gráfico NO. 3 se puede observar la situación de la escuela media tradicional y en la cual los bachilleratos no terminales de Ciencias y Letras absorben la mayor cantidad de la matrícula; éstos al no tener salidas al mercado de trabajo, se ven exigidos a continuar estudios superiores en carreras liberales, especialmente las que ofrecen status o consideración social.

Esta situación se debe, en parte, a las influencias familiares, sociales, económicas y se extiende hasta los jóvenes de bajos recursos, que al no poder continuar en la Universidad, dado que las carreras a que se proyectan son onerosas y largas, como medicina, ingeniería, odontología y otras, se presentan al mercado de trabajo sin capacitación y por tanto con menos opciones.

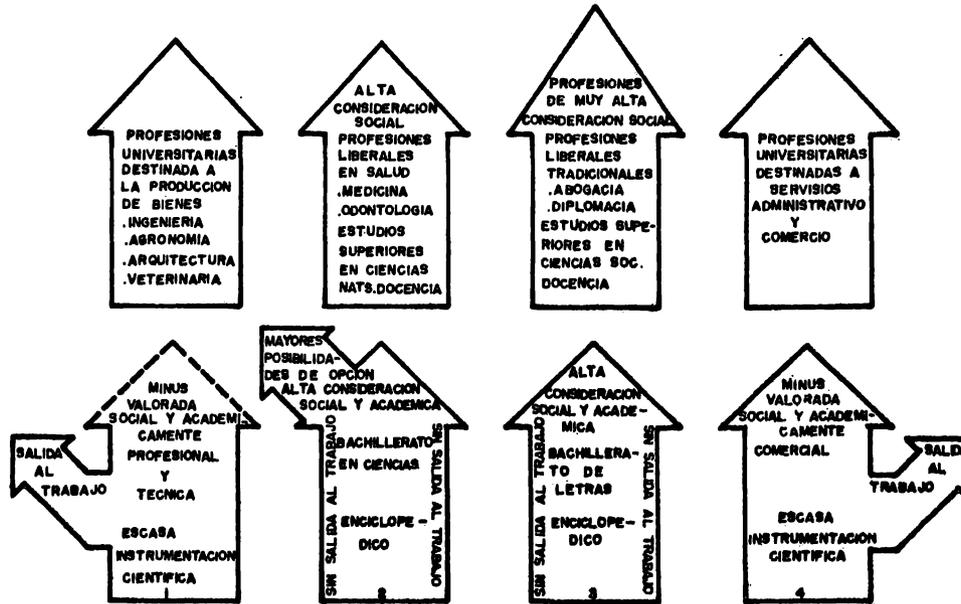
---

(1) Contraloría General, Características Educativas, p. 68.

# SITUACION DE LA EDUCACION MEDIA ACTUAL

## OPCIONES DE ESTUDIO-POSIBILIDADES DE TRABAJO-RECONOCIMIENTO

### SOCIAL Y ACADEMICO



Lo que se ha expresado no significa que se le reste valor a la formación académica o intelectualista; en todo país se necesita del personal que dirija la investigación, la docencia, la diplomacia y otras actividades de este orden. El planteamiento en este punto se orienta hacia la necesidad que se tiene, en la actualidad, de alcanzar un nivel más equilibrado entre las formaciones academicistas y las técnico-profesionales, hasta cierto punto poco estimadas en el medio nacional durante muchos años. Esa necesidad obedece a las características de desarrollo presentes que difieren a las de épocas anteriores en que la educación vocacional no habría adquirido mayor relieve; pero ahora la división y especialización del trabajo exige una educación y capacitación diferente con miras hacia la tecnología y polivalencia.

### 3.3.2 Educación, capacidad y naturaleza de la fuerza de trabajo.

Se ha establecido que la influencia de la educación sobre la economía está en relación directa con la producción. En cuanto a la fuerza de trabajo, su influencia se canaliza a través de las aptitudes psicomotrices o intelectuales, que determinan las diferencias individuales para diversas tareas; pero también por las habilidades adquiridas en la educación sistemática, capacitación en servicio, adiestramiento especial u otras formas de aprendizaje.

En cualquiera de sus formas la educación tiene la función de capacitar y habilitar a las personas que integran la fuerza de

trabajo a objeto de aumentar su competencia, productividad o eficiencia a la vez que impulsa la seguridad personal y el interés por el logro de niveles más elevados de ingresos y participación.

Como quiera que la fuerza de trabajo que encontró el nuevo gobierno de 1968 en Panamá tiene las condiciones y naturaleza compleja que se han podido observar en el análisis de las características educativas, de donde se puede extraer intuitivamente que su capacidad de producción está un tanto limitada por las diferencias de la formación recibida y la tarea o puesto, que en muchos casos se desempeña, se trata de motivar e impulsar la capacitación de esa población económicamente activa desde los niveles de alfabetización hasta en los grados más altos de la pirámide educativa, que tienen que ver con la estructura ocupacional, con el objeto de cubrir las carencias instrumentales y lograr mayor eficiencia dentro de un criterio educativo -económico.

La población trabajadora, por seguridad propia y procurando mejorar sus posibilidades de ingresos y oportunidades en otros campos se ha interesado en superar sus niveles educativos a través de distintos medios como se demuestra en la educación suplementaria- cursos diversificados de dos o tres años de duración, que en 1974 graduó 10,000 alumnos, tanto en el sector oficial como particular. El criterio de diversificación se observa en la distribución de esa cantidad de graduados en arte escénico, artes plásticas, danzas, música, belleza peluquería, comercio, idioma y otras

disciplinas.(1)

De la misma manera, el Servicio Nacional de Formación Profesional (SENAFOR) asiste a los trabajadores en servicio y a los aspirantes al mercado de trabajo con diversos cursos en industria, metal mecánica, agropecuaria(2) adecuándose al plan de regionalización del desarrollo económico y a la política de utilización y aprovechamiento de los recursos nacionales.

La población económicamente activa de más bajos niveles incluye a los analfabetas que llega a 112,000, el 13.7% sin los grupos indígenas, en donde se registra un 74.0% de analfabetismo, en general el alfabetismo sube a un 19%. La atención a estos sectores se realiza a través de los programas de alfabetización y educación de adultos mediante un nuevo criterio que parte del adulto mismo, de las necesidades particulares en relación con las características socio-económicas de la región o entorno en que se agita. Se ofrece una variedad de enseñanzas que van desde la alfabetización, costura, cocina, repostería, barbería, zapatería, albañilería y otras actividades relacionadas con la estructura ocupacional, como más y nuevas opciones para salir al mercado de trabajo mejor instrumentado.

La tarea alfabetizadora se desarrolla en diversas formas,

---

(1) Contraloría General, Educación "serie M" 1974, p. 38.

(2) Ministerio de Trabajo, Programación Nacional de Cursos, p. 1.

por voluntarios, maestros, estudiantes y otros medios; en los asentamientos campesinos, comunidades rurales y en la ciudad.

La naturaleza heterogénea en lo tocante a la composición y capacidad de la fuerza de trabajo actual en Panamá permite captar la conjunción de intereses, tanto de los dirigentes del sistema educativo como de los empresarios y de los trabajadores por mejorar las condiciones educativas y habilitar a la fuerza de trabajo para promover, no sólo su nivel de producción, sino de ingresos, lo que repercute en mejores niveles de vida.

Otra forma de entender la capacidad de la fuerza de trabajo para producir lo que el país necesita, es considerando el tamaño o número de personas que la integran. En los cuadros 6 y 8 del segundo capítulo se indicó el número de la población económicamente activa ocupada en diferentes años. Al tomar en cuenta que el 43% de la población total del país es menor de 15 años, que el 6.0% es mayor de 60 años, es decir, prácticamente receptivas, que la desocupación llega al 6.5%, se detecta que "el trabajo del 29% de los panameños produce para mantener a la población total".(1) Esta situación refleja un problema de capacidad en cuanto al tamaño o cantidad de la fuerza de trabajo que tiene que producir para dotar a la comunidad nacional de los bienes y servicios que demanda. Se requiere entonces incrementarla simultáneamente con las oportunidades educativas y con las inversiones, especialmen-

---

(1) Ministerio de Planificación y Política Económica, Informe Económico de 1975, p. 53.

te en un período como el actual, en que se trata de avanzar de un nivel de estabilidad económico a otro superior.

### 3.3.3 Educación, fuerza de trabajo, producción y consumo.

En la tarea de producir los bienes y servicios necesarios para la sociedad la educación, como se ha visto, ejerce una influencia directa; pero además actúa indirectamente en términos de los hábitos que llegan a impactar socialmente, sin embargo, hay otros factores que intervienen e interactúan afectando positiva o adversamente el proceso de producción y el consumo. La nutrición, la salud y el ingreso se relacionan con los componentes educativos dentro del complejo socioeconómico y cultural que implican los hábitos de producir y consumir.

Las personas que perciben mayores ingresos demandan mejores niveles educativos y sociales. Igualmente, el estado de salud afecta en mayor o menor grado la labor productora y el consumo de determinados bienes. Al aplicar estos criterios al ambiente panameño se observa que en 1974 la desnutrición afectó el 15% y las enfermedades al 30% de la población(1), lo que en cierta medida representa un índice de la baja producción en determinado grupo, sobre todo, en el de ingresos más pobres cuyos niveles de salud son, consecuentemente, precarios.

---

(1) Ministerio de Planificación, Op. Cit., p. 51.

El consumo puede verse en varias formas; por una parte se plantea la relación que indica que, a una mayor producción corresponde un mayor ingreso y, por tanto, la posibilidad de mayor consumo. De otra manera el consumo es concebido en relación con los hábitos o costumbres que tienen las personas y las sociedades de gastar más de lo que producen.

Las dos formas de consumo expuestas se dan en Panamá toda vez que las familias que reciben los mayores ingresos, el 10%, están en mejores condiciones de participar en un mercado tan versátil de consumo como es de la región metropolitana; pero las familias y personas de más bajos ingresos también se mueven activamente en el consumo por las facilidades de crédito y otros comportamientos del sistema económico en todo el país. Tal situación tiene su base en términos de la ley de la emulación, en los usos y hábitos y en circunstancias educativas y económicas propias de la sociedad.

Las características de la actividad económica del país, dependiente del sector comercio y servicios, las condiciones favorables al proceso compra-venta que presenta el sistema monetario, la procedencia de los ingresos de la mayor parte de la población económicamente activa que depende en mayor cantidad -55%- del servicio remunerado, que del capital y otros fenómenos de este tipo, determinan que al no producir una determinada cantidad de bienes, haya que adquirirlos por medio de alguna de las formas de compra que existen, entre ellas el crédito y el endeudamiento.

En la conformación de los hábitos de consumo que presenta la sociedad panameña ha tenido considerable participación el tipo de educación ofrecido, así como la influencia de otras culturas, muy notorias por efectos de la relación con la zona del canal y el tránsito continuo de personas con costumbres diferentes, particularmente por la idea del turista que es consumidor.

Al considerar el aspecto de la producción se contempla el su puesto económico que establece que, para aumentarla es necesario incrementar simultáneamente la inversión y la educación ya que por efectos del incremento de la inversión las empresas crecen, con lo que el problema de la especialización y división del trabajo se hace más apremiante; de allí surge la necesidad de que, a medida que crece la industria, el personal esté más capacitado para aumentar la producción, el ingreso y el consumo bien orientado.

Desde el punto de vista educativo-económico, no sólo es conveniente, sino necesario que la industria crezca en Panamá a fin de incrementar las oportunidades de empleo, el producto interno bruto, la calificación de la mano de obra y no ocurra como en otras ocasiones en que "los empresarios industriales han tenido una actitud adversa a los egresados de las escuelas vocacionales en el sentido de que tienen poca especialización y que su enseñanza es más bien básica" (1); lo que sumado al reducido número de

---

(1). Ministerio de Planificación y Política Económica, Programa de Desarrollo de Las Naciones Unidas, -O.I.T. p. 11.

trabajadores calificados que el sistema educativo ha proveído, ha prohiado la mecanización de muchas labores, tanto en la construcción como en el agro y otros sectores(2) hecho que involucra el desempleo.

La necesidad de proporcionar un producto de la educación en óptimas condiciones para impulsar la producción exige que, en su educación se consideren los conocimientos científicos, o sea la ciencia; la aplicación de esos conocimientos al proceso de producción, es decir la tecnología y, el mismo proceso de producción o sea las operaciones y tareas de producción, sólo de esa manera el recurso humano, en posesión del bien educativo, estará en condiciones adecuadas de ingresar a la fuerza de trabajo donde, con sus aptitudes personales y las habilidades adquiridas incrementará su eficiencia como resultado de la inversión educativa. En este sentido está empeñada la reforma educativa panameña que se realiza en todo el país.

#### 3.4. Fuerza de Trabajo, Demanda y Oferta de Educación.

En puntos anteriores ya se ha podido advertir alguna referencia a la demanda y oferta de educación; pero desde puntos de vista diferentes. En este título el tema deviene como una conse-

---

(1) Ministerio de Educación, Aplicación de las Recomendaciones de la Reunión de Ministros de Educación de América Latina, Venezuela, Informe Nacional, p. 41.

cuencia y conclusión de los anteriores por cuanto se tratará sobre las proyecciones de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo que demanda recursos humanos con determinada calificación y en número delimitado.

La demanda educativa siempre ha crecido a una tasa mayor que la oferta; por tal razón, el comportamiento del sistema educativo tiene que ser dinámico y flexible para responder a las exigencias y a las metas planteadas en el nuevo concepto de crecimiento económico adoptado en Panamá. La premisa que se sigue en este trabajo hace alusión a que en la actualidad hay una oferta educativa ampliada, diversificada y cuya planificación se realiza hacia el área técnico-profesional como consecuencia de la nueva política general y económica. Esto no significa que se demerite la formación humanística.

Un primer indicador que permite observar la realización de la premisa está expresado en la relación del crecimiento de la matrícula en los aspectos vocacionales a partir de 1970. En dicho período escolar habían 7,496 estudiantes en profesional y técnica, en 1974 el número absoluto había crecido a 23,117; es decir, un incremento<sup>1</sup> relativo de 203,4% lo que es realmente significativo. De otra forma los 7,496 del año 1970 representan el 14.7 de la matrícula que era de 50,909. Por su parte, los 23,117 matriculados en 1974 representan el 23.0% que había subido a 99,117. (1), que en termi-

---

(1) Ministerio de Educación, Estadística de Educación, Boletín Mensual No. 48, Panamá, enero 1975, p. 1.

nos relativos significa un incremento considerable.

A las consideraciones anteriores se agrega que en profesional y técnica de nivel medio, se graduaron en 1974 un total de 4,509 estudiantes de una matrícula general de 9,042; ésto representa el 49.9%, lo que implica un avance considerable hacia el equilibrio esperado. Sin embargo, hay que admitir que las bases reales de la economía en el país no han cambiado aún totalmente y que ello no es tarea de pocos años, lo que indica que en educación tampoco se puede, ni se debe, seguir un ritmo muy apresurado en los cambios.

La orientación de los jóvenes en la elección de las opciones se hace indispensable dentro de las circunstancias en que se ha planteado la premisa; de allí que cobra importancia la acción del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (I.F.A.R.U.) como organismo de apoyo al sistema educativo en financiamiento y orientación de los estudiantes, a través de diversos programas de becas, préstamos, asistencia e investigación de la disponibilidad de los recursos humanos por distintos medios y actividades.

La magnitud de la tarea de la institución se puede apreciar en los 21,841 becas(1), sin incluir las comunitarias; y los 10,839 préstamos(2), que ha otorgado desde 1965 hasta 1974. En lo

---

(1) I.F.A.R.H.U., Becas Concedidas Según Clase, p. 15.

(2) I.F.R.H.R.U., Préstamos Concedidos y Monto Total, p. 9.

que respecta a la orientación se ha organizado el Plan de Becarios I.F.A.R.H.U. en Acción (B.I.A.S.), que tiene como objetivo crear conciencia sobre la selección de carreras atendiendo diversos aspectos, entre los que se incluyen la vocación, las oportunidades en el mercado de trabajo y la oferta de educación existente en el país y en el exterior. Producto de esos programas y de la labor de investigación en que se empeña la institución es el listado de carreras prioritarias que ha elaborado.

Por otra parte, se ha creado un Directorio o Registro de Profesionales de nivel superior que funciona como un instrumento de medición de la magnitud de los recursos humanos de dicho nivel (1). En todos estos programas y actividades se sigue el criterio de mejor utilización de los recursos existentes y la formación de los que son especialmente necesarios de acuerdo con la capacidad de la institución y la demanda real dentro del Plan de Desarrollo.

La demanda de educación proyectada a 1980, según las estrategias económicas, está en función de los nuevos empleos u oferta de trabajo; las estimaciones indican que para ese año se generarán 134,000 puestos; pero que en atención a los retiros de personal de la fuerza de trabajo por razones diversas, el ingreso real ha de ascender a 173,700 efectivos, que debe formar el sistema educativo en el lapso de 1976 a 1980.(2)

---

(1) I.F.A.R.H.U., Registro de Recursos, p. 6.

(2) Ministerio de Planificación, Programa de las Naciones Unidas. O.I.T., Los Recursos Humanos y el Empleo, p. 24.

Los requerimientos indican la formación de 9,930 profesionales de nivel superior, 8,360 de nivel medio, 19,130 en el sector comercial, 26,500 vocacional, 27,070 de primer ciclo de media y 72,840 de nivel primario. Se revela que las mayores demandas estarán en los intermedios con preparación técnico profesional, que conseqüente con el énfasis que se tiene que hacer en tal nivel de educación para cubrir las exigencias que se le harán. La situación así planteada también revela el tipo de empleos que se crearán dentro de los proyectos agroindustriales, que se localizan en las áreas rurales, de acuerdo con la política de descentralización y de desarrollo rural integrado.

La oferta educativa en 1980, según las mismas estimaciones, será de 117,800 personas formadas en los distintos niveles, con lo que el déficit de recursos humanos calificados y semicalificados se prevee en un número considerable; más aún, si se contempla que no todos los que egresen de los distintos niveles del sistema educativo se incorporarán al mercado de trabajo; los cálculos indican que sólo el 61.04% ingresará a la fuerza de trabajo por primera vez entre 1974 y 1980, el resto estará trabajando al momento de graduarse, continuará estudiando... u otras cosas.(1)

En el cuadro No. 11 se puede observar, en su conjunto, el déficit de la mano de obra calificada según grupo de ocupación,

---

(1) Carlos Núñez González, Proyección y Análisis de los Recursos Humanos y su incidencia en la Educación Universitaria, p. 101

que en un sentido representa una posibilidad de nuevas opciones educativas para la población escolar bien orientada hacia la selección de nuevas y diversas carreras, que el sistema educativo comienza a proveer.

## CUADRO No. 11

## DEFICIT DE MANO DE OBRA CALIFICADA, SEGUN GRUPO DE OCUPACION AÑOS: 1974-1980

GRUPO DE OCUPACION	Número	%
Profesionales. Técnicos y afines.	140(*)	0.1
Gerente, administradores y funcionarios de categoría directiva.	2830	2.8
Empleados de Oficina y afines	2830	2.8
Vendedores y afines	5460	5.4
Agricultores, ganaderos, pescadores, madereros y afines	9100	9.0
Mineros, canteros y afines	16830	16.5
Conductores de medios de transporte	510	0.5
Artesanos, operarios en hilandería, carpintería, construcción, mecánicas y artes gráficas	6530	6.4
Otros artesanos y operarios	12260	12.0
Obreros y jornaleros	7310	7.2
Trabajadores de servicios personales	9960	9.8
Otros trabajadores	31860	31.3
T O T A L	-1010	-1.0
	101860	100.0

Fuente: Los Recursos Humanos y el empleo.

(\*) El déficit de este grupo profesional sin considerar los profesores alcanza un total de 4,040. Dado que se detecta superávit en los profesores la cifra de balance en 410.

El déficit de mano de obra calificada que se estima en el período 1974-1980 es el resultado de un arrastre de años anteriores y del reconocimiento que se hace acerca de la dificultad de superar ciertos hábitos y preferencias por determinadas carreras en detrimento de otras con menos consideración social; pero también es un indicador de cierto grado de incapacidad del sistema

educativo para formar el total de los recursos que le son demandados, lo que tiene relación directa con la situación económica difícil que ha enfrentado en los últimos años.

La posibilidad que tenga el sistema educativo para superar el déficit anunciado dependerá entonces, no sólo de su capacidad o eficacia interna; sino también, en gran medida del apoyo real y efectivo que le ofrezcan, dentro de un criterio interdisciplinario el sistema económico, político y social, como parte de la relación o eficacia interno-externa en que se mueve la acción general de educación al integrarse e interactuar con ellos. En este sentido se ha de concretar con mayor firmeza la política de racionalización y utilización de los recursos a fin de extraer de ellos más dividendos.

La problemática del actual modelo de crecimiento económico en que se empeña la administración puede radicar en la ubicación de metas un tanto elevadas en relación con la capacidad económica y educativa, por lo que la estimación deficitaria se hace mayor. Sin embargo, en su intento de integrarse al proceso de desarrollo económico, el sistema educativo asume el comportamiento de modificar su estructura interna como estrategias o políticas que se están aplicando en favor de ese objetivo desarrollista que se ha expuesto en el segundo capítulo. La modificación de las estructuras educativas tomadas como estrategias están sintetizadas en la reforma y expansión del sistema, que se adelanta desde 1970 en un proceso continuado.

### 3.5 Reformas y estrategias del sistema educativo para el desarrollo económico.

La Reforma Educativa, considerada como estrategia global, va orientada a dar respuestas a la problemática socioeconómica y cultural que se ha planteado en los capítulos previos. De allí que interesen las formas como se modifican las estructuras educativas para adecuar su comportamiento a las demandas provenientes del ambiente en que le corresponde actuar así como de los intereses públicos, valores sociales y necesidades humanas.

Es imperativo para el sistema responder en términos de la problemática ocupacional, cuyos cuadros tienen que ser formados, capacitados o instrumentados a corto, mediano y largo plazo a fin de incorporarse a la fuerza de trabajo en condiciones tales que, garanticen la eficiencia del hombre como medio de su propia superación y del país.

La expansión-transformación, que abarca una serie de políticas o estrategias menores o consecuentes, como la creación del Programa de Desarrollo Educativo Integrado, implantación de la Educación Básica General, reorientación de la Educación Medio Técnico-Profesional, la Capacitación Extraordinaria y Básica Laboral, modificación al currículum, y programas, innovaciones administrativas, la formación y capacitación del docente, la acción presupuestaria y otros, son parte de las formas como el sistema tiende a adecuarse a las exigencias del desarrollo al compatibilizar fines, objetivos y metas, favorecer la personalidad creadora y

crítica del panameño, desarrollar el sistema de educación democrática, hacer del sistema un elemento infraestructural de transformación económica y sociocultural.

La expansión-transformación responde a la necesidad de hacer el mejor uso de los recursos naturales, incrementar la capacitación de la mano de obra en todo el país, incorporar a la actividad productiva la mayor parte de la población rural y su participación de los beneficios de la distribución presupuestaria. Por otra parte la democratización o universalización del servicio, con miras a ampliar la oferta, facilidades de ingreso y diversificar las opciones, cobra vigencia.

Dentro de este contexto, la reforma educativa se refiere a dos sistemas complementarios que tratan de cubrir las necesidades educacionales de la sociedad panameña, especialmente dentro de un criterio de educación permanente. En esta forma surgen el Sistema Regular o Escolarizado y el no Regular.

### 3.5.1 El sistema regular o escolarizado de educación.

El Sistema Regular es el que ofrece la educación sistemática o formal a cargo de los docentes en los distintos estadios de la estructura educativa reformada. Incluye la Educación Básica General y la Media Técnica-Profesional, a lo que se agrega el nivel superior.

### 3.5.1.1. La Educación Básica General.

La creación, implementación y funcionamiento de la Educación Básica General, dentro de la expansión-transformación, es una de las formas iniciales de la estrategia educativa para adecuar su estructura interna y académica a las necesidades del desarrollo económico del país. Por una parte, se concretiza la gratuidad y obligatoriedad, que transcurre de los seis a los quince años de edad con una escolaridad de nueve años consecutivos dispuestos en tres ciclos: inicial, intermedio y final o "Ciclo Básico", tal como puede en el gráfico No. 4, donde se especifican los aspectos en que se hace énfasis dentro de cada nivel.

Se observa que este nivel de educación tiene salidas al mercado de trabajo, a la capacitación especial o extraordinaria en caso de que los estudiantes no puedan continuar en el nivel medio técnico-profesional. Esta circunstancia es válida para el criterio de diversificación de las opciones que se ofrece a la población estudiantil, que se prepara a fin de incorporarse a la fuerza de trabajo.

La Educación Básica General además de ofrecer un tronco común humanístico y científico a los estudiantes de todo el país, matriculados en dicho nivel, tiene la función de atender la demanda que se le hagan, de proporcionar en cantidad y calidad al sistema económico, los trabajadores sin calificación, los semi-calificados y algunos calificados, que son los del ciclo básico o nivel

# EDUCACION BASICA GENERAL

EDUCACION MEDIO TECNICO - PROFESIONAL

ESCOLARIDAD GRATUITA Y OBLIGATORIA

15	9
14	8
13	7
12	6
11	5
10	4
9	3
8	2
6-7	1

EDAD | GRADO

BASICO O FINAL

VII - VIII - IX

Apoyo a su acceso y construcción de conocimiento, destrezas, modos de pensar y de actuar en forma creadora y crítica.

INTERMEDIO

III - IV - V - VI

Apoyo en la acción por apropiarse los instrumentos del conocimiento sistemático de manera creadora y crítica.

INICIAL

I - II

Impulso a la maduración y desarrollo

MERCADO DE TRABAJO

CAPACIT. ESP. O EXTRAORDINARIA

EDUCACION PARVULARIA

terminal. En esta forma se observa su relación con el aspecto de la estructura ocupacional que se observa en el gráfico No. 5.

Lo expuesto hace alusión al hecho de que cuando los sistemas económicos y educativos están interrelacionados y participan de la acción de desarrollo económico, el primero establece metas al segundo en términos del personal calificado que requiere para operar con éxito.

La Educación Básica General tiene como fin, dentro de los planteamientos educativos y su adecuación a los requerimientos económicos, la formación integral del estudiante vinculado a la cultura general, a la racionalidad, al dominio de los métodos, procedimientos y actividades relacionadas con el trabajo, el estudio y la tecnología como una forma de crear hábitos de producción, liberación del paternalismo, utilización de sus recursos intelectuales, naturales o materiales para dar solución a los problemas personales, familiares, comunales y del país en concepto de los bienes y servicios que se necesiten en cualquiera de las regiones donde se encuentre.

La racionalidad en el uso y producción de recursos para aumentar los bienes básicos, sobre todo en las áreas rurales, donde el desequilibrio de desarrollo, de ingresos, de distribución del presupuesto, de obras de infraestructura humana, física y de producción se han hecho patente en el desplazamiento de la población, hacia las urbes, en analfabetismo acentuado, en deserción y fracaso

tos escolares, en las enfermedades y desnutrición; se convierte en tema principal en la enseñanza y metodología de la básica General en sus diversos ciclos.

En atención a la situación económica de las áreas más apartadas y a la carencia de oportunidades, con el objeto de reducir paulatinamente la migración, de incrementar la producción, de impulsar la participación comunal en la solución de sus propios problemas con base a los recursos que puedan producir y aprovechar en el ambiente, se ha iniciado la instalación de los centros educativos a partir de los lugares más necesitados de esa gestión automotivadora.

El Ministerio de Educación ha creado, dentro de este complejo, el Programa Educativo integrado para orientar la actividad de los centros de la Básica General, que funciona como un núcleo de desarrollo rural integrado en donde la comunidad entera tiene obligaciones y derecho a participar, en forma oportuna y decidida, a través de muchas maneras.(1)

Los núcleos de desarrollo educativo integrado, forma que adoptan los centros de la General Básica en el campo, funcionan como un circuito que posee una escuela central completa hasta el ciclo básico o final y otras escuelas satélites que lo nutren de estudiantes. En este sentido se atiende a la política de nucleariza-

---

(1) Ministerio de Educación, ¿Qué es un núcleo de Desarrollo Educativo? p.° 16.

ción, desarrollo rural integral; además, se facilita la asistencia técnica, sanitaria, financiera, educativa, que incluye la alfabetización, la educación básica laboral, capacitación especial, técnica de producción y aprovechamiento de los recursos como el suelo, utilización de insumos (abonos, maquinarias), organización de proyectos escolares y comunales, formas de mercadeo, precios y beneficios de instituciones como la Reforma Agraria, el Código del Trabajo, Banco de desarrollo Agropecuario y otras estructuras básicas del sistema económico.

Dentro del criterio integrador que se ha expuesto, operan los ciclos básicos, centros educativos integrados o educación básica General, como suele ser denominado este complejo educativo, con una estructura curricular que abarca tres áreas la humanística, científica y la tecnológica. Las dos primeras constituyen un tronco común para todo el país; mientras que la última define la flexibilidad que se relaciona con las características regionales. El área tecnológica se aplica a los aspectos industriales, que se asigna a las urbes, también a los agropecuarios propios de las regiones campesinas.

La adecuación, flexibilidad y diversificación que se imprime a los ciclos básicos se observa en las actividades artesanales, pesca, turísticas, comerciales, industriales, agropecuarias que dan, a los centros de desarrollo educativo integrado existentes, las características de escuelas granjas o de producción como en

Soloy, Macano, en Chiriquí; Pixbae y otras en Veraguas.

Las circunstancias anteriores explican el por qué los 67 ci clos básicos que operaban en 1974 eran de carácter agropecuario, respondiendo a su ubicación en el área rural. La transformación se inició en el campo y se espera que para 1983 ya se haya comple tado el proceso en todo el país.

Los 67 ciclos básicos de 1974 atendidos por 1,115 maestros con una matrícula de 29,791 alumnos habían puesto a producir 1,264 hectáreas de terrenos escolares. En esta forma se observa la metodología de enseñanza en el trabajo productivo y la concepción de comunidad-escuela como unidad en donde participan todas las en tidades gubernamentales y empresas privadas dentro del principio interdisciplinario en que economía y educación desempeñan un importante papel.

La transformación de la escuela primaria tradicional en la Básica General se realiza en dos sentidos. En primer lugar a la primaria de seis grados se le han agregado el séptimo, octavo y noveno grados. Por su parte, el primer ciclo de la secundaria tra dicional, que son los tres primeros años, se convierte a partir del séptimo grado, así desaparece dicho primer ciclo y se conjuga con la Básica General en su ciclo final.

#### 3.5.1.2 La Educación Media Técnica-Profesional.

La necesidad de técnicos de nivel medio para los programas

de desarrollo, las expectativas de la población por lograr mejores salarios, las posibilidades de nuevos empleos, los progresos tecnológicos, el avance de las ciencias y del conocimiento, la división del trabajo que inciden directa e indirectamente en la urgencia de adecuar las estructuras educativas a la problemática que se percibe en la estructura ocupacional, dentro de la que se mueve la fuerza de trabajo y la población estudiantil que se prepara, son elementos básicos que exigen la transformación de la escuela y enseñanza media.

El Nivel Medio Técnico Profesional atiende la población escolar de 15 a 18 años de edad y desde el punto de vista curricular enfatiza en los contenidos técnicos profesionales sin descuidar los contenidos humanísticos que se refuerzan.

La relación de la educación media reformada con la estructura ocupacional se observa tanto en la formación de los técnicos de nivel medio inferior y superior tal como se puede observar en el gráfico No. 5, como en la diversificación de estudios u opciones a que pueden aspirar los estudiantes de este nivel.

La diversidad en las opciones que ofrecé la media reformada es mucho más amplia que la tradicional; además se corresponde con los distintos sectores de producción. De esta forma, en el sector primario de la producción hay oportunidades en dos tipos de bachilleratos, el de Ciencias y Tecnología Agropecuaria, que gradúa el técnico agropecuario de nivel medio y, el Bachillerato en Ciencias

## GRAFICO No. 5

## ESTRUCTURA OCUPACIONAL GENERALIZADA

(Con referencia a las Recomendaciones 12 C/26 UNESCO y 116 OIT)

CUADROS SUPERIORES	DOCTORADO	Personas que realizan trabajos para los cuales se requiere una formación superior, universitaria o equivalente, entre los cuales podemos englobar actividades de <u>Investigación, Desarrollo, Organización, Planeamiento y Producción.</u>
	MAESTRIA	
	LICENCIATURA	
CUADROS MEDIOS	TECNICOS DE NIVEL SUPERIOR	Personas que trabajan en ocupaciones que requieren una preparación científica y tecnológica intermedia entre los cuadros de acción directa y la de los cuadros superiores. Las ocupaciones pueden ser: La Inspección y Conservación, La Inspección de la Producción, Los Detalles de la Ejecución y <u>esencialmente la colaboración con los cuadros superiores</u> en las tareas de investigación, organización, desarrollo y planeamiento.
	TECNICOS DE NIVEL MEDIO	
ACCION DIRECTA	TRABAJADORES CALIFICADOS	Personas que han cursado una enseñanza básica y recibido formación general (teórico-práctico) para el ejercicio de una profesión u oficio en una determinada esfera.
	TRABAJADORES SEMI-CALIFICADOS	Personas que han recibido una capacitación para ejercitarse en determinados puestos de trabajo sin llegar a cubrir la mayor parte de los relacionados con una profesión.
	TRABAJADORES SIN CALIFICACION	Personas que no poseen ninguna capacitación específica para desempeñarse en un puesto de trabajo, sin considerar su nivel de escolaridad.

y Tecnología Marítima que forma el Técnico Marítimo de Nivel Medio.

En lo que al sector secundario se refiere, se ofrece un Bachillerato en Ciencias y Tecnología Industrial, donde hay diversas opciones como: Técnico Industrial de nivel medio en Construcción, en Metal Mecánica, en Electricidad y Electrónica, en Electro Mecánica, en Mecánica-Motores y el Técnico en Química.(1)

En el Sector terciario se ofrece el Bachillerato en Ciencias y Tecnología en administración que gradúa el técnico en Administración de Empresas dentro de la formación administrativa. También se ofrece la formación en Promoción y Comunicación Social en el Bachillerato de ese mismo nombre que gradúa el Técnico en Comunicación Social.

En el nivel Medio Técnico Profesional también se está ofreciendo otro tipo de bachillerato sin calificación profesional, formación de trabajadores calificados con once o doce años de estudios, egresados con el título de peritos; y una nueva experiencia con un Bachillerato en Ciencias con instrumentación Tecnológica, que les permite un nivel de capacitación para participar en el mercado de trabajo como asistentes o ayudante en distintas ramas industriales, si no pueden continuar estudios superiores.

Los bachilleratos en Ciencias, Letras y Letras y Ciencias

---

(1) Ministerio de Educación, Educación Media Técnica Profesional, p. 33.

continúan siendo ofrecidos con miras a seguir carreras universitarias; igualmente ocurre con la formación de maestros, que experimentará las innovaciones que sean necesarias de acuerdo con los nuevos perfiles del educador que se requiere en el proceso de reforma de la educación, que mira hacia el trabajo y la producción.

Como se aprecia, hay diversos niveles de formación e instrumentación en la media técnica-profesional así como una distribución más justa de los centros educativos de este tipo en el país. Hay centros vocacionales en Cativá - Colón, en Azuero - Los Santos, en Chorrera - Panamá, y los nuevos centros Profesionales y Técnicos, diurnos y nocturnos, en Veraguas y Chiriquí, que si bien sólo están formando trabajadores calificados, en el futuro tendrán la misión de ofrecer la formación especial para la cual fueron creados, que es la de formar técnicos de nivel medio, que en la actualidad sólo están brindando el Colegio oficial "Instituto de Artes y Oficios Melchor Lasso de la Vega" y el colegio privado católico "Instituto Técnico Don Bosco", ambos de gran trayectoria en la rama vocacional.

La educación agropecuaria cuenta con el Instituto Nacional de Agricultura Augusto Samuel Boyd, en Divisa, que gradúa Técnicos Agropecuarios en términos de los objetivos con que fue creado. Este colegio está a cargo del Ministerio de Trabajo que lo provee, subvenciona y orienta en función de la política educativa nacional.

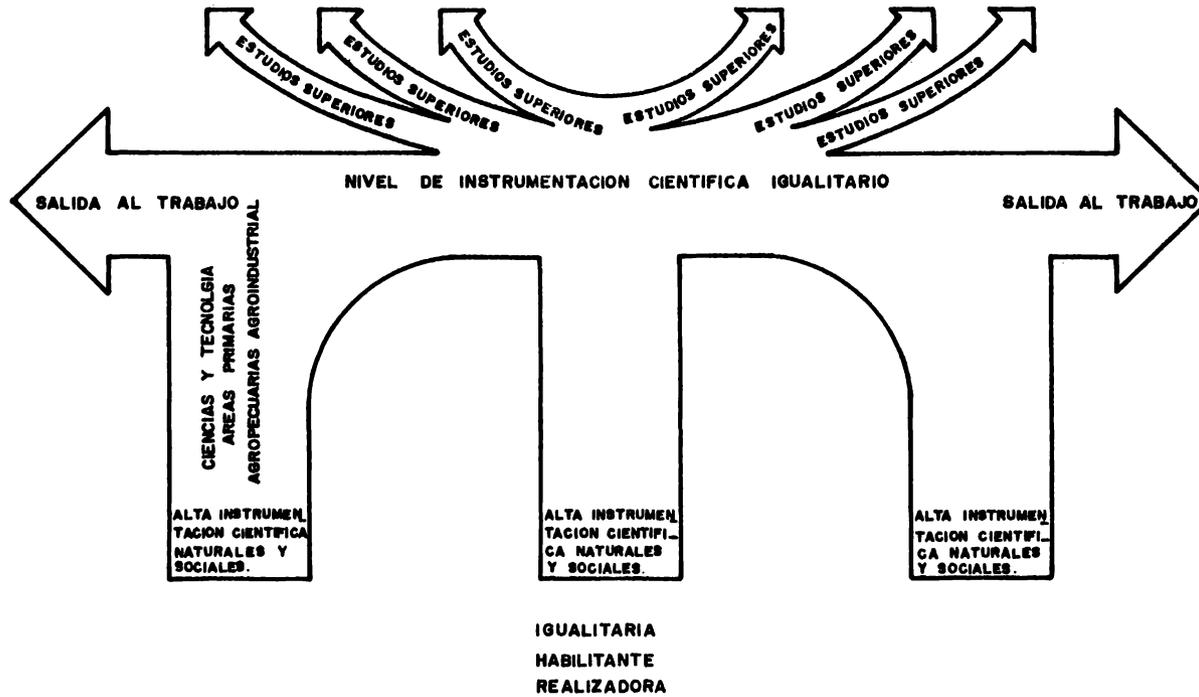
En atención a la habilitación de personal con niveles de formación media, el Ministerio de Salud está ofreciendo cursos para capacitar enfermeras que se puedan incorporar al servicio inmediato.

La educación Media Técnica Profesional ve con un amplio desarrollo humano en la cultura y en las técnicas de la producción en el trabajo, lo que puede ser observado en el gráfico No. 6 sobre los objetivos, instrumentación y salidas al mercado de trabajo o a los estudios superiores donde tienen opciones y oportunidades diversas, dadas las características de la formación media recibida.

La formación técnico-profesional requiere de la colaboración de la industria y otras empresas privadas para la tarea de la práctica profesional de los estudiantes graduados en este nivel; de allí que el sistema educativo mantiene una estrecha relación con el sector privado, que también ha creado instituciones educativas para atender las demandas de personal calificado que plantean los sectores industriales y comerciales, actividad que ya se ha extendido a todas las provincias del país.

La estrategia que representa la educación media técnica-profesional, que proyecta a su vez crear los centros profesionales en las comunidades donde haya un programa o proyecto de desarrollo, o de explotación de los recursos del medio, responde a la política de desarrollo y regionalización, al fomento de la riqueza

# OBJETIVOS DEL SISTEMA EDUCACION MEDIA REFORMADO



nacional, a la eliminación de la pobreza, a la reducción de la migración hacia la metrópoli, a la ampliación de la oferta así como a la diversificación de las opciones educativas para mejorar la calidad de la mano de obra.

La necesidad de formación del personal que se demanda, no solamente hace relación a los cuadros de acción directa, en ello se incluye al personal docente que ha estado a cargo de cinco normales hasta el presente año: Panamá, Colón, Los Santos, Veraguas y Chiriquí; pero de acuerdo a la nueva estrategia la misma estará orientada por un Centro de Formación en Santiago de Veraguas(1), en el área central del país donde ha funcionado el primer gran centro normalista por más de treinta años.

La nueva política de desarrollo económico exige un nuevo docente que promueva la acción educativa en función de los principios, objetivos y metas propuestas; de allí que sea misión del centro de formación docente la capacitación en distintas etapas, la formación de nuevas unidades con actividades de investigación y experimentación educativa, producción de materiales y otros recursos didácticos dentro de programas y labores en los sectores agropecuarios, industrial y del hogar, siempre vinculados a la enseñanza, la economía y a la sociedad.

Con base al espíritu de integración e interdisciplinario, la

---

(1) Ministerio de Educación, Síntesis del Taller Interdisciplinario para la Instrumentación, ... p. 66.

Universidad de Panamá en algunos de sus Centros Regionales como el de Santiago en Veraguas y el de David, en la provincia de Chiriquí, ha iniciado la formación del docente para la enseñanza en los Ciclos Básicos (7o., 8o., y 9o.) de la General Básica y para los Institutos Profesionales y Técnicos del nivel medio(1); así se trata de mantener un alto nivel en el profesional de la enseñanza que garantice la formación y capacitación de los recursos humanos, que se están demandando para el desarrollo nacional.

El hecho de dejar un solo centro de formación del docente conlleva la transformación de las escuelas normales restantes en bachilleratos diversificados de acuerdo con las características y recursos del ambiente o región. La normal Rufo Garay de la ciudad portuaria de Colón, en un bachillerato para asuntos marinos; la normal Segundo de Villarreal de los Santos -región agrícola -tendrá un carácter agroindustrial; el instituto Normal de David -Chiriquí- y la Normal Rubiano de la capital, han de ser igualmente transformados en los próximos años siguiendo el mismo criterio de regionalización con un fondo humanístico general.

En atención al principio de enseñanza para el trabajo productivo, los criterios pedagógicos enfatizan la vinculación del aprendizaje con la realidad productiva en todos los niveles, como se ha podido apreciar. De esa manera en el nivel medio técnico pro

---

(1) Universidad de Panamá, Centro Regional de David, Boletín de Matrícula Segundo Semestre, 1976, p. 3.

fesional se plantean tres alternativas dentro de la concepción de un currículum con fijaciones precisas y flexibles en torno a los equipos, edificios, organización de labores de orden no académico.

Una de las alternativas se refiere a las escuelas-fábricas de producción que es una modalidad en este nivel; otra de las posibilidades es la de incorporar al educando a actividades productivas en la empresa privada con control pedagógico. Esta actividad se ha venido realizando únicamente en el año final en que los estudiantes desarrollan sus prácticas en pocos meses. La tercera alternativa indica la práctica en talleres de simulación combinados con actividades de mantenimiento de equipos, transporte, seguridad y edificios en el mismo plantel. Esta alternativa tiene la virtud de hacer uso de los principios pedagógicos activos, de emplear los recursos humanos disponibles y abaratar los costos de mantenimiento. Por otra parte, se crea sentido de responsabilidad, cooperación y participación.

Las escuelas fábricas de producción de nivel medio son proyectados con el fin de servir como centros mixtos pedagógicos-productivos, en los cuales el currículum está orientado a la producción de bienes o servicios para ser ofrecidos a la venta. Además el currículum conlleva funciones dirigidas al mantenimiento de la planta física, equipo y mobiliario. En esta forma se hace patente la vinculación de la enseñanza con la realidad productiva, principio que se aplica a todas las modalidades educativas de acuerdo con los sectores económicos y regionales.

En una u otra forma, la aplicación de estos conceptos curriculares, implica la necesidad de asignaciones presupuestarias para su implementación completa y la vez, el uso racional del equipo y materiales existentes a objeto de no abultar los costos. En todo caso, la formación así planteada en el nivel medio representa una salida a la problemática de diversificación y educación para el trabajo productivo como principio económico fundamental en que se correlacionan la educación y la economía.

#### 3.5.1.3 Educación Superior.

La reforma educativa que se está realizando en Panamá alcanza también a los niveles superiores de la pirámide educativa, sobre todo, cuando es a este nivel de enseñanza donde más se justifica y se puede esperar una verdadera diversificación en la formación tecnológica, científica y orientadora dentro de la estructura ocupacional, que recibe de allí los cuadros directivos superiores.

Los estudios profesionales de especialización significan una de las más altas aspiraciones para gran cantidad de la población estudiantil, por los efectos multiplicadores que ello produce, en términos económicos y sociales y por las opciones que se aumentan y se diversifican. De la misma forma el Estado, en su política de desarrollo le conviene contar con más técnicos en las diversas carreras. Ello implica mayor capacidad de asimilación, de producción e iniciativa.

La diversificación universitaria adquiere relieves prominentes con la creación del Instituto Politécnico en 1975 como una derivación de la facultad de Ingeniería. En este centro educativo de nivel superior se forman los técnicos que se incorporan rápidamente al mercado de trabajo con una calificación superior a la media e inferior a la de ingeniero; pero pueden desempeñarse en los cuadros superiores de la estructura ocupacional. Los técnicos agrícolas, electricistas en construcción de instalaciones agropecuarias, dibujantes y otros, egresan del Politécnico en carreras de dos o tres años.

La Universidad de Panamá, que funciona desde 1935, se ha extendido a cinco provincias del interior del país con una diversidad de carreras que supera a las ofertas anteriores, destinadas principalmente a los estudios pedagógicos. Al aumento de carreras se ha agregado las del Politécnico, lo que además de significar una real diversificación, constituye una nueva oportunidad para la población del interior que no podía viajar a la capital en su afán de continuar estudios superiores.

En el cuadro No. 12 se puede apreciar la matrícula del politécnico por facultad y sexo, tanto en ciudad universitaria como en los centros regionales durante el año 1974.

Se puede observar que, en muchos casos, el porcentaje de las mujeres que estudian es mayor que el de los hombres, dependiendo de las carreras y otros fenómenos; pero es una demostración evidente de la ampliación de oportunidades, del deseo que tienen de edu-

MATRICULA EN EL INSTITUTO POLITECNICO, POR ESCUELA  
SEXO Y TURNO: PRIMER SEMESTRE, AÑO ACADEMICO 1976,

Escuela	Total	Sexo		Turno	
		Hombres	Mujeres	Diurno	Nocturno
<b>TOTAL.....</b>	<b>2,392</b>	<b>2,082</b>	<b>310</b>	<b>1,162</b>	<b>1,230</b>
Ingeniería I año.....	402	353	49	392	10
Ingeniería Civil.....	358	309	49	325	33
Ingeniería Eléctrica.....	2	2	0	2	0
Ingeniería Electro-Mecánica	123	122	1	108	15
Ingeniería Geológica.....	1	1	0	1	0
Ingeniería Industrial.....	115	93	22	109	6
Ingeniería Mecánica Indus- trial.....	26	23	3	23	3
Ingeniería de Sistemas....	2	2	0	2	0
Ingeniería no especificada	10	7	3	5	5
Técnico en Ingeniería con especialización en:	<b>1,353</b>	<b>1,170</b>	<b>183</b>	<b>195</b>	<b>1,158</b>
Análisis de Sistemas....	31	25	6	1	30
Artes Industriales.....	8	8	0	0	8
Carretera.....	2	2	0	1	1
Dibujo.....	54	47	7	30	24
Edificaciones.....	179	173	6	17	162
Electricidad.....	141	140	1	18	123
Electrónica.....	188	184	4	17	171
Geología.....	43	40	3	1	42
Materiales.....	4	4	0	0	4
Mecánica Industrial....	131	127	4	10	121
Programación.....	361	223	138	76	285
Tecnología Industrial..	70	63	7	3	67
Topografía.....	91	84	7	14	77
No especificada.....	50	50	0	7	43

Fuente: Universidad de Panamá Boletín No. 5.

-carse y participar en las actividades económicas con mejores instrumentos en la competencia de empleos, en un mercado pequeño como el de Panamá. La diversificación no sólo es para las mujeres, los hombres obtienen muchas oportunidades de estudios.

Una nueva respuesta en relación a la política de diversificación que tiene implicaciones educativas y económicas es la idea de instaurar, los estudios de post-grado, que a la par de abaratar los estudios en el propio país, evita la fuga de cerebros, toda vez que muchos de los estudiantes que van al exterior se quedan, con la consiguiente pérdida de recursos para el país; por otra parte ello significa nuevas opciones para seleccionar carreras.

En atención de la política de regionalización establecida en el plan de desarrollo nacional, la Universidad de Panamá tiene la autorización de trasladar la Facultad Agronomía a la provincia de Chiriquí, una de las más prósperas desde el punto de vista agropecuario. Algunas resistencias generales han retardado la concreción de la medida, una de ellas es la costumbre centralista de los bienes y servicios.

En su función de docencia, investigación y proyección social la Universidad ha iniciado "un conjunto de carreras cortas en los centros regionales del interior"(1) además de las 47 carreras completas y 22 intermedias que ha ofrecido en 1975, como parte de la ampliación de opciones, facilidades de ingresos toda vez que de

---

(1) Universidad de Panamá, Memoria 1976, p. 3

B/. 40.00 que era la matrícula antes de 1970, se ha reducido a B/. 20.00. Esa medida influyó para que una matrícula de 20,769 es tudiantes que había en 1974 haya crecido a 29,118 en 1976.(1)

El presupuesto de gastos de la Universidad como asignación del gobierno central ascendió a B/. 11,410,000.00 que, en términos relativos es el 3.4% del presupuesto nacional(2) suma que, unida a otros ingresos, posibilita el desarrollo de las funciones universitarias aunque con limitaciones.

En el nivel superior de enseñanza, se ha creado una nueva universidad en el sector particular, la Santa María la Antigua que también tiene extensiones en el interior del país y está influyendo en la calificación profesional de los recursos humanos.

Las modalidades adoptadas por la universidad expresan las formas en que se integra a la acción general, que procura el desarrollo económico e integral del país.

### 3.5.2 El Sistema no escolarizado.

El sistema no escolarizado de educación es parte de la expansión y estrategias dirigidas a favorecer la educación y capacitación de los miembros de la fuerza de trabajo como también a ofrecer atención a la infancia por conducto de las diversas formas que

---

(1) Universidad de Panamá, División Estadística, Boletín No. 5, p. 14.

(2) Contraloría General, Panamá en Cifras 1971-1975, p. 210.

adopta. Al efecto, el sistema no escolarizado incluye la educación parvularia, la capacitación laboral básica y la capacitación extraordinaria que son complemento de la red escolarizada.

### 3.5.2.1 Educación Parvularia.

La Educación parvularia constituye una nueva manera de adaptar el sistema educativo a las necesidades socioeconómicas de la población desde los primeros años de vida. Está dedicada a los pequeños de 0 a 6 años de edad atendiendo al desarrollo físico, social, emocional e intelectual de la personalidad del niño.

La Educación Parvularia cobra valor toda vez que, de acuerdo con los fundamentos de la misma :

"favorecer el diagnóstico a tiempo de la situación real del niño panameño, mediante el estudio científico del niño, de la infancia y de la sociedad con el propósito de encausar racionalmente los servicios que exige la educación".(1)

Los objetivos de la educación parvularia son muchos más amplios, científicos y sociales que los de la simple atención y cuidados que se le han venido ofreciendo en algunos centros tradicionales establecidos en distintas provincias del país.

Los jardines de infancia, que funcionan regularmente, las guarderías infantiles constituyen los centros típicos de ayuda y atención a la infancia que ahora se ven involucrados en la nueva

---

(1) Ministerio de Educación, Aspectos Generales de la Reforma, p. 27.

forma de educación parvularia, que está bajo la dirección del Instituto de la Familia.

El criterio de integración y aprovechamiento de todos los recursos humanos y materiales existentes, es el que se aplica a esta modalidad, que aún se encuentra en su etapa inicial. Al efecto, a su labor se vinculan todas las instituciones, ministerios, organismos, agencias que, en una u otra forma, tienen relación con la infancia. Los ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Bienestar Social, la Caja de Seguro Social, Cruz Roja Nacional, el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial (I.P.H.E.), los municipios, los representantes de corregimientos a la Asamblea Nacional y otras organizaciones.(1)

El nivel de Educación Parvularia se propone, no sólo educar o ayudar a los niños; sino a la familia por medio de programas Educación de la Familia y Educación Materno Infantil. La idea y propósito de este tipo de educación es de orientación, apoyo y asistencia, custodiar y readaptar socialmente a los niños abandonados, desamparados, que están en peligro moral o que manifiestan desajustes de conducta(2), conducirlos a una vida normal socialmente útil posteriormente.

El sentido económico que se le puede asignar a este nivel de enseñanza está centrado en la orientación familiar, en la planifi

---

(1) Ministerio de Educación, Política Educativa, p. 11.

(2) Ministerio de Educación, Aspectos Generales, ... p. 27.

ficación, en la previsión y racionalización de los recursos dentro de un principio multisectorial.

### 3.5.2.2 Capacitación Laboral Básica.

La necesidad de una fuerza laboral más capacitada, la naturaleza y composición de la población económicamente activa actual, los requerimientos y exigencias de los adelantos tecnológicos y conocimientos científicos, el reconocimiento de la influencia de la educación en la producción a través de la habilitación y capacitación, son elementos importantes para que el sistema educativo haya adoptado la conducta expansiva que incluye, como ya se ha visto en otra parte de este trabajo, la capacitación de los que trabajan en ocupaciones para la que no están realmente formados.

El nivel de enseñanza laboral está dirigida a la población de 15 años y más que permanece fuera del sistema educativo regular, especialmente los marginados que requieren los beneficios de la educación básica y la capacitación laboral en las distintas regiones del país.

Los objetivos de la capacitación laboral básica enfatizan en la educación para el trabajo, en la adquisición de destrezas para unirse a la fuerza de trabajo y los fundamentos científicos de la producción, planificación y organización que permite participar mejor instrumentado en las actividades generales de la economía.

El énfasis de este nivel está centrado en la capacitación para el trabajo dentro de las distintas esferas de la producción co-

lectiva, en los que se incluyen los proyectos agropecuarios, juntas, granjas comunales y cooperativas; en donde elevan su preparación técnica y profesional. En este sentido se ve la relación con los asentamientos campesinos, cooperativas, organizaciones campesinas estudiadas en el segundo capítulo; de la misma manera se hace patente la función de los núcleos o programas de desarrollo educativo integrado del sistema regular de enseñanza. Las políticas de regionalización económica y de aumento de la producción, son elementos económicos considerados en la educación laboral básica.

La estructura curricular es flexible y dinámica, se adecúa a la situación y necesidades de las personas. Por ello se establecen tres ciclos: Uno de alfabetización- práctica en el campo o talleres -otro intermedio para quienes ya leen, escriben y pueden optar por una semicalificación y un ciclo final para los que están en condiciones de asimilar programas intensivos de educación en Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Español, Matemáticas y en Tecnología con prácticas en talleres o centros de producción.(1)

Las implicaciones económicas de este tipo de educación no regular son de carácter directo e inmediato, toda vez que se ofrece a los jóvenes la instrumentación elemental para ingresar a la fuerza de trabajo más capacitados y con diversas opciones dentro de la estructura ocupacional. Al mismo tiempo algunos podrán continuar

---

(1) Ministerio de Educación, Síntesis General, Taller Interdisciplinario, p. 27.

estudios en otros niveles superiores de acuerdo con sus capacidades, motivaciones o intereses.

### 3.52.3 Capacitación Especial o Extraordinaria.

El nivel no regular de Capacitación Especial Extraordinaria está destinado a favorecer la incorporación de los adultos que no poseen calificación laboral; pero en un sentido diferente a la capacitación laboral básica. En la capacitación especial se considera un conjunto de capacitaciones técnicas, de servicio y tareas de acuerdo con las demandas del mercado de trabajo.

Los objetivos de la Capacitación Especial incluyen la incorporación de los que abandonaron el sistema educativo regular en cualquier nivel de la pirámide, a los que habiendo terminado alguno de los ciclos, no poseen capacitación laboral u ocupacional; por ello recibe a personas de cualquier nivel de escolaridad.

La superación del nivel de trabajador con nuevas técnicas, satisfacer las demandas de trabajadores calificados, motivar una educación permanente y el crecimiento personal y social, complementan los objetivos de la capacitación extraordinaria. En esta forma se atiende al problema de la escasez de personas calificadas, el desempleo y sub-empleo por falta de preparación y se refuerzan los cuadros de la estructura ocupacional.

La estructura curricular atiende las capacidades y condiciones de los que ingresan; se ofrece atención a través de distintas modalidades: "Concientización y habilitación técnica elemental,

cultura básica y calificación Técnica intermedia, cultura básica y capacitación especial".(1) Los programas son flexibles, pueden extenderse entre cuatro y catorce meses en razón de los niveles de capacitación que se tengan y a las habilidades personales. Como en todos los niveles, en éste se orienta la educación hacia los distintos sectores de la economía, en lo que se da una vez más la correlación entre ambos sistemas.

La Capacitación Laboral Básica y la Especial son orientadas e implantadas por el Ministerio de Educación y el de Trabajo y Bienestar en un afán de coordinación y racionalización de los recursos humanos y materiales existentes.

### 3.5.3 Servicio Nacional de Orientación.

La demanda educativa, así como la oferta, se amplía cada vez más; de allí que la nueva estrategia indica el ofrecimiento del Servicio Nacional de orientación, cuya actividad tiene que estar encaminada a servir, no sólo a los estudiantes dentro del aula sino a la misma comunidad.

La pauta orientadora del Sistema Nacional de Orientación está dada en la necesidad de investigar, conocer y atender las condiciones socioculturales y económicas donde se desenvuelve el panameño, ya sea de la ciudad o el campo; de esta manera la orienta

---

(1) Ministerio de Educación, Aspectos Generales de la Reforma, p. 35.

ción se ha de vincular a los problemas de la vivienda, la nutrición, enfermedades, el ingreso, hábitos o costumbres que permitan comprender la totalidad de las influencias que inciden en la personalidad del individuo.

Los objetivos principales del Servicio Nacional de Orientación incluyen: la divulgación de las diferentes modalidades de estudios y carreras prioritarias para orientar a los estudiantes y padres de familia hacia una selección profesional que responda a sus condiciones personales y a las necesidades del mercado nacional, desarrollar programas de orientación a padres, familia y comunidad, sobre todo los aspectos de la educación nacional.(1)

En función de la eficacia externa de la educación, de su importancia para el desarrollo humano y del país, de su vinculación a todos los problemas, sectores humanos y físicos del campo y de la ciudad, que se definen en términos de una acción interdisciplinaria e inclusiva, el servicio de orientación, no sólo tiene que actuar en torno a los problemas del estudiante en razón de aprendizaje y selección de carreras; sino que propicia la solución de los problemas de la "tenencia de la tierra, producción, vivienda, recreación, información, transporte, expresión del arte, salud, vestido".(2)

---

(1) Ministerio de Educación, Política educativa, p. 13

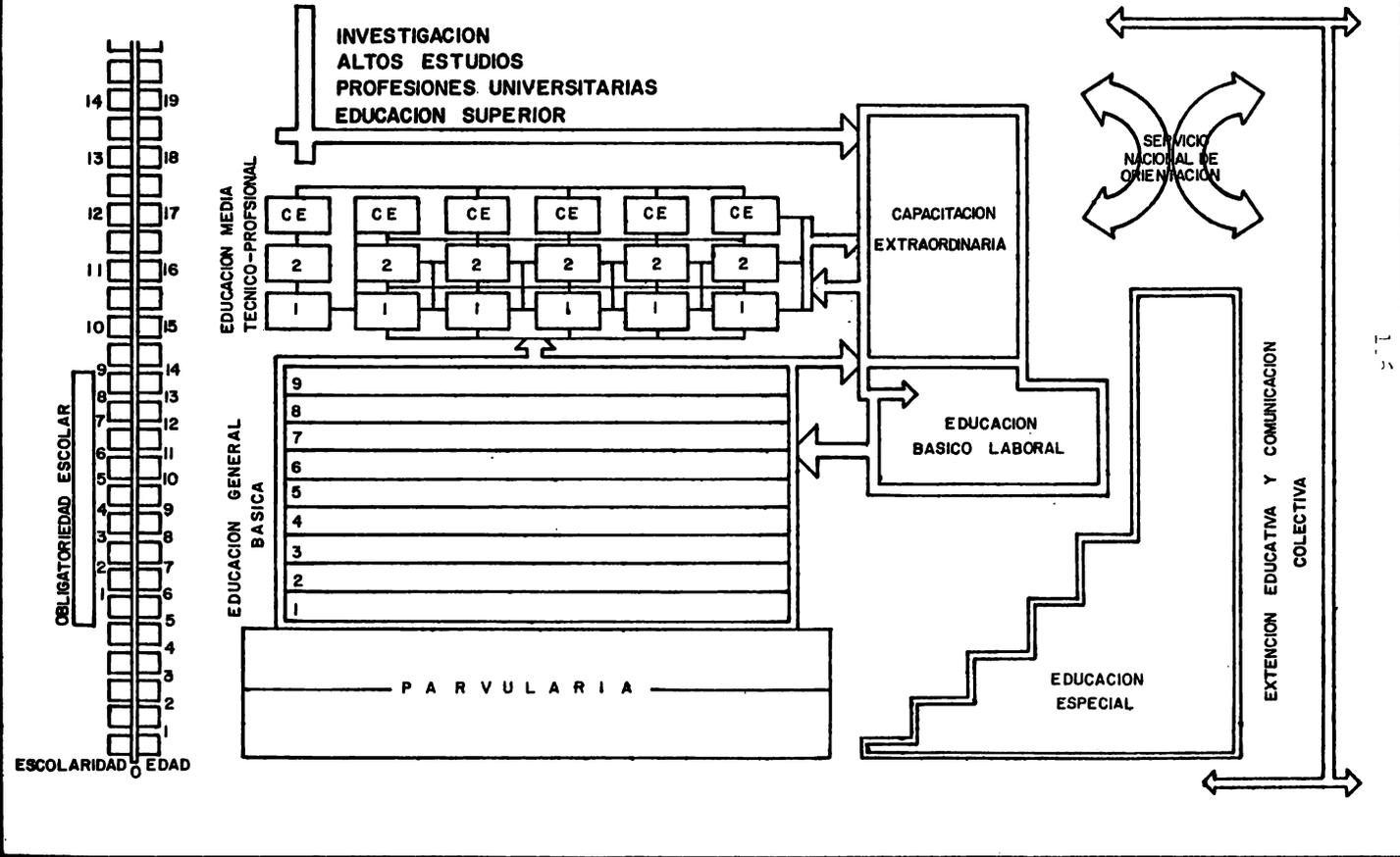
(2) Ministerio de Educación, Idem. p. 37.

En términos de esas relaciones se da la integración del Servicio Nacional de Orientación a la vida económica, social y cultural del país como respuestas a las necesidades de la comunidad. El Servicio de Orientación abarca todos los niveles del sistema regular o escolarizado y los del no regular como se puede apreciar en el gráfico No. 7, en el que se establece la forma en que se pasa de un nivel a otro en la estructura académica reformada, adecuada a la política nacional de desarrollo económico.

La reforma del sistema, como estrategia, no ha sido fácil de realizar, sobre todo, en la primera etapa que se refiere a la concreción teórico-política dentro de la cual se incluyen los aspectos económicos. La cautela por los cambios se da en muchos casos. La concepción de la tarea educativa como una actividad aislada, propia de las cuatro paredes del aula, sin mayor movilidad socioeconómica y política, cual ha sido la proyección de la escuela en el medio panameño, es parte de esa actitud. Por otra parte, es natural que esas aprehensiones surjan en todo proceso de cambio con motivo de los esquemas mentales establecidos y por las formas, muchas veces apresuradas, de promover las innovaciones para lo que no se está preparado.

Las nuevas políticas que se están aplicando en orden a adecuar las estructuras educativas a las del desarrollo económica, avanza en relación a las condiciones económicas del país; pero con la determinación firme de lograr las metas propuestas.

# PROSPECTIVA DE LA EDUCACION PANAMEÑA



#### 3.5. 4 Otros elementos de estrategia.

La reforma de la educación incluye lo académico y lo administrativo en función de la política de racionalización de los gastos y aprovechamiento de los recursos. Los cambios en la estructura administrativa corresponden a esa dinámica en que se manifiesta el sentido integral y correlativo de todas las estructuras y los roles que desempeñan los actores que las integran. De allí que se hayan producido algunas modificaciones en el aspecto administrativo.

La primera conducta de cambio llevada a la realidad fue la supresión del Vice ministerio Administrativo y Financiero, cuyas funciones son desempeñadas por la Dirección Nacional de Administración y Finanzas en sus distintos departamentos. A la Dirección de Planeamiento se le adicionó la Reforma Educativa, la Dirección General de Educación ha dado paso a la Dirección Nacional de Enseñanza que incluye la Dirección General de Educación Básica General, en lugar de la tradicional Dirección de Primaria. Por otra parte, se ha creado la Dirección Nacional de Técnicas Docentes y Extensión Cultural que realiza algunas de las funciones de la antigua Dirección General de Educación.

Los principales cambios realizados tienen el objeto de dinamizar y adecuar la estructura ministerial a las instancias económicas y desarrollistas del país, entre éstas se adiciona la descentralización en algunas provincias como Chiriquí, Veraguas y

Herrera, política que se piensa continuar.

Los organigramas No. 1 y 2, que se agregan recogen, esquemáticamente, las transformaciones pertinentes. Se observa que en 1976 sólo funcionaron cuatro direcciones bajo la orientación de un viceministro; éstas son: Dirección Nacional de Administración y Finanzas, Planeamiento y Reforma Educativa, la de Enseñanza y de Técnicas Docentes y Extensión Cultural.

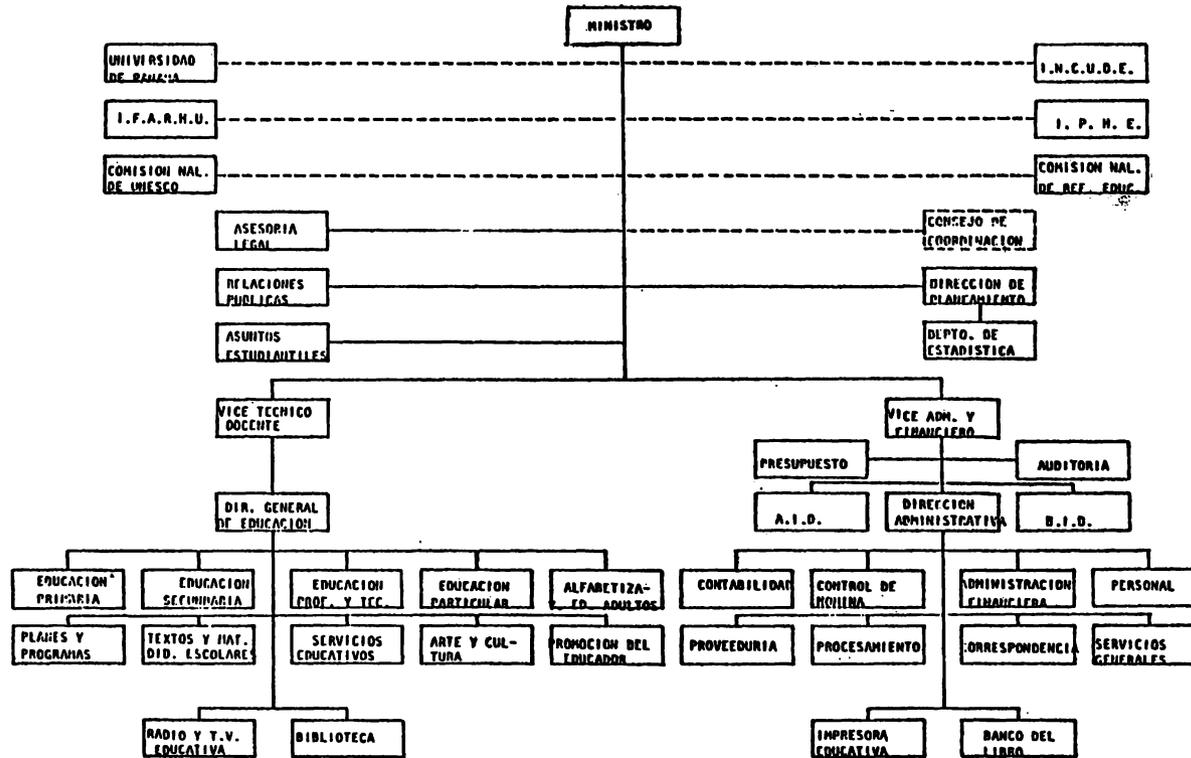
Las instituciones asesoras del ministerio son la Universidad de Panamá, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (I.F.A.R.H.U.), el Instituto Nacional de Cultura (I.N.A.C.), el Instituto Nacional de Deportes (I.N.D.E.), que constituyen apoyo a la gestión cultural del Ministerio de Educación dentro del criterio integrador y de racionalización de los recursos para favorecer a la mayor cantidad de la población estudiantil, económicamente activa ocupada y desocupada del país.

Dentro de todo este contexto las finanzas cobran una importancia trascendental; de allí que sea preocupación de los dirigentes del ministerio "establecer técnicas y procedimientos científicos de planificación, gestión y control"(1) que responda a la mayor productividad en todos los niveles, esto obedece a la necesidad que se tiene en las altas esferas de conocer los resultados de la actividad económica, tanto de entradas como de gastos, de

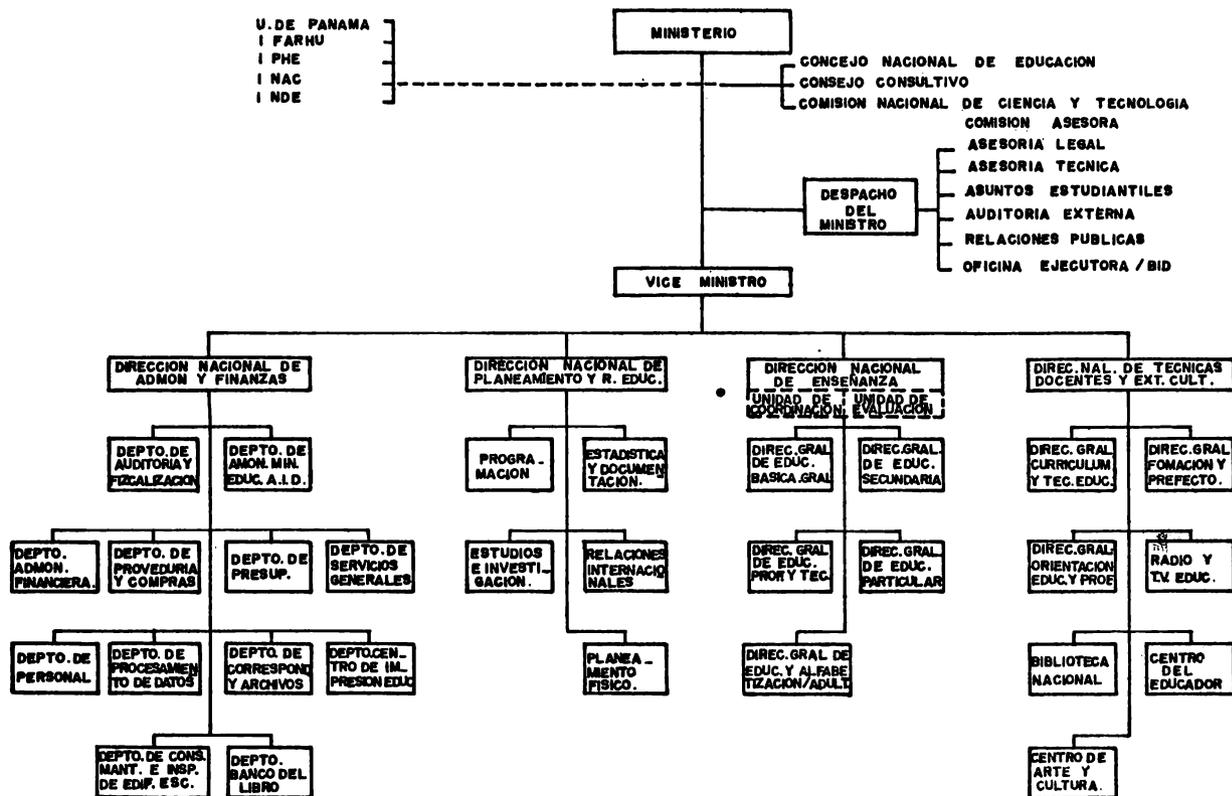
---

(1) Ministerio de Educación, Síntesis General, Taller Interdisciplinario, p. 38.

# ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE EDUCACION



# ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE EDUCACION



170

EL PRESENTE ORGANIGRAMA ESTA EN PERIODO DE PRUEBA

todos los planteles, dadas las características del sistema que requiere de la racionalización permanente.

A la política de regionalización corresponde una desconcentración de los recursos financieros que permita mayor movilidad, dinámica y agilitación de las funciones presupuestarias, en este sentido se piensa en crear auditorías por regiones o provincias, apoyo a las actividades productivas de los ciclos básicos y otras operaciones donde se vincule el trabajo escolar con la comunidad, binomio básico para la realización del hombre como promotor de su propio cambio, del medio y del país.

### 3.5.5 Síntesis.

Las características económicas de la República de Panamá, inmersas dentro de un modelo abierto, liberal, con mayor desarrollo en el sector terciario, especialmente hacia la comercialización, define un marcado desequilibrio entre el desarrollo rural y el metropolitano. En conjunto manifiesta un alto grado de dependencia externa.

Desde el punto de vista económico que ha adoptado el nuevo gobierno panameño, la utilización racional y maximizada de todos los recursos que se están explotando a una capacidad apenas relativa, es parte importante en la acción conducente al verdadero despegue económico. Por otra parte, la apertura de nuevas fuentes, con la explotación de áreas que aún no se habían incorporado a la pro-

ducción de bienes y servicios para la sociedad, complementa el modelo diversificado de la estrategia para el desarrollo general de Panamá.

El reconocimiento de que la sociedad panameña ha estado influida por una economía consumidora, dependiente de los servicios más que del capital, con una concentración de los recursos productivos en una pequeña área de tránsito, cuya fuerza de trabajo ha demandado un tipo de educación más academicista que técnica, de acuerdo con las necesidades y expectativas económico-sociales existentes, ha sido una de las motivaciones para la iniciativa reformista en lo económico y educativo.

El avance de la ciencia, del conocimiento y de la tecnología también es elemento vital en la necesidad del cambio en ambos sistemas; en el económico para promover la producción y en el educativo para formar, capacitar y habilitar a la fuerza de trabajo en la asimilación de esa tecnología que se vuelca en la actividad agrícola, industrial y de servicios.

En ese contexto las variables económicas y educativas se presentan inextricablemente relacionadas y las metas educativas llegan a ser, en ocasiones, la cantidad de personal capacitado y calificado que requiere el sistema económico. De la misma manera las metas educativas exigen recursos económicos en términos de materiales, edificios, equipos, asignaciones financieras, personal docente y administrativo, cada vez más calificado para cumplir su misión con eficiencia y en forma oportuna.

La importancia que se le otorga a la educación para el desarrollo económico como medio, a través del cual se motivan nuevas expectativas, se habilita para incrementar la producción, se propician mejores niveles de ingresos y de bienestar humano y social, ha conducido a respaldar los cambios en las estructuras económicas con sus correspondientes en educación.

Las modalidades del sistema regular y del no regular de enseñanza, responden a los cambios económicos en tales circunstancias. En todas se concretizan determinadas implicaciones pedagógicas que hacen relación directa con la enseñanza en y para el trabajo, en la mayor aproximación a la realidad del entorno cercano y del país, en la formación de hábitos de producción que reemplazan a los de consumo, en la integración de la población marginada a la producción y participación de los beneficios del presupuesto como forma de redistribución a los contribuyentes.

La escuela panameña, en todas sus formas y niveles está invitada a ser más incisiva, penetrante y activa con las entidades, organismos, empresas y proyectos que tienen que ver con el avance y desarrollo comunal y nacional; igualmente está llamada a impulsar la solución de sus propios problemas con los recursos del medio. Por ello tiene la tarea de crear conciencia de la racionalización, aprovechamiento de los recursos que posee la comunidad y en la formación de otros con la actividad conjunta. Esa es la intención de los Núcleos de Desarrollo Educativo Integrado en las

áreas rurales como respuesta a la regionalización del desarrollo económico.

La nueva dinámica económica aparejada con la educativa requiere un docente dinámico, comprensivo y promotor de la necesidad de cambio para formar el hombre nuevo que pretende la política económica revolucionaria. La calidad del personal incluye así, su capacidad de liderazgo, de comunicador y de participación en el desarrollo de la comunidad. En tal sentido se entiende la integración de un sólo centro de formación del docente con un nuevo perfil.

La actividad pedagógica, que encierra el proceso de enseñanza-aprendizaje, es una tarea conjunta, en que los estudiantes son entes más dinámicos que pasivos en aras al desarrollo integral de su personalidad; solidario, dispuesto a una educación permanente; al trabajo productivo conducente a la eliminación de la pobreza, de los desequilibrios, del paternalismo y dependencia, dentro de un espíritu humanista que es compatible con la política de desarrollo nacional.

La educación, exigida por los imperativos económicos tiene que ser más realista, orientada hacia el desarrollo, a la creación de hábitos y actitudes de cooperación, ahorro, racionalización en el gasto y en los recursos, ya que como se ha podido prever, habrá déficit de personal calificado en los años siguientes y ello implica una forma de subutilización o empleo, que requiere nuevas consideraciones y estudios socioeconómicos continuados en una ma-

nifestación de la capacidad retroalimentadora del sistema y de que si se desea lograr el desarrollo económico, es necesario incrementar las inversiones y los niveles educativos simultáneamente.

## CONCLUSIONES

1. La economía es la ciencia del empleo racional de los escasos recursos disponibles para alcanzar con ellos la mayor cantidad de satisfacciones con el mínimo de costo, en lo que interviene la conducta y voluntad humana.
2. La estructura económica panameña ha manifestado una serie de características de la libre empresa, apertura, dependencia externa y del sector servicio y comercial; centralizados en el área metropolitana, lo que ha originado el desarrollo desequilibrado del país.
3. La conducta o política económica adoptada, en los últimos años en Panamá, se fundamenta en la nueva concepción del neoliberalismo y otros elementos del capitalismo que implica mayor participación del Estado en los asuntos económicos; ello permite ejercer, no sólo la función reguladora tradicional, sino la de sujeto económico directo y la de integración social.
4. El nuevo orden económico en la sociedad panameña incluye; diversificación de la producción y exportaciones, utilización racional de los recursos naturales y humanos, mejor aprovechamiento de la posición geográfica, integración de esfuerzos de los diversos sectores, participación de grupos humanos y sectores físicos marginados en la producción y de los beneficios presupuestarios, regionalización del desarrollo económico o descentralización de proyectos, con lo que promueve el desarrollo integral del país dentro de la nueva dinámica adoptada.
5. Los complejos agroindustriales creados en distintas regiones del país, de acuerdo con la naturaleza de los recursos del medio y su adecuada utilización, son formas de llevar la estructura física, humana y productiva a las áreas marginadas, de desconcentrar los recursos de producción e integrar a todos los sectores al desarrollo económico.
6. La regionalización de las actividades económicas contribuye a disminuir la fuga de recursos humanos del sector rural hacia las urbes, a reducir el complejo de problemas socioeconómicos surgidos con tal motivo y a equilibrar el proceso de desarrollo integral, en lo cual la educación constituye un componente decisivo.
7. La asignación del mayor porcentaje de los recursos financieros

cieros, en forma sostenida, a través del presupuesto nacional, al sistema educativo es una de las formas en que la economía se integra a la educación.

8. El predominio de un orden económico basado en el comercio y en los servicios, primordialmente, ha influido en un tipo de educación orientado a desarrollar más las capacidades intelectuales que las psicomotrices, a formar hábitos de consumo más que los de producción; circunstancias que fue en detrimento de la formación tecnológica.
9. El proceso de desarrollo económico panameño actual enfatiza en la participación multisectorial en la producción; situación que ha revelado cierto grado de incapacidad de la fuerza de trabajo para promoverlo; por lo que el sistema educativo se ha visto instado a adecuar sus estructuras académicas y administrativas en orden a la demandas cualitativas y cuantitativas de personal.
10. Las transformaciones políticas y económicas en Panamá han traído, aparejadas, sus correspondientes en las educativas como manera de adecuar las respectivas estructuras para servir las mutuas necesidades, incorporar y adaptar la ciencia y la tecnología hacia el desarrollo nacional.
11. La expansión y transformación del sistema educativo, en términos de la red escolarizada y no escolarizada, de la universalización, diversificación y ampliación de las opciones educativas, representa una respuesta inclusiva a las necesidades del desarrollo integral del país.
12. La Educación Básica General es una forma específica de adecuar la estructura académica a las necesidades de recursos humanos de los cuadros inferiores de la estructura ocupacional; de allí su énfasis en la enseñanza en y para el trabajo.
13. La Educación Media-Técnico-Profesional es una respuesta concreta a las urgencias de los niveles ocupacionales intermedios que requieren formación técnica en los sectores de producción agropecuaria, industrial y de servicios; a ello obedece, fundamentalmente, su orientación tecnológica y científica.
14. La Educación Superior ha respondido a las transformaciones económicas con la creación de carreras cortas, con la especialización en distintos campos del conocimiento

a través de la creación del Instituto Tecnológico, con lo que se atienden los requerimientos del personal cualificado para los niveles más altos de la estructura ocupacional.

15. La Educación Básica Laboral y la Capacitación Especial instrumentan la fuerza de trabajo actual para el mejor desempeño de su tarea productiva, forma en que se incrementan los ingresos personales y nacionales que implica la idea de desarrollo económico.
16. La educación en Panamá manifiesta una conducta interactuante ante con la economía y los demás subsistemas en procura del desarrollo integral; sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, aún se observan dificultades, tanto económicas como educativas, para proporcionar los recursos financieros y humanos demandados, como consecuencia de influencias estructurales y coyunturales adversas que han conducido a adoptar y poner en marcha de medida de racionalización, austeridad, participación, integración, diversificación y ampliación productiva; de aumento de la inversión pública, incentivos a la inversión privada, proteccionismo a la industria nacional; en lo que la oferta educativa diversificada actual juega un importante papel

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

### A.- Libros

- Barre, Raymond, El Desarrollo Económico, tr. Julieta Campos Fondo de Cultura Económica, México 1975, 173 p.
- Boulding, Kenneth E., Análisis Económico, tr. a. Bramtat y Antonio Iglesias, Alianza Editorial, Madrid, 1966, 1053, p.
- Bowman, Mary Jean, "Una Decada de Controversia y Progresos en Economía de la Educación," en Jornadas Adriano Ilivetti de Educación, Impresora Sur, Buenos Aires 1971, 190 p.
- Brutton, Lenry J., Principio de Desarrollo Económico, tr. Lorenzo W. García, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1968, 501 p.
- Campodónico Córdova, José Teófilo, Planificación Económica en Panamá, Gráficas Uguía, Madrid, 1969, 272 p.
- Correa, Héctor, Economía de los Recursos Humanos, tr. Eduardo Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, 272 p.
- Chaple, Elliot, El Hombre Cultural y el Hombre Biológico, tr. Carmen Viqueira de Palerm, Centro Regional de Ayuda Técnica, Edit. Pax-México, 1972 439 p.
- Dillard, Dudley, La Teoría Económica de John Maynard Keynes, tr. José Díaz García, Editorial Aguilar, Madrid, 1971, 372 p.
- Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, tr. Isidro Molas y Jorge Solís Tura, Ediciones Ariel S.A., Barcelo, 1970, 632 p.
- Ferguson, John M., Historia de la Economía, tr. Vicente Polo, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 286 p.
- Ferguson C.E. y Kreps J.M. Principios de Economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 257 p.
- Ferrer Arellano, Joaquín, Filosofía de las Relaciones Jurídicas, Ediciones Rialp S.A., Madrid, 1963, 414 p.

- Gale, Laurence, Educación y Desarrollo en América Latina, tr. Renato Restano, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973, 244 p.
- García, Antonio, Atraso y Dependencia en América Latina, El Ateneo, Buenos Aires, 1972, 367 p.
- Gil, Richard T., Evolución de la Economía Moderna, tr. Manuel Ortuño, U.T.E.H.A., México, 1969, 218 p.
- Gutmann, Peter M., Crecimiento Económico, tr. Alfonso Castañero, U.T.E.H.A., México 1969. 288 p.
- Herschell, Federico J., Política Económica, Siglo XXI Editores S.A., México, 1973, 133 p.
- Lenner, Albbá, La Economía, Asunto de Todos, tr. Rafael Castillo Dibildap, Editorial Limusa- Willey S.A., México, 1965, 274 p.
- Mogroth, Marcos Gregorio, El Canal: Una Visión Cristiana, Talleres Senda, Panamá, 1974, 34 p.
- McLaughlin, Russell U., Economía y Educación, tr. Floreal Mazia, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973, 164 p.
- Medina Echavarría, José, Filosofía, Educación y Desarrollo, S.XXI, México, 1974, 322 p.
- Núñez González, Carlos E., Proyección y Análisis de los Recursos Humanos y su Incidencia en la Educación Universitaria, Imprenta Universitaria, Panamá, 1973, 186 p.
- Ortiz Wadgymar, Arturo, Introducción a la Investigación Socioeconómica, Editorial Trillas S.A., México, 1974, 155 p.
- Paulsen, Andreas, Teoría General de la Economía, tr. Manuel Sánchez Soto, U.T.E.H.A., México, 1969, 151 p.
- Pereira, Bonifacio, Historia de Panamá, Agencia Internacional de Publicaciones S.A., Panamá, 1963, 384 p.
- Pigou, Arthur Cecil, Introducción a la Economía, tr. Emilio de Figueroa y Alfredo Pastor, Editorial Ariel, Barcelona, 1974 262 p.
- Rasmusén, Jorge, El Proceso Político, Editorial Diana, México 1971, 262 p.

- Romero Losano, Simón y Sebastián Ferrer Martín, Planeamiento de la Educación, Serie II, Anticipos de Investigación, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968, 148 p.
- Samuelson, Paúl, Curso de Economía Moderna, tr. José Luis Sampedro, Aguilar S.A., Madrid, 1968, 960 p.
- Seldon, Arthur, Diccionario de Economía, Editorial Aguilar S.A. Madrid, 1968, 829 p.
- Serrano, Basilio, "Economía y Educación", En Jornadas Adriano Olivetti de Educación, impresora Sur, Buenos Aires, 1971, 159- 173,
- Smelser, Neil, Sociología de la Vida Económica, tr. Armando Huacuja, U.T.E.H.A., México, 1965, 246 p.
- Snider, Delbert, Economía Mito y Realidad, tr. Rubén Pimentel, U.T.E.H.A., México, 1970, 248 p.
- Stycos, Mayone J., Fecundidad en América Latina, Perspectivas Sociológicas, Cornell University press, Ediciones Tercer Mundo, Bogota, 1968, 322 p.
- Thomlison, Ralph, Problemas Demográficos, tr. Daniel Vieitez, Editorial Diana, México, 1971, 175 p.
- U.N.E.S.C.O., Aprender a Ser, tr. Carmen Paredes de Castro, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1973, 426 p.
- Vaizey, John, La Educación en el Mundo Moderno, tr. Carlos Benito Cardenal, Ediciones Guadarrama S.L., Madrid, 1967, 252 p. Biblioteca para el hombre actual.
- Vaizey, John, " Los Antecedentes Socioeconómicos de la Educación" en Jornadas Olivetti de Educación, Impresora Sur, Buenos Aires, 1971, p. 61-74
- Veizay, John, onomía y Educación, tr. Luis Eduardo Echeverría Ediciones Rialp, Madrid, 1962, 215 p.

B- DOCUMENTOS, MEMORIAS, BOLETINES, REVISTAS

- Panamá, Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Panamá en Cifras 1,970-1,974, impreso en la D.E.C., Panamá, 1,975, 227 p.
- Panamá, Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Panamá en Cifras 1,971-1975, impreso en la D.E.C., Panamá, 1,976, 217 p.

- Panamá, Contraloría General de la República, Estadísticas Censó, Tecer Censo Agropecuario Compendio General, impreso en la D.E.C., Panamá 1975, 129 p.
- Panamá, Contraloría General de la República, Estadística Censó, Boletín Mensual No. 657, Febrero, Panamá, 1976, 2 p.
- Panamá, Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Boletín Mensual No. 679, mayo, Panamá, 1976, 2 p.
- Panamá, Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Comercio Exterior, Serie K-1, Panamá, 1974, 167 p.
- Panamá, Contraloría General de la República, Estadística Censo, Educación, Serie M.D.E.C., 1976, 49 p.
- Panamá, Contraloría General de la República Informe del Contralor, D.E.C., Panamá 1975, 310 p.
- Panamá, Contraloría General de la República Censos Nacionales 1970, Características Generales, Educativas, Migración, Interna, Fecundidad y Hogares, D.E.C., Panamá 1975, 33 p.
- Panamá, Contraloría General de la República, Estadística Censo, Ingreso Nacional, Serie C.D.E.C., Panamá
- Gudiño, Laurentino, "Problemática del Mundo Contemporáneo: la Educación Nacional" Conferencia Mimeografía, Panamá 1974, 24 p.
- Panamá, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos-I.F.A.R.H.U.-Dirección Ejecutiva de Planificación de Recursos Humanos, Bece Concedidas, Según clase, años 1965-1974, Litho Impresora Chen S.A. Panamá, 1975, 43 p.
- Panamá, I.F.A.R.H.U., Dirección Ejecutiva de Planificación de Recursos Humanos, Préstamos Concedidos Total Prestados 1970 - 1974, Litho Impresora Panamá, 1974, 67 p.

- Panamá, I.F.A.R.H.U., Dirección Ejecutiva de Planificación de Recursos Humanos, Registro de Profesionales de Nivel Superior, folleto mimeografiado, junio, Panamá, 1974, 10 p.
- Panamá, I.F.A.R.H.U., Memoria de 1973, Impresora Roysa, Panamá, 61 p.
- Panamá, Lotería Nacional de Beneficiencia, "La Guerra del Banano" revista Lotería No. 224, octubre, Panamá, 1974, p. 2-14
- Panamá, Ministerio de Desarrollo Agropecuario - M.I.D.A.-, Reforma Agraria, Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos- C.O.N.A.C.-, Datos de Producción, mimeografiados, octubre, Panamá, 1976, 4 p.
- Panamá, Ministerio de Educación, Ley 22 de 28 de febrero de 1973, Escala de sueldos para el personal docente, Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1973, 15 p.
- Panamá, Ministerio de Educación, Dirección de Educación Básica General, Qué es un Núcleo de Desarrollo Educativo Integrado?, folleto mimeografiado, Panamá, 1976, 9 p.
- Panamá, Ministerio de Educación, Aplicación de las Recomendaciones de la Conferencia de Ministerios de Educación de América Latina y el Caribe, Venezuela 1971, Informe Nacional, presentado a UNESCO., Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1976, 182 p.
- Panamá, Dirección Nacional de Planeamiento y Reforma Educativa, Síntesis General del Taller Interdisciplinario para la Instrumentación de la Reforma, Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1975, 110 p.
- Panamá, Ministerio de Educación, Dirección de Planeamiento y Reforma Educativa, Educación Media Técnico-Profesional, Panamá, 1975, 105 p.
- Panamá, Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Planeamiento y Reforma Educativa, Política Educativa, Folleto mimeografiado, Panamá, 1974, 21 p.
- Panamá, Ministerio de Educación, Comisión Nacional de Reforma Educativa, Centro Nacional de Orientación y Perfeccionamiento Docente, Informe, junio, Panamá, 1973, 32 p.

- Panamá, Ministerio de Educación Dirección Nacional de Planeamiento y Reforma Educativa, Aspectos Generales de la Reforma Educativa, Panamá, 1975, 47 p.
- Panamá, Ministerio de Educación, Informe Anual 1975, Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1975, 82 p.
- Panamá, Ministerio de Educación, Informe Anual 1976, Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1976, 72 p.
- Panamá, Ministerio de Educación, Las Metas Preliminares de la Expansión-Transformación para el quinquenio 1976-1980, Panamá, 1975, 210 p.
- Panamá, Ministerio de Educación Estadísticas de Educación, Boletín Mensual, No. 48, enero, Panamá 1975, 2 p.
- Panamá, Ministerio de Educación Dirección Nacional de Planeamiento y Reforma Educativa, Resumen Estadístico del Desarrollo de la Educación en Panamá, Panamá, 1976, 24 p.
- Panamá, Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución Política de la República de Panamá 1972, Panamá 1972, 124 p.
- Panamá, Ministerio de Gobierno y Justicia, Guía para la Organización del Poder Popular, Editora Renovación S.A., Panamá, 1975, 119 p.
- Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Planificación Económica, Dirección de Planificación Económica y Social, Informe Económico de 1975, Litho Impresora Panamá, S.A., Panamá, 1975, 98 p.
- Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980, Panamá 1975, 546 p.
- Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, Situación Actual y Prospectivas de la Región Oriental, (Darién) Imprenta Universitaria, Panamá, 1976, 156 p.
- Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, Memoria 1974, Litho Impresora Panamá, 1974, 88 p.
- Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, Proyecto de Planificación Promoción del Empleo, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD-OTT). Los Recursos Humanos y el Empleo en el Plan Nacional de Desarrollo, Impresora Universitaria, Panamá, 1975, 133 p.

- Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Presupuesto de la Nación, Presupuesto de Ingresos y Egresos 1976, Panamá, 1976, 969 p.
- Panamá, Ministerio de Trabajo, División Técnica, Programación Nacional de Cursos, Panamá, 1975, 150 p.
- Panamá, Ministerio de Trabajo, División Técnica, Departamento de Formación Profesional, Informe Evaluatorio del Programa de Formación Profesional 1974, Panamá 1975 80 p.
- Sousa, Herbert, "Notas Acerca de la Situación Sociopolítica de Panamá," en revista Tareas No, 35, Editorial Educativa , Panamá, 1976, 128, p.
- Panamá, Universidad de Panamá, Memoria de 1976, Imprenta Universitaria, Panamá 1976, 199 p.
- Panamá, Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario Boletín de Matrícula Segundo Semestre Panamá, 1976, 5 p.

#### BIBLIOGRAFIA GENERAL RECOMENDADA

- Baber, Stanley, Los Ciclos y el Crecimiento Económico, tr. César A. Fernandez Amorrotu Editores, Buenos Aires, 1968, 299 p.
- Bogotá, Los economistas ante el desarrollo Nacional, Estudio y presupuestos del primer Congreso de Economistas de la Universidad Nacional, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1967, 256 p.
- González, Casanova, Pablo, Las Categorías del Desarrollo Económico y la Investigación en Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, Edt, Era, México, 1970. 119 p.
- Heiman, Eduard, Teoría Social de los Sistemas Económicos, tr. Santiago Martínez Haba, Edit, Técnicos S.A., Madrid, 1968, 355 p.
- Lee, Douglas H.K., El Clima y el Desarrollo Económico en los Trópicos, tr. Agustín Contín, UTEHA, 1968, 246 p.

- Mryardal, Gunnar, Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas, 2a. edic. Fondo de Cultura Económica, México, 1968, 188 p.
- Peacock, Allan, Shaw G.K. La Teoría Económica de la Política Fiscal, tr. Alejandro Pedrós Abello, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 253 p.
- U.N.E.S.C.O. Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina, París, 1963, 292 p.
- U.N.E.S.C.O Aspectos Sociales y Económicos del Planeamiento de la Educación, París, 1965, 269 p.
- U.N.E.S.C.O, Series "El Devenir de la Educación", "El Tiempo de la Innovación", "Evolución Reciente de la Educación en América Latina, México, 1976, (Sep-Setentas),
- Zimelman, Manuel, Fondos Públicos para Financiar la Educación, tr. José Domínguez, Pax México, 1974, 404 p.