

Revista **Opinión**
Universitaria



01
AÑO 2022

ISSN: 2953-3082
OCTUBRE - DICIEMBRE



AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Dr. Eduardo Flores Castro
Rector

Dr. José Emilio Moreno
Vicerrector Académico

Mgtr. Arnold Muñoz
Vicerrector Administrativo

Dr. Jaime Javier Gutiérrez
Vicerrector de Investigación y Postgrado

Mgtr. Mayanin Rodríguez
Vicerrector de Asuntos Estudiantiles

Mgtr. Ricardo Him Chi
Vicerrector de Extensión

Mgtr. Ricardo A. Parker D.
Secretario General

Mgtr. José Luis Solís
Director General de Centros Regionales Universitarios,
Extensiones Universitarias y Anexos

INSTITUTO DE ESTUDIOS NACIONALES

Dr. Aristides Isaac Gómez. Ph.D.
Director

Mgtr. Virginia Mariscal
Secretaria Administrativa

Personal académico
Dr. Paul Córdoba
Dr. Luis Pulido Ritter
Dr. Jorge Roquebert
Mgtr. Mónica Romero
Mgtr. Víctor Ortiz
Mgtr. Yadira Aguilar
Prof. Samuel Pinto
Licda. Charlyn Marmolejo

OPINIÓN UNIVERSITARIA

Revista del Instituto de Estudios Nacionales - Universidad de Panamá

ISSN: 2953-3082

Comité Editorial

Dr. Gerardo Maloney

Dra. Enilsa de Cedeño

Dr. Olmedo García

Dr. Aristides Isaac Gómez

Mgtr. Vielka Franceschi

Editora

Diseño y diagramación

Armando Filós Smith

Asistente Técnico de Investigación

Lic. Arturo F. González R.

Universidad de Panamá

Todos los derechos reservados. El contenido de los artículos son responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan el pensamiento del Consejo Editorial ni del Instituto.

Para contactos escribir a Editor Revista Opinión Universitaria idenhoy@up.ac.pa / Tel.: (507) 523-2301 Dirección física: Edificio Los Gemelos, planta baja, oficina 110. Ciudad Universitaria "Octavio Méndez Pereira", Panamá, República de Panamá.

CONTENIDO

Prólogo	7
Algunas políticas para un Programa de Gobierno 2024. Se definen varias áreas de interés público que contribuyan al crecimiento económico y social del país Aristides Isaac Gómez De León, PH.D	9
Implementación de las políticas públicas a partir de los enfoques: <i>top-down</i> y <i>bottom-up</i> en Mauricio I. Dussauge Samuel Alberto Pinto López	14
Embarazo en adolescentes: realidad y complejidad Mónica Patricia Romero Zapata	20
El papel de las recomendaciones y contactos en la inserción laboral de los jóvenes Paul Antonio Córdoba Mendoza	27
El patrimonio que no sienten los panameños Jorge Roquebert	32
Una primera aproximación al estado del arte de la participación ciudadana María de los Ángeles Vásquez	36
La deserción universitaria: un fenómeno concomitante cuyo impacto aún no ha sido medido Gabriel Barsallo A.	51
La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad Víctor Manuel Ortiz Salazar	53

PROLOGO

La clave que guía la opinión de los universitarios sobre diversos temas debe basarse en el análisis de la literatura y en los hallazgos científicos de mayor relevancia del fenómeno estudiado. Se espera que sus comentarios se fundamenten en construcciones teóricas y premisas aceptadas por la mayoría de la comunidad académica, respetando la diversidad de pensamiento y área de conocimiento.

Los universitarios son el reflejo de una realidad la universitaria y ésta por su rol en la certificación de profesionales es la expresión más informada, actualizada e idónea para generar y transmitir conocimiento. Bajo esta lógica, el Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) presenta el primer número de su revista Opinión Universitaria. El objetivo es emitir opiniones informadas producto del análisis de la literatura, de notas de campo y avances de investigación, sobre la actualidad de los problemas sociales.

La revista tiene la misión de aportar ideas, conceptos e hipótesis diversas que permitan servir de base para nuevas investigaciones sobre la realidad social del país. En este número se compilan ocho artículos de diversas temáticas como: áreas de interés público y crecimiento económico, políticas públicas, embarazo adolescente, juventud y empleo, patrimonio, deserción universitaria y el rol de la universidad del siglo XXI.

En el primer artículo el doctor Arístides Gómez identifica once políticas que a su juicio debería incluir un programa de gobierno para el año 2024, en ella incluye áreas de atención prioritaria que deberían abordarse para contribuir al crecimiento económico y social del país. En el segundo artículo del profesor Samuel Pinto del Departamento de sociología e investigador del IDEN reflexiona sobre los elementos teóricos-metodológicos en la implementación de la política pública a partir de los enfoques de Top-Down y Botton-up de Mauricio I. Dussauge.

El tercer artículo sobre El embarazo en adolescentes: Realidad y complejidad de la profesora Mónica Romero se circunscribe al análisis de la literatura científica actual, identificando complejidades alrededor de este tema. El cuarto artículo de quien escribe este prólogo manifiesta que en su inserción laboral los jóvenes atraviesan por una tensión, en muchos casos las recomendaciones y contactos, pesan más que los esfuerzos en el aula.

El quinto artículo es del doctor Jorge Roquebert investigador del IDEN y profesor de historia en el centro regional universitario de San Miguelito, en su escrito, El patrimonio que no sienten los panameños evidencia que a pesar de que el canal de Panamá se convirtió en el parte de nuestra identidad muy pocos panameños logran visitar sus instalaciones. El sexto artículo de la profesora María de los Ángeles Vásquez del centro regional universitario de Darién analiza la literatura científica sobre participación ciudadana y en especial a partir de la agenda de los organismos internacionales.

La profesora Gabisel Barsallo, da cuenta en el séptimo artículo del problema de la deserción universitaria y como este debe pasar por el tamiz de un referente de manera clara medible del cual actualmente se carece. El octavo artículo de este número es del profesor Víctor Ortiz quien aborda la universidad del siglo XXI a partir de una lectura del sociólogo portugués Boaventura de Souza Santos sobre las universidades públicas y el neoliberalismo. No queda más que invitarles a que profundicen en la lectura de los trabajos descritos y que los mismos sirvan de punto de partida en el desarrollo de futuras investigaciones.

Paul Antonio Córdoba Mendoza

Investigador del IDEN

Miembro del Sistema Nacional de Investigación de Senacyt

Algunas políticas para un Programa de Gobierno 2024.

Se definen varias áreas de interés público que contribuyan al crecimiento económico y social del país

Aristides Isaac Gómez De León, PH.D
isaac.921@hotmail.com

1. Eficiencia del sector público

- A. Reestructuración y descentralización del aparato gubernamental.
- B. Modernización y agilización de trámites.
- C. Capacitación del funcionario público para la eficiencia del aparato estatal.
- D. Lucha contra la corrupción gubernamental.
- E. Incentivo de los concursos sobre los puestos del sector gobierno incluido la institución autónoma y semi-autónoma.

2. Apoyo al sector productivo

- A. Políticas dirigidas a la conversión de los sectores productivos, tanto industrial, así como el sector agrícola.
- B. Políticas dirigidas a la diversificación y ampliación de la base exportable.
- C. Actualización constante de las actividades claves vinculadas con el sector externo.
- D. Presupuesto todos los años para el mantenimiento y construcción de infraestructura.
- E. Sistematización e inventarios de los servicios públicos y mejoramiento de los mismos acorde con el desarrollo urbano y poblacional.

3. Desarrollo humano y pobreza

- A. Continuación con los programas contra la pobreza que tiene el Estado e implementación de otros, principalmente dirigido a la población más vulnerable.
- B. Mantenimiento de los programas de salud poblacional, ambiental y desarrollo de otros.
- C. Reestructuración de todo el sistema educativo e inversión en capital humano, incluye la educación universitaria, la pertinencia debe ser una realidad.

- D. Promocionar la construcción de viviendas de carácter social y de alquiler, a través de incentivos de parte del Estado.
- E. Apoyo al sector informal y programas para su inserción a la economía formal.
- F. Continuación con los programas de capacitación técnica de la mano de obra.
- G. La construcción de más escuelas a nivel primario y la educación media y su equipamiento.
- H. Continuación con los programas de construcción de aulas de clases para el reemplazo de escuelas ranchos.
- I. Mantenimiento de los programas de útiles escolares gratuito para las escuelas primarias públicas y dieta alimenticia obligatoria.
- J. Continuación con los Programas de Apoyo Rápido para Viviendas de Interés Social (PARVIS), bajo estricto control, para que se beneficien los más pobres.
- K. Atención prioritaria a la población de tercera edad con programas que mejoren su calidad de vida.

4. Programas de protección del medio ambiente y medios de vida sostenibles

- A. Inventario y manejo sostenible de los recursos naturales.
- B. Aplicación del Convenio de Kioto.
- C. Desarrollo sostenible obligatorio, en su estricta definición.
- D. Reordenamiento territorial.
- E. Eliminación a corto plazo del plomo en la gasolina.
- F. Eliminación a corto plazo de la contaminación de ríos y quebradas y continuar con los programas de descontaminación de la Bahía de Panamá. Control estricto de la tala de árboles, para su uso industrial y potreros.
- H. Continuar con los programas de reforestación y con los de incentivos fiscales a los mismos.
- I. Contribución con los programas nacionales e internacionales contra el calentamiento del planeta y, desde ahora, ir tomando las medidas para sus efectos. De hecho, ya es una realidad.
- J. Control estricto de minas al aire libre y supervisar su riguroso cumplimiento de protección del medio ambiente, la población adyacente y aplicación de acuerdos internacionales al respecto.

5. En cuanto a la democracia y gobernabilidad

- A. Mantenimiento de los programas de fortalecimiento de la democracia y la aceptación y promoción de otros.
- B. Continuación de las políticas dirigidas a la lucha contra el lavado de dinero, trasiego y consumo de drogas ilícitas.
- C. Con carácter de urgencia la implementación de un programa de seguridad pública que logre reducir la delincuencia a muy corto plazo.
- D. Continuación con la ayuda internacional al fortalecimiento y modernización de la justicia.
- E. Implementación de programas para una verdadera resocialización del delincuente y cárceles que cumplan con condiciones más humanas.
- F. Cumplimiento obligatorio y respeto por los derechos humanos de parte de todas las instituciones estatales.

6. Área canalera

- A. Continuación con el programa de uso de suelo y un desarrollo urbanístico de las áreas revertidas que no afecte negativamente el canal y su cuenca.
- B. Continuación con la capacitación del personal canalero y también para su ampliación.
- C. Mantenimiento del ecosistema del medio ambiente canalero y sus alrededores.
- D. Continuación con el desarrollo de puertos en el área canalera.

7. El sector transporte

- A. Implementación a corto plazo, no mayor a tres años, de un sistema de transporte masivo que sea eficiente y que aumente la calidad de vida de la población utilitaria.
- B. En término de un año las vías, previamente seleccionadas y analizadas, sean descongestionadas mediante aplicación de técnicas para ese propósito.
- C. Implementación de programas de educación vial para la población.

8. La cooperación técnica internacional

- A. En vista de que la Oficina de Cooperación Técnica Internacional no se aprovecha adecuadamente, lo que induce a la pérdida de millones de dólares anuales, se propone canalizar y aprovechar esa ayuda externa y la transferencia de conocimientos, experiencias y nuevas tecnologías.

El marco organizativo, según estudios, será un Sistema Nacional de Planificación y Administración de la Cooperación Internacional (SENAPACTI), que coordinará con las oficinas de las instituciones gubernamentales las actividades dirigidas a planificar, obtener recursos internacionales de cooperación técnica y los correspondientes recursos nacionales, si es necesario, como contrapartida.

En un periodo no mayor a un año, dicho organismo, elaborará los planes y programas de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional.

El SENAPACTI estará adscrito a la Presidencia de la República.

- B. Fortalecimiento con apoyo financiero a la Secretaria Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT).

9. Sector agropecuario

- A. Retomar el programa original de desgravación arancelaria progresiva y gradual a 10 años, tal como fue negociado con la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- B. Modernización y fortalecimiento de las instituciones oficiales que rigen el sector agropecuario, que garanticen la capacidad de implementar programas de salud animal y salud pública veterinaria, compatible con las normas, directrices y recomendaciones internacionales que rigen el libre comercio y contenidas en el acuerdo de la OMC.
- C. Continuar con la participación a los productores agropecuarios, en forma activa y directa, en el proceso de toma de decisiones de los diferentes tratados de libre comercio que se gestionen con otros países o con organismos de integración comercial.

- D. Estructurar un programa de reconversión de productores dentro de un marco de políticas estratégicas coherentes y que reduzca al mínimo los riesgos de las inversiones futuras de los productores, ya sea para mejorar la eficiencia dentro del mismo rubro o en nuevos rubros que demuestren ser una alternativa factible y viable desde el punto de vista económico, técnico y de mercado.
- E. Incentivar la investigación agropecuaria, la transferencia de tecnología agropecuaria, su financiamiento, crédito y la comercialización e incentivos a la producción. Las universidades e instituciones gubernamentales, agencias de créditos y otras dependencias estatales tendrán instrucciones expresas y ayuda financiera al respecto, para garantizar la productividad y, por ende, la seguridad alimentaria.

10. En materia educativa

- A. Restructurar todo el sistema educativo, a nivel de todas las instituciones educativas, incluir las universidades públicas con la participación del Ministerio de Educación, gremios educativos y universidades oficiales.
- B. Coordinación de la construcción de infraestructuras con el Ministerio de Obras Públicas y la comunidad.
- C. Organizar la comunidad de “Pueblo Nuevo” de tal manera que puedan obtener los servicios públicos e incluir escuelas.

11. Pequeños productores agropecuarios

Promover la organización en cooperativas de producción y ahorro de los pequeños productores agropecuarios, para mejorar la productividad y la comercialización, promoviendo la economía de escala, para poder enfrentar los retos de la globalización, competitividad mundial y aprovechar los tratados de libre comercio.

Implementación de las políticas públicas a partir de los enfoques: *top-down* y *bottom-up* en Mauricio I. Dussauge

Samuel Alberto Pinto López
Investigador del IDEN

Introducción

A partir de la siguiente propuesta reflexiva sobre las políticas públicas en su fase de implementación trataremos de abordar desde la perspectiva teórica dos enfoques de la implementación en la gestión pública definidas como: “el enfoque *bottom-up* (racionalidad de implantación de políticas públicas de abajo hacia arriba), y el enfoque *top-down* (racionalidad de implementación de políticas públicas de la administración gerencial hacia los funcionarios de ventanillas). Esta reflexión inicial nos permite observar algunos elementos teórico-metodológicos en la implementación de la política pública desde estos dos enfoques de la gestión pública.

Perspectivas del enfoque *Bottom-up* y *Top Down*

Plantear la visión de la implementación a partir del enfoque: “*Bottom-up*”, es describir la racionalidad inversa al enfoque “*Top-Down*”. Es una construcción racional de las políticas públicas a partir de la implementación de abajo hacia arriba. Es conocer cómo se piensa desde los funcionarios o los operadores finales que ponen en ejecución operativa la acción de la política pública. Mauricio I. Dussauge en las guías de Implementación de las políticas públicas expresa que este enfoque se trata de: “*proponer y estudiar los procesos de implementación desde el lugar en que las organizaciones y servidores públicos entran en contacto con los ciudadanos. Es decir, que tomar como referencia el punto de llegada y no el punto de partida del proceso de implementación. A esto se le ha denominado enfoque “bottom-up” o “de abajo hacia arriba”*”. (Dussauge: 2022). Por lo tanto, conocer como los funcionarios policías, agentes de migración, aduanas, municipales, judiciales y presidenciales ejecutan en el diario accionar la facticidad de las políticas públicas, “los hechos sociales de las políticas públicas”.

A partir de la discusión del enfoque “*bottom-up*”, el autor Michael Lipsky desde la fase de la implementación expresa una construcción teórica- conceptual sobre “la burocracia de ventanilla”. Mauricio I. Dussauge describiendo a Lipsky expresa:

“Este enfoque busca preocuparse por estudiar las cadenas causales, los puntos de decisión o las condiciones estatutarias. Estudiar directamente a aquellos actores que se encuentran en el último eslabón del proceso de implementación: los funcionarios públicos en las ventanillas de servicio; los maestros de escuela; los policías” (Dussauge: 2022). La política pública del cara a cara, día a día, la política pública llevada a cabo por sujetos subalternos de la acción pública institucional es una visión o construcción racional desde abajo hacia arriba. Estas estrategias del día a día expresan mucho la capacidad de tomar decisiones frente a diversas situaciones que surgen en la acción cara a cara de las instituciones públicas.

Este ensayo trata de aproximarnos a algunas de las discusiones y ejemplos de las políticas públicas a partir del proceso de implementación, bajo el enfoque: *“Top-Down”*. Hablar sobre la implementación en políticas públicas es pensar a partir del diseño las acciones y estrategias a desarrollar es implementar metodologías, lógicas, modelos, marcos de planeación previo diseñado por los expertos en políticas públicas de una institución. En este sentido la implementación puede entenderse a partir de varias metodologías o enfoques, uno de ellos es el enfoque visto como implementación vertical, decisiones que vienen de arriba hacia abajo, conocido como: enfoque *“Top-Down”*.

La implementación es percibida por los clásicos de la implantación como una construcción de análisis teórico, pensar a partir de categorías de análisis, Pressman y Wildavsky en 1970 planteaban este proceso como una construcción racional a partir de la abstracción. Luis Aguilar a este respecto plantea: *“proceso de la implementación pues introduce distinciones conceptuales fundamentales, acota con precisión su objeto de estudio y construye las primeras categorías e hipótesis de su desarrollo”* (Aguilar, 2003). Es decir, a partir de estas discusiones se producen la heurística, el núcleo duro de la discusión en la aplicación de políticas públicas.

Desde los enfoques que operacionalizan la dimensión y abordajes de los procesos de implementación de las políticas públicas que se ejecutan podemos describir el *“Top-Down”*. Este trata de dar cuenta de cómo se implantan las políticas públicas desde las esferas burocrática de autoridad de las instituciones y como fluyen hacia abajo. El autor Mauricio I. Dussauge en el texto de las Guías de estudios sobre la implementación de políticas públicas expresa: *“se trata de establecer las condiciones necesarias para que los actores que intervienen en el proceso de implementación*

actúen de conformidad con las reglas del juego (...) En este sentido, es una visión jerarquizada de la implementación de las políticas la que atraviesa los estudios, argumentos y aproximaciones”. (Dussauge, 2022). En esta trama burocrática -decisorio atraviesan las medidas de los tomadores de decisiones de las políticas públicas, a partir de programas, estrategias y reformas de ejecución de la política pública.

Preguntas y reflexiones prácticas sobre los enfoques botón-up y top-down: caso del nuevo Instituto de Planificación para el Desarrollo en Panamá

A partir de las categorías de análisis mencionados podríamos reflexionar a partir de las siguientes preguntas sobre la implementación de las políticas públicas en funcionarios subalternos de la gestión pública: ¿Qué actores burocráticos involucrados en la implementación de la reforma podrían definirse como “servidores públicos de ventanilla”?

La categoría de análisis servidores públicos de ventanilla acuñada a Michael Lipsky da cuenta del último eslabón de la cadena en la implantación de la política pública. A partir del análisis de la propuesta y creación del nuevo “Instituto de Planificación para el Desarrollo en Panamá”. Instituto que velara por la gestión de la planificación de la política pública.

A partir de la aparición del nuevo Instituto de Planificación en Panamá pudiéramos observar a los posibles “servidores públicos de ventanilla” en departamentos como los de seguimientos de metas institucionales, departamentos de planificación y diseño de proyectos y programas sociales, económicos, tecnológico y culturales. Aquellos funcionarios que diseñan las licitaciones públicas del Estado que luego se convierten en los proyectos de ejecución de las instituciones públicas (ingenieros, arquitectos, abogados, economistas, funcionarios de gestión de proyectos). Al final todo queda en manos de estos funcionarios que tienen que leer y tener conocimiento del Plan Estratégico de Gobierno (PEG), de los acuerdos de Concertación, Objetivos de Desarrollo Sostenibles y Líneas Generales de las Políticas Públicas.

Estos actores burocráticos involucrados o “servidores públicos de ventanilla están en la escala inferior de mando, son funcionarios operativos en la estructura jerárquica de las instituciones públicas, en su mayoría no son jefes de sus departamentos son los obreros de la política pública: “*bottom-up*”.

Otra pregunta que podría surgir a partir de la fase de implementación de políticas públicas a partir del enfoque *bottom-up* sería: ¿De qué manera estos “servidores públicos de ventanilla” podrían llegar a afectar la implementación de la reforma? La estructura burocrática o “servidores públicos de ventanilla” de las instituciones del Estado podrían llegar a afectar la implementación de la gestión del nuevo Instituto para la Planificación para el Desarrollo en Panamá; ya que, si no se desarrolla una profunda e intensiva capacitación por institución a cada uno de estos actores finales de esta política pública en esta reforma institucional del Estado entrarían en una situación incómoda de tener que improvisar acciones en la gestión pública ante la falta de un proceso planificado de formación. La curva del aprendizaje tomaría mucho tiempo y la discrecionalidad y la interpretación subjetiva (subalterna) sobre plan, modelo y programa centralizado del nuevo Instituto serán la dinámica institucional de los estamentos burocráticos del estado.

Por tanto, la importancia de que esta política pública (reforma) vaya acompañada de un plan de implementación que alfabetice, forme y capacite a partir de módulos de inducción y de implementación de esta dinámica que se está promoviendo a partir de la implantación del “Instituto para la Planificación para el Desarrollo en Panamá”.

Espacios de discrecionalidad de estos “servidores públicos de ventanilla

En esta propuesta de reforma en la planificación de las políticas públicas del Estado es posible reducir los espacios de la discrecionalidad de los funcionarios públicos o “servidores públicos de ventanilla”, a partir de la creación de oficinas de enlace de este Instituto en cada una de las instituciones que mayor presupuesto ejecutan en el desarrollo e implantación de las políticas públicas.

Para la gestión de esta política pública. Este coordinador establecerá enlace con el nuevo “Instituto para la Planificación para el Desarrollo”. Este le dará seguimiento al coordinador. El coordinador institucional a su vez llevará el monitoreo y seguimiento de las metas establecidas por el Instituto de Planificación para el Desarrollo.

Reforma de política pública: la creación del Instituto de Planificación para el Desarrollo en Panamá

La creación del Instituto de Planificación para el Desarrollo en Panamá responde a una reforma de control y planificación de la programación de proyectos, programas, actividades que desarrollan las diferentes instituciones públicas centralizadas y descentralizadas en la República de Panamá. En la actualidad ejerce de forma limitada y fragmentada esa función el Ministerio de Economía y Finanzas. En 1972 se crea el Ministerio de Planificación y Política Económica encargado de planificar la política pública y estatal, el cual se encargaba diseñar y formular las políticas públicas económicas y sociales. Pero con las reformas del Estado y políticas neoliberales se reformó y transformó en el Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de ver el tema presupuestario nacional y dejar al libre mercado la definición de gestión económica

Esta creación del nuevo Instituto de Planificación para el Desarrollo en Panamá trata de recrear esa visión inicial del Ministerio de Planificación como concepto anterior de planificación estatal. El nuevo Instituto busca instaurar mecanismos de revisión y actualización de la Estrategia Nacional para el Desarrollo y promover la articulación distintas dependencias del Estado a esta gestión centralizada de la planificación. Tiene como función dar seguimiento y evaluación al cumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades gubernamentales en el marco de la estrategia nacional de desarrollo.

Áreas críticas de la creación del nuevo Instituto de Planificación para el Desarrollo que se deberían atender para asegurar una adecuada implementación de la misma

Entre las áreas críticas que deberían atenderse a partir de la creación de este Instituto de Planificación para el Desarrollo están las limitaciones de información y tiempo que pueden tardar en ser asimiladas por los funcionarios e instituciones del Estado que por primera vez incorporaran a sus estrategias la centralidad de un ente que les permita planificar las estrategias y programas gubernamentales de sus competencias. Esta implementación que tiene como enfoque “*Top-Down*”. La implantación de una racionalidad de gestión centralizada del Estado desde arriba hacia abajo, hacia las instancias y funcionariado institucional, a partir de este enfoque Mauricio I.

Dussauge sugiere que las soluciones para este enfoque pueden encontrarse (o podían haberse encontrado, si se trata de análisis *ex post*) en reducir el número de participantes en el proceso de implementación; en otros, en construir escenarios en los que se describan de principio a fin las alternativas de implementación; y en unos más, en especificar con mayor claridad los objetivos de las políticas y seleccionar a los actores que sabemos de antemano se interesan en esos mismos objetivos. (Dussauge, 2022).

Pudiéramos concluir que toda política pública integra de manera dinámica los procesos de diseño e implementación. El enfoque y perspectiva “*Top-Down*” nos permite ver una visión racional centralizada de los procesos de implementación sus fortalezas y debilidades. Es importante que cada paso en el proceso de implementación de la política pública pueda ser asimilado y conocido por los actores que son parte de este proceso de implantación de esta política pública.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. (2003), “Estudio introductorio”, en su edición de *La implementación de políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 15-92.

Dussauge, Mauricio (2022), “*Guía de análisis para la implementación de las políticas públicas*”, México, FLACSO, pág. 1-30.

Embarazo en adolescentes: realidad y complejidad

Mónica Patricia Romero Zapata

Universidad de Panamá

Instituto de Estudios Nacionales-IDEN

morisca40@gmail.com

Introducción

El embarazo en la adolescencia, entendido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como aquel que se presenta entre los 10 y 19 años, es objeto de diversas miradas debido a la incidencia creciente y la complejidad de sus causas. Configura, sin duda, uno de los mayores desafíos sociales, políticos y económicos que más repercute en el desarrollo de un país y que afecta en mayor medida a los países en desarrollo como los de América Latina y el Caribe (ALC).

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2018), aunque la tasa global de fecundidad (TGF, número de hijos por mujer) ha ido disminuyendo en ALC a lo largo de los últimos treinta años, la tasa específica de fecundidad adolescente (TEFA, número de hijos por mujer de entre 15 y 19 años) solo ha disminuido ligeramente durante ese período y sigue siendo la segunda más alta del mundo, solo superada por la del África subsahariana (p.13). Además, se estima que casi el 18% de los nacimientos en la región corresponden a madres menores de 20 años y, que los partos en menores de 15 años se incrementarán a tres millones por año para 2030.

Para el período 2000-2020 la TGF fue de 2,1 en la región, es decir, que el número de nacimientos vivos por mujer se encuentra en un nivel de reemplazo (Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA, 2021); en contraposición, la TEFA regional fue de 63 lo que supone una realidad más compleja para la región, pues los problemas de alta fecundidad adolescente y demanda insatisfecha de anticoncepción ahora coexisten con el problema del déficit de fecundidad (Alves de Carvalho, A. et al., 2020).

Según el UNFPA (2020), que analizó seis países de la región: Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay, el embarazo en la adolescencia cuesta en promedio mil doscientos cuarenta y dos millones al año en pérdida de ingresos de las madres, ingresos fiscales, atención médica y costos hospitalarios. Como porcen-

taje del Producto Interno Bruto (PIB), los embarazos de adolescentes ascienden en promedio al 0,35% del PIB.

En suma, todo ello plantea un tema de desarrollo que requiere atención urgente, sobre todo en una región que ha experimentado avances significativos en materia de crecimiento económico y mejoras en muchos de sus indicadores sociales.

Abordaje del embarazo adolescente en la región

En la región, el interés por el problema del embarazo en la adolescencia derivó en una amplia producción de estudios y publicaciones, desde diversas disciplinas.

El Centro Latinoamericano y Caribeño de Población (CELADE) – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008) señaló que:

- El embarazo en la adolescencia es una de las situaciones que mejor evidencia las inequidades sociales, de justicia y de género.
- Es calificado desde el discurso del desarrollo como una puerta de entrada o un reproductor del círculo de la pobreza.
- Se trata de un fenómeno que va más allá del sector salud, debido a que acarrea múltiples consecuencias no sólo en el orden de la salud, sino también en cuanto al desarrollo económico y social en general.
- Estas consecuencias alcanzan no solo a la mujer adolescente, sino también a su hijo o hija, a su pareja, a su familia y a la comunidad misma a la cual pertenece.
- El impacto del embarazo en la adolescencia se traduce en deserción escolar, mayor número de hijos, desempleo e ingresos inferiores de por vida. Es decir, que contribuye a perpetuar el ciclo de la pobreza y su feminización.

En la reunión internacional sobre Evidencias actuales, lecciones aprendidas y buenas prácticas de prevención de embarazo en adolescentes en América Latina y el Caribe (Managua, 17-19 de marzo de 2014), se identificaron barreras que existen con relación al derecho a la salud sexual y salud reproductiva de los adolescentes y jóvenes en América Latina y el Caribe, a saber:

- Barreras legislativas en los códigos civiles y penales especialmente con relación al acceso a la planificación familiar y el ejercicio de la capacidad legal de los adolescentes.
- Ausencia de mecanismos de protección del derecho a la salud sexual y salud reproductiva en las defensorías/secretarías nacionales de derechos humanos.
- Aplicación real de leyes penales por los tribunales de justicia y/o autoridades sanitarias en el contexto de la salud sexual y salud reproductiva de los adolescentes con la consecuente criminalización de ciertos actos como la interrupción del embarazo, incluso en casos de violación sexual o incesto, entre otros.

El estudio denominado Consecuencias socioeconómicas del embarazo y la maternidad adolescente en el Perú, elaborado en 2020 por el UNFPA, revela que solo 18,8% de las madres adolescentes logra realizar estudios superiores y, al menos, 5,0% de ellas no termina siquiera la educación primaria. Guatemala es un caso aparte. El país centroamericano atraviesa un momento de potencial económico conocido como bono demográfico, que ocurre cuando la cantidad de personas en condiciones de ingresar al mercado laboral supera al número de habitantes dependientes (niños o adultos mayores). Ello representa una gran oportunidad. Sin embargo, un informe del UNFPA advierte que, para aprovechar los beneficios de ese bajo índice de dependencia, el Estado debe promover políticas públicas para prevenir el embarazo adolescente.

En Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2014), se dieron 659 202 nacimientos de los cuales 148 237 que representan 22,5%, fueron de madres de 10 a 19 años y 6 470 (0,98%) fueron de nacimientos de madres con edades entre los 10 y 14 años. Por su parte, Venezuela ocupa el primer lugar entre los países de Suramérica con mayor número de embarazos en adolescentes (UNFPA, 2021).

En Panamá, la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Salud Reproductiva (ENASSER) se erige como el principal estudio en materia de salud sexual y salud reproductiva. A partir de los datos se han realizado investigaciones sobre los factores sociodemográficos y culturales asociados con el embarazo adolescente (Castillo Jaén, 2018; Chamorro Mojica et al., 2020), el calendario de la primera relación sexual (Chamorro Mojica et al., 2015), el uso de métodos anticonceptivos modernos (Jenkins

et al., 2014), la situación de salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas (Mendoza et al., 2013), entre otros estudios. Otras investigaciones han recurrido al uso de datos del sistema hospitalario (Vega & Poveda, 2010; Vigil-De Gracia et al., 2007), estudios por muestreo probabilístico (Gabster et al., 2016, 2019) y muestreo no probabilísticos (Muñoz y Díaz, 2015; Rodríguez de Gallardo, 2018) para estudiar las características de salud de madres adolescentes y sus hijos o hijas, la prevalencia de enfermedades de transmisión sexual o las características psicosociales y los factores asociados con el embarazo adolescente, respectivamente.

Con respecto a la tasa específica de fecundidad adolescente, la ENASSER 2014-2015 evidenció un aumento con respecto a la ENASSER 2009. El aumento se reportó en todas las áreas de residencia, aunque la fecundidad adolescente se observó con mayor frecuencia en zonas rurales (De León Richardson et al., 2018, p. 60). El informe final de ENASSER 2014-2015 también examinó la ocurrencia de los eventos sociodemográficos de la primera relación sexual y la primera unión. Con respecto a la primera unión o matrimonio se estimó una edad mediana de 22 años para el grupo de mujeres entre 25 y 49 años, es decir, una postergación de dos años de la primera unión con respecto a la ENASSER 2009 (Ibid., p. 75). Por su parte, la edad mediana a la primera relación sexual para las mujeres entre 20 y 49 años de edad fue de 17 años. Se reportó que, a los 15 años, el 13,1 por ciento de las mujeres había experimentado este evento (Ibid., p. 80).

Según la ENASSER 2014-2015, el 73% de las mujeres con menos de 20 años de edad y el 50% de las mujeres con menos de 18 años habían iniciado su vida sexual al momento de ser encuestadas. Para las mujeres, la primera unión ocurre aproximadamente tres años después de la primera relación sexual (edad mediana de 20 años), mientras que en los hombres esto ocurre siete años después (edad mediana de 23 años).

Las adolescentes suelen presentar elevadas tasas de embarazo no deseado, que puede conducir a una serie de efectos adversos físicos, sociales y económicos. Además, las adolescentes pueden sufrir discapacidades o muerte por prácticas de aborto inseguro. Al analizar los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC, 2016), en referencia a adolescentes embarazadas cuyo producto no llegó a término (aborto), este representó el 13,4 % del total de muertes fetales. Las defunciones fetales de la cohorte entre los 10 y 14 años representaron el 0,5%. Cabe

señalar, que el 91,1% de las defunciones fetales acaecidas en adolescentes entre los 15 y 19 años y el 89,6% entre 10 y 14 años, fue menor a los cinco meses del periodo de gestación.

La relación entre unión temprana y fecundidad adolescente es fundamental para comprender las dinámicas del embarazo en la adolescencia. Gran parte de la región continúa un patrón sociodemográfico específico para las madres adolescentes, esto es, un bajo nivel educativo y pertenecientes a los estratos sociales más vulnerables (Castro, T., Cortina, C. et al., 2011). Aún más, se reconoce la existencia de un diferencial por nivel socioeconómico: las adolescentes más pobres son más vulnerables lo que causa que la proporción de embarazos y maternidad para este grupo sea la más alta. Además, una alta fecundidad de las madres adolescentes y bajos ingresos, conlleva una mayor probabilidad de vivir en condiciones de precariedad.

Conclusiones

En el abordaje del embarazo adolescente, como fenómeno complejo, se encontraron puntos comunes en la revisión de estudios a nivel de la región, lo que permite afirmar, de forma general, que aunque el embarazo adolescente es una problemática que debe evaluarse de forma específica para cada contexto, existen patrones que se repiten constantemente y que han facilitado que se replique en el tiempo, pero que representan una oportunidad para abordar el problema desde sus causas e iniciar un camino constante en la disminución de las tasas de embarazo adolescente.

Referencias bibliográficas

- Alves de Carvalho, A., de Oliveira Bonifacio, G. & Gomes Dias da Costa, I. (2020). Panorama del déficit de fecundidad en América Latina a partir de dos indicadores. *Notas de población (CEPAL)* 47(110): 127–56. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45805/1/S2000236_05_ALVES_DEOLIVEIRA_GOMES.pdf
- De León Richardson, R. G., Chamorro Mojica, F., Flores Castro, H., Mendoza Q, A. I., Martínez García, L., Aparicio, L. E., . . . Rodríguez Díaz, F. E. (2018.). ENASSER. Obtenido de Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproducti-

va Panamá, 2014-2015: https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/ENASSER%202014-2015-%20version%2030%20abril_0.pdf

Flórez, C. y Soto, V. (2008). El estado de la salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe: Una visión global. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-Estado-de-la-Salud-Sexual-y-Reproductiva-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Una-Visi%C3%B3n-Global.pdf>

OMS/OPS (2017). Agenda de salud sostenible para las Américas 2018-2030: Un llamado a la acción para la salud y el bienestar en la región. Recuperado de: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/49169/CSP296-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

OMS (2014). Organización Mundial de la Salud (OMS). El embarazo en la adolescencia. Nota descriptiva N° 364. Recuperado de: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs364/es/>

Shutt-Aine, J. y Maddaleno, M. (2003). Salud sexual y desarrollo de adolescentes y jóvenes en las Américas: Implicaciones en programas y políticas. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/documentos/salud-sexual-desarrollo-adolescentes-jovenes-americas-programas-politicas-2003-0>

Stern, C. y Menkes, C. (2008). Embarazo adolescente y estratificación social, en Susana Lerner e Ivonne Szasz (comps.), Salud reproductiva y condiciones de vida en México, vol.1, El Colegio de México, México, pp. 347-396.

Tobar, F. (2015). La anomalía del embarazo adolescente en América Latina y el Caribe. Washington, DC. Recuperado de: <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/Anomalia%20del%20embarazo%20adolescente%20en%20America%20Latina.pdf>

UNFPA (2021). Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en Panamá. Implementación de la metodología para estimar el impacto socioeconómico del embarazo y la maternidad en la adolescencia en países de

América Latina y el Caribe – MILENA 1.0. Recuperado de: <https://panama.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/informemilena.pdf>

UNFPA/PLAN International (2020). Consecuencias socioeconómicas del embarazo y la maternidad adolescente en el Perú. Recuperado de: https://peru.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/estudiocsemap_ver_digital_1.pdf

UNFPA (2020). Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en seis países de América Latina. Implementación de la Metodología Milena en Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay. Recuperado de: <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/unfpaconsecuenciasen6paisesespanol1.pdf>

El papel de las recomendaciones y contactos en la inserción laboral de los jóvenes

Paul Antonio Córdoba Mendoza

Investigador del IDEN

Hace ya más de 15 años Jurgen Weller (2006) en su trabajo: *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, analizó desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), las circunstancias, orígenes y consecuencias de los problemas en la inserción laboral de los jóvenes e identificó una serie de tensiones que surgen entre la subjetividad de los jóvenes y la realidad del mercado de trabajo.

Por el lado de la oferta, evidenció desigualdades en la inserción laboral de la juventud que vienen dadas por cuestiones de género, nivel educativo, ingresos, cultural y étnico, como las principales causas que pueden llevar a esa inserción laboral diferenciada. Ahora bien, al estudiarlas por el lado de la demanda, señala que esta puede provenir por el “enfriamiento económico” el cual se objetiva con las crisis económicas propias del mercado globalizado y las reformas en el plano laboral que ha provoca una reducción de personal en aras de la competitividad, afectando sobre todo a los más jóvenes cuya situación laboral se ha visto más comprometida tras la pandemia por Covid19.

Una de las denominadas tensiones que puede generar una desigual inserción laboral en los jóvenes (contradicción entre oferta y demanda) son las asimétricas redes de contactos personales o recomendaciones (capital social) que tienen, y que frecuentemente juegan un papel mayor para la obtención de empleos atractivos. Esto puede sugerir que los jóvenes provenientes de los hogares más pobres se encuentren alejados de redes sociales que brinden canales diversos para acceder a empleos que les empoderen lo cual choca con “...un discurso meritocrático –al cual responden con la disposición de hacer grandes esfuerzos y sacrificios personales para avanzar en su educación e inserción laboral– y una realidad del mercado de trabajo en que los contactos personales y las recomendaciones frecuentemente juegan un gran papel para el acceso a empleos atractivos (Weller, 2006: 6).

El discurso meritocrático se ha convertido en narrativa política que intenta entrever como la juventud, si quiere ocupar en un futuro posiciones de alta jerarquía,

debe esforzarse por educarse al máximo. Empero, en los últimos años, la evidencia ha arrojado que las recomendaciones, las conexiones y el amiguismo, son mecanismos de inserción laboral que muchas veces tienen un mayor peso que los mejores esfuerzos en el aula (Weller, 2006) (Calvo-Armengol, 2006) y (Córdoba Mendoza, 2014), son trabajos de investigación que evidencian esta situación.

Lo anterior no quiere decir que altos niveles educativos no es un indicador deseable a la hora de lograr mejores posiciones sociales. Lo que está en cuestionamiento es que la meritocracia, como vehículo fundamental para el transitar de la excelencia académica a las mejores ofertas de trabajo, cada día se hace más cuestionable en la sociedad, debido a la existencia de otros canales, donde confluyen oferentes y demandantes de trabajo y en la cual no media la preparación académica como única opción de ingreso al mercado de trabajo.

Estos otros canales han sido estudiados desde las ciencias sociales mediante el concepto de capital social, desarrollado por Pierre Bourdieu (1986) y Coleman (1990). En el caso de Bourdieu, el mismo plantea que el capital social hace referencia “al conjunto de los recursos reales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizada de conocimiento y reconocimiento que le brinda a cada uno de los miembros el respaldo del capital socialmente adquirido, una credencial que les permite acreditarse, en los diversos sentidos de la palabra” (Bourdieu, 1986:249).

Para Bourdieu, las redes de relaciones duraderas son parte de las estrategias que llevan adelante los sujetos con el objetivo de sacar ventaja, ya sea consciente o inconscientemente sobre un bien. En este caso, puede conjeturarse que, por medio de esa red de relaciones se les puede facilitar a los sujetos la búsqueda de un empleo. Por su parte, Coleman (1990) desarrolla el concepto de capital social, y en él hace referencia a ciertos elementos de las relaciones sociales que se convierten en recursos no materiales y que pueden ser apropiados por los individuos en su beneficio, por lo que el mismo “...facilita el logro de metas que no podrían haberse obtenido en su ausencia o que podrían haberse logrado solo a un costo mayor” (Coleman 1990: 304).

El desarrollo de capital social desde los campos en los cuales se mueven Bourdieu y Coleman muestran de manera interesante, como los sujetos tienden a acu-

mular ciertos tipos de atributos o capital social que les permite potenciarse y desarrollarse con miras a lograr ascender socialmente, incluyéndose aquí el acceso al mercado de trabajo. Hoy es común acceder a empleos a través de una recomendación hecha por un familiar o un amigo, convirtiéndose en un canal de búsqueda muy productivo, "... Esto se debe a la combinación de dos factores distintos. Primero, los contactos sociales proporcionan muchas oportunidades de trabajo por un coste de búsqueda bajo. Segundo, las ofertas de empleo obtenidas a través de contactos sociales se caracterizan por una tasa de aceptación superior a la de otros canales de búsqueda." (Calvo-Armengol, 2006, pág. 2). Lo expuesto permite identificar que el canal de búsqueda inicial utilizado por oferentes y demandantes de trabajo es en su gran mayoría las redes de contactos¹. Por el lado de la empresa, esta opción se hace viable toda vez que supone dos tipos de costes para ellas: costes de búsqueda y costes de selección reduciendo con ello, gastos en tiempo y recursos. Por el lado de los candidatos recomendados, estos encajan mejor en el puesto de trabajo, si se parte del supuesto que los individuos tienden a socializar con individuos de su mismo perfil.

Existe suficiente evidencia que muestra cómo en muchos casos el aprovechamiento escolar contaba menos que el origen social, tal como lo muestra Luis Reygadas (2008), cuando plantea, en un estudio en Chile, que siguió la trayectoria profesional de 400 ingenieros egresados durante los últimos 15 años, se encontró que, teniendo las mismas calificaciones escolares, los que venían de barrios pobres, estudiaron en colegios municipales y tenían pocas redes sociales ganaban menos, incluso un 50% menos, que los educados en las mejores escuelas de Santiago y que tenían apellidos identificados con la elite" (Reygadas, 2008, pág. 141). Si bien, los menos favorecidos en lo económico poseen una gran variedad de redes o capital social que les ayudan a la sobrevivencia como ya fue investigado por Larissa Lomnitz (1975) en la barriada de Cerrada del Cóndor en la ciudad de México, donde muestra que los habitantes de las zonas marginadas sobreviven debido a que logran entablar lazos de reciprocidad y de ayuda mutua con sus semejantes. Pero no es la cantidad de capital social que se tenga lo que va empoderar a los sujetos, sino el problema radica en las distancias de las redes de las elites con relación a las del resto de la población.

1. En este caso, las redes de contactos se identifican como el conjunto de actores sociales vinculados por una serie de relaciones diversas, siendo ellas el medio para colocarse en posiciones favorables (obtener empleo, prestigio, status...)

Los grandes constructos sociales: familia, parentesco, amistad, patronazgo, clientelismo político, y las articulaciones que de ellas surgen, se han perpetuado históricamente y lo siguen haciendo. Aún en un mundo tan globalizado y especializado como el de hoy, dichos vínculos llegan a ser en algunos casos, más importantes que el esfuerzo académico, que por sí solos no son suficiente para lograr una adecuada inserción laboral.

Sí hay otros factores más allá de los niveles de educación y su relación con la demanda laboral. Entonces es importante analizar el mercado laboral desde la sociología como un “campo de poder”, donde los sujetos, así como los grupos y las clases sociales, tienen asimetrías. Es decir, poseen diferentes tipos de atributos que le permiten mercantilizarse, y en donde la tenencia de ciertas propiedades, en este caso recomendaciones y contactos sociales, da una serie de ventajas, ya sea al individuo o grupos de ellos, con relación a otros. De esto se desprende que mayoritariamente se excluye del mercado laboral a jóvenes que no poseen redes sociales capaces de empoderarlos laboralmente con relación a aquellos que tienen un capital social más fuerte.

Esto muestra que en el mercado existe una falta de transparencia, toda vez que, la contratación laboral no se configura en torno a principios de carácter meritocrático (méritos académicos, de competencias, etc.). En tanto que pensar en otros condicionantes remitiría a hipotétizar que las relaciones de contratación se rigen por prácticas clientelistas, afectivas, de relacionamiento social, amiguismos, compadrazgos. Considerar esto es importante ya que, pudiera demostrar que, la contratación pasa antes que nada por una serie de recomendaciones, al punto que al momento de intentar acceder a un empleo se objetivizan distintos tipos de dinámicas de desigualdad, donde unos jóvenes con relación a otros, pueden tener mejores redes sociales para acceder a un empleo que otros.

Los jóvenes, al no ser un grupo homogéneo, tienen diferentes condicionantes o limitaciones. Muchos de ellos, al tener bajo capital social (falta de redes de contactos y recomendaciones que le empoderen), quedan excluidos. Por ello, se destaca el papel cardinal que juega este ámbito para la obtención de un empleo, en este caso, si se considera que, el trabajo es el mayor articulador entre economía y sociedad, dado que el mismo se encarga de retribuir mediante ingresos al individuo; el no poseer este bien, dificulta la participación en muchas y diversas actividades sociales.

Bibliografía:

- Bourdieu, P. (1986). *The forms of capital*”, Richardson, John, editor; *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Calvo Armengol, A. (2006). *Redes sociales y mercado laboral*. Barcelona: Centre de Recerca en Economia Internacional (CREI).
- Coleman, J. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: Belknap Press.
- Córdoba Mendoza, P. (2014). *Todo lo aprendi solo, por mi padre o a punta de pulmón. El proceso de socialización laboral en Panamá*. *Societas*, 5-45.
- Lomnitz, Adler de Larissa. 1989. *Cómo sobreviven los marginados*. México: Editores Siglo XXI.
- Reygadas, Luis. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Ciudad de México. Anthropos/UAM-Iztapalapa.
- Weller, J. (2006). *Los jóvenes y el empleo en América Latina: Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*. Bogotá: CEPAL-GTZ.

El patrimonio que no sienten los panameños

Jorge Roquebert

Profesor e historiador

En una ocasión, como profesor de historia en un diálogo con los estudiantes, les hice la pregunta casual de quienes habían ido a ver el Canal y sus esclusas, y para mi sorpresa en un grupo de alrededor de quince estudiantes, solo uno levantó la mano. He repetido la pregunta en otros grupos – es imposible no hablar del Canal en una clase de historia de Panamá – y ya no sorprendido, el resultado siempre es similar, una o dos manos en grupos de hasta casi veinticinco o más estudiantes.

A los panameños se nos educa que la zona de tránsito, representada históricamente por el Camino de Cruces entre las ciudades de Panamá y Portobelo, el ferrocarril de Panamá que unió la recién construida ciudad de Colón y Panamá, y el Canal de Panamá, ha servido para crear nuestra identidad, al imprimir un elemento diferente que el resto de los países de la región no poseen.

También se nos educa cómo la misma, sobre todo la canalera fue controlada por los Estados Unidos (EE.UU.), excluyendo a los panameños de ella, situación que generó resentimientos que motivaron la lucha de recuperación de la Zona del Canal por los panameños o la retención de la misma por los zoneítas, ambos grupos movidos por su sentido de pertenencia a un territorio que ambos consideraban propio, uno por ser los descendientes de los constructores de una de las obras de ingeniería más importante a nivel mundial, y por la que podían sentirse diferentes a los otros estadounidenses, incluso de aquellos que habitaban temporalmente en las bases militares ubicadas en la Zona; los segundos por ser los descendientes de los habitantes de un territorio que dividía su país, que forma precisamente parte de nuestra historia, y de la cual habían sido desplazado por extranjeros que aprovecharon un momento de división entre colombianos istmeños, y de estos con el gobierno de Bogotá, a tal punto que se aceptó la firma de un tratado firmado por un extranjero, que cediera la franja canalera a perpetuidad.

Este sentimiento es reforzado aún más por la literatura escrita sobre todo a partir de la mitad del siglo XX que muestra el sentimiento de exclusión que sentían los panameños dentro de la Zona del Canal. Una de las novelas más representativas es

Luna Verde, en donde un joven panameño con fisonomía caucásica, parecida a la de un zoneíta, es clasificado por la administración de la Zona del Canal como de raza negra por no ser de nacionalidad estadounidense.

En ella, también se muestra otros factores socioeconómicos que diferenciaban a panameños y zoneítas que vivían a pocos kilómetros de distancia: una de las celebraciones que se mencionan fue la instalación de servicios de electricidad en la casa de uno de los trabajadores panameños, quienes, a pesar de trabajar bajo el sistema discriminatorio instalado, tenían mejores condiciones económicas que otros panameños, pero que en su hogar utilizaban aún kerosene. Sin embargo, lo más relevante es el evento con que culmina la obra, el movimiento del frente estudiantil de 1947, cuando se rechaza el Convenio Filós-Hynes, que extendía la permanencia de las bases militares estadounidenses instaladas fuera de la Zona del Canal. Movimiento en el que fallece el protagonista por la represión de la Guardia Nacional panameña, pero muy importante porque inició los movimientos que culminarían en la gesta del 9 de enero, que sería reprimido esta vez por el ejército estadounidense instalado en la Zona del Canal.

Sin embargo, a dos décadas del retorno del Canal de Panamá al Estado panameño, son muy pocos los estudiantes universitarios que hayan leído, incluso escuchado, esta obra, y por lo tanto no pueden conocer los sentimientos de cuatro o cinco generaciones de panameños que los antecedieron y que concretaron el movimiento de reversión del territorio nacional. Qué se podría esperar de las futuras generaciones de estudiantes de escuela secundaria que están más lejanas en el tiempo, cuando el Ministerio de Educación ha remplazado esta literatura nacionalista, por literatura de masas, incluso triviales, que podrían ser leídas por los jóvenes como esparcimiento en su tiempo libre fuera de la escuela, una de las instituciones encargadas de crear la identidad nacional en los ciudadanos.

Todo esto lleva al cuestionamiento que en su momento fue criticado cuando en el referendo de 2006 hubo poca participación ciudadana, absteniéndose cerca del 57% de la población. En esos momentos la población joven fue criticada por haber mostrado apatía ante un deber, además de un derecho, que debían ejercer a nivel de Constitución, situación que puede traer cuestionamiento por el carácter “politiquero” que se le brindó. ¿Qué pudo motivar esta abstención?

La desconfianza a los políticos tradicionales pudo haber sido importante cuando promovían en el 2006 el “NO” a la construcción de esta obra por el alto costo de la misma; mientras que en el 2016, al inaugurarse la obra y ser el grupo gobernante, promovieron en su discurso el haber sido los responsables de una construcción que ha contribuido enormemente a nuestra economía. Las nuevas generaciones se han sentido desvinculados del Canal, no sienten concretamente sus beneficios, a pesar de que puedan tenerlos, sino que son panameños que se sienten todavía discriminados, ahora por sus propios conciudadanos y por el Estado. A esto se debe agregar, la crítica que existe dentro de los trabajadores en la Administración del Canal de Panamá, ante una administración que no solo busca las ganancias económicas que aporta la institución para el país, sino para un nivel personal con la diferenciación de la remuneración salarial que se han aumentado.

Al reflexionar sobre los resultados en el 2006, la falta de un sentimiento de pertenencia que los vincule al Canal debe ser considerada. Para sorpresa de muchos, la materia de Relaciones de Panamá y EE.UU fue declarada como inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de Panamá. Esto podría orientar al verdadero propósito del estudio de la historia que establece que el conocimiento del pasado permite comprender el presente para ser capaces, en un ambiente favorable, de formar un mejor futuro. Al presente, podríamos estar enfocándonos solo en el estudio del pasado –en el que la situación excluyente de EE.UU en nuestra tierra marcó nuestra identidad y tiene que ser conocido– pero se debe complementar con la comprensión de cómo gracias a aquello Panamá como país tiene mayor participación de su zona de tránsito. Esto permitiría a todos los ciudadanos panameños a exigir la creación de una geopolítica de acuerdo con la economía internacional y, por lo tanto, continuar en el presente las bases que en el futuro permitan a nuestro país a aprovechar su punto estratégico en el comercio mundial, pero para el beneficio de la mayoría de los panameños, al elegir cada cinco años a miembros de diferentes grupos políticos que en la realidad solo defienden los intereses de la minoría de los panameños que obtienen los beneficios de la zona de tránsito. Esto creará una política de Estado, y no de gobiernos, que sea desarrollada a largo plazo, y no como sucedió con el establecimiento de relaciones diplomáticas con la segunda potencia económica a nivel mundial y usuaria del Canal. Una política orientada a la mayoría de los panameños contribuirá a las otras áreas económicas en el país que se consideran secundarias al ubicarse fuera de la zona de tránsito, como la agropecuaria, que eventos presentes como la pandemia y la guerra en Ucrania han mostrado que el sistema neoliberal y

globalizado debe ser limitado, y que forma un sentimiento de exclusión en los habitantes del interior del país.

A la vez que sucede con el desconocimiento actual de literatura escrita en generaciones anteriores, es negativo cómo el sistema imperante en nuestro país permita que la mayoría de los ciudadanos desconozcan las instalaciones canaleras. ¿Cómo la población podrá exigir una política a beneficio de la mayoría si no se conoce propiamente el funcionamiento global que cumple esta obra a favor de nuestro país? ¿Cómo exigir a esta población un sentido de pertenencia relacionado al Canal, una obra que aún se transmite como símbolo de nuestro Ser panameño, si no perciben propiamente sus ganancias? La ignorancia de las masas es la fuerza de los gobernantes.

Una primera aproximación al estado del arte de la participación ciudadana

María de los Ángeles Vásquez
Docente universitaria

El contenido de este artículo intenta una primera aproximación del estado del arte de la participación ciudadana. Inicia con un breve recorrido histórico de cómo se fue construyendo la práctica de la participación ciudadana en la historia de la humanidad. Se continúa con la descripción de la participación ciudadana en la agenda de los organismos internacionales y, en los dos últimos puntos, se describe el cómo se incorpora el tema en la política nacional y en los planes de gobierno de los periodos presidenciales de la señora Mireya Moscoso y el señor Ricardo Martinelli.

1. Algunos antecedentes históricos de la práctica de participación ciudadana

Aristóteles (384-322a. c.) “afirmaba que la ciudadanía en grado pleno es una características de la democracia, porque en ella los ciudadanos deliberan y participan en las instituciones establecidas por la constitución (Politeia), especialmente en aquella que le es soberana. Y agrega que la constitución democrática establece que el elemento soberano de la ciudad es “los más”, o sea, el pueblo. Así, la institución capital del sistema político es la Ekklesia o asamblea de todos los ciudadanos. En la Ekklesia ateniense la participación política alcanzaba su plenitud, pues ella reunía al pueblo en un espacio y en un tiempo determinado.

En consecuencia el pueblo estaba realmente presente para deliberar y adoptar decisiones que afectaban a toda la ciudad. Además, la democracia ateniense contemplaba otras instancias de participación ciudadana. Ellas eran el Consejo (boule), los tribunales de justicia y el gobierno (funciones legislativas). Estas instituciones incluían cientos de cargos, a los cuales se accedía por un procedimiento de sorteo, salvo contadas excepciones. Además, las funciones públicas tenían una duración limitada a un año, como máximo. De este modo, el procedimiento aleatorio atribuir autoridad y la acotada duración de los mandatos, tenían el efecto de maximizar la participación de los ciudadanos en la estructura política de la ciudad” (Godoy 2005, p.23).

El autor también menciona prácticas de participación política en Roma, destacando el hecho “que, durante el periodo de vigencia de la república, los ciudadanos romanos estaban habilitados para elegir magistrados del pueblo (tribunos de la plebe) y aprobar leyes (plebiscita)” pero indica que “no fue nunca un régimen cuyo poder soberano fuese algo similar a la asamblea de los ciudadanos atenienses”.

Posteriormente, ubica un desarrollo importante de la participación ciudadana en la edad media, con la consolidación de la vida urbana (entre 1,300 y 1,500). Godoy señala que los ciudadanos adquieren el poder de autogobernarse, a nivel municipal, se incluía la elección de las autoridades, alcaldes, concejales o regidores. Podían aprobar leyes internas y libertades para sus habitantes “en ella se desarrolla una cultura política cercana a la democracia. Esa cultura va a ser determinante para el florecimiento de las “repúblicas” del Renacimiento. A pesar de ello, en estas repúblicas el concepto de participación es restringido. “Durante un largo periodo prevalece la idea de que el pueblo es un cuerpo, una “*corporatio*” o “*universitas*”, “*una universita-civium*”, compuesta por dos partes: una minoritaria y aristocrática, por su educación y riqueza; a la gente llamada “del común” (mayoría), en cambio, se le atribuye ignorancia y desinterés por lo público. Por esta razón, la primera asume la representación del cuerpo entero, restando a la parte inferior de la participación”.

En el siglo XIV, las cortes estaban conformadas por tres estamentos: la nobleza, el clero, y un tercero llamado de la gente común, “*commonpeople*” o “*gens de tiersétat*”, ampliándose de forma sustantiva la participación política, aunque estas instancias solo ejercían derechos limitados: la petición, hablar libremente para aconsejar al príncipe, indica el autor “sin que el ejercicio de estos derechos surtiese efectos vinculantes. Su mayor poder era el de aprobar impuestos”. En los siglos XVII y XVIII, los parlamentos desaparecieron o perdieron influencia en toda Europa con excepción de Inglaterra.

En los siguientes siglos, XVIII y XIX, en 1688, se da la revolución inglesa donde se instala un sistema constitucional basado en la supremacía del Parlamento y la ley mientras que en los países vecinos se consolidaban y fortalecían los regímenes absolutistas, que se fueron instalando en Europa desde el siglo anterior. En el Parlamento había representantes los que integraban la Cámara de los Comunes, o sea de la “*commonpeople*” y no de los estamentos con privilegios”, quienes tenían poder

legislativo y control sobre el gobierno monárquico. Con esto se fortalece la participación ciudadana o política como la llama el autor.

Montesquieu (1689-175) en su obra: “Espíritu de las leyes” desarrolló una concepción cerca de la representación política y, por ende, de la participación. “Si bien el pueblo no puede gobernar (porque no se podía realizar las asambleas de todos los ciudadanos atenienses por el incremento de la población), dispone de la capacidad de “discernir el mérito”. O sea, saben quiénes tienen las aptitudes y la preparación para las funciones políticas. En consecuencia, el pueblo está habilitado para elegir a sus representantes”.

El sistema representativo construido en estos siglos comenzó a mostrar vacíos frente a la nueva realidad provocada por la revolución industrial. John Stuart Mill (1806-1873) “denunció las carencias del sistema electoral mayoritario de la época, que impedía la participación política de la nueva clase proletaria, surgida de la industrialización. Su propuesta rectificadora consistió en la aplicación de un sistema electoral proporcional que, junto con el voto universal, permitiera ampliar la participación. De este modo, el parlamento reflejaría más fielmente la diversidad de las corrientes, tendencias y opiniones existentes en la sociedad... También Mills propuso un principio fuerte de protección y garantía de los derechos de las minorías, para que no fuesen avasalladas por una eventual tiranía de la mayoría”

En América Latina, las nuevas repúblicas establecieron normas que propiciaban la libertad de expresión y de asociación. En 1811, Antonio Nariño segundo presidente de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (Colombia, Ecuador y Venezuela) defiende la aplicabilidad de estos derechos. “Según esta declaración los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos; las distinciones sociales no pueden fundarse sino sobre la utilidad común. El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre que son: la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión... En 1819, Simón Bolívar, el libertador, en el discurso de Angosturas, planteó: “El sistema de gobierno más perfecto es el que comparta mayor cantidad de bienestar, de seguridad social y de estabilidad política” (Torres Díaz, p.97).

En el siguiente siglo (XX), solo en su primera mitad, la humanidad tuvo que enfrentar dos guerras mundiales, en una de las cuales se puso de manifiesto el po-

der tecnológico que había alcanzado la ciencia. Según Godoy, “la segunda mitad del siglo estuvo cruzada por el conflicto entre las democracias representativas y las populares. En estas últimas se desarrolló -y se exportó- un modelo de participación popular que incluía movilización de masas, lucha de clases y la acción hegemónica del Partido Comunista como instrumento de los intereses del proletariado...la respuesta de las democracias representativas fue el fortalecimiento del pluripartidismo y la inclusión en el sistema político de instituciones propias de la democracia directa, como el plebiscito y el referendo”. Los sistemas políticos de la posmodernidad se caracterizan por la diversidad de actores que controlan el poder y que muestran a sus representados una suerte de propuestas para convencer a sus ciudadanos de todos sus beneficios.

Al final del siglo XX y lo que va del XXI, lo que muestra es una crisis de participación política o ciudadana generalizada que se busca resolver con una serie de mecanismos que aumenten el interés del ciudadano común en los temas públicos que afectan su vida; por ejemplo, aparecen los ejercicios de planificación del presupuesto participativo a nivel local, “han surgido propuestas para hacer más transparentes y *“accountable”* o rendición de cuentas a las instituciones y la gestión de los agentes públicos. Ésta es una condición necesaria para que el ciudadano pueda ejercer funciones de control sobre el poder político y exigir que sus demandas sean satisfechas en forma eficiente”. (El subrayado es de la autora de este trabajo).

Lo cierto es que la desesperanza, la frustración, se filtra en las sociedades latinoamericanas que se agrava con la violencia callejera, un viejo problema para algunos y nuevo para otros; por lo menos, en el caso de Panamá, las cifras oficiales reportan un incremento de la violencia producto del narcotráfico y de las actividades de grupos de pandilleros a partir del año 2004. Así, la inseguridad ciudadana es un nuevo tema que se incorpora a la agenda de los gobiernos de este siglo.

Por ahora, este breve recorrido, realizado en la literatura permite tener una primera aproximación al origen del concepto de participación ciudadana y su práctica, muy vinculada al proceso histórico que significó la construcción del estado moderno. Claro está, las sociedades han crecido en cantidad y calidad de las personas que las integran y frente al poco control que tiene la sociedad civil de la sociedad política se abren otros espacios de participación ciudadanos alternativos que aportan al proceso de construcción de la sociedad civil.

2. La participación ciudadana en la agenda de los organismos internacionales

Vinculando lo dicho con anterioridad a sucesos específicos en América Latina, en este punto, el lector puede tener un panorama más amplio de lo sucedido en los últimos 40 años del siglo anterior, en cuanto a participación ciudadana se refiere. En los años 70 hubo quien planteara la dualidad participación vs ingobernabilidad, Palma (2006) cita el informe presentado a la Comisión Trilateral por Samuel Huntington en el que se presentó y desarrolló la tesis que asociaba ingobernabilidad con exceso de participación; sería la sobrecarga de demandas sociales dirigidas al Estado y la incapacidad de éste para dar respuesta a todos los reclamos de la sociedad, lo que llevaría a la pérdida de confianza de los ciudadanos, en los políticos y en las instituciones democráticas.

Por su parte, Serratud (2010) señala que a “partir de la década de los años 60, desde una plataforma internacional se concretan políticas y estrategias formales, para garantizar la inclusión de los ciudadanos en los procesos políticos, sociales, económicos de cada país. La autora hace referencia a un documento auspiciado por las Naciones Unidas denominado “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (CCPR, 1976), en el cual se hace referencia expresa a la participación ciudadana protagónica, incorporando elementos normativos y vinculantes a nivel internacional. Este documento corresponde al tratado multilateral aprobado, según este autor, el 23-03-76, aunque fue elaborado en la década anterior... a este tratado se le conoce también como el Pacto de Nueva York, y comprende un Preámbulo de seis partes y 56 artículos. Es así como en el artículo 25 (p.9) se establece para el pueblo el goce, sin restricciones o distinciones, de los siguientes derechos y oportunidades.

- a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c. Tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país...

Estos mandamientos constituyen fundamentos doctrinarios para la participación ciudadana y contribuyen a la creación y ejercicio de la democracia participativa y protagónica.

En la década siguiente (1980), según Palma, el concepto de participación que se conceptuaba desde de las oenegés era participar en las organizaciones populares para impulsar lo alternativo, porque las acciones de este tipo de organizaciones se desarrollaban al margen de la iniciativa estatal. La propuesta era oponerse al orden establecido. La base teórica y metodológica de esta propuesta se basaba en Paulo Freire.

Los 70 se destacan por la producción de material pedagógico, elaboración de métodos, didácticas y materiales múltiples destinados a educar las capacidades de participar. “Más que propuestas pedagógicas –que toda reflexión más seria sobre esta etapa denuncia como un faltante en la producción de los educadores populares- se multiplicaron las técnicas y cartillas para realizar distintas tareas promocionales (diagnóstico, programación, evaluación..., la idea central que atraviesa estos procedimientos (y que resulta potencialmente muy importante en la evolución posterior de este proceso) es que la misma y única práctica, colectiva y responsable, -cuando sirve de base a procesos educativos adecuados- puede provocar efectos en dos dimensiones: unos son los efectos “materiales” que persigue la acción (construcción de una sede u organizar un jardín infantil) y, otros, en el desarrollo personal y humano de los participantes que impulsan la acción; la educación de la participación apuntaría a la relación entre ambas dimensiones de efecto”(Palma, 1980).

En los 80, también la participación se convierte en un tema de interés para los Organismos Internacionales, especialmente algunas agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU). “A diferencia de las oenegés las instituciones internacionales no buscan diferenciarse de la acción estatal, más bien, su condición inclina a los funcionarios y a las direcciones a aceptar a los gobiernos que existen en cada uno de los países que se desempeñan y a tratar de ejercer cierta influencia sobre ellos, lo cual se marca en los contenidos de la reflexión y propuestas de participación que desde allí surgen. La argumentación que allí se desarrolló, que aceptó algunas tesis neoliberales buscando dialogar con ellas, es que una cierta participación sometida a los objetivos y procedimientos decididos por los técnicos oficiales debe resultar útil para aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Es así como, desde ese campo, se profundizó en una concepción de participación que algunos han calificado como *instrumental*”. (Palma 1980)

Progresivamente otros organismos internacionales se unen al interés por este tema hasta el punto de que lo convierte en política institucional. Se lee en Klisberg: “Gran parte de los Organismos Internacionales de mayor peso están adoptando la participación como estrategia de acción en sus declaraciones, proyectos, e incluso en diversos casos están institucionalizándola como política oficial. Entre ellos, el Banco Mundial publicó en 1996 un libro maestro sobre participación donde se presenta la nueva dirección que el Banco está tomando en apoyo a la participación, y resalta que la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión. Su departamento de Políticas preparó estrategias y plan de acción a largo plazo en donde se formulan lineamientos muy concretos. Entre ellos, que el Banco fortalecerá las iniciativas de los prestatarios que fomenten la incorporación de los métodos participativos en el desarrollo, que la participación de la comunidad será un aspecto explícito del diálogo con el país y de las estrategias de ayuda al país, y que el Banco fomentará y financiará asistencia técnica que fortalezca el involucramiento de la gente de escasos recursos y otros afectados por el proyecto” (Klisberg). Acciones similares adoptaron las agencias del sistema de Naciones Unidas como se había mencionado antes.

El Banco Interamericano de Desarrollo hace otro tanto. En 1997 editó un libro titulado “Consulta sobre participación”, en el cual señala que la participación en el desarrollo y su práctica reflejan una transformación en la manera de encarar el desarrollo a través de programas y proyectos del Banco. También se menciona en este documento a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (1993), que colocaba a la participación como el factor más importante para fortalecer la cooperación para el desarrollo.

Para ese mismo año el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consideraba que “la participación es un elemento esencial del desarrollo humano”.

Para Palma “entrando a los 90, cuajaron diversos factores que se venían fortaleciendo a lo largo del período anterior y que, en mutua definición, han confluído para favorecer una nueva reaparición de la atención sobre los procesos participativos”. Primero el neoliberalismo que después de 20 años de haberse instalado en América Latina muestra “sus limitaciones y sus efectos no proclamados: pobreza, aumento de las desigualdades, deterioro del medio ambiente, depredación de los recursos naturales...esto ha favorecido el retorno de la preocupación por la presencia y el pa-

pel del Estado en la organización y funcionamiento de la sociedad, que habían sido expulsadas –con recurso a fórmulas muy simplistas- por la dogmática neoliberal”. Y segundo, este consenso de alguna manera respondía a la realidad latinoamericana donde la presión por parte de la población se incrementó, demandando cada vez más espacios de participación, pero también a innumerables fracasos de políticas, programas y proyectos orientados a combatir la pobreza. Señala Klisberg, que esta condición “ha dejado como saldos favorables la constatación de que en la participación comunitaria puede haber potencialidades de gran consideración para obtener logros significativos y al mismo tiempo mejorar la equidad... la participación tiene una legitimidad macroeconómica y gerencial. Es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en la relación a las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas”.

Serratud, menciona el evento realizado en Medellín, Colombia, correspondiente al “Seminario Internacional Itinerante Políticas Democráticas de Gobierno” (Octubre 2006), convocado y organizado por el Consejo de Educación de Adultos de América Latina y el Instituto Popular de Capacitación... en este evento Juan Diego Restrepo (23.11.2006) señalaba que “la participación ciudadana en América Latina se ha venido fortaleciendo en los últimos años a partir del impulso dado por los gobiernos locales y regionales a propuestas que pretenden posicionar modelos alternativos de desarrollo que superen las consecuencias del modelo neoliberal, que profundizan la exclusión social y pobreza”. Por último, la autora indica que las experiencias más exitosas de participación ciudadana protagónica se han dado a nivel regional y local.

Se puede observar la evolución que ha tenido para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el manejo del tema y su conceptualización. En un documento del BID con fecha del año 2006 se presenta la Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco, presentada en un encuentro con representantes de la sociedad civil en Paraguay. Se lee: “El BID entiende por participación, el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de sus gobiernos o directamente ejercen influencia en el proceso de toma de decisiones... El objetivo de la estrategia es “establecer lineamientos generales y ámbitos de acción que permitan expandir, fortalecer y sistematizar la participación ciudadana en las actividades del banco”.

La mayoría de los países latinoamericanos han desarrollado legislaciones que promueven e institucionalizan la participación ciudadana desde la Constitución hasta leyes particulares que la operacionalizan. Son muy conocidos y documentados los casos de Colombia, Bolivia, Venezuela, Panamá, etc., considerado un mecanismo idóneo para garantizar la gobernabilidad en sus estados, después de una larga experiencia de gobiernos autoritarios, en algunos de los países de la región.

Por ejemplo, en el Ecuador, “la nueva Constitución de Montecristi es una Constitución de Derechos y la participación ciudadana directa es uno de ellos. Participación es un enunciado que aparece en 106 búsquedas distintas dentro de la Constitución, siendo parte constitutiva en la mayoría de los títulos, a nivel capitular” (Subsecretaria de Asuntos Pesquero; 2009, p. 9) y en artículos específicos. En el artículo 95, en el capítulo primero titulado Participación en Democracia, del título IV, Participación y Organización del Poder, se definen los principios de participación de la siguiente manera “las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad” (Subsecretaria de Asuntos Pesquero; 2009, p.9 y 10). Interesante es el hecho de que en artículo 204 se establece lo siguiente: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio a su derecho a la participación”.

En el caso de Colombia, Velásquez y González (2003) señalan que en la Constitución de la República promulgada en 1991 “en donde se consagra la participación ciudadana, se produjo una avalancha legislativa sobre el tema”. Más adelante menciona que “Colombia cuenta una amplia legislación sobre participación ciudadana”, identificaron 29 normas que crean un número similar de instancias de participación, este gran número de instancias de participación creadas en la década del 90, especialmente creadas con base en los gobiernos locales, cuya creación era de carácter obligatorio en muchos de los casos, “a las que se han asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y en menor medida de consulta, concertación y gestión”.

3. Políticas nacionales

En el caso panameño, la Constitución de la República, reformada en el 2004, en su título I. El Estado Panameño, Artículo 1 se lee: “La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo. Seguidamente el Artículo 2 indica que “El poder público solo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativos, Ejecutivo y Justicia”.

La diferencia con la Constitución de Ecuador es que en este artículo se establece lo siguiente: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de forma descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa prevista en la Constitución”. Es evidente el mayor alcance de este artículo colocando el ejercicio del poder en el mismo nivel a la participación ciudadana y los órganos de estado (pág. 9).

Otros artículos que expresan el derecho a participar en encuentran en el Título III, de Derechos y Deberes Individuales y Sociales, su capítulo 1, en los artículos 37, 38, 39, 41 donde se establece un conjunto de derechos que tienen los ciudadanos que fomentan la participación, el derecho a la libertad de expresión, aunque con sanciones cuando se atente contra la reputación u honra de las personas, el derecho que tienen a reunirse pacíficamente y sin armas y para fines lícitos: “las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas”. Se plantea en este Artículo que las autoridades intervienen para prevenir o reprimir abusos de este derecho cuando se afectan a terceros, causa perturbación del tránsito o se produce alteración del orden público. El Artículo 39 indica que es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas...” y, por último, “el derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivo de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución...”

Además, en el Artículo 43 se establece el derecho de los ciudadanos de solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos...

Otros artículos que se refieren a la participación ciudadana en la Constitución son: en el Capítulo 6 que se refiere a Salud, seguridad y asistencia sociales. Artículo 116, se refiere al tema de la participación y la promoción: “las comunidades tienen el deber y el derecho de participar en la planificación, ejecución y evaluación de los distintos programas de salud”. En el siguiente capítulo, Artículo 124. “El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional. En el título VIII Regímenes Municipales, Capítulo 2, Régimen Municipal, Artículo 239: “Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos”. Más adelante en el artículo 250 se expresa de la siguiente manera: “En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas... en el siguiente artículo (251), se lee: “la Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, y cuatro ciudadanos residentes del corregimiento escogidos en la forma que determine la ley”.

El artículo 68 del capítulo tercero de la Constitución, regula la creación de los sindicatos: “Se reconoce el derecho a la sindicación a los empleadores asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económico y social”.

4. La participación ciudadana en los planes de gobierno

En esta descripción no se pueden obviar los planteamientos que sobre el tema se hacen en cada periodo gubernamental, porque a pesar de que se encuentra consignado en la Constitución de la República no recibe el mismo tratamiento por los gobiernos. Así en el documento titulado “Política y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004”, periodo presidencial presidido por Doña Mireya Moscoso, se desarrolla un apartado que se expresa explícitamente sobre el tema. Por ejemplo, el documento indica en el apartado de propuestas para institucionalizar la política social, entre otros aspectos, que se promoverá “la participación social mediante la creación de una Red de solidaridad ciudadana. Además, impulsar el surgimiento de una cultura institucional centrada en el rendimiento de cuentas, estableciendo los mecanismos

para lograr una auditoría y monitoreo independiente de parte de la sociedad civil y fomentar la realización de Cabildos ciudadanos que permitan el análisis y discusión de las necesidades de cada comunidad; la discusión y el acuerdo sobre el orden de prioridad de las distintas necesidades y sus soluciones; la negociación sobre los recursos y los mecanismos de ejecución correspondientes; la toma de decisiones y la aplicación transparente de los mecanismos de rendimiento de cuentas” (MEF; 2000: pág. 62).

El documento publicado por el gobierno de Ricardo Martinelli, titulado: “Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014”, desarrolla un apartado de estrategia social dentro que tiene como “objetivo reducir la pobreza, la exclusión social, y crear oportunidades para todas y todos...este plan estratégico está concentrado en dos ejes prioritarios: La formación de Capital Humano para el desarrollo y la Inclusión social”, su desarrollo se realizará para mejorar la calidad de la educación, la capacitación laboral en lo que respecta a la formación del capital humano. En cuanto a la inclusión se centra en mejorar y ampliar la cobertura de servicios básicos, que incluye la modernización del sistema de transporte con la construcción de la primera línea del metro, seguridad ciudadana y fortalecer a los grupos vulnerables por medio de la asistencia económica condicionada, la red de apoyo a las familias más pobres y a los adultos mayores. No se explicita en el documento el tema de la participación ciudadana, con excepción de los espacios creados en la ley ambiental, específicamente con las comisiones ambientales.

Bibliografía

Barrantes, Echeverría. Barrantes. Investigación: *Un camino al conocimiento. Un Enfoque Cuantitativo y Cualitativo*.

Bourdieu, Pierre (1997). *Razones Prácticas sobre la Teoría de la Acción*. Traducido por Thomas Kauf, Editorial Anagrama. Barcelona- España.

Brugger, Walter (1995). *Diccionario de Filosofía*. Editorial Herder S.A., decimotercera edición. Barcelona -España.

Flores Margarita, Rello Fernando (2001). *Capital Social: Virtudes y Limitaciones*. Ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. CEPAL y Universidad del Estado de Michigan. Santiago de Chile

Diamond, Larry (1997). *Repensar la Sociedad Civil*, en Revista Metapolítica, número 2, volumen 1, abril-junio, México (traducción de Reyna Carretero y Cesar Cansino). Tomado del Journal of Democracy, vol. 5, número 3, Julio de 1994, Pp.4-17.

_____. Plan Estratégico de Gobierno. 2010-2014. Gobierno Nacional, República de Panamá.

Hernández, Sampieri, (1996) Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucío, Pilar. *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill. México.

_____. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Políticas Sociales. *Pobreza y Desigualdad en Panamá*. Análisis de la encuesta de Niveles de Vida 2003.

Giménez, Gilberto. *La Sociología de Pierre Bourdieu*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Klisberg, Bernardo. (1998). *Seis tesis no convencionales sobre participación y desarrollo*, en <http://www.iigov.org>

Leis, Raúl. (2000). *Panamá: Los Canales de la Participación Ciudadana*. Revista Siéctica 16- República de Panamá.

Nanzer, Ángel (1990). *Cultura y Desarrollo Nacional: Investigación, Diagnóstico, Regionalismo, Planificación y Acción Práctica*. Editorial Hvmánitas. Colección Desarrollo Social. Buenos Aires, República de Argentina.

Mora, Navarro (2006). *Participación Ciudadana para el Fortalecimiento Democrático en lo ambiental: ¿entre la eficacia y el conflicto?* Tesis de Doctorado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Académica de Costa Rica. 2006.

- Ortega, Ríos (2000). *La intervención comunitaria con énfasis en la participación: Una propuesta metodológica*. Tesis presentada en opción al grado científico de Máster en Desarrollo Regional. Ministerio de Educación Superior. Universidad de Camagüey-Cuba. Facultad de Economía. Centro de Estudios de Dirección Empresarial y Territorial.
- Palma, Diego (1999). *La participación y la construcción de ciudadanía*. Documento de trabajo N°27. Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales de Santiago de Chile.
- Rique, Juan José y Orsi, Raúl Oscar (2005). *Cambio Social, Trabajo y Ciudadanía. La participación para el desarrollo social*. Editorial Espacio.
- Schenider, Cecilia. Tesis de Doctorado. *La Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales: Contexto Político y Cultura Política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona. España*.
- Salazar, Sousa Silva, y otros (2009). *Proyecto “Nuevo Paradigma”. La dimensión de “Participación” en la construcción de la sostenibilidad institucional*. Trabajo realizado para el Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR). Costa Rica.
- Salazar, Gabriel V (1998). *De la participación ciudadana: Capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales)*. Archivo Chile. Historia Política Social – Movimiento Popular.
- Santa Cruz, María Sol (2007). *La participación ciudadana, un analizador de lo cotidiano*. Tesina de Grado. República de Argentina.
- Torres Díaz, Jorge H (2006). *Historia del Trabajo Social*. Lumen Humanitas, Argentina, 2006.
- Vargas, Mendoza, J.t (2006). *Teoría de Acción Comunicativa: Jurgen Habermas*. México: Asociación Oaxaqueña de Psicología. A.C. en http://www.conducitlan.net/jurgen_habermas.ppt.

Velázquez C. Fabio. González R. Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Editado por Fundación Corona. República de Colombia.

Constitución de la República de Panamá. Gaceta oficial N° 25,176- 15 de noviembre 2004.

Asamblea Nacional de Diputados. Dirección Nacional para la promoción de Participación Ciudadana. www.asamblea.gob.pa

La deserción universitaria: un fenómeno concomitante cuyo impacto aún no ha sido medido

Gabisel Barsallo A.
Docente investigadora

El hecho: en Panamá nadie sabe a ciencia cierta cuántos universitarios han desertado de sus estudios.

Es muy común leer y escuchar que la deserción escolar aumenta continuamente, no solo en Panamá, sino en muchos otros países. Es vista como una amenaza al progreso del país, ya que flagela a la más joven generación provocando una cadena de pobreza y deterioro económico a largo plazo.

Panamá no escapa a ello. Agregándole a la ya golpeada situación de la educación escolar, la deserción universitaria agrava aún más la formación de jóvenes. El tema de la deserción universitaria, que tiene múltiples facetas, y aunque ha sido abordado por investigadores académicos desde la perspectiva económica, institucional y hasta sociocultural, ha quedado guardado en las gavetas del olvido de las autoridades.

¿Pero cómo se puede estudiar un fenómeno creciente como este que no ha sido medurado en número? Investigadores de educación superior han hecho referencia a la deserción universitaria a y la relación que pudiera existir entre los estudiantes matriculados y los que han logrado graduarse, obteniendo una medición poco real del número de desertores. Y es precisamente que debido a la naturaleza tan dinámica de la deserción, es imposible conocer el impacto real de la misma, sino la hemos cuantificado y ahondado en sus distintas dimensiones.

En universidades primermundistas, la deserción es medida mediante un proceso de “desmatriculación” que consiste en que de la misma manera que la persona hace un trámite de matrícula, este debe hacer un trámite de salida de la institución indicando la razón de su retiro de los estudios. Esto permite, además de brindar el recuento de estudiantes que se desvinculan de la institución, tener un mejor panorama de las una o muchas causas por las que el estudiante abandona la Universidad. Las causas pueden ser diversas: ha quedado sin trabajo, tiene problemas con su horario de trabajo, algún familiar padece una grave enfermedad o la familia ha crecido. Has-

ta aquellos que se han tomado un tiempo o un año sabático para pensar y encaminar su vida, o su carrera, por lo que en algún momento regresaran a estudiar.

Sea cual sea la razón, se tendría un sistema (de desmatriculación) que permite conocer no solo cuantos estudiantes abandonan sus estudios, sino la frecuencia con que lo hacen y si regresan a estudiar. Permitiendo de esta forma tomar en cuenta el sinfín de motivos por los cuales un estudiante abandona la universidad, y así poder abordar el fenómeno de una manera integral. Como todo lo recién implementado, habría que permitir un periodo de adaptación y comprensión de nuevos procesos en los servicios académicos y obligaciones del estudiante. Pero esto ya se ha dado con los nuevos sistemas de matrícula y pagos en los últimos años, lo que evidentemente ha sido bien aceptado.

La deserción es un concepto que lleva una connotación negativa auestas. Sin embargo, el desertar de los estudios universitarios no necesariamente es algo negativo. Cada persona tiene el derecho de hacer un alto, analizar sus mejores opciones y tomar sus propias decisiones. Esto no quiere decir que la persona que abandona sus estudios tenga un oscuro porvenir. Hoy día, aun cuando las diferentes crisis que fustigan a nuestra sociedad limitan nuestros movimientos hacia el desarrollo, la oportunidad que nos ofrece el movimiento de innovación del momento no debería ser desaprovechada. Es precisamente esta medición de la deserción a partir de la herramienta que lograría ser el procedimiento de desmatriculación, la que nos puede ampliar a nuevos paradigmas en el ámbito del impacto en el desarrollo y la vida de las personas que alguna vez fueron universitarios y no culminaron. También abre el camino hacia la implementación de acercamientos a estudiantes desertores y políticas públicas a favor de la optimización del sistema universitario oficial.

Pues sí, las universidades públicas u oficiales se han dejado ganar de las universidades particulares ya que, por su naturaleza privada, son un negocio y, por ende, llevan seguimiento y controles más estrictos de estos datos, optimizando sus procedimientos y rendimiento económico. Pienso que es un buen momento para abordar este tema en vista de las crecientes innovaciones que están siendo aplicadas a los procesos de matrícula, servicios académicos y estructuras institucionales de nuestras universidades oficiales en general.

La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad

Víctor Ortiz

Profesor e historiador

<https://orcid.org/0000-0001-7170-4177>

Introducción

El trabajo que se presenta a continuación corresponde a una lectura en torno a la obra de Boaventura de Sousa Santos *La Universidad en el Siglo XXI*, en la cual se contextualiza y analiza el problema de carácter institucional, a lo interno de las universidades y el rol que esta ejerce dentro la lógica del libre mercado desde 1990.

El escrito cuenta con tres secciones siendo su primer apartado una breve contextualización o caracterización del neoliberalismo como modelo económico. Seguido por una síntesis del contenido sobre la obra del autor, aunque no es la finalidad de este escrito hacer una presentación descriptiva o detallada de los aportes del autor. Por último, se presenta cómo ha sido el impacto desde la perspectiva financiera por causa de las políticas neoliberales, específicamente en la Universidad de Panamá.

Boaventura de Sousa Santos, señala una serie de situaciones que en medio del proceso de las políticas neoliberales se ciernen sobre las universidades públicas, y van en contra de su principal función: ser un bien público. Y en esto se centra el análisis del autor, sumado a la crisis interna de las instituciones universitarias (Santos. 2007:22). Plantea qué hacer, para contrarrestar las políticas neoliberales, a través su propuesta contra hegemónica: las reformas nacionales de la universidad pública deben reflejar un proyecto nación; este debe ser el resultado de un contrato social y político.

1. Caracterización de las políticas neoliberales

La década de los noventa se determinó por la implementación de políticas neoliberales, cuyas principales características consisten en la imposición del libre mercado como modelo económico: des-territorización de la economía nacional, desplazamiento del Estado en todo control de políticas económicas, generando todo un

proceso de privatización de las empresas estatales, en donde incluso la educación y la salud se convierten en activos al servicio del Estado.

Esta realidad impacta, como lo plantea el autor, a las universidades públicas que, como instituciones estatales del modelo neoliberal, su gestión carece de fundamento. Como indica Jiménez (2006), la universidad pública dejó de ser una prioridad entre los bienes públicos producidos por el Estado, para dar paso al sector privado en dicha producción.

2. De la crisis institucional a la alternativa contrahegemónica

2.1. Diez años después de Alicia

El catedrático y cientista social Boaventura de Sousa Santos en la introducción del libro: *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la posmodernidad* (1994), plantea una reflexión acerca del rol de la Universidad en las postrimerías del siglo XX. Señala el autor que para esta época identificó tres crisis que enfrentaría la Universidad:

- Crisis hegemónica: Cuando deja de ser la única institución en el campo de la educación superior e investigación; por ello, los cambios tecnológicos crean nuevos espacios para la generación de conocimiento.
- Crisis de legitimidad: Surge como consecuencia al dejar de ser una universidad consensual.
- Crisis institucional: Esta se genera como resultado de la presión para someterla a criterios de eficiencia y productividad empresarial. Pero a su vez obedece a problemas que la universidad como tal no ha querido responder.

Boaventura de Sousa Santos, explica que la crisis que enfrenta la universidad en este período se incrementa a medida que el neoliberalismo se va imponiendo como modelo económico. Esto va a ocasionar una redefinición de las políticas públicas en el ámbito educativo en todos sus niveles, dejando este espacio para el sector privado. Esto ¿qué implica? Es evidente que, dentro de la lógica mercantil, la educación ya no es un bien público, y el conocimiento que era generado exclusivamente a través de la universidad pública, entra dentro de la lógica capitalista, cuyo fin último es producir ganancias.

En la publicación del 2004, señala que las universidades públicas lejos de hacer los correctivos necesarios para solventar los problemas, que en 1994 había vislumbrado, la crisis se acentuó y profundizó, a tal punto que los sectores neoliberales propugnaron reformas en las universidades aprovechando la poca capacidad de estas por definir y sustentar una nueva definición contrahegemónica de la crisis (Sousa: 2007:57).

En el caso de la obra del autor sostiene que, luego de la acometida de las políticas neoliberales de segunda generación, las universidades tuvieron que hacer frente a los siguientes embates del neoliberalismo en el 2004:

La descapitalización de la universidad pública

La transnacionalización del mercado universitario

Del conocimiento universitario al conocimiento pluriuniversitario

¿El fin de proyecto de nación?

De la palabra a la pantalla

2.2 Hacia una respuesta contrahegemónica

En el contexto de su análisis de Sousa Santos señala como fundamento central para hacer frente a la estructura interna universitaria y la política neoliberal, lo que denomina como globalización contrahegemónica de la universidad. Esta se daría como un proceso de un nuevo contrato social, cuyo método sería enfrentar “lo nuevo, con lo nuevo”.

Esta lucha contrahegemónica debe contar con las siguientes características o fases para de esta manera producir un cambio en la sociedad:

- Debe ser por un contrato social.
- Debe existir una reforma cuyo objetivo sea la democratización radical de la universidad, abriendo las puertas a otros saberes y conocimientos, con el fin de la exclusión social.
- Esta contrahegemonía no es cerrar las puertas o ir en contra de la globalización, sino utilizar sus herramientas. Creando redes globales, aprovechando las tecnologías, a través de la construcción de redes nacionales y globales.

Para realizar este contrato se necesitan de varios actores siendo la universidad el primero de ellos, siempre y cuando haya logrado realizar las transformaciones per-

tinentes. Un segundo actor es el Estado nacional no comprometido con las políticas neoliberales. Y, el último sector de mayor importancia corresponde a los ciudadanos individualmente o colectivamente organizados, grupos sociales, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y sus redes, gobiernos locales progresistas, interesados en fomentar articulaciones cooperativas entre la universidad y los intereses sociales que representan” (Sousa, 2007:56).

Otro sector identificado dentro de este contrato social es el perteneciente al capital nacional. Los cuales como indica, pese a estar vinculados al proceso de transnacionalización, con la búsqueda de un sitio dentro del mercado global y del mundo de la innovación, la ciencia y tecnología los llevaría a contribuir con este conocimiento generado desde las universidades.

Como indica Jiménez (2006:118) la universidad solo puede ser reformada por los universitarios y que la universidad nunca se auto reformará. Por eso el proyecto tiene que ser sustentado por fuerzas sociales dispuestas e interesadas en protagonizarlo.

3. El problema presupuestario

En este apartado se presentan algunos aspectos de la relación existente entre lo planteado por Boaventura de Sousa Santos y la forma en que inciden las políticas neoliberales en las universidades: el recorte presupuestario que se le ha aplicado a la universidad. Esto es un punto central para la concluir este trabajo. También es importante para Boaventura:

“las políticas neoliberales de descapitalización o proceso de reducción de los aportes, o financiamiento del Estado a las instituciones universitarias; son el resultado de la pérdida de prioridad de la universidad pública entre los bienes públicos, producidos por el Estado. Generando de esta forma el espacio universitario al mercado”. (Sousa, 2007:33).

Al afectarse la hegemonía, el autor propone una reforma que luche para lograr la legitimidad, y para ello, debe tomar en cuenta cinco áreas:

1. Lograr la democratización del acceso a la universidad.

2. Superar la discriminación de clase, sexo, raza o etnia. La universidad debe tener una participación en la construcción de la cohesión social.
3. La investigación acción, el área científica y la producción del conocimiento debe estar estrechamente ligada a la satisfacción de las necesidades de la sociedad.
4. La ecología de saberes: la universidad debe promover el diálogo entre el conocimiento científico y humanístico que ella produce y los saberes populares, tradicionales, indígenas y de otras culturas, en fin, las que existen en la sociedad.
5. La universidad y las escuelas públicas: es necesario vincular las escuelas básicas y secundarias con las de educación media y superior (Sousa 2005:56).

La propuesta de un aprendizaje colectivo transformador que propone el autor en la segunda parte de su libro, sobre la creación de “La Universidad Popular de los Movimientos Sociales”; tiene como fin que la universidad recupere su capacidad de influencia en el estado y la sociedad, a través de la autoeducación de activistas y líderes de movimientos sociales, científicos sociales, estudiosos y artistas involucrados en una progresiva transformación social. Esta acción permite preparar seres humanos más competentes y reflexivos, pero para lograr esto la universidad tiene que tornarse más internacional e intercultural, como manifiesta Boaventura, a través de una “Red global de conocimiento”:

Claro está, que para lograr sus objetivos debemos cambiar el paradigma de enseñanza-aprendizaje, es decir, se tiene que partir reconociendo la ignorancia entre el docente y el estudiante para poder producir conocimientos globales y diversos entre sí. Para ello, es evidente que hay que borrar la brecha entre la teoría y la práctica como ya mencionamos. El logro se da enfrentando la ausencia de conocimientos recíprocos que existen entre los movimientos, aunque ya se está tratando de eliminar esa brecha con la organización de foros regionales y temáticos.

Además de los foros, la universidad popular tiene que tener siempre presente que debe ser un taller permanente dirigido a mejorar la densidad y complejidad de las redes en su lucha contra la globalización neoliberal y dentro de lo anterior deben constituirse tres actividades: actividades pedagógicas, actividades de acción de investigación para la transformación social y la realización de actividades para la difusión de competencias e instrumentos para poder generar un verdadero intercambio

de conocimientos y experiencias de todos los sectores. De igual forma, Boaventura, presenta la metodología para la realización de los talleres de las actividades antes mencionadas. Finalmente manifiesta su optimismo en la red de universidades populares de movimientos sociales como medio para expandir la propuesta y las actividades que se realizarían posteriormente (2006).

Recortes financieros sobre la Universidad de Panamá.

La educación panameña también ha sido influenciada por las políticas neoliberales al igual que los países vecinos. El esquema neoliberal impuesto a nivel mundial es el principal responsable de la crisis en la educación superior como ya hemos manifestado en apartados anteriores. Los científicos sociales han escrito una gran variedad de análisis sobre el tema, pero como nos hemos centrados en la obra de Santos, nos apegamos a corroborar las inferencias extraídas después la lectura del texto que nos ocupa.

La globalización ha traído consigo un mayor incremento de la desigualdad social y con ello el empobrecimiento económico generalizado. A pesar de eso, los gobiernos que han seguido este modelo y han adoptado una actitud de ver a la educación como un mercado, al transformar la educación superior en institutos técnicos con el fin de satisfacer a los inversionistas nacionales y extranjeros. La crisis hegemónica ha costado la deserción de estudiantes de la Universidad de Panamá hacia otras universidades. Pero ese no es el único problema que enfrentamos: existe un deterioro del equipo tecnológico en las facultades, ya que no hay una política de recursos suficientes para satisfacer esas necesidades; además, en el campo de la investigación encontramos un déficit en comparación al número de docentes existentes, y es que los docentes aducen el bajo presupuesto destinado a la investigación y, a su vez, que la carga laboral docente y administrativa no les permiten dedicarle tiempo a la investigación.

A pesar de que existen cinco universidades públicas en el país y dentro de estas está la Universidad de Panamá que consta de cinco extensiones, 10 centros universitarios y 27 programas de anexos universitarios y que estas cubren todas las provincias, las comarcas y áreas de difícil acceso, ello no impide que los gobiernos pongan su mirada sobre las universidades públicas con el fin de hacer recortes presupuestarios, que como expone el autor son una forma de asfixia para recurrir a la

privatización de sus funciones. Como es conocido por todos, las universidades públicas dependen económicamente del Estado para poder desarrollar sus actividades administrativas y de investigación.

Así, por ejemplo, en el caso concreto de la Universidad de Panamá, este año 2022, se le recorto unos 34 millones de dólares. Esta política de disminución presupuestaria ha sido sostenida históricamente por los diferentes gobiernos, lo que ha obligado a dedicar esfuerzos en defensa de los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones más importantes (Serración: 2020). Esto va en contra del artículo 104 de la Constitución Política de Panamá que establece que:

“Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuro, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo”.

A su vez el recorte presupuestario afecta otro de los fundamentos esenciales de la Universidad de Panamá como es la investigación. Como lo establece la Ley Orgánica de la Universidad de Panamá que reconoce la investigación como fundamento de la educación que se constituye en su objetivo y función esencial. Generando un problema que como indica el informe de las Ciencias Sociales en Panamá (2018:13), para el caso de la Universidad y sus centros e institutos dedicados a la investigación, cuentan con presupuestos mínimos para el funcionamiento y pagos de salarios.

Sin embargo, es loable mencionar algunos aspectos que, en medio de los recortes presupuestarios y políticas de afectación a esta institución, han mantenido: las acciones y compromisos ejercidos, a través de los años. Pero lo más importante es que según el Ranking Web Webometrics 2022, la Universidad de Panamá ocupa el primer lugar dentro de las universidades a nivel nacional y, para ello, se toma en cuenta los siguientes factores: volumen de contenido web, presencia, excelencia e impacto.

Conclusiones

Según Boaventura, debemos enfrentar lo nuevo con lo nuevo; es decir, abandonar los viejos paradigmas y descubrir que lo que está inmerso en la transformación,

es reconocer lo insuficiente que fueron las herramientas usadas anteriormente. Además, hay que tener presente que todos los desafíos que hace diez años se observaron, hoy tenemos que ser capaces de enfrentar.

Entonces, se puede decir que, dentro de la crisis presupuestaria, todavía se cuenta con algo de hegemonía y legitimidad. Pero, tenemos que afianzar la institucionalidad mediante una gobernabilidad democrática en su gestión. Aislada de los intereses individuales del poder y el clientelismo. Claro está, que hay que fortalecer el funcionamiento eficiente de los administradores gerenciales, y a su vez, incrementar la participación de todos sus miembros en aras de fortalecer la institucionalidad, para avanzar en el logro de la universidad popular. Para eso debemos contextualizarla a nuestra realidad con un proyecto de nación, incluido, en el Nuevo Modelo de Refundación de la República.

Vamos en ese caminar lento, teniendo presente que la extensión de la universidad es un bien público social y un derecho humano y universal, donde sus beneficiarios pueden ser muy variados como lo dice Boaventura. La universidad del siglo XXI panameña debe llegar a los grupos humanos de vulnerabilidad social, a todos los grupos étnicos del país y, por ende, debe seguir expandiéndose.

Cada vez que esto ocurre les toca a las fuerzas vivas universitarias salir en su defensa, y dar conocer lo que todo mundo debería saber, si se le diera la publicidad que se requiere: que la Universidad de Panamá es una de las universidades que más investigaciones realiza, a pesar de que existen 30 universidades privadas en el país. Además, cuenta con centros académicos dedicados a la investigación que se ven afectados por los recortes como, por ejemplo: presta el servicio del monitoreo de sísmología en el país, presta el servicio de monitorear las radiaciones ultravioletas y de la capa de ozono y es la única universidad en el mundo que monitorea los accidentes y ensayos nucleares en el país, el Caribe y Colombia.

Bibliografía

AMAYA, Ingrid (2020). *Universidad de Panamá continúa como líder de universidades nacionales en ranking web*. Disponible en: <https://uphacialaluz.com/2020/08/13/universidad-de-panama-continua-como-líder-de-universidades-nacionales-en-ranking-web-webometrics/>

- BERNHEI, C. T. (2007). *Los desafíos de la Universidad en el siglo XXI*. Universidad de Costa Rica.
- BOAVENTURA DE SOUSA, Santos (2007) *La Universidad en el Siglo XXI, para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Cides-umsa
- DELGADO, J. O. (s. f.). *Neoliberalismo y capitalismo académico*. 37 <https://ensegundos.com.pa/2019/08/20/universidad-de-panama-en-desosiego-tras-recorte-presupuestario/>
- ISAZA, Luis Fernando (2009). *Reflexiones sobre la propuesta de Boaventura de Sousa Santos para la universidad del siglo XXI*. *Uni-Pluri/versidad*. Vol.9 Universidad de Colombia. Disponible en <https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/2393>
- PIÑA JIMENEZ, Irma (2006). *La universidad en el siglo XXI*. *Revista de la Educación Superior*, XXXV (2) (138) 115-122. [fecha de Consulta 19 de agosto de 2020]. ISSN: 0185-2760. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=604/60413807>
- Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (2018b). *Estado de situación de las ciencias sociales en Panamá, declaración de política y estrategia para su desarrollo*.
- SERRACIN, Yulisa (2019) *Universidad de Panamá en “desosiego” tras recorte presupuestario*.

