



Barreras para la inclusión

Análisis cualitativo de las barreras que agravan la exclusión educativa en Panamá

Documento elaborado en el marco de la Serie de Estudios sobre Niñez fuera de la Escuela y en Riesgo de Exclusión Educativa en Panamá

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Edición revisada y actualizada, abril 2022.

Estudios sobre Niñez Fuera de la Escuela y en Riesgo de Exclusión Educativa en Panamá - Resumen

Esta publicación fue desarrollada en colaboración entre el equipo Asociación Civil Educación para Todos, MEDUCA y UNICEF Panamá.

Francisco Daniel Trejos Hurtado, Oficial de Educación de UNICEF Panamá.

Coordinación general: Irene Kit, Asociación Civil Educación para Todos.

Coordinación MEDUCA: Carmen Forero.

Este documento está basado en la metodología de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela (OOSCI) y es presentado como una contribución para fortalecer las políticas para la prevención del abandono escolar y la exclusión educativa en general en el sistema educativo panameño.

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de este documento solamente para fines de investigación, abogacía y educación; siempre y cuando, no sea alterado y se asignen los créditos correspondientes (UNICEF). Esta publicación no puede ser reproducida para otros fines sin previa autorización por escrito de UNICEF. Las solicitudes de permiso deben ser dirigidas a la Unidad de Comunicación, unicefpanama@unicef.org.

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Ciudad del Saber, Edificio 102

Panamá, República de Panamá

Teléfono: +507 301 7360

www.unicef.org/panama

unicefpanama@unicef.org

Twitter: @unicefpanama

Instagram: @unicefpanama

Facebook: /unicefpanama

Youtube: unicefpanama

Contenido

Síntesis ejecutiva	5
Barreras que generan o agravan la exclusión: conceptos clave	5
BARRERAS MATERIALES, PEDAGÓGICAS Y SIMBÓLICAS QUE SE MANIFIESTAN EN LAS ESCUELAS	7
Propuestas didácticas poco eficaces	7
Escuelas con clima relacional deteriorado	9
Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos	10
BARRERAS POLÍTICAS, TÉCNICAS Y DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO	11
Oferta educativa insuficiente en determinados niveles educativos	11
Programas de estudio profusos y extensos	12
Perfeccionamiento docente parcialmente articulado con los desafíos de enseñanza	13
Insuficiente apoyo a los estudiantes en la transición entre primaria y premedia, y premedia y media	14
Inadecuado monitoreo e intervención sobre los procesos de exclusión	15
Propuestas organizativas y pedagógicas para poblaciones rurales e indígenas que no alcanzan buenos resultados	15
Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional	18
Normativa poco conocida, confusa o inadecuada	18
Financiamiento ineficiente	19
BARRERAS ECONÓMICAS, SOCIOCULTURALES EN LA DEMANDA POR EDUCACIÓN	20
Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación	20
Dificultad para afrontar costos de escolarización	21
Insuficiencia extrema de ingresos familiares	21
REFLEXIONES FINALES	23
DESARROLLO DEL ESTUDIO	25
Serie de documentos técnicos sobre la exclusión educativa en Panamá	25
Los cuellos de botella identificados en el estudio de perfiles de la exclusión educativa en Panamá .	30
Barreras que generan o agravan la exclusión educativa: marco conceptual	30
Análisis de barreras que generan o agravan la exclusión educativa en Panamá	38
BARRERAS MATERIALES, PEDAGÓGICAS Y SIMBÓLICAS QUE SE MANIFIESTAN EN LAS ESCUELAS	38
Propuestas didácticas poco eficaces	39
Escuelas con clima relacional y humano deteriorado	42
Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos	51
LA VOZ DE LOS ESTUDIANTES	53
BARRERAS POLÍTICAS, TÉCNICAS Y DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO	58
Oferta educativa insuficiente en ciertos niveles y localizaciones	58
Programas de estudio profusos y extensos	68

Perfeccionamiento docente parcialmente articulado con los desafíos de enseñanza	72
Insuficiente apoyo a los estudiantes en la transición entre primaria y premedia, y entre premedia y media	75
Inadecuado monitoreo e intervención sobre los procesos de exclusión	78
Propuestas para poblaciones rurales e indígenas descontextualizadas	80
Oportunidades educativas débiles para la población con discapacidad.....	89
Normativa poco conocida, confusa o inadecuada	91
Financiamiento ineficiente	96
BARRERAS ECONÓMICAS y SOCIOCULTURALES EN LA DEMANDA POR EDUCACIÓN	97
Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación.....	98
Dificultad para afrontar costos de escolarización.....	103
Insuficiencia extrema de ingresos familiares	105
Reflexiones finales	107
Anexo metodológico acerca del relevamiento cualitativo	108
Bibliografía consultada	112

Síntesis ejecutiva

El documento *Barreras para la inclusión - Análisis cualitativo de las barreras que agravan la exclusión educativa en Panamá*- forma parte de una serie de cuatro documentos que abordan diferentes aspectos de los procesos de exclusión educativa en el país, y que se encuadran en el marco teórico y metodológico de la Iniciativa Global por los Niños y Niñas Fuera de la Escuela (OOSCI por sus siglas en inglés).

El estudio de barreras es una caracterización de los factores que generan o agravan la exclusión educativa, con especial foco en la comprensión de los procesos que operan en la conformación de los cuellos de botella identificados

El análisis toma como punto de partida los resultados del estudio de perfiles de la exclusión. Éste expone claramente dos cuellos de botella que atentan contra la progresión y permanencia de los NNA en la escuela: las transiciones entre la educación primaria y premedia, y entre la premedia y media¹.

La metodología para este estudio cualitativo se basa en la combinación de cuatro procesos: (i) la revisión de literatura nacional e internacional; (ii) el análisis de normativa y documentos sobre políticas y programas educativos implementados; (iii) la realización de entrevistas a funcionarios del MEDUCA; y (iv) un trabajo de campo. Este último se realizó en 22 escuelas primarias, 25 premedias y 8 medias de diferentes provincias y comarcas del país, encuestando a un total de 1.174 estudiantes, 208 directivos y docentes y 294 familias.

Barreras que generan o agravan la exclusión: conceptos clave

Para el abordaje conceptual, el estudio retoma lo establecido en el marco metodológico de la OOSCI que distingue a las barreras según ámbitos desde donde se expresan cada una de ellas; e incorpora una tipología de los factores de la exclusión que contribuye a la propuesta analítica. A continuación, se describen brevemente estos conceptos.

Las barreras que intervienen en la generación de la exclusión *potencial o actual*² se clasifican en dos ámbitos: desde la oferta o desde la demanda.

Las barreras desde la demanda son las que se producen desde la **población en su interacción con el sistema educativo**. Dentro de este ámbito se incluyen por una parte las barreras que aluden a problemas económicos asociados a la restricción de ingresos y lo que ello representa en cuanto a dificultad para afrontar los costos de la escolarización. Por otra parte, las barreras que aluden a las diferencias entre la cultura escolar y la cultura popular de las familias, que operan como obstáculos socioculturales para el ejercicio pleno del derecho a la educación, al no ser reconocidas desde el sistema educativo en su propuesta organizacional y pedagógica.

¹ Tanto en el pasaje de la Primaria a la Premedia, como de la Premedia a la Media, se intensifica la repitencia y se manifiesta el abandono. También se observan señales de falta de oferta, que se expresan en la movilidad de los estudiantes.

² De acuerdo con el marco conceptual de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela (UNICEF y UIS-UNESCO) la noción de exclusión potencial o futura comprende a los NNA que se encuentran escolarizados pero que acumulan riesgos para garantizar su continuidad.

Las barreras desde la oferta son las que se generan **dentro del propio sistema educativo**, y se subdividen a su vez en barreras de la oferta que se expresan **en la escuela** (por factores materiales, pedagógicos o simbólicos) y aquellas que se expresan **en la gestión del sistema** (aluden a factores de tipo político, financiero o técnico).

Junto a esta conceptualización principal, en este estudio se asume la valiosa articulación con la tipología de factores que intervienen en la generación de la exclusión elaborada por Jordan et.al. (1994) y luego completada por Doll et.al. (2013). Esta tipología redundante en una mirada esencial de la metodología OOSCI, dado que no depositan en el estudiante o sus familias la responsabilidad exclusiva de la salida de la escuela. Estos autores distinguen tres tipos de factores principales que inciden en la exclusión:

- *Factor Retirada (pull out)*: fuerzas externas a la escuela y a la voluntad del estudiante. Remite especialmente a las necesidades económicas y laborales, a situaciones familiares que obligan a asumir roles adultos (como cuidado de personas mayores, enfermas o sus propios hijos) que ejercen una fuerza que atrae al estudiante fuera del mundo escolar.
- *Factor Empuje (push out)*: fuerzas atribuibles a la propia escuela, que construyen el camino del abandono. Remite especialmente al régimen de asistencia a clases, exigencias organizativas, y el régimen de convivencia o disciplina escolar. Quienes no pueden dar seguimiento, no comprenden o no aceptan esas normas convencionales, resultan *empujados* fuera de la escuela.
- *Factor Caída (fall off)*: son fuerzas directamente relacionados con la enseñanza y por lo tanto internos y propios de la vida escolar. Este factor opera con la misma dirección que el factor *Empuje*, pero se manifiestan en el aprendizaje. Esta caída se construye gradualmente entre los estudiantes, y puede deberse a no poder seguir el ritmo promedio que se impone en la clase, sentirse frustrados por no comprender las explicaciones o los temas, obtener bajos resultados en las evaluaciones, y repetir de año.

La exclusión educativa no se entiende como el reflejo mecánico de dinámicas de exclusión social. Por el contrario, se la considera influida fuertemente por dinámicas propiamente educativas. Se trata de efectos no deseados de un sistema educativo organizado en base a una propuesta estandarizada y homogénea, que no logra atender la diversidad de todos los NNA que deben iniciar, avanzar y completar su escolaridad.

Desde esta caracterización, el factor *Retirada* se encuentran relacionados a cuestiones de la *Demanda*, como situaciones vitales o familiares de los estudiantes, mientras que los factores *Empuje* y *Caída* se relacionan con la *Oferta* escolar que el sistema educativo ofrece a los estudiantes. Atento a ello, las barreras en Panamá se presentan en tres grupos, dos que corresponden al ámbito de la oferta, y el restante al de la demanda

Ámbito desde la oferta	Ámbito desde la demanda
<div data-bbox="304 271 588 421" style="background-color: #ff69b4; padding: 5px; text-align: center;"> Escuela (factores Empuje y Caída) </div> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Propuestas didácticas poco eficaces</i> • <i>Escuelas con clima relacional r deteriorado</i> • <i>Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos</i> 	<div data-bbox="643 271 1026 421" style="background-color: #90ee90; padding: 5px; text-align: center;"> Sistema educativo (factores Empuje y Caída) </div> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Oferta educativa insuficiente</i> • <i>Currículo nacional profuso y extenso</i> • <i>Perfeccionamiento docente parcialmente articulado con los desafíos de enseñanza</i> • <i>Insuficiente apoyo a los estudiantes en la transición entre Primaria y Premedia, y Premedia y Media</i> • <i>Inadecuado monitoreo e intervención sobre los procesos de exclusión</i> • <i>Propuestas organizativas y pedagógicas para poblaciones rurales e indígenas que no alcanzan buenos resultados</i> • <i>Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional</i> • <i>Normativa poco conocida, confusa o inadecuada</i> • <i>Financiamiento ineficiente</i>
	<div data-bbox="1078 271 1461 421" style="background-color: #ffcc00; padding: 5px; text-align: center;"> Situación social, cultura y económica (factor Retirada) </div> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación</i> • <i>Dificultad para afrontar costos de escolarización</i> • <i>Insuficiencia extrema de ingresos familiares</i>

BARRERAS MATERIALES, PEDAGÓGICAS Y SIMBÓLICAS QUE SE MANIFIESTAN EN LAS ESCUELAS

Propuestas didácticas poco eficaces

Las dificultades para articular una propuesta didáctica que ayude a los estudiantes al desarrollo de competencias básicas confluyen en un factor de *Caída*. Los estudiantes que no comprenden lo que leen no pueden abordar situaciones matemáticas, entre otras principales capacidades de aprendizaje. Se enfrentan con obstáculos considerables en su permanencia y progreso en la escuela.

Los datos de las evaluaciones de aprendizaje dan evidencias de propuestas didácticas que no consolidan las capacidades de los estudiantes en una forma significativa y duradera.

Tabla 1. Porcentaje de estudiantes por debajo del nivel básico en evaluaciones estandarizadas en Panamá, según área, evaluación y año de aplicación.

Evaluación	Grado / Edad	Año	% estudiantes por debajo del nivel básico		
			Lectura	Matemática	Ciencias
Crecer MEDUCA	3º	2016	50%	53%	
Crecer MEDUCA	3º	2017	51%	51%	
Crecer MEDUCA	6º	2017	28%	29%	55%
ERCE - OREALC UNESCO	3º	2019	59%	60%	
	6º	2019	37%	72%	48%
PISA - OCDE	15 años (8º y 9º, o 1º media)	2018	64%	81%	71%
PISA D - OCDE	15 años fuera del sistema	2018	95%	98%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MEDUCA, OREALC UNESCO y OCDE.

Los cuestionarios complementarios de PISA arrojan datos interesantes acerca de las prácticas de enseñanza: 40% de los estudiantes dice que el apoyo a los pares que tienen dificultades es ocasional; el 38% dice que es infrecuente que se inicie la clase con un breve resumen de la clase anterior; y el 55%, que los docentes raramente cambian la estructura de la clase cuando un tema es difícil para la mayoría. En cuanto a los textos leídos, el 40% de los estudiantes marca que los docentes esporádicamente o nunca relacionan los textos leídos con la propia vida o con otros conocimientos. Coincidiendo con este panorama, en los centros participantes del trabajo de campo, las prácticas de evaluación se concentran en la calificación y la marca de los errores. Las sugerencias de retroalimentación son significativamente menores.

Dentro de las prácticas de enseñanza parece predominar un enfoque que puede estilizarse en la siguiente secuencia: definición, ejemplificación, ejercitación, evaluación sobre lo definido y ejercitado. Es importante y necesario llegar a la definición, pero el hecho de impartir la definición formal al inicio del proceso de aprendizaje frecuentemente dificulta procesos de mayor profundidad cognitiva. Estas prácticas demandan memorización a los estudiantes, en contraposición con la participación en situaciones significativas, que son las que permiten desarrollar capacidades complejas y transferibles. La alta proporción de bajos resultados en PISA 2018, tendría vinculación con la dificultad de los estudiantes para transferir lo que han aprendido a situaciones plausibles de otros contextos. Tal como cita el informe nacional sobre PISA: *La exposición más frecuente a conceptos y fórmulas matemáticas está relacionada con un mejor desempeño en problemas rutinarios, es decir, cuando a los estudiantes se les pide usar una fórmula sencilla, pero parece insuficiente cuando se les pide resolver problemas no rutinarios*". (OCDE, 2016d)

Esta relativa eficacia en las prácticas didácticas en el aula tiene diversas causas, entre las que se destaca las debilidades de la formación docente inicial y continua para enfrentar los desafíos reales de la enseñanza, en la concreción y gestión de la enseñanza. Por ejemplo, en primaria,

muchos docentes no dominan estrategias de alfabetización inicial en lengua y matemática que permitan enriquecer las propuestas y hacerlas adecuadas para todos los estudiantes, más allá de su contexto familiar y socioeconómico. Otra causa se halla en la tensión que atraviesan los docentes para la cobertura de los contenidos e indicadores de logro de cada área curricular, atenta contra la profundidad, y la atención de la diversidad de ritmos y estilos de aprendizaje. Los proyectos de aprendizaje articuladores e integrados, o temas ordenadores basados en los intereses de los estudiantes, como estrategia para el desarrollo de competencias, no serían muy frecuentes en su difusión, ni en el apoyo concreto a su implementación.

Finalmente, resulta relevante tomar nota de los hallazgos expuestos en el informe nacional de PISA 2018, cuando examina la relación entre el tiempo destinado a las clases del idioma de instrucción, Matemática y Lectura con el desempeño de los estudiantes en la prueba de lectura de PISA. “Luego de ser controlado por el índice de ESCS de los estudiantes, en promedio, se observó que un incremento en el tiempo de las clases de Matemática, Lectura y Ciencias no tiene un impacto significativo en el desempeño de los estudiantes. Tal vez las horas adicionales en las clases de Lectura, Ciencias y Matemática no tienen ningún impacto en el desempeño de los estudiantes en estas asignaturas porque la calidad de las clases, sin importar la cantidad de horas dedicadas a ellas, no es muy alta. Otra razón puede ser que el tiempo real que los estudiantes pasan aprendiendo es menor que la duración de la clase porque el docente tiene que realizar tareas administrativas o de disciplina. “

Escuelas con clima relacional deteriorado

Las relaciones o vínculos con compañeros y docentes cumplen un rol esencial para el bienestar personal, la disposición al aprendizaje y la permanencia escolar. Cuando esas relaciones o vínculos son escasos o negativos, se constituyen en factores de exclusión de tipo *Empuje* y *Caída*.

Vínculo con pares escaso o negativo: Factor Empuje

Los hallazgos del trabajo de campo arrojan algunos datos preocupantes para estas escuelas: 1 de cada 4 estudiantes plantean dudas o reparos acerca de sentirse aceptados por sus compañeros, y 1 de cada 5 no manifiestan sentirse seguros en la escuela. Asimismo, el 17% de los estudiantes de premedia y media encuestados afirman que, si pudieran, se cambiarían de escuela. El clima vincular con compañeros se encuentra entre los principales motivos señalados.

Vínculo con los docentes poco favorable al aprendizaje: Factor Caída

Ciertos aspectos de las interacciones cotidianas con los docentes en el aula también pueden contribuir a un alejamiento paulatino y progresivo de los estudiantes respecto de su escolaridad. No debe entenderse esto como acciones intencionales por parte de los docentes. Una de las raíces de este problema es una concepción acerca de la inteligencia como algo fijo, en lugar de algo posible de ser entrenado e incrementado. Quienes consideran que la inteligencia es algo dado y fijo, tenderían a considerar a los errores como evidencias de cierta falta de talento natural, y no como parte fundante del proceso de aprendizaje. Mientras que en el promedio de la OCDE un tercio de los alumnos presentaba concepciones que correspondían a una mentalidad fija; en Panamá esta situación **caracterizó a más de dos tercios de los estudiantes**, conforme datos de PISA 2018. Por su parte, el trabajo de campo brindó indicios de concepciones correspondientes a una mentalidad fija en el 66% de madres y padres y el 39% de los docentes.

PISA 2018 incluyó un ítem orientado a captar si los estudiantes se encontraban posicionados en una concepción correspondiente a una mentalidad fija o una de crecimiento³. Quienes provienen de entornos socioeconómicamente desventajados tienden a presentar en mayor medida creencias sobre la inteligencia como una dote fija.

Esta concepción de la inteligencia llevaría a sostener bajas expectativas sobre ciertos estudiantes por considerar que carecen de dotes para el estudio. A menudo las justificaciones acerca de la falta de progresos escolares en ciertos alumnos que son expresadas por docentes y directivos, e incluso de perfiles técnicos del MEDUCA, remiten a la falta de apoyo familiar o la falta de compromiso de los estudiantes. Cuando se depositan las explicaciones sobre el menor progreso escolar de un grupo de estudiantes en esos factores, se consolida un mecanismo que convierte en problemas privados, particulares de familias y estudiantes, lo que debiera percibirse como una cuestión de política pública, sistémica. Son los límites de la eficacia de las propuestas didácticas vigentes para dar respuesta a la diversidad de condiciones en que se produce el desarrollo y la escolarización de los NNA.

La desigualdad de expectativas de los docentes acerca de los estudiantes a menudo se expresa en oportunidades de aprendizaje empobrecidas para quienes no se esperan logros. Así se llega a resultados de aprendizaje desiguales, que a su vez refuerzan las bajas expectativas. Estas situaciones impactan en la autoestima de los estudiantes, potenciando las barreras a la inclusión. Podría afirmarse que la concepción de la inteligencia como algo fijo, como una dote genética o cultural, también atenta contra la noción y convicción de la potencia transformadora de la enseñanza, y limita no sólo a los estudiantes sino también a los propios docentes.

Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos

Los edificios escolares con provisión de agua, sanitarios, iluminación y una temperatura adecuada constituyen componentes necesarios para un entorno propicio para el aprendizaje. Ello sin olvidar que infraestructura y la tecnología no construyen de por sí calidad de la enseñanza.

De acuerdo a datos MEDUCA-UNICEF correspondientes al año 2016: a nivel nacional, solamente el 65% de las escuelas de premedia tienen alguna fuente de provisión de agua potable. Las diferencias entre áreas urbanas y rurales son muy amplias: sólo el 41% de las escuelas de áreas indígenas tienen acceso a este servicio, mientras que alcanza al 64% en las áreas rurales y al 99% en las urbanas. En cuanto al servicio de energía eléctrica, cubre a nivel nacional al 82% de las escuelas de premedia. Y en cuanto a la provisión de ambos servicios: solamente un tercio de las escuelas de premedia de áreas indígenas y poco más de la mitad de las de áreas rurales cuentan con agua potable y energía eléctrica, versus el 98% de las escuelas urbanas. (MEDUCA, UNICEF, 2016)

³ El ítem solicitaba indicar el nivel de acuerdo con la frase: “La inteligencia es un rasgo mío que no puedo cambiar mucho”, también se relevaban otros ítems orientados a indagar en las diversas concepciones, actitudes y comportamientos que se atribuyen a cada tipo de mentalidad.

En un estudio evaluativo de los programas de telebásica y premedia multigrado (MEDUCA, UNICEF, 2016) se concluye que existen fuertes limitaciones de recursos educativos en ambos programas.

BARRERAS POLÍTICAS, TÉCNICAS Y DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Oferta educativa insuficiente en determinados niveles educativos

La falta de oferta educativa cercana afecta a muchos estudiantes de premedia y media, y podría ser un motivo relevante de exclusión educativa. El 64% de los estudiantes de primaria asiste a centros que no ofrecen premedia. Al llegar a 6°, la familia deberá buscar y acceder a otro establecimiento para poder continuar estudiando. En premedia, prácticamente la mitad de los estudiantes asisten a centros que no ofrecen premedia (47%). En estos casos la oferta educativa será aún más lejana para muchas familias; y podrá conducir, en ocasiones, a que los estudiantes no inicien ese nivel educativo.

Visto de otro modo, por cada 10 establecimientos oficiales que ofrecen primaria, sólo 3 ofrecen premedia. Una relación similar se observa en el caso de las medias: por cada 10 establecimientos que ofrecen premedia, solo 3 ofrecen media. En términos absolutos: hay 2.939 primarias oficiales, 847 premedias y 262 medias. (Sistema de Integración de Datos Estadísticos -SIDE-, 2020). Si bien no es esperable que idéntica cantidad de establecimientos en todos los niveles, una reducción tan marcada como la observada podría estar brindando indicios de falta de oferta en premedia y media.

La falta de oferta en estos niveles afecta especialmente las zonas rurales. En la Encuesta de Propósitos Múltiples del INEC (2019), el 30% de los jóvenes de 15 a 18 años que no asisten a la escuela y no finalizaron su escolaridad adujeron como motivo principal: “No se ofrece el nivel de grado en la comunidad”. En PISA-D (aplicada a personas de 14 a 16 años fuera de la escuela o en primaria), el 80% de los jóvenes indicó que tener un centro educativo más cercano los ayudaría a volver a la escuela.

Por otro lado, los datos analizados en el informe de perfiles también muestran indicios de cierta inadecuación de la oferta educativa en zonas urbanas. Por falta de centros educativos u otras razones a determinar, los estudiantes de algunas regionales se movilizan hacia otras regionales cercanas para proseguir sus estudios. Tal es el caso de Panamá y San Miguelito, que evidencian una intensa movilidad de estudiantes al terminar la Primaria o la Premedia.⁴ Correspondería investigar detalladamente los motivos de esta movilidad.

Otra problemática relacionada con la distribución de la oferta se observa al estudiar la asignación de docentes a las escuelas. La modalidad centralizada de los concursos influye en que muchos docentes tengan como única opción tomar designaciones en escuelas muy alejadas de sus domicilios. Esta situación es muy habitual en las zonas rurales dispersas y en las comarcas. En el trabajo de campo, más del 30% de los docentes de primaria, premedia y media afirmaron que se cambiarían de escuela si pudieran. La lejanía del hogar y la dificultad para pasar tiempo

⁴ Informe Las Dimensiones de la exclusión en Panamá página 57, “El desgranamiento y la movilidad inter regional” (UNICEF, MEDUCA, 2021)

con su familia es el principal motivo mencionado. Entre los docentes de zonas rurales, el porcentaje que se cambiaría de escuela asciende al 42% en premedia y media.

También se evidencia falta de oferta educativa cercana en el nivel preescolar. Por cada 10 establecimientos oficiales que ofrecen primaria, sólo hay 7 que ofrecen preescolar. Alrededor de la mitad de los centros oficiales de primaria de zonas indígenas y rurales no brinda oferta de preescolar. Ofrecer servicios de preescolar integrado con primer grado podría contribuir a garantizar la universalización del último año de la educación inicial.

Programas de estudio profusos y extensos

Los programas de estudio de cada grado son ambiciosos en su expresión de contenidos. La priorización formulada en los Derechos Fundamentales de Aprendizaje (DFA) ya vigentes para educación primaria, aún es incipiente en su aplicación efectiva en los diversos niveles de gestión curricular. Los programas suelen ser interpretados literalmente, en forma rígida, y configuran así un factor de *Caída* que incide en la exclusión actual y potencial de los estudiantes.

La tensión por la cobertura de los contenidos e indicadores de logro de cada área curricular, atenta contra la profundidad, y la atención de la diversidad de ritmos y estilos de aprendizaje. Esto dificulta el desarrollo de competencias incluso a quienes aparentemente pueden seguir el ritmo impuesto, pero afecta seriamente a quienes no logran hacerlo. No poder mantener el ritmo solicitado por los docentes, disminuye la autoestima e instala un factor de desaliento y poca confianza en las capacidades personales.

Estas características de los programas también generan presión sobre los docentes, llevando hacia prácticas de enseñanza poco eficaces, como se ha señalado previamente, atendiendo a la necesidad de recorrer la lista de temas más que a los procesos de aprendizaje de los estudiantes. Para expresar una medida de la extensión de los programas de estudio, se tomaron los indicadores de logro establecidos para los contenidos durante el año escolar, utilizando a modo de ejemplo las áreas de español y matemática, en 6° y 7° grado. Este recorte responde a su influencia en el tramo crítico de la transición entre primaria y premedia.

Cada año escolar habitual (por ejemplo 2019) tiene 40 semanas de clase y en 6° y 7°, se asignan 5 horas de clase por semana de español y matemática, de 40 minutos cada una. Con ello se alcanzan 200 lecciones anuales para cada asignatura. Al descontar días de evaluación, feriados nacionales (por ejemplo, 12 días en 2019) y festividades locales se estima un total de 185 clases para la enseñanza de cada asignatura. Finalmente, vale recordar que la hora de clase tiene una duración de 40 minutos; y que no todo ese tiempo se puede dedicar a tareas netamente pedagógicas.

Los indicadores de logro de cada grado aluden a contenidos de muy variada amplitud y complejidad, como texto argumentativo o regla de tres directa e inversa, como ejemplo de indicadores integradores; mientras que hay otros muy simples, como “Grafemas: G, J, C, Z, Q, RR, R” en español, o “distingue la circunferencia y círculo” en matemática.

La siguiente tabla resume el ejercicio sobre la cantidad de indicadores de logro en español y matemática en ambos grados, en relación con el tiempo de clase promedio que implicaría cubrirlos a todos en un año escolar.

Tabla 2. Relación de indicadores con tiempo de clase, para estudiantes de 6° y 7° de primaria.

Área curricular y grado	Total indicadores	Horas de clase por indicador	Minutos por indicador
Español 6°	226	0,8 hs	32 minutos
Matemática 6°	78	2,4 hs	95 minutos
Español 7°	136	1.3 hs	60 minutos
Matemática 7°	99	1,8hs	80 minutos

Fuente: Elaboración propia en base a análisis de Programas de Estudio 2014. MEDUCA.

Resultaría extremadamente difícil, para los docentes de estos grados recorrer todos los indicadores de logro previstos. Los Programas de estudio, en su parte de fundamentación brindan elementos para priorizar y seleccionar indicadores; pero en la práctica, las decisiones parecen tener como referencia la parte programática, donde no se expresan criterios para gestionarlos en una propuesta didáctica contextualizada.

Perfeccionamiento docente parcialmente articulado con los desafíos de enseñanza

Las ofertas de formación docente continua hasta 2020 no abordan centralmente los desafíos de la didáctica de las áreas. La oferta más generalizada de perfeccionamiento, a través de cursos de verano y formación continua en los recesos, tiene mínima presencia de las didácticas de las disciplinas.

Conforme la información sistematizada por la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional, los temas de los cursos de perfeccionamiento se habrían definido en años recientes de acuerdo a las demandas que llegan desde las escuelas, a través de las supervisiones y Direcciones Regionales. En este caso, es clave tener en cuenta que en dicha selección pueden operar sesgos cognitivos que dificulten priorizar temas directamente a la mejora de la enseñanza a su cargo. Puede tener mucho más interés y ser más subjetivamente aceptable solicitar una formación en tecnologías digitales, que en la didáctica de la disciplina en la que uno es experto. Por ello, es clave articular diversas formas de incluir la realidad de las aulas en la planificación del perfeccionamiento docente. Asimismo, debe tenerse en cuenta, tanto para los formatos como para los contenidos, la puntuación de la acreditación de los cursos de formación como componente de la carrera docente.

En el trabajo de campo también se recogió información referida a formación docente:

- Mientras que el 78% de los docentes acuerdan que los estudiantes que inician premedia o media tienen dificultades de comprensión lectora, no parece haber disponible oferta de perfeccionamiento docente en cómo desarrollar esta capacidad en los estudiantes

(de acuerdo a las ofertas de formación 2021 de la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional).

- Más de dos tercios de los docentes de premedia o media marcan alta preferencia e interés para realizar cursos que profundicen en el conocimiento del área que enseñan, en metodologías de la enseñanza, en atención a la diversidad de contextos y situaciones de los estudiantes, y destrezas TIC aplicadas a la enseñanza.
- Los docentes de primaria tienen una menor proporción de altas preferencias de perfeccionamiento: solo 1 de cada 5 manifiesta tener alta necesidad de perfeccionamiento.

En cuanto a los formatos de perfeccionamiento docente, tiene gran importancia el formato de los cursos ofrecidos en el verano y en la formación continua durante los recesos estudiantiles, que son actividades intensivas de una semana. La predominancia de actividades que se realizan en los recesos dificulta la organización de una formación teórico-práctica, en la cual los capacitadores propongan pautas concretas a los capacitados, propuestas didácticas que se contextualicen y apliquen, y luego sean analizadas y profundizadas en la misma formación. El compromiso del capacitador se reduce significativamente cuando no está implicado directamente en el proceso de implementación.

Por último, es clave avanzar en la construcción de conocimiento más profundo sobre contenidos y formatos que resulten eficaces. La oferta de formación docente debe tomar en cuenta las áreas de mayor necesidad y fortalecimiento en las prácticas docentes. Para esto, deben emplearse evaluaciones sistemáticas e identificar las áreas pedagógicas a mejorar según nivel y especialidad.

Insuficiente apoyo a los estudiantes en la transición entre primaria y premedia, y premedia y media

La integración en la Educación Básica General entre las etapas de primaria y premedia es incipiente. Gran cantidad de estudiantes reprueban y abandonan en esta transición. La promoción⁵ que es de 98% en 6° grado disminuye a 87% en 7° grado, considerando dentro de este número a un 19% que pasa de grado con algunas materias reprobadas. (Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos, año 2020). Las situaciones familiares o personales de pobreza, el trabajo infantil, contexto cultural y de residencia (es decir, el ámbito de la demanda, y que operan como un factor que los tironea fuera de la escuela), es razonable que sea similar en ambos grados. Esta gran diferencia en los niveles de aprobación ilumina aspectos específicamente institucionales y pedagógicos que se cambian radicalmente en el pasaje entre primaria y premedia.

La estructura académica de la premedia guarda estrecha similitud con la media, en cantidad y organización de asignaturas, exigencias de asistencia, régimen de evaluación y promoción.

⁵ Es la proporción de estudiantes que, al finalizar el año escolar, es promovida al grado siguiente, en relación con la inscripción inicial de ese grado en ese mismo año. Incluye a los aprobados, es decir, los que aprueban el año sin materias pendientes de aprobar y a los aplazados, los que pasan de grado, pero con materias sin acreditar.

Prácticamente no hay rasgos de articulación con la educación primaria, creando un contexto de transición hacia el tramo final de EBG. Si bien en muchos casos primaria y premedia se encuentran en el mismo centro, entre los docentes de ambos niveles se informa que se vive escasa integración y diálogo.

Las dificultades encontradas en la transición de una etapa o nivel educativo hacia el siguiente, pueden ser elementos relevantes a la hora de explicar la exclusión educativa para un grupo de jóvenes. El inicio de una nueva etapa o nivel educativo tiene desafíos propios, y se ve afectado por diferentes factores referentes a la docencia, a la propia institución y al momento vital del alumnado.

En el trabajo de campo, el 71% de los estudiantes afirmaron que, al ingresar a premedia, les costó organizarse para estudiar todas las asignaturas; el 67% indicó haberse sentido agotado por tener tantas asignaturas y profesores; el 65% que le costaba comprender las explicaciones de los docentes; el 63% refirió dificultades para comprender los textos que les daban y el 62% dijo haber sentido que la primaria no los había preparado lo suficiente para la premedia. Asimismo, el cambio en el trato con los docentes, debido a que esperaban altos niveles de autonomía por parte de los alumnos, fue destacado por el 61% de los estudiantes.

Inadecuado monitoreo e intervención sobre los procesos de exclusión

Para el cuidado y acompañamiento de las trayectorias educativas, tanto en la gestión cotidiana como en el diseño de políticas públicas de corto a largo plazo, es fundamental la toma de decisiones y la planificación en base a la información disponible.

El análisis realizado parece indicar que actualmente la información educativa disponible está siendo subutilizada para el acompañamiento a las trayectorias educativas. En las evidencias captadas en las entrevistas a funcionarios del MEDUCA y en la bibliografía nacional consultada se observa un diagnóstico común referido tanto a la necesidad de reforzar el uso del Sistema para la Administración de Centros Educativos (SIACE), como a mejorar sus accesos y aplicaciones concretas de la gestión educativa y del seguimiento de las trayectorias educativas.

Ante ello, es importante también fortalecer cuadros técnicos con capacidades de análisis de la información y de incorporar esta última a la toma de decisiones; para de esta manera robustecer los procesos de planificación y seguimiento, tanto a nivel de las regionales como de las oficinas centrales.

Propuestas organizativas y pedagógicas para poblaciones rurales e indígenas que no alcanzan buenos resultados

Áreas rurales e indígenas

En estas áreas los procesos de exclusión tienen mayor intensidad. Las limitaciones de gestión pedagógica se expresan más intensamente porque operan sobre estudiantes de familias con menores recursos simbólicos y materiales que los sostengan. La descontextualización curricular y las debilidades didácticas dificultan los aprendizajes.

Las áreas rural e indígena registran valores particularmente graves de indicadores clave vinculados a la exclusión. Siete de cada 10 reprobados de primaria concurren a escuelas en esas áreas, y en los primeros grados, el porcentaje en rural duplica a urbano, y el de indígena triplica a rural.⁶ A su vez, el pasaje de 6° a 7° registra una pérdida de 6.000 estudiantes cada año.

Estos datos ponen de relieve ciertos aspectos de la gestión pedagógica que afectan a ambas áreas: descontextualización curricular, debilidad en las metodologías de enseñanza, formación docente centrada en la escuela “común” -urbana-; insuficiente oferta de preescolar y premedia; cuestiones de funcionamiento institucional, ausentismo y alta rotación de docentes. Se exponen a continuación los principales hallazgos vinculados con la gestión pedagógica e institucional en el contexto propio de estas áreas.

Multigrado

La dispersión demográfica obliga a configuraciones institucionales que no son acompañadas por adecuaciones en el modelo pedagógico. Los docentes deben organizar la enseñanza con el mismo programa que escuelas con grados independientes, y abordar temas ajenos a la realidad de los estudiantes con metodologías poco eficaces.

La extensión del multigrado ha sido importante para generar una oferta escolar próxima a los hogares de los estudiantes, y su instrumentación evidencia debilidades que deben ser superadas para mejorar la calidad. Al respecto cabe señalar: (i) la baja cantidad de estudiantes hace que se designen muy pocos docentes por escuela -en muchos casos sólo uno- que debe abordar todas las asignaturas aunque su formación sea únicamente sobre una de ellas; (ii) la fragmentación del programa por asignatura y grado obligan al docente a diversificar la planificación; (iii) el formato multigrado amplifica esas dificultades al obligar al docente trabajar sobre temas que domina escasamente con diferentes temas al mismo momento en un mismo espacio.

Hay un claro desfasaje entre el desafío de trabajar con diferentes edades y grados, y el modelo pedagógico que obliga a diferenciar contenidos por asignatura y grados.

La escuela multigrado de primaria también tiene mayores requerimientos que afectan la tarea pedagógica. La organización escolar obliga a los docentes a desdoblar sus esfuerzos para desarrollar su tarea de maestro y -al mismo tiempo- la responsabilidad administrativa de director. Ello afecta tiempo de clases, frecuentemente deben viajar a las oficinas regionales por documentación y diversos trámites.

Debe considerarse que el formato multigrado es una variable determinada por la dispersión demográfica, lo cual es un dato de la realidad externa al sistema educativo, que éste debe asumir para garantizar la escolaridad. En cambio, la organización curricular es una variable propia del sistema educativo, que decide qué, cuándo y cómo enseñar. Es decir, es una variable que podría ser adaptada a los contextos y circunstancias para generar condiciones adecuadas a los educandos, tal como han hecho varios países de la región.

El informe de evaluación sobre telebásicas y premedias multigrado (Martin, 2016) expone ciertas restricciones en la asignación de plantas docentes. Las premedias multigrado tienen una

⁶ Ver documento Dimensiones de la Exclusión Educativa, que forma parte de esta Serie.

mayor concentración de alumnos por sección que las demás modalidades escolares, poniendo a los docentes en situaciones de alta demanda. Esta situación se ve intensificada por la necesidad de ocuparse de asignaturas para las cuales carecen de formación: este estudio observa las brechas en la formación de premedia multigrado respecto de sus colegas de premedia regular. Por caso, mientras en las escuelas regulares el 95% de los instructores tienen título de docente y el 3.8% tienen otro título universitario, en las multigrado son el 23% y el 76% respectivamente.

La educación en las áreas indígenas

Los pueblos indígenas sufren las mayores barreras para las trayectorias educativas. La alfabetización en un escenario de diversidad de lenguas en permanente evolución requiere claridad metodológica y estrategias de largo plazo. La interculturalidad genera mayores exigencias. Representaciones negativas sobre el compromiso de las familias con la educación.

La alfabetización en el contexto intercultural bilingüe es uno de los retos de mayor complejidad técnica, que requiere de desarrollos apropiados para las particulares características de lenguas diferentes, en un escenario muy heterogéneo y en permanente evolución. En las comarcas actualmente coexisten las diferentes lenguas indígenas y el español, ambas con variantes locales. En el caso de las comunidades que solo hablan las lenguas originarias, el reto técnico es mayúsculo: enseñar a leer y escribir en una lengua que como objeto cultural es hasta ahora sólo oral.

Existe voluntad política para dar respuestas apropiadas a ese escenario tan desafiante. Sin embargo, las propias condiciones estructurales y la cultura del sistema educativo lo dificultan. Loizillon (2020) puntualiza una serie de aspectos clave para entender la realidad educativa en las comunidades indígenas en Panamá: Muchos maestros no dominan la lengua indígena, tienen poca valoración por su cultura y no permiten que los estudiantes hablen en lenguas indígenas; Ausencia de currículos y materiales de aprendizaje bilingües adaptados en lenguas indígenas; La educación intercultural y bilingüe solo es abordada en grados inferiores; Falta de formación docente para las aulas bilingües; Falta de motivación docente (acompañada de altas tasas de absentismo) en territorios indígenas y comarcas.

El Modelo EIB identifica que el Sistema educativo indígena debe asumir enfoques propios - articulando valores y principios que implican adecuaciones curriculares, más allá de la lengua. En la práctica, eso se concreta en agregar al currículo oficial asignaturas como identidad espiritual o matemática indígena. Todo ello agrega complicaciones a los procesos de aprendizaje, poniendo de manifiesto la necesidad de desarrollar estrategias metodológicas adecuadas y adecuar los programas de estudio para darles el tiempo necesario. Del mismo modo, el calendario escolar, los horarios y otros puntos del régimen académico oficial para las escuelas regulares pueden ser poco funcionales para estas comunidades, agregando dificultades a los estudiantes y docentes.

Otro factor -no menor- son las representaciones sobre las capacidades de los estudiantes indígenas y sobre el compromiso e interés de sus familias con la educación. Se suele creer que

los deficientes aprendizajes son producto de problemas cognitivos o falta de voluntad, sin revisar las formas de enseñanza.

Otro de los factores recurrentes en los estudios publicados, las entrevistas y el trabajo de campo es el escaso arraigo de los docentes en las comunidades, que influye en mayor ausentismo, y en escasa integración a la vida social y cultural.

En síntesis, la educación en las Comarcas tiene los retos más serios de todo el sistema educativo, a los que debe enfrentar con fuertes limitaciones de recursos pedagógicos, escasa formación específica de los perfiles docentes y una carga negativa de valoraciones sobre las capacidades de los estudiantes y compromisos de sus familias.

Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional

El acceso a la escuela y el acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes con discapacidad presentan significativas limitaciones. Si bien la normativa nacional referida a la Educación Especial, mediante el DE 01/2000, promueve la integración de los niños y niñas con discapacidad en centros de Educación Regular, la información disponible parece indicar que son escasos los apoyos específicos recibidos para atender a este grupo de NNA.

En el trabajo de campo, dos tercios de los directivos encuestados de primaria afirmó que hay estudiantes con discapacidad diagnosticada en su centro. Sin embargo, en el 40% de esas escuelas, los estudiantes no cuentan con maestros de apoyo.

La exclusión educativa de la población con discapacidad se agrava en las áreas rurales y en especial en los sectores indígenas, donde una menor cantidad de estudiantes con discapacidad asiste a la escuela y sólo un mínimo porcentaje logra finalizar sus estudios (UNICEF, 2019). La falta de aplicación de las metodologías específicas por parte de los docentes, por desconocimiento y falta de seguimiento, es una de las barreras identificadas (De Jiménez, 2018)

Como barreras adicionales se detectan:

- La información disponible parece alertar acerca de cierta tendencia a diagnosticar como discapacidad mental a la situación de los estudiantes que presentan diferencias de ritmo y dificultades de aprendizaje.
- La normativa para la población con discapacidad (DE 1/2000) deja margen a la arbitrariedad a la hora de garantizar oportunidades educativas equitativas respecto al resto de los NNA. Específicamente, en relación a las condiciones en que se recomienda la permanencia por más de un año en determinado grado.

Normativa poco conocida, confusa o inadecuada

El desconocimiento o la falta de claridad en la normativa vigente sustenta la aplicación de criterios dispares y en ocasiones inadecuados en los centros educativos; ello contribuye a aumentar los riesgos de exclusión educativa de los NNA.

Edad de ingreso a primer grado. La normativa que establece la edad con que deben ingresar los niños y niñas a Kinder y Prekinder habla de edad cumplida al “inicio del año escolar” pero no se

define qué se entiende por año escolar y no se menciona la edad de ingreso a primer grado (DE 1134/2010). Asimismo, se destaca que Kinder y Prekinder no tienen asistencia universal. Esta debilidad se traduce en que tanto los actores escolares como los propios funcionarios del MEDUCA aludan a diversos criterios a la hora de especificar la edad de ingreso a la escuela. En el trabajo de campo también se encontraron indicios de desconocimiento acerca de la edad y requisitos de ingreso a primer grado por parte de algunos directivos y familias de los estudiantes.

Régimen de evaluación y promoción en premedia y media. El régimen es el mismo tanto para premedia como para media, cuando podría establecerse una regulación que se complejice a medida los estudiantes avanzan en su escolaridad, cuidando especialmente las trayectorias de los ingresantes al nivel.

Además, la normativa (DE 810/2010) plantea complejidades a los estudiantes y genera riesgo de exclusión. Ésta establece que los estudiantes que hayan reprobado más de 3 materias vuelvan a cursar al año siguiente únicamente esas asignaturas.

- para este grupo de estudiantes no se contempla una instancia de recuperación previa que les permita reducir la cantidad de materias desaprobadas, y eventualmente evitar cursarlas al año siguiente;
- el cursado de las asignaturas desaprobadas implica disponer de una capacidad de autogestión importante de la que muchos jóvenes carecen, además de que la ley propone distintas alternativas (recursado o módulos con escasa especificación de cuáles son los contenidos mínimos que se evaluarán);
- las evidencias recogidas en el trabajo de campo dan cuenta que ante esta normativa se produce una heterogeneidad de respuestas del sistema educativo, lo que introduce desigualdades en las trayectorias escolares.

Pasaje compulsivo a educación de adultos. En la Ley Orgánica de Educación se establece que los estudiantes podrán mantenerse en el Subsistema Regular hasta alcanzar la mayoría de edad; si no han culminado sus estudios, pasarán al Subsistema No Regular Formal. (Art. 81). Ello representa un obstáculo a las trayectorias educativas; produce una ruptura entre los estudiantes y su escuela, sus docentes y compañeros. Los estudiantes no pueden continuar con su grupo de referencia, deben necesariamente inscribirse en un centro educativo de adultos. La aplicación de esta norma podría conducir al abandono del sistema educativo por parte de estos jóvenes. Actualmente, si bien no hay seguimiento específico que permita monitorear este fenómeno, los datos muestran que una importante proporción de los estudiantes no hace ese cambio de modalidad, sino que se mantiene en el Subsistema Regular.

Financiamiento ineficiente

Las inversiones físicas implican procedimientos lentos y complejos a nivel nacional. La gestión de fondos a nivel escolar también es compleja, lo que perturba tanto el mantenimiento edilicio como la atención a situaciones sociales vulnerables por parte de los estudiantes.

Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación

En una parte importante de los estudios e investigaciones nacionales revisados y entre los propios actores escolares –de acuerdo a lo relevado en el trabajo de campo- predominan las explicaciones que parten de los factores individuales o familiares para fundamentar el abandono escolar. Se enfatiza la maternidad adolescente, el desinterés o motivación y las conductas “de riesgo” como principales motivos de la salida de la escuela. La dimensión propiamente pedagógica queda frecuentemente fuera del análisis a la hora de pensar las dificultades de aprendizaje, la reprobación y el abandono. Las explicaciones se centran en la falta de interés o en falencias que provienen de los hogares de los estudiantes. Sin embargo, hay evidencias disponibles que señalan la fuerza de otros factores en la salida de la escuela, relativizando la dimensión motivacional de alumnos y familias.

Cuando se consulta a los propios jóvenes fuera de la escuela sobre los motivos que incidieron en tal situación (Encuesta de Propósitos Múltiples, INEC 2019), aparecen razones menos mencionadas en el discurso académico, político y pedagógico. Hay 40% de cuestiones económicas, luego un 32% remite a problemas de oferta escolar y 12% a situaciones individuales de salud, crianza o casamiento.

Al mismo tiempo, en PISA-D, los jóvenes expresan que valoran la escolaridad: 79% de los jóvenes desescolarizados están en contra de la afirmación: “la escuela es una pérdida de tiempo”; y 91% a favor de la afirmación “la escuela te enseña cosas que pueden ser útiles en un trabajo”. También asignan un lugar importante a la enseñanza como factor de ayuda para permanecer en la escuela: el 80% afirma que, para volver a la escuela, les sería de ayuda poder acceder a una enseñanza de mejor calidad y contar con apoyo para mejorar las habilidades de lectura (PISA-D).

Existen evidencias disponibles de un desajuste entre las expectativas sobre las familias como apoyo de la escolaridad de sus hijos que se formula desde el discurso pedagógico oficial y las posibilidades concretas de las familias más pobres. En las familias con menor capital cultural, los referentes adultos tienen dificultades para apoyar y acompañar a sus hijos en la escolaridad. De acuerdo a los datos relevados en PISA-D, la mitad de los jóvenes desescolarizados tiene madres con primaria como máximo nivel educativo alcanzado (29% sólo terminó la primaria y 20% no logró finalizarla). Asimismo, el 30% indica que su madre no puede leer o escribir o que sólo puede leer y escribir su nombre. Esta situación debe ser contemplada por el sistema educativo, que no puede dar por sentado este apoyo.

Para muchas familias, la pertenencia a la premedia es un elemento novedoso y en cierta forma ajeno a la historia familiar. De los estudiantes participantes en PISA, es decir escolarizados a los 15 años de edad, 1 de cada 4 jóvenes indicó que su madre sólo había cursado la primaria, completa o incompleta.

Dificultad para afrontar costos de escolarización

El traslado a la escuela es un costo directo de la escolarización; se vincula a su vez con la localización de la oferta educativa existente y la distancia respecto a los hogares. Tal como se presenta en la barrera Oferta educativa escasa, existe una menor cantidad de centros de premedia y media; y ello inevitablemente insume mayor cantidad de tiempo y de dinero para llegar hasta la escuela. En las áreas rurales el transporte se encarece y es menos frecuente. Esta situación se agrava para las familias con muchos hijos.

En PISA-D, el 80% de los respondientes⁷ indicó que tener un centro educativo más cercano los ayudaría a volver a la escuela. Y a su vez, el 38% de madres, padres o tutores señaló que el transporte había resultado un impedimento para la asistencia de los jóvenes a la escuela.

Entre los programas para cubrir los costos de la escolarización, el FECE contempla que un 25% del dinero que reciben los centros puede destinarse como fondo de bienestar estudiantil⁸. Sin embargo, los funcionarios entrevistados en el trabajo de campo coinciden en que esta asignación alcanza sólo para unos pocos estudiantes, y que gestionarlo resulta dificultoso y burocrático para los equipos directivos.

A su vez, el programa de becas (PASE-U), que se asigna a los estudiantes de menores recursos para cubrir gastos de escolarización, se encuentra condicionado a la asistencia a clases y a la aprobación satisfactoria del año escolar⁹. Ante esta condición, los estudiantes con menos herramientas personales o familiares para progresar en la escuela pueden ser los más perjudicados.

Junto con los costos de traslado a los centros educativos, otro de los costos directos asociados a la escolarización es el de los insumos tales como uniformes, materiales y elementos didácticos. Poder contar oportunamente con estos materiales y sin costo es clave. Estos recursos son un soporte para el aprendizaje y el rol del estado es central en su provisión o en eliminar restricciones sobre el uniforme escolar.

El PASE-U establece que el primer beneficio que se otorgue a las familias debe ser utilizado en la compra de útiles y uniformes escolares. No obstante, tal como fue mencionado, esta ayuda económica está condicionada a la asistencia a clases y a la aprobación del año escolar.

Insuficiencia extrema de ingresos familiares

Las condiciones materiales de las familias y su relación con la educación es un tema analizado extensamente tanto en estudios regionales como nacionales. Los niños, niñas y adolescentes de los sectores más pobres tienen peores resultados educativos tanto en cantidad de años cursados

⁷ La mayoría de los jóvenes que participaron en PISA-D pertenecen a áreas rurales y comarcas (sólo 3.5% de los encuestados residía en áreas urbanas). Por lo tanto, el análisis es representativo para las áreas rurales y las comarcas, pero no de las áreas urbanas y/o a nivel nacional.

⁸ El fondo FECE por estudiante es 40 dólares anuales por alumno en escuelas no Colmena; por la cual el 25% asignable a diversos rubros de bienestar estudiantil consiste en un monto 10 dólares por año.

⁹ El objetivo del programa PASE-U no es brindar un subsidio universal o de amplio alcance para solventar los gastos vinculados con la escolarización, sino “motivar y fortalecer el rendimiento académico de los estudiantes mediante la concesión de un beneficio económico trimestral, condicionando su asistencia a clases y a la aprobación satisfactoria del año Escolar” (Ley N° 148, que crea el Programa de Asistencia Social Educativa Universal y dicta otras disposiciones).

como en niveles de logro de aprendizaje. Siguiendo la caracterización de los factores de la exclusión presentados al inicio de este documento, esta barrera se corresponde con el factor *Retirada*.

De cada tres NNA de 5 a 15 años de edad que se encuentran fuera del sistema educativo panameño, dos se encuentran en el quintil 1. Y entre quienes se encuentran escolarizados, las evaluaciones internacionales de aprendizaje como TERCE y PISA destacan la alta asociación entre el nivel socioeconómico de los estudiantes de una escuela y los resultados de logro obtenidos en ella. Esta asociación es mayor en Panamá respecto al promedio de los países de la región evaluados, tal como se señala en TERCE (LLECE UNESCO, 2013) y mayor también en comparación a los países que pertenecen a la OCDE (MEDUCA OCDE, 2019).

Para el año 2018, el 32,8% de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años se encontraban en situación de pobreza multidimensional, lo que representa un total de 453.837 NNA (MEF, INEC, MIDES, 2018). Las comarcas indígenas presentan las mayores proporciones de NNA pobres multidimensionales: Comarca de Guna Yala, 99%, Comarca Ngäbe Buglé, 95% y Comarca Emberá, 81%. El promedio de la incidencia de pobreza multidimensional de las comarcas triplica al de las provincias.

De acuerdo a los datos relevados en la tercera encuesta de hogares desarrollada por UNICEF en Panamá en 2021, 16% de las familias de nivel socioeconómico más bajo no tuvieron alimentos suficientes el mes anterior y 51% tuvieron alimentos parcialmente. Es decir que 7 de cada 10 de estas familias están en una situación vulnerable desde el punto de vista alimenticio.

Esta situación implicó a nivel general que en 6 de cada 10 hogares se afectase la cantidad o el tipo de alimentos que consumen niños y niñas. En las Comarcas en particular se menciona la reducción de cantidad de comidas al día y una menor cantidad de porciones, a ello se suma la ausencia del complemento de alimentación escolar, considerado como un apoyo esencial, producto del cierre de las escuelas.

Este contexto representa un desafío para el sistema escolar, que obliga a potenciar la implementación de los programas de alimentación escolar vigentes, particularmente el componente de almuerzo escolar previsto en el Programa Estudiar sin Hambre, y su extensión a todos los niveles educativos, priorizando los centros educativos a los que asiste la población más vulnerable. Hoy la implementación está acotada a un conjunto reducido de escuelas primarias en áreas del Plan Colmena.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente estudio se han expuesto una serie de factores que influyen en los procesos de exclusión educativa en Panamá. No se trata de una única causa, sino de una trama de elementos propios del sistema escolar, cuyos efectos son mayores sobre los grupos sociales en mayor situación de vulnerabilidad. Las posibilidades reales de avanzar en los estudios de cada niña y niño panameños están condicionadas por prácticas de enseñanza poco eficaces que se convierten en barreras difíciles de superar si sus familias no tienen los suficientes recursos materiales y simbólicos para ampliar las oportunidades que el sistema educativo no estaría brindando. Al igual que en otros países de la región, la escuela real sigue sin poder constituirse en el espacio de integración e igualdad de oportunidades a las que la legislación establece y la sociedad indudablemente aspira como meta para todos los niños, niñas y adolescentes.

Es por eso que se impone un análisis riguroso que amplíe el conocimiento de las reales oportunidades educativas que el sistema educativo está ofreciendo a través de las escuelas concretas, reales, a las que la población accede. Dos preguntas ayudan a caracterizarla: ¿qué y cómo se enseña? El estudio de barreras da elementos al respecto.

El **qué** se enseña está definido por programas de estudio extensos, que pretenden abarcar una gran cantidad de contenidos de las diferentes disciplinas. Ello genera una fuerte presión sobre los docentes, que intentan desarrollar todos los temas del programa con un tiempo acotado; eso deriva en que muchos contenidos tengan un tratamiento superficial, y dejen poca huella en los estudiantes. La enseñanza queda atrapada por la tensión entre cantidad de contenidos y calidad de aprendizajes.

Respecto del **cómo** se enseña, se advierte un tipo de prácticas que colocan al estudiante en una situación de receptor pasivo de información. Se repite un ciclo que comienza por una definición que explica el docente, un ejemplo que ayuda a entender esa definición, una serie de ejercicios para fijar ese concepto y una evaluación final. La tensión sobre los tiempos y los contenidos posterga el desarrollo de habilidades valiosas como la observación, la descripción, el análisis de un fenómeno para desde allí construir nociones, conceptos y finalmente llegar a los contenidos y definiciones disciplinares con activa participación del estudiante.

Esa conjunción de una demanda elevada de contenidos y una formación didáctica lleva a implementar actividades que estimulan la memoria de corto plazo, episódica; esta es una habilidad cognitiva necesaria, pero no suficiente para consolidar competencias complejas. Este proceso arroja los resultados expuestos: muchos estudiantes quedan en el camino, y quienes logran continuar lo hacen con aprendizajes pobres, una y otra vez confirmados por las evaluaciones nacionales e internacionales.

En cuál de esos grupos queda cada estudiante dependerá en gran medida de las condiciones familiares. Hijos de profesionales, con disponibilidad de libros y conexión eficiente a internet, con profesores de apoyo particular, tienen altas posibilidades de sortear correctamente ejercicios y pruebas y terminar sus estudios. No obstante, aún para ellos, el comparativo con sus pares de otros países les será muy poco auspicioso. En cambio, hijos de familias que apenas hayan terminado la primaria, sin ingresos estables ni nadie en la familia que pueda ayudarles en la tarea, probablemente dejen la escuela luego de acumular varias situaciones de fracaso; o la completen con un gran esfuerzo y siempre en la incertidumbre de poder seguir. Quedará en sus espaldas el peso de no haber dado la talla, y de no sentirse suficientemente inteligentes o voluntariosos. Ninguno de esos sentimientos es propicio para construir un proyecto de vida personal, laboral y ciudadana. Tampoco para contribuir al progreso general de Panamá.

Este círculo vicioso no tiene nada de nuevo: expresa la inercia del sistema educativo, que repite prácticas docentes de larga data. Los impulsos de cambio parecen perder fuerza una vez sancionadas las leyes y

presentados las políticas y proyectos. En sistemas como el educativo, el uso y costumbre tiene un peso muy difícil de ponderar, en general muy superior a los instrumentos de políticas oficiales. Por eso es difícil encontrar en las aulas señales concretas de los principios curriculares que consagran el desarrollo de competencias como eje principal para la enseñanza o de los Derechos Fundamentales de Aprendizajes aprobados recientemente. Probablemente el ejemplo más claro de ello sea la educación premedia: el qué y cómo se enseña sigue más parecido a la escuela secundaria del siglo XX, que a los lineamientos de la Educación Básica General aprobada hace 25 años.

Las barreras a remover tienen raíces muy profundas. La experiencia e historia reciente muestra que no pueden superarse sólo con actos administrativos, mayores recursos presupuestarios y proyectos innovadores sobre sectores específicos. Todo ello es necesario, pero demostró no ser suficiente. Se destacan dos componentes estratégicos que deben agregarse. En primer lugar, indagar con honestidad y profundidad en las situaciones reales de las aulas, las que posibilitan y construyen los aprendizajes. No para juzgar o descargar responsabilidades en docentes, estudiantes o familias, sino para comprender en profundidad la dinámica cotidiana del enseñar y aprender. En segundo lugar, teniendo claridad sobre los aspectos medulares que deben ser modificados, es esencial actuar sobre ellos de manera sostenida, recurrente, transversal y monitoreada, transmitiendo mensajes claros que permitan construir el paradigma educativo que inspira la legislación vigente y el proyecto político panameño.

DESARROLLO DEL ESTUDIO

El presente forma parte de una serie de cuatro documentos que abordan diferentes aspectos de los procesos de exclusión educativa en Panamá. Estos documentos se encuadran en el marco teórico y metodológico de la Iniciativa Global por los Niños y Niñas Fuera de la Escuela. Son estudios realizados por UNICEF a partir de un acuerdo con las autoridades del MEDUCA, del cual participaron ambas instituciones y un equipo de consultores especializados.

El documento *Barreras para la inclusión* ofrece una caracterización de las barreras en Panamá. El análisis toma como punto de partida los resultados del estudio de perfiles de la exclusión educativa en el país. El mismo pone de relieve la intensidad de la exclusión, organizada para su análisis en siete dimensiones. Asimismo, identifica los principales cuellos de botella, o momentos de las trayectorias escolares donde se ven más afectados la progresión y permanencia escolar.

El estudio de barreras procura identificar cuáles son los factores que se encuentran en la raíz de los fenómenos de exclusión. Hace foco en aquellos que explican en mayor medida la exclusión (en volumen e intensidad); y especialmente en aquellos fenómenos plausibles de intervención mediante políticas educativas.

Para la caracterización de las barreras, el estudio se basa en la revisión de literatura nacional e internacional; la revisión de normativa y documentos sobre políticas y programas educativos implementados; la realización de entrevistas a funcionarios del MEDUCA; y un trabajo de campo en escuelas primarias, premedias y medias, cuyos detalles pueden ser consultados en el Anexo metodológico acerca del relevamiento cualitativo.

Serie de documentos técnicos sobre la exclusión educativa en Panamá

UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) lanzaron la iniciativa Global para los Niños Fuera de la Escuela (NFE) a inicios de 2010, cuyo propósito incluye el uso y análisis de información estadística sobre los niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela, la identificación de factores de exclusión de la escolarización y la presentación de políticas para superar la problemática en cuestión.

La metodología NFE recorre tres pasos sucesivos:

- Paso 1. La elaboración de **perfiles** que permitan cuantificar, caracterizar y localizar los niños, niñas y adolescentes afectados por distintos modos de exclusión de la educación;
- Paso 2. La identificación de las **barreras** que generan o agravan la exclusión;
- Paso 3. La formulación y sistematización de **estrategias** que permitan superar las barreras de exclusión, y modificar los perfiles de exclusión.
-

Paso 1. Los Perfiles de exclusión, a través de las siete dimensiones

El estudio de perfiles propone un análisis exhaustivo de los recorridos de los niños, niñas y adolescentes a lo largo de su escolaridad, delineando con precisión el fenómeno de la exclusión. Estos recorridos se agrupan conceptualmente en siete dimensiones de la exclusión educativa.

Las siete dimensiones de la exclusión¹⁰ conforman un marco analítico comprensivo e integral, que integra las distintas manifestaciones de la exclusión, la actual y el riesgo de exclusión o exclusión potencial. Este marco permite caracterizar diferentes recorridos escolares que expresan restricciones en el pleno ejercicio del derecho a la educación; y explorar con precisión cuáles son las barreras que las generan, y encuadrar la búsqueda de estrategias para revertir la exclusión.

Ilustración 1. Las siete dimensiones de la exclusión¹¹



Las Dimensiones de exclusión efectiva 1, 2, 3 y 6 refieren a niños, niñas y adolescentes que se encuentran efectivamente fuera de la escuela; mientras que las Dimensiones de exclusión potencial 4, 5 y 7 refieren a los y las estudiantes que están en la escuela, pero en riesgo de exclusión.

El concepto de “riesgo de exclusión” remite a la alta probabilidad de abandonar la escuela que tienen quienes han experimentado ya alguna alteración de las trayectorias que se expresa en la sobreedad. El enfoque metodológico se basa en el conocimiento acumulado y las evidencias disponibles respecto que el abandono definitivo no se genera de un momento a otro; siempre es precedido por ingresos tardíos, repetición de grados o abandonos transitorios con posterior reingreso.

De allí el carácter dinámico que ofrece esta metodología para abordar la exclusión: quien está hoy fuera del sistema educativo (exclusión efectiva), probablemente en algún momento estuvo en una situación de riesgo (exclusión potencial). Trazar los diferentes perfiles de exclusión implica captar cómo se concretan los recorridos escolares en los momentos de acceso,

¹⁰ Las dimensiones de la exclusión tal como las define el manual metodológico *Global Out-of-School Children initiative Operational Manual* constituyen cinco dimensiones originales que abarcan los niveles preprimario, primario y secundario básico (CINE 0, 1 y 2), con el agregado reciente de dos dimensiones que incluyen el nivel secundario orientado (CINE 3). La propuesta de análisis de exclusión en CINE 3 se presenta en el documento “Conocer los procesos de exclusión educativa de la población de 15 a 20 años para modificarlos” (UNICEF LACRO, ACEPT, 2015).

¹¹ Las dimensiones 2, 3 y 6 se dividen en tres categorías, basadas en la escolarización anterior o futura de los niños, niñas y adolescentes: los que asistieron en el pasado y abandonaron, los que entrarán a la escuela tarde (es decir, después de la edad oficial del país para ingresar al nivel) y los que nunca entrarán a la escuela. Para más detalles de esta metodología puede consultarse el Manual operativo OOSCI, disponible en: <https://www.allinschool.org/Media/421/file/global-out-of-school-children-initiative-operational-manual-2015.pdf>

permanencia y progresión a lo largo del preescolar, la educación básica general y la educación media.

Por lo tanto, las dimensiones de exclusión son dinámicas y están en permanente interrelación. Ciertos recorridos de los estudiantes toman forma en el pasaje entre una dimensión a otra. La principal interacción se da entre aquellos estudiantes que, asistiendo con sobriedad a la escuela, la abandonan, pasando de una situación de riesgo a una exclusión efectiva. Pero también existen otras interrelaciones: por ejemplo, el ingreso tardío conlleva el pasaje de la dimensión 2 (estar fuera de la escuela en edad de primaria) a la dimensión 4 (asistir con sobriedad a primaria). Comprender esa dinámica contribuye también a identificar en qué etapas de la escolarización es prioritario accionar.

Para ello, se identifican los puntos de los recorridos escolares en los cuales se generan y profundizan las situaciones de exclusión. En el marco de la metodología NFE, esos puntos se denominan “cuellos de botella” y expresan problemas de acceso a la escuela, de continuidad sin abandonar o de asistencia sostenida, pero con riesgo de exclusión.

Cada dimensión se analiza desde dos perspectivas complementarias. En primer lugar, como un **resultado**, que identifica el total de población en cada dimensión de exclusión y resalta los grupos más expuestos. En segundo lugar, como un **proceso**, dando visibilidad al impacto en los itinerarios escolares para hallar los cuellos de botella donde se genera o intensifica la exclusión.

La construcción de perfiles utiliza de modo innovador y significativo la información estadística y social disponible. Ello posibilita que se puedan construir indicadores para monitorear cómo se progresa en la superación de la exclusión.

La identificación de los factores que configuran estas situaciones de exclusión es el paso siguiente en la metodología: el análisis de barreras.

Paso 2: Barreras que generan o agravan la exclusión

Las situaciones de exclusión en educación son la resultante de factores múltiples, algunos de la dinámica sociocultural, económica, familiar y comunitaria por fuera de la escuela; y otros que son propios de la dinámica del propio sistema educativo y de los mismos centros educativos.

En la metodología NFE, estos factores se denominan barreras, para enfatizar su efecto limitante en las oportunidades educativas. Estas barreras suelen actuar superponiendo sus efectos y alcances, a lo largo del tiempo. Por ello, para comprender cuáles son las barreras que más influyen en la exclusión actual o potencial, es necesario construir una mirada comprensiva sobre los cuellos de botella. Los factores de exclusión se combinan de una manera particular en los cuellos de botella, resultando en experiencias fallidas de escolarización para una gran cantidad de estudiantes.

La identificación de las barreras que actúan en los cuellos de botella brinda entonces el encuadre para sistematizar las estrategias que puedan incidir con intensidad, precisión y calidad, y revertir los procesos de exclusión.

Paso 3. Estrategias para superar la exclusión educativa

La metodología indica sistematizar y proponer estrategias factibles y sustentables, insertas en los sistemas educativos y de política social de cada país, para ampliar las oportunidades a quienes padecen situaciones de exclusión, superando las barreras específicas. La incidencia de las barreras desde la demanda, de carácter económico y sociocultural, requieren pensar estrategias propias de políticas sociales más amplias. Por su parte, las barreras desde la oferta ya sean en la dinámica del sistema educativo como en el accionar de los centros, requieren definir, consensuar y activar estrategias específicas, en el ámbito de decisión del Ministerio de Educación.

Ciertas estrategias deben acompañarse de ingentes recursos presupuestarios, como la ampliación de oferta escolar, que implican inversión física y recursos humanos. En cambio, hay estrategias relevantes y dinamizadoras para remover barreras que requieren esfuerzos de otro tipo: despejar trabas burocráticas, garantizar la comunicación y retroalimentación, asignar los cargos docentes, permitir la diversidad en el tratamiento del currículo en zonas rurales, ajustar normativas que pueden dificultar el acceso y permanencia, incluir ciertos contenidos en el perfeccionamiento docente, enriquecer las propuestas de enseñanza y brindarle apoyo a los docentes en sus prácticas cotidianas. Las exigencias de estas estrategias no son presupuestarias, sino de conducción técnico-política y de la construcción de una visión común en el sistema educativo y en la sociedad. También requieren consolidar un mecanismo de monitoreo y seguimiento para actuar de modo oportuno donde se necesite.

La sistematización de estrategias se nutre de los propios marcos de acción fijados por los gobiernos (tal como el Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024), de experiencias nacionales, locales o internacionales, de los aportes de instituciones y personas expertas e involucradas en la educación de cada país, de las agendas de los organismos internacionales. La construcción de consensos en torno a la caracterización del problema es el punto de partida para esta sistematización de estrategias.

Cabe señalar que no se anulan ni desconocen estrategias que personas e instituciones tienen en marcha para atender las variadas necesidades y posibilidades del sistema educativo. La intención es identificar las estrategias que pueden actuar sobre las barreras de exclusión, en los cuellos de botella, con la intensidad suficiente y necesaria para removerlas. La intensidad de cada estrategia se relaciona con la magnitud de la exclusión, y la fuerza e inercia con que actúan las barreras. Finalmente, las estrategias deben ser factibles y sustentables, dinamizando la situación particular y específica de cada país, reconociendo su recorrido previo y su situación actual.

La Serie de documentos técnicos sobre la exclusión educativa en Panamá

A través de un acuerdo entre MEDUCA y UNICEF, se puso en ejecución en 2021 un estudio integral sobre la exclusión educativa en Panamá, bajo el encuadre metodológico de la Iniciativa Global Niños y Niñas Fuera de la Escuela. El estudio se organiza en una serie de cuatro documentos técnicos, articulados entre sí. Tres de ellos remiten a los pasos de la metodología; y se incorpora, impuesto por las circunstancias, un cuarto documento que analiza la particular situación generada por la Pandemia COVID-19.

1. Los **perfiles** de la exclusión educativa en Panamá. Con base en datos cuantitativos y utilizando el enfoque y dimensiones del marco metodológico NFE, con abordaje nacional y regional. Recomendaciones para mejorar la medición de la exclusión.
2. Las **barreras** que generan o agravan la exclusión educativa. Con base en la exploración normativa, de investigaciones, diálogo con los funcionarios nacionales y regionales, y trabajo de campo en centros educativos de EBG y media.
3. Las **estrategias** para superar la exclusión educativa. Con base a corto, mediano y largo plazo, de alcance nacional y por región educativa.
4. Adaptación del sistema educativo panameño en el contexto de la **pandemia** por el COVID-19, y su relación con la exclusión educativa actual y potencial.

El trabajo mancomunado con UNICEF y el MEDUCA

En todo el mundo, la iniciativa Global por los NFE colabora estrechamente con técnicos y funcionarios de educación nacionales y locales, y con líderes de la sociedad civil. El trabajo en los estudios nacionales es supervisado por equipos del Ministerio de Educación. En la experiencia panameña, el equipo del MEDUCA ha participado junto con UNICEF y el equipo consultor en cada instancia del proceso. Se realizaron múltiples encuentros de trabajo donde se abordó colectivamente: la gestión de la información estadística necesaria para el análisis cuantitativo de la exclusión, la retroalimentación acerca de los fenómenos que el análisis cuantitativo puso de relieve, la validación de la batería de instrumentos de recolección de datos utilizados para el estudio, la definición de la muestra de escuelas para realizar el relevamiento de campo, la resolución de cuestiones logísticas vinculadas al trabajo de campo y la retroalimentación acerca de los resultados obtenidos.

La realización de este estudio no hubiese sido posible sin la activa colaboración de los diferentes equipos centrales del MEDUCA, las y los directores regionales, y la predisposición y el esfuerzo de los equipos de conducción y equipos docentes de los centros educativos en los que se desarrolló el trabajo de campo, así como también de los estudiantes y sus familias. A ellas y ellos deseamos extender un profundo agradecimiento.

Asimismo, el equipo consultor desea destacar y agradecer el constante apoyo y compromiso del MEDUCA con el desarrollo del estudio, especialmente a la referente designada para la supervisión técnica, la Lic. Carmen Forero.

Los cuellos de botella identificados en el estudio de perfiles de la exclusión educativa en Panamá

El análisis profundo de la información educativa y social en el marco de la metodología OOSCI,¹² expone claramente dos cuellos de botella que concentran procesos de exclusión. Se trata de las transiciones entre **educación primaria y premedia**, y **entre premedia y media**. En ambos casos se observan dos fenómenos:

- a) población que no logra acceder a la etapa de premedia de la EBG o al nivel de educación media;
- b) y entre quienes logran acceder, se incrementa la reprobación -que genera un agravamiento de la sobreedad- y el abandono.

Entre los años 2019 y 2020 aproximadamente 80 mil estudiantes se encontraban en condiciones de inscribirse al primer año de la educación premedia. Unos 4 mil de ellos abandonaron sin lograr acceder al nivel, aproximadamente un 5% del total. En forma adicional, de los 76.000 que ingresaron, sólo 58 mil aprobaron los primeros dos años de premedia sin repetir o abandonar.

En esos mismos años, cerca de 60 mil estudiantes estaban en condición de asistir al inicio de la educación media. De ellos, 8 mil no lograron acceder al nivel, lo que representa un abandono del 13%. A su vez se destaca que solamente 42 mil lograron transitar los primeros dos años del nivel en tiempo oportuno.

El hecho de haber repetido de grado incrementa las probabilidades de abandonar la escuela en el futuro: solamente repetir una vez el grado duplica las probabilidades de abandono. Repetir dos veces, equivale a que sea cuatro veces mayor la probabilidad de abandonar.

Barreras que generan o agravan la exclusión educativa: marco conceptual

La Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela considera a la exclusión educativa como un proceso de exclusión real, dinámico y recurrente, que comienza antes del momento en el que los niños, niñas y jóvenes dejan de asistir a la escuela. En este sentido, es fundamental la noción de exclusión potencial o futura, que comprende a los niños, niñas y adolescentes (NNA) que se encuentran escolarizados pero que acumulan riesgos para garantizar su continuidad. El indicador de sobreedad se adopta como expresión de ese riesgo de abandonar. Ello permite poner el énfasis en el grupo particular de estudiantes que, por diferentes motivos, no están logrando consolidar aprendizajes básicos y que encuentran dificultades para transitar los niveles escolares obligatorios.

¹² Extraído del estudio de perfiles que forma parte de la presente serie de documentos técnicos sobre la exclusión educativa en Panamá: Las dimensiones de la exclusión en Panamá. (UNICEF, MEDUCA, 2021)

Este proceso, que puede finalizar con la exclusión total del sistema educativo y el consiguiente incumplimiento del derecho a la educación, atraviesa diferentes estadios de distanciamiento paulatinos y acumulativos de la escuela y del aprendizaje. Durante esta etapa, los estudiantes se encuentran en situaciones de exclusión potencial: aún asisten a la escuela, pero tienen una escolarización lábil y precaria, y una calidad de aprendizajes muy débil, que los coloca en una posición de exclusión del conocimiento. Estos niños, niñas y jóvenes son quienes, si no se actúa con eficacia, estarán “fuera de la escuela en el futuro próximo”. (UNICEF y UNESCO, 2012)

De esta forma, un adolescente de 15 años que se encuentra hoy fuera de la escuela muy probablemente haya padecido situaciones de reprobación o abandono temporario en forma previa a esta situación, sea en la educación primaria o premedia. Es decir que estuvo en algún momento escolarizado en forma precaria, y el retiro definitivo de la escuela fue el desenlace de ese proceso.

De acuerdo al marco metodológico de la OOSCI, las barreras que intervienen en la generación de la exclusión, ya sea potencial o real, se clasifican en ámbitos: las que se producen en la interacción de la **población hacia el sistema educativo** (barreras desde la **demanda**) y las que se generan **dentro del propio sistema educativo** (barreras desde la **oferta**). Estas se subdividen a su vez en barreras de la oferta que se expresan en la escuela y aquellas que se expresan en la gestión del sistema educativo.

Las **barreras de la demanda** expresan los diversos obstáculos que encuentran las familias a la hora de iniciar o sostener la escolarización de los NNA. Dentro de este ámbito se encuentran las barreras propias de los problemas económicos por restricción de ingresos y lo que ello representa en cuanto a dificultad para afrontar los costos de la escolarización. Adicionalmente, están barreras específicas de las diferencias entre la cultura escolar y la cultura popular de las familias, que operan como obstáculos socioculturales para el ejercicio pleno del derecho a la educación.

Las **barreras de la oferta** son las que limitan la potencia de la escuela para enseñar y para que sus estudiantes aprendan. (UNICEF y UNESCO, 2012) Se distinguen también en dos grandes planos analíticos: las barreras que se manifiestan a nivel de las escuelas (por factores materiales, pedagógicos o simbólicos) y las que se manifiestan en la gestión del sistema educativo en su conjunto (aluden a factores de tipo político, financiero y/o técnico).

Junto a esta conceptualización principal, en este estudio se asume la valiosa articulación con la tipología de factores que intervienen en la generación de la exclusión elaborada por Jordan et al. (1994) y luego completada por Doll et al. (2013). Esta tipología redundante en una mirada esencial de la metodología OOSCI, dado que no depositan en el estudiante o sus familias la responsabilidad exclusiva de la salida de la escuela. Jordan et al (1994) proponen dos tipos de factores principales que inciden en la exclusión:

- *Factor Retirada (pull out)*: fuerzas externas a la escuela y a la voluntad del estudiante. Remite especialmente a las necesidades económicas y laborales, a situaciones familiares que obligan a asumir roles adultos (como cambios en el estado civil del estudiante, cuidado de personas mayores, enfermas o sus propios hijos). Estas situaciones ejercen una fuerza centrípeta que desplaza al estudiante fuera del mundo escolar, hacen que se retire de su camino en la educación formal.

- *Factor Empuje (push out)*: remite especialmente al régimen de asistencia a clases, exigencias organizativas, y el régimen de convivencia o disciplina escolar, fuerzas atribuibles a la propia escuela, que construyen el camino del abandono. Quienes no pueden dar seguimiento o no aceptan esas normas convencionales, resultan empujados hacia afuera de la escuela: la continuidad resulta conflictiva, tanto para el estudiante como para la escuela. Aquí se aprecia una fuerza centrífuga donde son esas pautas, ese modo de organizar la vida escolar las que repelen a algunos estudiantes, que resultan *empujados* fuera de la escuela. Se debe tener presente que la escuela es donde se ejecutan las reglas pedagógicas y organizacionales; pero que gran parte de estas normas se definen a nivel de sistema educativo.

Doll et.al. (2013) trae a escena una tercera categoría propuesta originalmente por Watt y Roessingh (1994):

- *Factor Caída (fall off)*: son fuerzas directamente relacionados con la enseñanza y por lo tanto internos y propias de la vida escolar. Este factor opera con la misma dirección que el factor *Empuje*, pero se manifiestan en el aprendizaje. Esta caída se construye gradualmente entre los estudiantes, y puede deberse a no poder seguir el ritmo promedio que se impone en la clase, sentirse frustrados por no comprender las explicaciones o los temas, obtener bajos resultados en las evaluaciones, y repetir de año. En este “factor *Caída*” es determinante la debilidad de la propuesta didáctica vigente en las aulas. Cuando no se logra contemplar los diferentes ritmos de aprendizaje, las diversas características e historias de los sujetos en la educación obligatoria, se produce un estado de desapego o desafiliación del estudiante.

La exclusión educativa no se entiende como el reflejo mecánico de dinámicas de exclusión social. Por el contrario, se la considera influida fuertemente por dinámicas propiamente educativas. Se trata de efectos no deseados de un sistema educativo organizado en base a una propuesta estandarizada y homogénea, que no logra atender la diversidad de todos los NNA que deben iniciar, avanzar y completar su escolaridad.

El factor *Retirada* se encuentra relacionado a cuestiones de la *demanda*, entendido como situaciones vitales o familiares de los estudiantes, mientras que los factores *Empuje* y *Caída* se relacionan con la *oferta* escolar que el sistema educativo acerca a los estudiantes. En este último sentido, tal como plantea el informe de UNICEF Comisión Española, colocar el acento sobre los factores de exclusión intrínsecos al propio sistema educativo permite instalar en primer plano que “el absentismo, el fracaso escolar o el abandono escolar prematuro (...), lejos de tratarse de fenómenos “naturales”, son fenómenos producidos también por un determinado orden escolar”. (UNICEF Comisión Española, 2017) Desde esta perspectiva, “la exclusión educativa **no se entiende como el reflejo mecánico de dinámicas de exclusión social**, sino como el resultado de dinámicas propiamente educativas vinculadas con aspectos tales como la financiación de la educación, la provisión educativa, las características del currículum, la pedagogía y la evaluación o las relaciones de apoyo, acompañamiento y reconocimiento entre diferentes actores dentro del sistema educativo.

La exclusión educativa no alude exclusivamente al hecho de estar dentro o fuera de la escuela, sino también a los procesos que se dan dentro del propio sistema: a la exclusión del conocimiento, del aprendizaje, de experiencias educativas gratificantes y satisfactorias; a la exclusión de intereses, necesidades y capacidades; de marcos culturales específicos; de condiciones para aprender y oportunidades para crecer y desarrollarse de forma plena” (op.cit.). Estos aspectos, relacionados a la experiencia escolar, pueden configurar situaciones de exclusión potencial, y eventualmente conducir a una efectiva exclusión de la escuela.

En línea con esta perspectiva conceptual, el presente documento describe y analiza las barreras que generan o agravan la exclusión educativa en Panamá, con especial énfasis en los cuellos de botella identificados en el análisis de perfiles¹³. A su vez, se presta particular atención a aquellas barreras que afectan a la mayor cantidad de estudiantes y en aquellas susceptibles de ser modificadas mediante acciones de política educativa.

Siguiendo la caracterización de factores de la exclusión relacionados a la oferta y a la demanda tal como fueron presentados más arriba, las barreras en Panamá se presentan agrupadas en tres ámbitos:

- **Ámbito 1:** Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas de la **oferta** que se manifiestan en las **escuelas**:
 - *Propuestas didácticas poco eficaces.*
 - *Escuelas con clima relacional deteriorado.*
 - *Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos.*

- **Ámbito 2.** Barreras políticas, financieras y técnicas de la **oferta** que se manifiestan a nivel general del **sistema educativo**:
 - *Oferta educativa insuficiente en algunos niveles y localizaciones.*
 - *Programas de estudio profusos y extensos.*
 - *Perfeccionamiento docente parcialmente articulado con los desafíos de enseñanza.*
 - *Insuficiente apoyo a los estudiantes en la transición entre primaria y premedia, y premedia y media.*
 - *Inadecuado monitoreo e intervención sobre los procesos de exclusión.*
 - *Propuestas organizativas y pedagógicas para poblaciones rurales e indígenas que no alcanzan buenos resultados.*
 - *Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional.*
 - *Normativa poco conocida, confusa o inadecuada.*
 - *Financiamiento ineficiente.*

¹³ Las dimensiones de la exclusión en Panamá. (UNICEF, MEDUCA, 2021)

- **Ámbito 3. Barreras económicas y socioculturales de la demanda de educación:**
 - *Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación.*
 - *Dificultad para afrontar costos de escolarización.*
 - *Insuficiencia extrema de ingresos familiares.*

Cada una de estas barreras incide de diferente manera e intensidad en las siete dimensiones de los perfiles de exclusión. De este modo, una misma barrera puede influir en una o más dimensiones, variando su nivel de impacto en cada una de ellas. En este punto, es importante distinguir conceptualmente a los *perfiles* de las *barreras*. Los perfiles describen **quiénes y cuántos** son los niños, niñas y jóvenes en cada una de las dimensiones de exclusión educativa actual o potencial, y en qué puntos del itinerario escolar se encuentran. Las barreras procuran explicar **los mecanismos que generan o agravan** esas situaciones de exclusión.

Así, por ejemplo, ser una mujer indígena que habita en un área rural -que puede estar representando una proporción significativa de la exclusión total entre los jóvenes de 13 a 18 años- no puede ser considerado una barrera para el ejercicio del derecho a la educación. Se trata, antes bien, del perfil de uno de los grupos poblacionales actualmente más afectados por la exclusión, en las dimensiones 5 y 7.

El sistema educativo debe poder brindar condiciones adecuadas para ejercer el derecho a la educación a toda la población. Especialmente a quienes difieren de la idea tradicional del “alumno ideal”, y a quienes carecen de diversos apoyos o recursos. De esta forma, el análisis de las barreras pretende poner en primer plano aquellas trabas o debilidades que impiden al sistema educativo garantizar a cada uno de los NNA las oportunidades efectivas de cumplir su derecho a la educación.

Acorde a ello, vale tener presente que Estado y sociedad civil tienen responsabilidades asimétricas en este proceso, tal como explica Atria: “Cuando las sociedades establecen el derecho de todo ciudadano a recibir educación se están comprometiendo a realizar todos los esfuerzos necesarios para que ese derecho se haga efectivo. De la naturaleza de este pacto se desprende una relación asimétrica entre las partes en donde una es garante de ese derecho –el Estado- y la otra su titular -los niños, adolescentes y jóvenes-.” (Atria, 2014, citado en D’Alessandre y Mattioli, 2015)

Para dar encuadre a la lectura de los siguientes apartados, la siguiente tabla relaciona las barreras, con las dimensiones y algunos datos de intensidad de su acción,

ÁMBITO	BARRERA	DATOS SOBRE INTENSIDAD	DIMENSIONES DE EXCLUSIÓN MÁS AFECTADAS
1. BARRERAS MATERIALES, PEDAGÓGICAS Y	Propuestas didácticas poco eficaces	En la Evaluación CRECER de 2017, el 52% de los estudiantes de tercer grado obtuvieron bajos resultados en español (Niveles 0 y 1); y el 49% obtuvo bajos resultados en matemática.	D 4, 5 y 7 Exclusión potencial

ÁMBITO	BARRERA	DATOS SOBRE INTENSIDAD	DIMENSIONES DE EXCLUSIÓN MÁS AFECTADAS
SIMBÓLICAS QUE SE MANIFIESTAN EN LAS ESCUELAS	Clima vincular deteriorado	De acuerdo con el trabajo de campo realizado en escuelas primarias, premedias y medias: 4 de cada 10 estudiantes no se sienten plenamente aceptados por sus compañeros; 1 de cada 3 siente que sus docentes no se preocupan por ellos y 1 de cada 4 no siente que sus maestros le hagan sentir confianza sobre lo que puede lograr.	D 4, 5 y 7 Exclusión potencial
	Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos	En las zonas rurales, parte de los edificios escolares cuenta con infraestructura en condiciones inadecuadas, equipamiento didáctico empobrecido o inexistente. De acuerdo a datos del MEDUCA para el año 2016, solamente un tercio de las escuelas de premedia de áreas indígenas y poco más de la mitad de las de áreas rurales contaban con agua potable y energía eléctrica.	D 4, 5 y 7 Exclusión potencial
2. BARRERAS POLÍTICAS, TÉCNICAS Y DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO	Oferta educativa escasa	Por cada 10 establecimientos oficiales que ofrecen primaria, sólo hay 7 que ofrecen preescolar.	D 1 Falta de acceso a preescolar
		Por cada 10 establecimientos oficiales que ofrecen primaria, sólo 3 ofrecen premedia. El 64% de los estudiantes de primaria asiste a centros que no ofrecen premedia.	D 3 y 5 Exclusión en premedia
		Por cada 10 establecimientos que ofrecen premedia, solo 3 ofrecen media. El 47% de los estudiantes de premedia asisten a centros que no ofrecen media.	D 6 y 7 Exclusión en media
	Curriculo nacional profuso y extenso	En la Encuesta de Propósitos Múltiples del INEC (2019) el 30% de los jóvenes de 15 a 18 años que no asisten a la escuela y no finalizaron sus estudios adujeron como motivo principal: "No se ofrece el nivel de grado en la comunidad"	Todas las dimensiones
	Perfeccionamiento docente relativamente articulado con los desafíos de enseñanza	Un estudiante de 6º grado debiera recorrer 81 indicadores de logro principales sobre contenidos conceptuales, dos por cada semana de clase (considerando contenidos como texto argumentativo o regla de tres directa e inversa, por ejemplo).	D 4, 5 y 7 Exclusión potencial
Insuficiente apoyo a estudiantes en la transición entre primaria y premedia, y premedia y media	Las ofertas de formación docente continua hasta 2020 no abordan centralmente los desafíos de la didáctica de las áreas. La oferta más generalizada de perfeccionamiento, a través de cursos de verano y formación en los recesos, tiene mínima presencia de las didácticas de las disciplinas.	D 3 y 5 Exclusión en premedia o en esa edad	
	Entre los años 2019 y 2020, 4 mil estudiantes abandonaron la escuela en la transición a premedia y 22 mil reprobaron o abandonaron durante los primeros dos años del nivel. En la transición entre premedia y media, 8 mil estudiantes abandonaron y 18 mil reprobaron	D 6 y 7	

ÁMBITO	BARRERA	DATOS SOBRE INTENSIDAD	DIMENSIONES DE EXCLUSIÓN MÁS AFECTADAS
		o abandonaron durante los primeros dos años del nivel.	Exclusión en media o en esa edad
	Inadecuado monitoreo e intervención sobre los procesos de exclusión	La información educativa disponible para el acompañamiento y cuidado de las trayectorias educativas se encuentra subutilizada. Tanto en la bibliografía nacional como en las entrevistas realizadas a funcionarios del MEDUCA se menciona la necesidad de fortalecer el uso de la información educativa para la gestión y el planeamiento educativo. El SIACE tiene gran potencial para atender esta necesidad.	Todas las dimensiones
	Propuestas organizativas y pedagógicas para poblaciones rurales e indígenas que no alcanzan buenos resultados	<p>Hay 102 mil NNA en las comarcas indígenas, el 10% de la población del país. De esta población el 10% se encuentra fuera de la escuela a los 5 años. Desde los 6 años, el 15% de los estudiantes asisten con dos o más años de sobreedad. Sólo un 37% llega a los 17 años con edad teórica o un año de sobreedad. A partir de los 13 años se profundiza la desescolarización. A los 17 años, más de la mitad de la población indígena está fuera de la escuela.</p> <p>En las áreas rurales en general la dispersión demográfica obliga a configuraciones institucionales que no son acompañadas por adecuaciones en el modelo pedagógico. Los docentes deben organizar la enseñanza con el mismo programa que escuelas con grados independientes, y abordar temas ajenos a la realidad de los estudiantes con metodologías poco eficaces.</p> <p>En las áreas rurales indígenas los procesos de exclusión tienen mayor intensidad. Las limitaciones de gestión pedagógica se expresan más intensamente porque operan sobre estudiantes de familias con menores recursos simbólicos y materiales que los sostengan. La descontextualización curricular y las debilidades didácticas dificultan los aprendizajes.</p>	Todas las dimensiones para estas poblaciones
	Dificultad para atender la población con discapacidad en forma oportuna y profesional	<p>El 20% de los niños con discapacidad se encuentran fuera de la escuela entre los 4 y 5 años.</p> <p>1 de cada 4 adolescentes con discapacidad no asiste a la escuela entre los 15 y los 17 años; y una proporción similar asiste con dos o más años de sobreedad.</p> <p>En el trabajo de campo, dos tercios de los directivos de primaria afirman que hay estudiantes con discapacidad diagnosticada en su centro; sin embargo, casi la mitad de ellos no cuentan con maestros de apoyo.</p>	Todas las dimensiones para esta población

ÁMBITO	BARRERA	DATOS SOBRE INTENSIDAD	DIMENSIONES DE EXCLUSIÓN MÁS AFECTADAS
	Normativa poco conocida, confusa o inadecuada	El desconocimiento o la falta de claridad en la reglamentación sustentan la aplicación de criterios dispares y en ocasiones inadecuados, aumentando la desigualdad y los riesgos de exclusión. Ello es particularmente relevante en la normativa que define la edad de ingreso a primer grado, y en la que establece la promoción en premedia y media.	D 2 Exclusión en edad de primaria D 5 y 7 Exclusión Potencial en premedia y media
	Financiamiento ineficiente	Las inversiones físicas implican procedimientos lentos y complejos a nivel nacional. La gestión de fondos a nivel escolar también es dificultosa, lo que perturba tanto el mantenimiento edilicio como la atención a situaciones sociales. La asignación y seguimiento de los recursos para personal, obras y mantenimiento, no estaría contando con la información suficiente para garantizar su eficacia y eficiencia.	Todas las dimensiones
3. BARRERAS ECONÓMICAS y SOCIOCULTURALES EN LA DEMANDA POR EDUCACIÓN	Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación	El 57% de los directivos y docentes de premedia y media encuestados en el trabajo de campo dijeron estar de acuerdo con la frase: “Las capacidades de aprender de los estudiantes con escasos recursos disminuyen a causa de la pobreza” y 65% con la afirmación: “Los estudiantes encuentran dificultades en media porque su entorno familiar no apoya su escolaridad.” Los jóvenes fuera de la escuela, informan como causas a las cuestiones económicas en un 40%, un 32% falta de oferta escolar y 12% a situaciones individuales de salud, crianza o casamiento.	Todas las dimensiones
	Dificultad para afrontar costos de la escolarización	El costo del transporte es elevado en relación con el ingreso mínimo. Uniformes, libros y útiles escolares se suman a los costos que deben cubrir las familias para la escolarización. El PASE-U, asignado a estudiantes de menores recursos para cubrir gastos de escolarización, se encuentra condicionado a la asistencia a clases y a la aprobación satisfactoria del año escolar. Los estudiantes con menos soportes familiares para progresar en la escuela pueden verse perjudicados y perder la asignación.	Todas las dimensiones, en especial para las poblaciones pobres, rurales y de comarcas
	Insuficiencia extrema de ingresos familiares	Las condiciones de pobreza del 33% de los NNA configuran una barrera que afecta la participación sostenida en la escuela.	Todos los perfiles y dimensiones en situación de pobreza

Análisis de barreras que generan o agravan la exclusión educativa en Panamá

Este apartado presenta un análisis de las principales barreras que generan o agravan la exclusión educativa en Panamá de acuerdo al ámbito donde se originan: la escuela, el sistema educativo y la situación económica y cultural de los estudiantes.

Para cada barrera, al comienzo de la sección se incluye un recuadro, a modo de señal gráfica que indica la magnitud con la que dicha barrera incidiría en cada una de las dimensiones de los perfiles de la exclusión.¹⁴ El color amarillo refiere a una incidencia moderada, el naranja a una influencia intensa, y el rojo a una muy intensa.

Cada sección combina evidencias del funcionamiento de la barrera relevadas en el trabajo de campo o en la sistematización de estadísticas nacionales, con aportes conceptuales y empíricos de distintos estudios nacionales y del ámbito internacional.

BARRERAS MATERIALES, PEDAGÓGICAS Y SIMBÓLICAS QUE SE MANIFIESTAN EN LAS ESCUELAS

La gestión pedagógica que se lleva adelante en cada centro es el escenario real en el cual se desarrolla cotidianamente el hecho educativo. Miles de docentes y estudiantes interactúan dando vida al proceso de enseñanza y aprendizaje. Es entonces importante abordar detenidamente ese proceso, las prácticas de enseñanza más frecuentes, las formas de concreción curricular, el clima escolar, como primer paso en la aproximación al fenómeno de exclusión. Cabe señalar que esto no significa en absoluto colocar a los docentes y comunidad educativa como responsables de las situaciones de exclusión. Es un sistema en su conjunto el que ha desarrollado estas barreras a lo largo del tiempo, que persisten a pesar de los deseos y esfuerzos de docentes, equipos técnicos y familias. En la generalidad de los casos que se verán a continuación, se trata de comportamientos que reflejan la inercia –cosas que se hacen porque siempre se hicieron así– más que el resultado de políticas y programas recientes.

¹⁴ La definición de las dimensiones de la exclusión puede encontrarse en la introducción de este documento (apartado: Serie de documentos técnicos sobre la exclusión educativa en Panamá). Para profundizar acerca de los perfiles de la exclusión educativa en Panamá, consultar el documento: Las dimensiones de la exclusión en Panamá (UNICEF, MEDUCA, 2021)

Propuestas didácticas poco eficaces



Los equipos directivos y docentes tienen dificultades para articular una propuesta didáctica que ayude a todos los estudiantes al desarrollo de competencias básicas.

Las evaluaciones nacionales, regionales e internacionales muestran que una proporción significativa del estudiantado panameño no puede superar los umbrales básicos del dominio de competencias de comunicación con la lengua escrita, la matemática y las ciencias de la naturaleza. Así, aun quienes están escolarizados pueden quedar excluidos de oportunidades de aprendizaje pleno y duradero, relativizando el valor de los esfuerzos personales, familiares y sociales por la educación.

La siguiente tabla resume el porcentaje de estudiantes que se encontraron por debajo del nivel básico en las evaluaciones nacionales e internacionales.

Tabla 3. Porcentaje de estudiantes por debajo del nivel básico en evaluaciones estandarizadas en Panamá, según área, evaluación y año de aplicación.

Evaluación	Grado / Edad	Año	% estudiantes por debajo del nivel básico		
			Lectura	Matemática	Ciencias
Creceer MEDUCA	3º	2016	50%	53%	
Creceer MEDUCA	3º	2017	51%	51%	
Creceer MEDUCA	6º	2017	28%	29%	55%
ERCE – OREALC UNESCO	3º	2019	59%	60%	
	6º	2019	37%	72%	48%
PISA - OCDE	15 años (8º y 9º, o 1º media)	2018	64%	81%	71%
PISA D - OCDE	15 años fuera del sistema	2018	95%	98%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MEDUCA, OREALC UNESCO y OCDE.

Estos resultados promedio encierran disparidades conocidas: quienes asisten a escuelas oficiales, o pertenecen a pueblos indígenas, o viven en zonas rurales o han repetido el grado, tienen aún menores niveles de logro. De todos modos, la gran proporción de estudiantes con resultados bajos trasciende la proporción de estudiantes pobres o en comarcas, lo que da cuenta de una situación sistémica.

PISA 2018 es buena referencia para analizar las barreras pedagógicas, ya que los niveles de logro de los estudiantes expresan la acumulación de 9 o 10 años de escolarización, es decir niños y niñas que ingresaron al sistema educativo en 2008 o 2009. Brinda un panorama de historia reciente y una dimensión sistémica. Esas experiencias tienen un marco normativo nacional, que

se concretan en las propuestas pedagógicas en las aulas. **Los bajos resultados de PISA dan cuenta que la enseñanza por competencias en Panamá aún no se encuentra consolidada en las aulas;** las estrategias didácticas pertinentes no son dominadas o valoradas por los profesores, y no se ha podido concretar una supervisión oportuna y que brinde orientaciones concretas.

El abordaje metodológico de la evaluación PISA¹⁵ abre pistas para una orientación de la enseñanza. ¿En qué medida se programa y realiza en el aula una propuesta de desarrollo de competencias? ¿Se construyen situaciones estimulantes de aprendizaje, vinculadas a los intereses y experiencias de los estudiantes? ¿Cómo se plantea una adecuada correlación horizontal y vertical del currículo, de modo que lo que se trabaje en un área sirva para otra área, en un grado para el grado siguiente? ¿Se hacen recorridos de complejidad creciente sobre temas centrales de modo tal que se pueda profundizar? ¿Cuentan los docentes con propuestas de formación docente continua para este gran desafío didáctico? ¿Qué materiales didácticos de referencia se han puesto a disposición de los docentes y estudiantes para consolidar una perspectiva sobre la aplicación en el aula del enfoque de competencias?

Algunos datos de PISA Panamá que muestran la experiencia de los estudiantes con la lectura

PISA 2018 incluyó un extenso cuestionario complementario para los estudiantes, con gran cantidad de preguntas sobre sus experiencias en torno a la lectura, ya sea con el profesor de español como con la totalidad de profesores.

Hay buenas prácticas muy valoradas por los estudiantes. El 78% de los estudiantes manifiestan que muy a menudo ven a sus docentes de español interesados en su aprendizaje; y un 77% perciben que esos docentes gustan de enseñarles.

En relación con las prácticas de enseñanza en las clases de español, se recogen interesantes respuestas.

- Un 76% de los estudiantes expresan que con frecuencia el docente hace preguntas para verificar que se comprende lo que enseña. Sin embargo, el 40% dice que el apoyo a los estudiantes que tienen dificultades es ocasional; el 38% dice que es infrecuente que se inicie la clase con un breve resumen de la clase anterior; y el 55% marca que los docentes raramente cambian la estructura de la clase cuando un tema es difícil para la mayoría. Las recomendaciones de retroalimentación para mejorar son poco frecuentes o nulas, para el 38% y el 23% de los estudiantes, respectivamente.
- En cuanto a la relación de los textos leídos con la propia vida o con otros conocimientos, el 40% de los estudiantes marca que los docentes lo practican esporádicamente o nunca.

¹⁵ La evaluación PISA, en las tres competencias definidas, busca evaluar la transferencia de saberes de los estudiantes a situaciones dentro o fuera del contexto escolar. No importa tanto qué contenidos o en qué orden han aparecido en el currículo panameño, porque no necesariamente son contenidos de tal o cual año. La prueba se organiza en unidades que comparten una **situación estimulante**, de la que deriva en varios ítems de creciente y diversa complejidad. Así el estudiante puede actuar progresivamente, manifestando distintos procesos y habilidades, en analogía a las situaciones complejas de la vida real que requieren concentrar recursos cognitivos para la comprensión y para la acción. A su vez, el estudiante dispone de las fuentes a la vista durante todo el tiempo de evaluación, pudiendo retomar más de una vez sus indicaciones y su información.

- La extensión de los textos solicitados para leer tiende a ser reducida: un 12% de los estudiantes informa que les indicaron textos de una página, y el 40% textos de entre 2 y 10 páginas, como textos más largos.
- En relación con las indicaciones para trabajar con textos diversos con la totalidad de los profesores de distintas asignaturas, un tercio de los estudiantes señala que en el mes anterior a la prueba han trabajado sólo con uno o ningún texto de ficción, con gráficos o tablas, o textos digitales. Los textos con diagramas o mapas parecen tener un poco más de uso, ya que un cuarto de los estudiantes informa lo propio con estos textos.
- Algunas prácticas de trabajo sobre los textos son muy utilizadas por los profesores de lengua. El 72% de los estudiantes dicen que se les pide hacer un resumen; o responder preguntas con información del texto leído. Otras prácticas tienen menos presencia: el 58% informa que se les indica conversar en grupos de estudiantes para profundizar lo leído; el 53% que elijan un capítulo o trozo interesante para comentarlo; un 48% que comparen lo leído con la propia vida; y un 39% que comparen lo leído con otros textos sobre temas similares. Parece haber más énfasis en tareas de acceder a información de lo leído, que a tareas de integrar, opinar y evaluar sobre lo leído.

La siguiente tabla brinda un panorama acerca de las prácticas docentes desde la perspectiva de los estudiantes de premedia y media. La misma presenta en forma comparativa los resultados de PISA y los resultados del trabajo de campo realizado en el marco de este estudio.

Tabla 4. Prácticas docentes frecuentemente aplicadas, desde la perspectiva de los estudiantes de premedia y media.

Educación premedia y media	PISA	Trabajo de campo
Prácticas docentes, desde la perspectiva de los estudiantes	% Siempre o frecuentemente	% Si
Hace preguntas para verificar que se comprende lo que enseña.	76%	75%
Hace un breve resumen de la clase anterior	62%	39%
Cambia la clase cuando un tema es difícil para la mayoría	45%	29%
Retroalimenta la tarea	39%	33%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PISA Panamá y a trabajo de campo.

Como puede observarse, las tendencias marcadas por ambos relevamientos son notablemente similares. Es importante destacar que algunas buenas prácticas docentes se relevaron con frecuencia menor en el trabajo de campo que en PISA. Esta situación es esperable dado que el trabajo de campo se enfocó en centros educativos oficiales con elevados niveles de reprobación y sobriedad.

Las prácticas de evaluación se concentran en la calificación y la marca de los errores. Las sugerencias de retroalimentación, son significativamente menores.

Tabla 5. Prácticas de evaluación frecuentemente aplicadas, desde la perspectiva de los estudiantes de premedia y media.

Educación premedia y media	Trabajo de campo
Prácticas de evaluación, desde la perspectiva de los estudiantes	% Si

Me ponen una nota	74%
Me señalan los errores	65%
Me hacen comentarios sobre lo que debo mejorar	53%
Marcan que revisaron la tarea	53%
Me dicen lo que hice bien	32%

Fuente: Elaboración propia en base a datos trabajo de campo.

Esta pregunta fue realizada en espejo a los docentes de premedia y media. El 26% de los profesores marcó todas las opciones, lo que dificulta priorizar. El 57% seleccionó que señalan los errores, y un 52% que hace observaciones para mejorar. Sólo un 15% de los profesores informan destacar lo que el estudiante hizo bien.

Este hallazgo es concordante con resultados PISA. El 60% de los estudiantes informa que frecuentemente los docentes le dicen cómo mejorar su rendimiento; pero sólo un 28% que les dicen como ampliar su competencia.

Otros elementos surgidos de entrevistas, documentos y materiales producidos por MEDUCA

- Las prácticas de enseñanza alineadas con las definiciones curriculares parecen ser las más priorizadas: definición, ejemplificación, ejercitación, evaluación sobre lo definido y ejercitado. Estas prácticas demandan memorización a los estudiantes, en contraposición con la participación en situaciones significativas, que son las que permiten desarrollar capacidades complejas y transferibles. Es importante y necesario llegar a la definición, pero partir de la definición formal obstruye procesos de mayor profundidad.

Los bajos resultados de PISA dan cuenta que la enseñanza por competencias en Panamá aún no se encuentra consolidada en las aulas, no son dominadas o valoradas por los profesores, y no tienen una supervisión atenta.

- La planificación escrita de los docentes, se referencia al currículo formal extenso en la enumeración de contenidos e indicadores de logro. La tensión por la cobertura de los contenidos e indicadores de logro de cada área curricular, atenta contra la profundidad, y la atención de la diversidad de ritmos y estilos de aprendizaje. Esto se agrava en contextos de diversidad o desigualdad, donde las familias no tienen el capital cultural compatible con el esperado por el sistema educativo.

- Los proyectos de aprendizaje articuladores e integrados, o temas ordenadores basados en los intereses de los estudiantes, no son muy frecuentes.

Escuelas con clima relacional y humano deteriorado



Las relaciones o vínculos con compañeros y docentes cumplen un rol esencial para el aprendizaje y la permanencia escolar. Cuando son escasos o negativos, se constituyen en factores de exclusión desde la oferta, de tipo *Empuje y Caída*.¹⁶

El sistema educativo tiene un mandato principal en garantizar que todos los estudiantes puedan dominar un variado repertorio de sistemas culturales y simbólicos: la palabra escrita, las estructuras matemáticas, el conocimiento científico y sus procedimientos, entre otros. Este aprendizaje requiere un enorme esfuerzo cognitivo y emocional para los niños, niñas y adolescentes. Para que el cerebro humano se predisponga a ese esfuerzo cognitivo, es necesario percibirse a salvo y relajados. Lamentablemente, en numerosas ocasiones, el ambiente en el que transcurren las clases dista de ser adecuado para el aprendizaje. El clima relacional o vincular -es decir, el tono general de las relaciones interpersonales- puede deteriorarse al punto de inducir al ausentismo directo a clases, o a un malestar profundo que inhiba una buena participación en las clases a las que asisten. De esta forma, el clima vincular de la escuela se encuentra íntimamente relacionado con los factores *Empuje y Caída*¹⁷.

Este apartado abordará dos situaciones principales que generan un clima vincular deteriorado:

- a) Vínculo con pares escaso o negativo
- b) Vínculo con los docentes poco favorable al aprendizaje

a) *Vínculo con pares limitado o negativo: Factor Empuje*

Diversos estudios se refieren al vínculo con pares como potenciador de los aprendizajes y la permanencia escolar (Tinto, 1994; Rumberger y Rotermund, 2012; Asociación Civil Educación Para Todos, 2012). También existen evidencias de una asociación entre clima escolar deteriorado y ausentismo, que lleva luego a mayores riesgos de reprobación y abandono. (Van Eck et. Al, 2016). Así, el vínculo con los pares, al ser limitado o negativo se transforma en un factor que “empuja” al estudiante fuera de la escuela, en pos de evitar situaciones de discriminación, aislamiento, sentimiento de no pertenecer, e incluso agresión o abuso.

Los hallazgos del trabajo de campo, muestran algunos datos preocupantes, tanto en primaria como en premedia y media: alrededor de 1 de cada 4 estudiantes plantea dudas o reparos acerca de sentirse aceptado por sus compañeros, y 1 de cada 5 no manifiesta sentirse seguro en la escuela¹⁸.

¹⁶ Recursos para operar sobre esta barrera: El documento “Climas del grupo clase: de la inercia al mejoramiento. Intervenciones para lograr un clima optimizado de aprendizaje e interacción social” (2012), elaborado por la Asociación Civil Educación Para Todos para UNICEF LACRO, en el marco de la OOSCI, aborda la temática del clima al interior de cada grupo clase, analizando las situaciones y formatos en los que éste opera como barrera generadora o agravante de procesos de exclusión en las distintas dimensiones y sugiere diversos tipos de intervenciones a nivel escolar que propician la remoción de dichas barreras.

¹⁷ Reseñados en el apartado “Barreras que agravan la exclusión educativa: marco conceptual” de este documento.

¹⁸ El conjunto de categorías para el ítem difería en Primaria y en Premedia y Media: Ante la frase “Me siento aceptado/a por mis compañeros”, el 62% de los alumnos de Primaria eligió la opción “siempre”; el 34%, la opción “a veces” y el 4% marcó “nunca o casi nunca”. En Premedia y Media, las opciones eran verdadero o falso. El 60% la marcó como verdadera, el 8% como falsa y el 32% eligió la opción “no lo sé”. En cuanto a la sensación de sentirse seguro en la escuela, ante la frase “Me siento seguro en la escuela”, el 72% de los alumnos de Primaria eligió la opción “siempre”; el 27%, la opción “a veces” y el 1% marcó “nunca o casi nunca”. En Premedia y Media, el 80% la marcó como verdadera, el 7% como falsa y el 13% eligió la opción “no lo sé”.

Asimismo, el 17% de los estudiantes de premedia y media encuestados afirmaron que, si pudieran, se cambiarían de escuela. El clima vincular con compañeros se encuentra entre los principales motivos señalados (22% de las respuestas). Algunos estudiantes lo expresaron así (se copia la respuesta textual):

No me gusta el ambiente (estudiante de 9°, zona urbana)

No siento me seguro por algunos compañeros que se portan mal (estudiante de 8°, zona urbana)

El Bullying es lo que más me afecta en la escuela, esa es la razón (estudiante de 11°, zona rural)

Casi no hablo con nadie de mi salón (estudiante de 8°, zona rural)

Tabla 6. Motivos por los que les gustaría cambiarse de escuela. Estudiantes de premedia y media.

Falta de oferta: colegio le queda lejos o no dicta niveles subsiguientes	32%
Clima vincular con compañeros	22%
No se ofrece la orientación de su interés	7%
Consideran a la escuela demasiado exigente	3%
Les gustaría una enseñanza de mayor calidad	8%
Situaciones personales	14%
Porque es una escuela muy exigente en reglas y disciplina	7%
Porque no se llevan bien con los adultos de la escuela	4%
Otros	3%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo.

En PISA 2018 en Panamá también se consultó a los estudiantes sobre situaciones relacionadas con el acoso escolar. El 18% de los encuestados informó haber sufrido acoso escolar al menos una vez en el último año. Las formas de acoso más reportadas fueron: ser sujetos de burlas, ser excluidos de algunas cosas a propósito y haber sido objeto de rumores extendidos. (MEDUCA y OCDE, 2019)

El *Estudio de patrones de convivencia escolar en Panamá* (Martínez, S. et. al., 2012) da cuenta de que las agresiones verbales son las formas más frecuentes de violencia en las escuelas panameñas y su incidencia se incrementa a medida que ascienden los grados escolares, siendo la premedia aquella con mayor incidencia de situaciones de violencia. Asimismo, destaca que “la mayor cantidad de agresiones se cometen en los espacios regulados: aula, comedor, sala de estudio, talleres. (...) en las filas, entradas, salidas, pasillos y predios de los baños se cometieron menos agresiones que en los espacios normados, donde se supone que hay supervisión de adultos y/o adultas” (op.cit.).

b) Vínculo con los docentes poco favorable al aprendizaje: Factor Caída

Ciertos aspectos de las interacciones cotidianas con los docentes en el aula también pueden contribuir a un alejamiento paulatino y progresivo de los estudiantes respecto de su escolaridad.

No debe entenderse esto como acciones intencionales por parte de los docentes, sino una dinámica inercial, pero que puede contribuir al riesgo de exclusión, por una participación escolar formal, pero sin real protagonismo y compromiso. La dinámica escolar se convierte en un factor *Caída* reseñado anteriormente. Esta situación se relaciona estrechamente con otras barreras analizadas en este informe correspondientes al ámbito de la oferta escolar¹⁹.

El trabajo de campo brinda algunas evidencias acerca del estado del vínculo entre docentes y estudiantes: 1 de cada 3 estudiantes de primaria y premedia siente que sus docentes no se preocupan por ellos; y 1 de cada 4 afirma que no cuenta con maestros que los hagan sentir confianza en lo que pueden lograr.

En los cuestionarios complementarios de PISA, por su parte se consultó a los estudiantes, tomando como referencia sus clases de lengua española, si el profesor los había hecho sentirse seguros de su capacidad para que les vaya bien en la materia. El 22% de los estudiantes se manifestaron en desacuerdo o muy en desacuerdo con la afirmación.

Las evaluaciones internacionales brindan pistas para comprender la relación entre el vínculo entre docentes y estudiantes y los resultados de aprendizaje. En la evaluación ERCE 2019, los aspectos relacionados con el cuerpo docente y sus prácticas que se asocian a un mayor nivel de aprendizaje son: el interés por el bienestar de los estudiantes; el apoyo al aprendizaje, la organización y la planificación de la enseñanza por parte de las y los docentes.²⁰ Así, por ejemplo, los estudiantes cuyos docentes manifiestan un mayor interés por su bienestar obtuvieron en promedio un puntaje de 734, mientras los estudiantes cuyos docentes muestran una menor preocupación obtuvieron un puntaje promedio inferior, de 666 puntos (ERCE, 2019²¹).

Por su parte, PISA alerta sobre los desiguales resultados de aprendizaje que se observan al interior de cada escuela. En Panamá, la variación del desempeño de los estudiantes dentro de los centros educativos (43%) explica más la variación de los puntajes en el total del país que la variación entre los centros educativos (32%). (MEDUCA y OCDE, 2019) Estos resultados indicarían que un **mismo docente logra acompañar las trayectorias de aprendizaje de sus estudiantes de manera muy desigual**. Y abren interrogantes acerca del estado de los vínculos entre los docentes y algunos estudiantes.

Diversos elementos influyen y se refuerzan mutuamente para ir configurando un vínculo entre estudiantes y docentes menos favorable al aprendizaje. Una de las raíces de este problema es una concepción –presente tanto en docentes y directivos, como en estudiantes y familias– acerca de la inteligencia como algo *fijo*, en lugar de algo posible de ser entrenado e incrementado. Quienes consideran que la inteligencia es algo dado y fijo, una dote genética o sociocultural, tenderían a considerar a los errores como evidencias de cierta falta de talento natural, y no como parte fundante del proceso de aprendizaje. Al mismo tiempo, esta concepción de la inteligencia llevaría a sostener bajas expectativas sobre ciertos estudiantes que

¹⁹ Se trata de las barreras: Propuestas didácticas poco eficaces, Currículo nacional profuso y extenso y Perfeccionamiento docente relativamente articulado con los desafíos de enseñanza.

²⁰ En relevamientos anteriores, como el TERCE, también se registran evidencias en este sentido. Los estudiantes que respondieron que no han sido motivados por sus docentes a seguir estudiando tienen menor puntaje que los que sí lo han sido. (Jackson et.al., 2009)

²¹ <https://leceunesco.org/explora/panama/pa-desempeno-y-resultados/#docentes>

se considera que carecen de dotes para el estudio. Esta diferencia respecto a las expectativas a menudo se expresa en desigualdad de oportunidades de aprendizaje; y termina desencadenando efectivamente resultados de aprendizaje desiguales que a su vez refuerzan las bajas expectativas. Estas situaciones impactan en la autoestima de los estudiantes, potenciando las barreras a la inclusión. Podría afirmarse que la concepción de la inteligencia como algo fijo, inmutable, también atenta contra la noción acerca de la potencia transformadora de la enseñanza, y limita no sólo a los estudiantes sino también a los propios docentes.

A continuación, se profundiza en estas situaciones a partir de estudios e investigaciones recientes, y de los hallazgos del trabajo de campo.

La concepción de la inteligencia como algo fijo, como barrera

La concepción de la inteligencia como un atributo fijo forma parte de un concepto dual que opone una mentalidad de crecimiento a una mentalidad fija. La *mentalidad de crecimiento* es la creencia de que la capacidad y la inteligencia de una persona pueden desarrollarse con el tiempo. Por el contrario, la *mentalidad fija* es la creencia de que los individuos nacen con ciertas características invariables, limitantes, que no pueden ser superadas por la experiencia. (Dweck, 2006 en OECD, 2021). Las concepciones de los individuos acerca de la inteligencia se relacionan con otras creencias, actitudes y comportamientos. Por ello, el modelo se refiere a *mentalidades*, entendiendo la *mentalidad* como el conjunto de creencias y costumbres que conforman el modo de pensar, enjuiciar la realidad y actuar de un individuo o de una colectividad²². La siguiente imagen ilustra las principales características de cada mentalidad:

Ilustración 2. Mentalidad Fija y Mentalidad de Crecimiento.



Fuente: Extraído de <https://www.mindsetworks.com/Science/Impact>.

²² Definición según el diccionario de Oxford.

Este concepto está ganando relevancia creciente en la investigación, y fue objeto de una publicación específica de la OCDE en 2021, basada en los hallazgos de PISA 2018: “Sky’s the limit: Growth mindset, students an schools in PISA”.

Tal como había puesto de relieve unos años antes el trabajo de Spencer, Rowson, Bamfield (2014), los estudiantes y los educadores pueden creer que la capacidad académica es un rasgo estable e innato (una mentalidad fija) o que puede ampliarse mediante el esfuerzo, las buenas estrategias y el apoyo de los demás (una mentalidad de crecimiento). Una u otra postura tiene implicaciones para el aprendizaje, su resistencia a las adversidades y, en última instancia, en su rendimiento educativo. La forma en que educadores y familias dan retroalimentación a los estudiantes puede reforzar o debilitar los posicionamientos referidos a estas mentalidades.

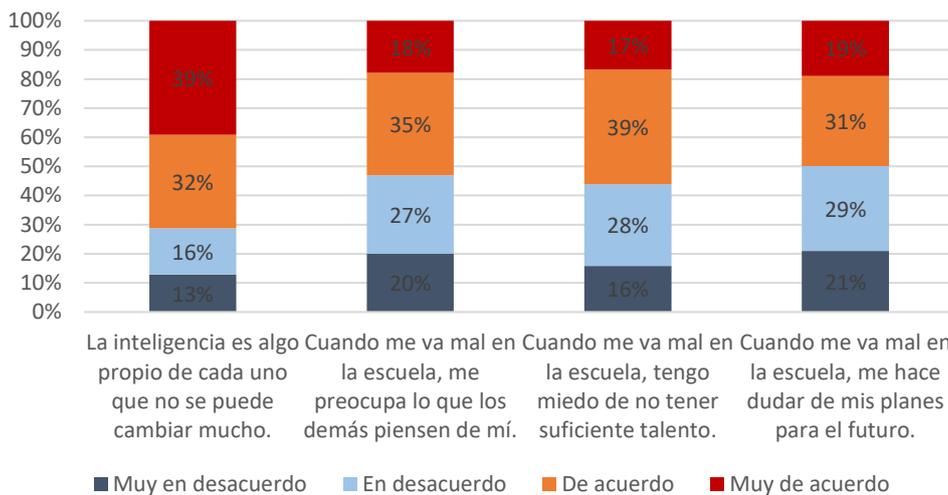
PISA 2018 incluyó un ítem orientado a captar si los estudiantes se encontraban posicionados en una concepción correspondiente a una mentalidad fija o una de crecimiento²³. Los resultados fueron reveladores. Mientras que en el promedio de la OCDE un tercio de los alumnos presentaba concepciones que correspondían a una mentalidad fija; en Panamá esta situación **caracterizó a más de dos tercios de los estudiantes**. Quienes provienen de entornos socioeconómicamente desventajados tienden a presentar en mayor medida creencias sobre la inteligencia como una dote fija. Los estudiantes que han construido una creencia en la inteligencia como una capacidad que puede crecer, obtuvieron puntajes más altos en la evaluación.

En línea con la visión que caracteriza a la mentalidad fija, proporciones cercanas a la mitad de los estudiantes panameños evaluados en PISA se manifestaron de acuerdo con las frases: “Cuando me va mal en la escuela, me preocupa lo que los demás piensen de mí”; “Cuando me va mal en la escuela, tengo miedo de no tener suficiente talento” y “Cuando me va mal en la escuela, me hace dudar de mis planes para el futuro”. Las personas con convicciones asociadas a una mentalidad de crecimiento se caracterizan por una menor ansiedad ante el aprendizaje. Esto influye positivamente, reduciendo el miedo "improductivo" al fracaso²⁴, que socava el rendimiento.

Gráfico 1. Afirmaciones relacionadas con la concepción de mentalidad fija según nivel de acuerdo. Estudiantes panameños en PISA 2018.

²³ El ítem solicitaba indicar el nivel de acuerdo con la frase: “La inteligencia es un rasgo mío que no puedo cambiar mucho”, también se relevaban otros ítems orientados a indagar en las diversas concepciones, actitudes y comportamientos que se atribuyen a cada tipo de mentalidad.

²⁴ “Un miedo exacerbado al fracaso puede tener efectos perjudiciales, ya que provoca estrés y ansiedad (Ashcraft y Kirk, 2001), y puede impedir que los estudiantes participen en actividades de aprendizaje desafiantes (Kaye, Conroy y Fifer, 2008)” (OCDE, 2021)



Fuente: Elaboración propia en base a PISA 2018.

Tal como explica el informe de OCDE (2021), todos los estudiantes pueden desarrollar y construir la certeza interior de que la inteligencia se puede incrementar y desplegar, correspondiente a la concepción de una mentalidad de crecimiento. Para ello necesitan del estímulo y aprendizaje adecuados. Cuando en un grupo de estudiantes predominan concepciones vinculadas a una mentalidad fija, esto debería plantear preguntas sobre las experiencias de aprendizaje que se les han generado, en la vida en general y en la escuela en particular.

Las evidencias señalan que generar entornos de aprendizaje que permitan a los estudiantes vivenciar personalmente la inteligencia como una capacidad que se puede desarrollar (y no como una dote fija), puede disminuir los efectos negativos de la privación económica en el rendimiento académico.

Otras investigaciones sugieren que las creencias de los profesores también importan: las convicciones que los profesores tienen sobre la inteligencia como algo fijo o como algo que crece, impactan profundamente en la desigualdad de desempeños y en las experiencias vivenciadas en las clases por parte de los estudiantes. Canning, Mueks, Green y Murphy (2019), encontraron que las brechas de rendimiento en los cursos impartidos por profesores con concepciones correspondientes a una mentalidad fija eran dos veces más grandes que las de los cursos impartidos por profesores con concepciones correspondientes a una mentalidad de crecimiento. Además, las evaluaciones de los cursos revelaron que los estudiantes estaban desmotivados y tenían más experiencias negativas en las clases impartidas por profesores de mentalidad fija (frente a los de crecimiento).

En el trabajo de campo, el 66% de los madres y padres de alumnos de primaria se manifestaron de acuerdo con la frase “La inteligencia es algo con lo que uno/a nace, no puede cambiarse”²⁵, dando indicios de posicionamientos atribuibles a una mentalidad fija. En la misma línea, el 49% de los responsables adultos se manifestó de acuerdo con la frase “Me preocupa que mi niño/a no tenga mucho talento para los estudios”.

²⁵ Los porcentajes correspondientes a la mentalidad fija relevados son levemente inferiores a los relevados en PISA.

Entre los docentes, un indicio asociado a concepciones de mentalidad fija recogido en el trabajo de campo, es el elevado nivel de acuerdo con la afirmación “Un buen profesor, por experiencia, ya sabe al cierre del primer trimestre cuáles estudiantes son candidatos a reprobar su asignatura”. El 39% de los profesores de premedia y media se manifestaron de acuerdo con ella. Cabe preguntarse: ¿Qué expectativas de logro, y qué estrategias de superación aplicarán estos docentes a lo largo de los siguientes dos trimestres, con aquellos estudiantes que ya consideran candidatos a la reprobación?

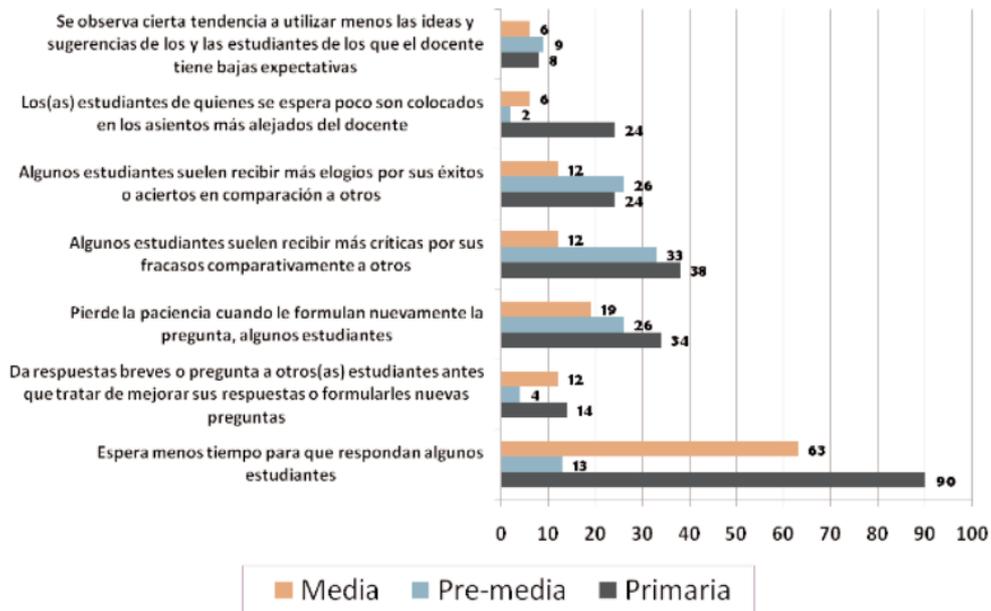
Bajas expectativas sobre algunos estudiantes, como barrera

Las bajas expectativas sobre los alumnos que no responden al perfil esperado se convierten en otro factor de exclusión. Se trata de la profecía auto cumplida expuesta por Rosenthal y Jacobson (1980) en su libro *Pigmalión en la escuela*: los niños que son percibidos como potencialmente “buenos alumnos” tienen altas probabilidades de llegar a serlo, mientras que quienes no entran en esa categoría tienen altas probabilidades de sufrir reiterados fracasos.

El *Estudio de patrones de convivencia escolar en Panamá* (Martínez, S. et. al., 2012), que contempló un trabajo de observación en el aula en diversas regiones del país, arroja evidencias impactantes acerca de cómo los docentes –a menudo inconscientemente- tratan a los estudiantes de diferente manera, obedeciendo a sus propios preconceptos y expectativas, y contribuyendo así al efecto Pigmalión. Dicho estudio afirma: “A los estudiantes de primaria de quienes se espera poco rendimiento escolar, se les coloca lejos del docente, cuando debiera ser todo lo contrario: más cerca para poder ayudarles. Es necesario revisar y mejorar todas estas situaciones para acompañar los procesos de formación de calidad con calidez desde el nivel básico, toda vez que la edad temprana es vital para formar valores y actitudes positivas hacia la escuela y el proceso de aprendizaje.” (op.cit.)

A continuación, se reproduce un gráfico extraído de dicho estudio, que refiere la cantidad de veces que durante el trabajo de campo se observaron situaciones de trato desigual entre estudiantes en base a expectativas de logro por parte de los docentes.

Gráfico 2. Frecuencia de observación de situaciones de discriminación en base a expectativas del docente.



Fuente: Extraído de Estudio de patrones de convivencia escolar en Panamá (Martínez, S. et. al., 2012).

El etiquetamiento de ciertos estudiantes como en “progreso tardío” o “en riesgo”, propiciado desde los registros administrativos que los docentes utilizan en Panamá, es compatible con una concepción de mentalidad fija acerca de las capacidades de los estudiantes. Los alumnos son caratulados en nueve grupos de acuerdo a su condición de edad y a un indicador algo arbitrario y escasamente definido referido a la velocidad con la que progresan en los aprendizajes esperados.

Ilustración 3. Registro de grado con categorías que contribuyen a la segregación de los estudiantes.

Nombre Alumno - Alumna	Sobre la Edad			Edad Normal			Bajo la Edad		
	Progreso tardío	Progreso normal	Progreso rápido	Progreso tardío	Progreso normal	Progreso rápido	Progreso tardío	Progreso normal	Progreso rápido

Fuente: Material digitalizado durante el trabajo de campo.

Tal como expresa el estudio de UNICEF España (2019): “La distribución de las expectativas además no es aleatoria (...), pertenecer a determinados colectivos o tener determinadas características aumenta las probabilidades de entrar en procesos de exclusión educativa: el estatus socioeconómico y cultural, la raza y/o la etnia y el género son claves en la configuración de las expectativas docentes”.

En el trabajo de campo, el 38% de los docentes y el 50% de los directivos de premedia y media se mostraron de acuerdo con la afirmación “Las capacidades de aprender de los estudiantes con escasos recursos disminuyen a causa de la pobreza”. En primaria, el 43% de los docentes acordaron con la frase “Es difícil que un niño/a aprenda a leer y escribir bien si sus padres no hablan en forma correcta”. El elevado nivel de acuerdo con estas afirmaciones brinda indicios de concepciones cercanas a una mentalidad fija en los docentes y directivos, y abre interrogantes acerca de en qué medida estos docentes tienen expectativas de logro inferiores para los estudiantes que provienen de contextos socioeconómicos más desfavorecidos.

De acuerdo con las evidencias relevadas en el trabajo de campo, a menudo las justificaciones de los actores escolares acerca de la falta de progresos escolares en ciertos alumnos se basan en factores propios de la persona o las familias.

- *Justificaciones basadas en la falta de apoyo familiar:* El 44% de los directivos y el 45% de los docentes de premedia y media encuestados se manifestaron de acuerdo con la frase “Los estudiantes encuentran dificultades en media porque su entorno familiar no apoya su escolaridad”
- *Justificaciones basadas en la falta de compromiso de los estudiantes:* El 50% de los directivos y el 56% de los docentes de premedia y media encuestados se manifestaron de acuerdo con la frase “El aprendizaje de los estudiantes está más relacionado con su interés y dedicación que con las propuestas de enseñanza del docente”. El 43% de los docentes de primaria están de acuerdo con la frase “Es frecuente encontrar un grupo de niños/as a quienes no les interesa aprender a leer y a escribir”.

Es importante considerar que cargar las tintas sobre factores personales y familiares puede funcionar como mecanismo que convierte “en problemas de los alumnos lo que en verdad son límites en la capacidad de los dispositivos de escolarización para dar respuesta a la diversidad de condiciones en que se produce la crianza y la escolarización misma de los sujetos” (Terigi, 2009).

De este modo, la mentalidad fija de docentes, estudiantes y familias, el miedo al error por parte de los estudiantes y las bajas expectativas de los docentes se retroalimentan, generando barreras para el aprendizaje y la permanencia escolar. Bajo esta lógica se pierde convicción en la potencialidad de la enseñanza y las oportunidades de aprendizaje para un grupo de estudiantes se deterioran. En el trabajo de campo se consultó a los directivos de primaria qué se suele hacer en la escuela cuando se identifican estudiantes con bajos logros de aprendizaje. El 65% respondió que, entre otras alternativas, se evalúa el traslado del estudiante a otra escuela. En secundario, los directivos no informaron recurrir a esta estrategia.

Escuelas que no cuentan con recursos materiales básicos

D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7
----	----	----	----	----	----	----

Edificios escolares con infraestructura en condiciones inadecuadas, equipamiento didáctico empobrecido o inexistente en las zonas rurales.

Contar con edificios escolares con provisión de agua, sanitarios, iluminación y una temperatura adecuada, representan componentes necesarios para un entorno que propicie el aprendizaje. Vale tener presente que aun en buenas condiciones de infraestructura y equipamiento, la enseñanza es determinante para alcanzar aprendizajes significativos, profundos y duraderos.

En el Compromiso Nacional por la Educación se plantea la necesidad de erradicar las escuelas rancho, mejorando la infraestructura y servicios básicos de muchas escuelas rurales.

De acuerdo a datos MEDUCA-UNICEF correspondientes al año 2016, a nivel nacional, solamente el 65% de las escuelas de premedia tiene alguna fuente de provisión de agua potable. Las diferencias entre áreas urbanas y rurales son muy amplias: sólo el 41% de las escuelas de áreas indígenas tienen acceso a este servicio, mientras que alcanza al 64% en las áreas rurales y al 99% en las urbanas. En cuanto a la energía eléctrica, cubre a nivel nacional al 82% de las escuelas de premedia. Y respecto a la provisión de ambos servicios: solamente un tercio de las escuelas de premedia de áreas indígenas y poco más de la mitad de las de áreas rurales cuentan con agua potable y energía eléctrica, versus el 98% de las escuelas urbanas. (MEDUCA, UNICEF, 2016)

Los datos relevados en PISA 2018 respaldan este panorama: el 78% de los directores de centros educativos ubicados en aldeas reportó que las instalaciones de su escuela carecen de la infraestructura adecuada o están en pobres condiciones, comparados con el 24% de directores de centros educativos en ciudades grandes que informan el mismo problema. (MEDUCA, OCDE, 2018)

Para revertir esa situación existe un problema adicional; los funcionarios del MEDUCA indicaron que aún no se ha podido alcanzar un inventario exhaustivo de infraestructura, situación que limita la posibilidad de priorizar y optimizar los recursos disponibles.

Respecto al equipamiento didáctico, tanto en la bibliografía nacional, como en TERCE y en el trabajo de campo, los datos muestran que un alto porcentaje de los estudiantes no dispone de libros que correspondan a las asignaturas impartidas.

En el documento *Evaluación de los programas de premedia telebásica y multigrado en Panamá* (MEDUCA, UNICEF, 2016) se concluye que existen fuertes limitaciones de recursos educativos en ambos programas: disponibilidad de materiales de estudio y guías metodológicas, actualización de los manuales de estudio, equipamiento de las aulas, reproductores de DVD en escuelas de modalidad telebásica y recursos audiovisuales, además de los arriba mencionados respecto a deficiencias de infraestructura de las escuelas, en tanto acceso a servicios de agua potable y energía eléctrica. Por otro lado, de acuerdo a los datos relevados en TERCE, el 52% de los centros urbanos y el 75% de los rurales no cuenta con biblioteca; y 40% de los docentes de premedia y media de las escuelas que participaron del trabajo de campo indicaron que ninguno de sus estudiantes cuenta con el libro de la asignatura que enseñan.

LA VOZ DE LOS ESTUDIANTES

Los niños, niñas y adolescentes concretan su acceso al derecho a la educación en la escuela a la que asisten, la escuela real, más allá de todas las definiciones normativas, curriculares y administrativas.

Por ello, en el marco de la metodología OOSCI, en el paso de comprender las barreras que generan o agravan la exclusión, se considera muy valioso realizar consultas directas al estudiantado para acercarse a su experiencia escolar, su contexto de aprendizaje, sus expectativas, sus necesidades.

Los textos que siguen han sido escritos por estudiantes de distintos grados en el marco del trabajo de campo realizado para este estudio; no se ha realizado ninguna edición ni corrección sintáctica ni ortográfica. Se ha hecho una selección para mostrar distintas situaciones y perspectivas, todas ellas relevantes y que iluminan distintos aspectos a considerar para la superación de la exclusión. Cabe tener presente que dicho trabajo de campo se ha realizado en una muestra intencional de escuelas, en territorios con indicadores críticos en relación con las trayectorias escolares de los estudiantes. Es decir, no deben considerarse representativas del total del estudiantado del país, y ni siquiera del promedio. Pero pueden ser vistas como miradas relevantes sobre la población estudiantil que puede estar más expuesta a situaciones de exclusión actual o potencial. Finalmente, se debe tener presente que este trabajo de campo se ha realizado en agosto de 2021, con la mayoría de las escuelas aún en modalidad virtual de trabajo, o a lo sumo con modalidades de semipresencialidad. Los estudiantes participantes fueron convocados por el equipo directivo o docente de las escuelas.

Tabla 7 Testimonios de estudiantes de premedia y media, trabajo de campo 2021

Etapa/Nivel	Grado	Area	Tipo	¿Cómo te está yendo este año en la escuela? Cuenta por qué opinas eso. Si quieres, agrega algo más que quieras contar.	
Media Prof y Téc	12°	Urbana	Tradicional	a) Muy bien	He aprendido a valorar la oportunidad de estudiar, adaptarme a nuevas metodologías de estudio, a comprender y analizar cada materia y poner en práctica lo aprendido, porque una calificación no nos determina nuestro futuro. La educación debería prepararnos para resolver problemas del día a día. Y ser menos tablero, silla y pupitre.
Media Prof y Téc	11°	Rural	Multigrado		Comprendo algunos temas de manera sencilla y los profesores nos ayudan
Media Prof y Téc	11°	Rural	Multigrado		Me va bien en la escuela porque los profesores explican los temas de manera clara
Premedia	9°	Urbana	Tradicional		Me va bien en la escuela porque trato de prestar atención de lo que enseñan los profesores y también por que mi mamá me explica algo de lo que no pueda entender
Premedia	9°	Rural	Tradicional		porque e aprendido nuevas formas de aprendizaje. Por ahora el colegio tiene una buena metologia para poder brindarlos las clases todos los días
Premedia	8°	Rural	Multigrado		Primero siento que voy bien porque sin el estudio no lograré mi futuro y lucho para sacar buenas calificaciones y intendo entender los temas dados, y leo mucho algunos libros que tengo en mi casa porq no puedo ir al colegio a la biblioteca a leer libros. Y me gustaría aprender más de lo que puedo. Que puede seguir así com buenas notas y leer libros que me sirvan Amén
Premedia	8°	Indígena	Multigrado		Xq entrego todos los trabajos Pero a veces no revisan los trabajos. Pues los profesores no revisan los trabajos cuando los envio

Etapa/Nivel	Grado	Area	Tipo		Cómo te está yendo este año en la escuela? Cuenta por qué opinas eso. Si quieres. agrega algo más que quieras contar.
Premedia	7°	Urbana	Tradicional		POR EL APOYO DE MIS PADRES INCONDICIONAL Y PORQUE SIEMPRE HAY QUE SEGUIR POR NUESTRAS METAS. EN ESTE AÑO DOY MATERIAS NUEVAS Y ME VA SUPER, DESEO VOLVER A MIS CLASES PRESENCIALES PRONTO
Media Prof y Téc	12°	Urbana	Tradicional	b) Bien	Porque entrego todas mis tareas pero en los parciales salgo con notas bajas
Media Acad	12°	Rural	Multigrado		Bueno gracias a Dios estoy entregando todas las tareas y bueno este año primeros Díos me graduó es mi mayor motivación. Mi experiencia de primaria a la secundaria es lo más hermoso que he tenido de hay e aprendido muchas cosas importantes para un futuro
Media Acad	11°	Indígena	Multigrado		Si pudiera estar en la escuela me gustari estar. Pero deno problema cuando acan las presenciales mis padres no tienen medios suficientes para poder ir ala escuela, por mi parte yo quisiera ir a la escuela nuevamente.
Media Acad	11°	Urbana	Tradicional		A pesar de que tengo buenas calificaciones, siento que no estoy aprendiendo mucho, ya que los profesores solamente te dejan un tema el cual tienes que leer y comprender tu para luego realizar varias actividades, las cuales serán evaluadas sin tener uno como estudiante los conocimientos básicos para realizarlas
Media Acad	11°	Urbana	Tradicional		Me gustaría que los profesores tuvieran la consideración con todos los estudiantes ya que todos somos diferentes y tenemos distintas dificultades, no es justo ser evaluados sin tener los conocimientos necesarios haciendo que bajen nuestras notas. Siento que con demasiadas asignaciones no quiere decir que aprenderemos más. Esto no está dicho para desprestigiar a los profesores solo para la toma de conciencia. Muchas Gracias
Media Acad	11°	Urbana	Tradicional		Bueno hay materias que son difíciles de comprender como física , química y matemáticas pienso que las explicaciones no son muy claras
Media Acad	11°	Rural	Tradicional		Con la ayuda de Dios y la Motivation de mis padres. Que avese estoy triste por que siento que no podre y me siendo indeciso
Media Acad	11°	Urbana	Tradicional		Por mi esfuerzo y tratar de comprender a mis profesores cuando me envían una tarea. Qué algunos profesores expliquen mejor su clase o materia para poder comprender mejor
Media Acad	10°	Urbana	Tradicional		porque entiendo algunas cosas que me explican y siempre hago mis tareas y mi s talleres y ejercicios para poder ir bien y sacar una buena para poder ir un poco bien

Etapa/Nivel	Grado	Area	Tipo	¿Cómo te está yendo este año en la escuela? Cuenta por qué opinas eso. Si quieres, agrega algo más que quieras contar.	
Premedia	9°	Indígena	Multigrado	b) Bien	Por qué quiero ayuda para aprender las nuevas temas. Profa quiero estudiar en la escuela para aprender más
Premedia	9°	Urbana	Tradicional		Pienso que me esta yendo bien en la escuela porque estoy aprendiendo y entiendo muchas cosas sin que me las vuelvan a explicar.
Premedia	9°	Urbana	Tradicional		Estoy poniendo mi empeño para aprender. Estoy feliz de estar en esta escuela me comprendieron mucho ya q en las otras escuela q e estado no sentí el apoyo
Premedia	8°	Urbana	Tradicional		Mis profesores me entusiasman mucho. Me gustaría tener acceso a algo para estudiar
Premedia	8°	Indígena	Multigrado		Me esta yendo un poco bien porque el profesor me esta explicando lo queno se. Si quiero contarle que quiero regresar a la escuela para mejorar mi clificaciones y aprender para mi futuro
Premedia	7°	Urbana	Tradicional		yo pienso que me esta yendo bien porque entiendo los temas que me dan mis profesores y resuelvo algunos ejercicios facilmente
Media Acad	12°	Rural	Multigrado	c) Regular	Por qué necesito más recursos para poder hacer las tareas. Si que es mejor estudiar por qué con ello aprendemos cosas nuevas y bueno
Media Prof y Téc	12°	Urbana	Tradicional		En algunas materias hay profesores q no explican muy bien. Algunos profesores son super buenos en cuanto a como explican pero hay algunos q son poco pacientes y habeses es mejor no preguntarles. Y decir a algún compañero si entendió y q me explique
Media Prof y Téc	12°	Urbana	Tradicional		HAY PROFESORES QUE COMPENDEN LA REALIDAD Y LA DIFICULTAD DE AQUELLOS ESTUDIANTES QUE LES CUESTA ESTUDIAR VIRTUALMENTE Y NOS COMPENDEN COMO ESTUDIANTE, SEGUIRÉ ESFORZANDOME POR SER MEJOR ESTUDIANTE.SALUDOS.
Media Prof y Téc	12°	Urbana	Tradicional		Creo que soy un poco flojo para hacer las asignaciones que me ponen, me demoró en hacerlas.
Media Acad	11°	Urbana	Tradicional		Porqué en clases a distancia no me gusta. Nesesito a mi profesor al frente mio. Que el profesor este en el tablero explicandonos. No por medio de un celular. Pido regresar a la escuela pronto. Ya que asi siento que aprendo mas. Y no estar pegado a un celular o a una computadora
Media Acad	11°	Urbana	Tradicional		El aprendizaje no es el mismo y me resulta muy estresante la cantidad de asignaciones. Me gustaría regresar a la escuela porque siento que no me estoy preparando lo suficiente para mi futuro.
Media Acad	11°	Rural	Tradicional		Algunos temas no los entiendo muy bien, pero otras si ya que son mas claras y uno los entiende mejor.
Media Acad	11°	Urbana	Tradicional		Aveces me va bien y aveces me va mal porque es muy difícil hacer algo que no entiendes
Media Acad	10°	Indígena	Tradicional		Me va regular porque hay cosas o preguntas de cada materia que no entiendo y no tengo como resolverla.

Etapa/Nivel	Grado	Area	Tipo	¿Cómo te está yendo este año en la escuela? Cuenta por qué opinas eso. Si quieres, agrega algo más que quieras contar.	
Premedia	9°	Rural	Multigrado	c) Regular	Es difícil por que a veces no comprendo a los profesores te dan una cosa para que agas la actividad pero a la hora de hacer la actividad no es así y vajan puntos por eso. Entonces eso me baja la nota.
Premedia	9°	Urbana	Tradicional		Siento que algunas materias me iba un poco regular en los temas que no entendía porque no le pedía al profesor que me explicara por pena.
Premedia	9°	Urbana	Tradicional		Creo que mi escuela ha hecho todo lo posible para poder adaptarse a esta modalidad virtual y eso es de admirar, pero, se han enfocado más en la entrega de deberes de los estudiantes y menos en lo que nosotros como estudiantes estemos de verdad aprendiendo. Hay muchas cosas de las cuales debería saber y no se, y eso me hace sentir impotente ya que no me siento capaz para poder cursar un décimo grado. No estoy aprendiendo como lo hacía antes. Gracias por darme la oportunidad de dar mi opinión.
Premedia	7°	Indígena	Tradicional		En la escuela aprendo lo que no entiendo y me dan explicaciones para entender las materias.
Premedia	7°	Urbana	Tradicional		Regular porque es un año nuevo para mí y hay muchas cosas nuevas que no sabía y más materias
Media Académica	12°	Rural	Tradicional	d) Nada bien	mis tareas se acumulan y a veces las tareas que trato de hacer ya no me las reciben y cuando trato de hacer las demás, casi 5 trabajos debo entregar al día, y se me acumulan las tareas... otra cosa admito que no me organizo en las tareas, y ese fue mi error. puede que repita el año, pero intentaría una vez más a mejorar, el problema es que por la edad avanzada no me aceptaría "tal vez tenga 18, pero no significa que mi conducta será rebelde, y bueno nomás quería decir eso.
Media Académica	12°	Rural	Tradicional		Bueno por recurso económico y familiares pues me complica mucho de lo que pasa conmigo. Deseo graduarme pero me cuesta por la situación que vivo personalmente ha sido muy complicado para mí....pero si deseo graduarme y seguir estudiando para ser una persona diferente con valores y educación.
Media Académica	10°	Indígena	Tradicional		Me ha salido mal porque no entiendo las asignaciones y me da dificultad de hacer sin tutoría
Premedia	9°	Urbana	Tradicional		Pues tengo que ayudar a mi hermanito también hacer sus tareas porque mi mamá está enferma y no tengo papá solamente a mi mamá, mi mamá no sabe leer y escribir no entro en la escuela soy la única que ayuda a mi hermanito a veces si no entiendo voy a mi tía para que me explique

Tabla 8 Testimonios de estudiantes de 6º grado, trabajo de campo Agosto 2021

Area	¿Cómo te está yendo este año en la escuela? Cuenta por qué piensas eso	
Urbana	Muy bien	Saco buenas notas y no compico al ser mis deberes
Indígena	Muy bien	Poque agos las tarea vien porque me explica y boy muivien
Urbana	Muy bien	Por que gano buenas notas y me va muy bien con los maestros.
Urbana	Muy bien	Por que casi siempre entiendo los temas, si me cuesta comprender matemáticas
Urbana	Muy bien	Mi maestra es buenas educadora, explica cada tema y nos da a comprender todo lo que nosotros (los estudiantes) no alcanzamos a comprender por nuestra cuenta.
Urbana	Muy bien	Porque yo entrego todos mis ejercicios, las tareas cumplo con todas las asignaciones
Indígena	Muy bien	Me ba mui bien porque mi maestro me esplica
Urbana	Muy bien	Por qué entiendo lo que mi maestro me explica y soy responsable con mis asignaciones
Urbana	Muy bien	pienso que me esta yendo bien en la escuela porque estudio bastante y me esfuerzo por ganar la mejor calificación
Urbana	Muy bien	Porque los maestros y maestras nos explican los temas que no entendemos
Urbana	Muy bien	Por qué estoy aprendiendo a destacarme mucho mejor ya que a mi profesora le gusta mucho como me expreso
Indígena	Bien	Porque mi maestro me explica las cosas que no entiendo
Urbana	Bien	porque comprendo casi los temas de la escuela y mi mama me presta mucha atencion en lo que hago hasta que lo haga y lo termine y si no entiendo algo me explica .
Indígena	Bien	Por que soy muy responsable a la hora de entregar mis actividades.
Rural	Bien	Porque me esta iendo bien en la escuela por algo que no entiendo le pregunto a mi hermano o hermana para selo mas bien
Urbana	Bien	Porque estoy tratando de hacer las cosas un poco más independiente
Rural	Bien	Porque cuento con la ayuda de mi hermano mayor
Urbana	Bien	Porque comprendo las tareas y lo que no entiendo la maestra me lo explica detalladamente
Rural	Bien	Porque trato de hacer las cosas bien y cuando no entiendo pido ayuda de mi mamá y ella me explica
Urbana	Bien	Porque me esfuerzo y le dedicó tiempo ,cuando tengo dudas consulto con mi maestro y cuento con el apoyo de mis padres
Urbana	Bien	Porque me falta aprender más matemáticas ya que mí mamá no es tan buena en matemáticas pero siempre trata de ayudarme y explicarme
Urbana	Mas o menos	Por que aveces no entiendo cosas y me cuesta aser mis tareas
Indígena	Mas o menos	Porque no tengo apoyo de mi familia, no estoy con mis padres.
Rural	Mas o menos	por que aveces no entiendo las cosas que nos estan dando en la escuela.
Rural	Mas o menos	me cuesta pedir ayuda para la explicaciones de matemáticas
Rural	Mas o menos	por que aveces ay cosas que no logro entender pero mi maestra me explica y que podemos deci que bien

BARRERAS POLÍTICAS, TÉCNICAS Y DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Este capítulo se focaliza en el conjunto de instrumentos normativos y de gestión institucional que dispone el sistema educativo para organizar la tarea escolar. Al igual que en el resto del estudio, el análisis se centra en los aspectos directamente relacionados con los cuellos de botella identificados.

Oferta educativa insuficiente en ciertos niveles y localizaciones



Esta barrera afecta principalmente a los niveles de premedia y media y, en menor medida, a preescolar. A continuación, se desarrollan ambos fenómenos por separado.

a) Falta de oferta de premedia y media

La falta de oferta educativa cercana afecta a muchos estudiantes de premedia y media. Podría ser un motivo central de la exclusión total en estos años de estudio, particularmente al inicio de premedia y media. r.

El análisis de los datos oficiales del Sistema de Integración de Datos Estadísticos muestra que para 2020 el 64% de los estudiantes de primaria asiste a centros que no ofrecen premedia; por este motivo al llegar a 6° grado, las familias deben buscar y acceder a otro establecimiento para que los niños o niñas puedan continuar su escolaridad. En premedia, el 47% de los estudiantes asisten a centros que no ofrecen media, en estos casos la oferta educativa será aún más lejana para muchas familias, y conducirá en ocasiones a que los estudiantes no continúen sus estudios al finalizar 9° grado.

Por cada 10 establecimientos oficiales que ofrecen primaria, sólo 3 ofrecen premedia. Una reducción similar se observa en el caso de las medias: por cada 10 establecimientos que ofrecen premedia, solo 3 ofrecen media. En términos absolutos: hay 2.939 primarias oficiales, 847 premedias y 262 medias (SIDE, 2020). Si bien no es esperable que idéntica cantidad de establecimientos en todos los niveles, una reducción tan marcada como la observada podría estar brindando indicios de falta de oferta en premedia y media.

La falta de oferta cercana afecta especialmente a las zonas rurales. Como puede observarse, la matrícula cae un 18% entre 6° y 7°. Esta situación es aún más preocupante si se toma en consideración que el porcentaje de aprobación de 7° es del 70%. Esto implica que incluso una parte importante de su matrícula está integrada por estudiantes que están recurriendo el grado.

Tabla 9. Matrícula de zonas rurales e indígenas por grado.

Grado	Matrícula
Grado 6	31.410
Grado 7	25.630
Grado 8	22.560
Grado 9	20.105

Fuente: Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE) 2020.

En la Encuesta de Propósitos Múltiples del INEC (2019) **el 30%** de los jóvenes de 15 a 18 años que no asisten a la escuela y que no finalizaron su escolaridad adujeron como **motivo principal: “No se ofrece el nivel de grado en la comunidad”**

En PISA-D (aplicada a personas de 14 a 16 años fuera de la escuela o en primaria), el **80%** de los jóvenes indicó que tener un **centro educativo más cercano** los ayudaría a **volver a la escuela**.

Por su parte, los estudiantes de premedia y media encuestados como parte del trabajo de campo indicaron cierta disconformidad con la oferta escolar. El 17% de los estudiantes afirmaron que, si pudieran, se cambiarían de escuela. Entre ellos, el 32% alegó como motivo principal que el centro le queda lejos de su hogar o que no dicta media. Otro 7% indicó que la escuela no ofrece la orientación de su interés.

Asimismo, la cobertura de ofertas alternativas como telebásica o premedia multigrado es baja en relación con la demanda potencial. Mientras 11.400 alumnos cursan 6° en multigrado, en 7° la proporción cae a menos de la mitad: 5.200. Telebásica sólo atiende al 10% de la matrícula de premedia en zonas rurales e indígenas.

Un análisis territorial de la cantidad de establecimientos oficiales que ofrecen cada nivel educativo muestra que las Regionales de Panamá Norte, Colón, Comarca Emberá Wounaan, Comarca Guna Yala, Panamá Este y Panamá Oeste son las más afectadas por la falta de oferta. En el caso de media, las regionales más afectadas por la falta de oferta de establecimientos oficiales son Colón, Comarca Emberá Wounaan, Comarca Guna Yala, Panamá Este, Panamá Norte y Panamá Oeste.

En la página siguiente se presenta una tabla que brinda mayor detalle acerca de este análisis. Es importante aclarar que el ejercicio realizado se basa en centros de gestión oficial o pública. Para estimar la magnitud de la oferta de premedia se comparó la cantidad de primarias oficiales, contra la cantidad de premedias oficiales; y en el caso de media se comparó la cantidad de premedias oficiales contra la cantidad de medias oficiales. De esta forma, el análisis se enfoca

en las oportunidades educativas gratuitas disponibles para los estudiantes, especialmente para aquellos de menores recursos. En las zonas urbanas, la oferta educativa se complementa con establecimientos particulares arancelados, disponibles para aquellas familias en condiciones de costearlos. En las zonas rurales e indígenas, el sector oficial constituye cerca de la totalidad de la oferta educativa.

Tabla 10. Selección de indicadores de caracterización de la oferta escolar de dependencia oficial de los niveles de premedia y media, según Regional.

Regional	1. OFERTA ESCOLAR (SIDE 2020)					2. MATRÍCULA (SIDE 2020)									
	Centros oficiales que dictan			Ratios centros por nivel ofrecido		Matrícula en centros oficiales según nivel educativo				Ratios estudiantes por nivel		Matrícula total según área y tipo de gestión			
	Primaria	Premedia	Media	Premedias por cada 10 Primarias	Medias por cada 10 Premedias	Primaria 1° a 3°	Primaria 4° a 6°	Premedia	Media	4° a 6° vs. premedia	Premedia vs. media	Indígena	Rural	Urbana Oficial	Urbana Particular
Bocas del Toro	182	54	18	3	3	14.499	12.254	10.619	5.637	0,87	0,53	21%	29%	47%	4%
Chiriquí	391	88	37	2	4	23.060	20.666	20.036	16.299	0,97	0,81	0%	44%	42%	14%
Coclé	320	91	25	3	3	13.775	12.551	12.222	9.077	0,97	0,74	0%	55%	38%	7%
Colón	187	50	12	3	2	16.093	14.085	13.204	8.276	0,94	0,63	0%	46%	39%	15%
Comarca Emberá Woanaán	41	18	3	4	2	1.260	1.012	753	346	0,74	0,46	100%	0%	0%	0%
Comarca Guna Yala	45	31	6	7	2	3.743	3.135	2.205	703	0,70	0,32	100%	0%	0%	0%
Comarca Ngäbe-Buglé	374	151	48	4	3	30.257	24.779	18.778	7.601	0,76	0,40	100%	0%	0%	0%
Darién	145	41	11	3	3	4.288	3.728	3.091	1.936	0,83	0,63	17%	77%	3%	2%
Herrera	168	23	11	1	5	4.830	4.343	4.655	3.736	1,07	0,80	0%	34%	57%	9%
Los Santos	134	20	11	1	6	3.343	3.115	3.181	2.907	1,02	0,91	0%	46%	47%	7%
Panamá Centro	88	39	23	4	6	26.945	24.634	22.687	18.869	0,92	0,83	0%	0%	61%	38%
Panamá Este	128	33	5	3	2	4.633	4.003	3.474	2.235	0,87	0,64	12%	58%	28%	2%
Panamá Norte	37	15	2	4	1	9.933	8.969	6.041	2.617	0,67	0,43	0%	16%	59%	26%
Panamá Oeste	226	85	17	4	2	27.900	25.129	23.694	13.179	0,94	0,56	0%	29%	51%	20%
San Miguelito	37	14	7	4	5	12.676	11.113	10.544	6.226	0,95	0,59	0%	0%	69%	31%
Veraguas	436	94	26	2	3	13.496	12.257	12.235	9.965	1,00	0,81	0%	60%	35%	5%
Total	2.939	847	262	3	3	210.731	185.773	167.419	109.609	0,90	0,65	13%	26%	43%	17%

Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2020.

A la hora de analizar las dinámicas a nivel territorial, es fundamental tener en cuenta que, en centros urbanos superpoblados, puede haber traspaso de estudiantes entre zonas muy cercanas que administrativamente corresponden a regionales diferentes. Así, el análisis por regional brinda una caracterización muy relevante acerca de la oferta escolar, pero no agota las complejidades del desplazamiento diario de la población, que deberían ser objeto de un análisis más específico a nivel territorial.

Por otro lado, los datos analizados en el informe de perfiles también muestran indicios de cierta inadecuación de la oferta educativa en zonas urbanas. Por falta de centros educativos u otras razones a determinar, los estudiantes de algunas regionales se movilizan hacia otras regionales cercanas para proseguir sus estudios. Tal es el caso de Panamá y San Miguelito, que evidencian una intensa movilidad de estudiantes.²⁶

Panamá está en un proceso de gran desarrollo económico y urbanístico, que implica intensos flujos de movilidad poblacional, creación de nuevos asentamientos humanos, modificaciones en los centros de gravitación urbana. Estas dinámicas fluidas en términos poblacionales y territoriales pueden impactar sobre la infraestructura escolar, que a veces demora en adecuarse a los cambios. Es prioritario afinar los procesos de planificación escolar en función de los movimientos humanos que se dan en cada ciudad, y el flujo entre distintos puntos del territorio.

Otro fenómeno vinculado con la oferta escolar surge del trabajo de campo cualitativo. En las entrevistas, los funcionarios han manifestado preocupación por la coexistencia, en zonas urbanas, de centros muy demandados, con una cantidad de alumnos por sección superior a la normativa, con centros muy poco poblados. Esta situación daría cuenta, de acuerdo con los entrevistados, de ciertos desajustes entre la planificación de la oferta escolar y los patrones de cambio demográfico que acompañan el crecimiento de las ciudades. Para evaluar en qué medida hay evidencias de esta situación, se recurrió a la información disponible. Utilizando los datos del SIDE en 2020, se categorizó a los centros educativos de premedia, de áreas urbanas y de dependencia oficial, en base al promedio de estudiantes por sección informados por la escuela. Se construyeron cinco rangos:

- (A) centros con un promedio de 36 y más estudiantes por aula
- (B) centros con un promedio de entre 30 y 35 estudiantes por aula
- (C) centros con un promedio de entre 20 y 29 estudiantes por aula
- (D) centros con un promedio de entre 15 y 19 estudiantes por aula
- (E) centros con un promedio de 14 o menos estudiantes por aula

²⁶ Informe Las Dimensiones de la exclusión en Panamá página 57, “El desgranamiento y la movilidad inter regional”. (UNICEF, MEDUCA, 2021)

Tabla 11. Centros de premedia oficiales de zona urbana, según categorías de promedio de estudiantes por aula.

Regional	Centros según promedio de alumnos por aula					Total de centros
	Rango A	Rango B	Rango C	Rango D	Rango E	
Bocas del Toro	3	1	1	4		9
Chiriquí		2	8	5	8	23
Coclé	2		7	1	1	11
Colón	1		2	4	3	10
Herrera			1	1	4	6
Los Santos				2	2	4
Panamá Centro	5	3	12	5	12	37
Panamá Este		1		1		2
Panamá Norte	2	1	2	1		6
Panamá Oeste	4	1	11	6	2	24
San Miguelito	3	1	4	1	4	13
Veraguas	1	1	2	1	3	8
Total	21	11	50	32	39	153

Nota: El ejercicio se refiere a centros que ofrecen premedia en zonas urbanas de gestión estatal que informaron secciones y matrícula en SIDE. En el país hay un total de 847 premedias oficiales; de ellas, 240 son indígenas, 446 son rurales y 161 son urbanas.

Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2020.

Los datos muestran que predominan las escuelas con un tamaño intermedio de secciones. Un análisis enfocado en los extremos de la distribución (centros de rango A y rango E), da cuenta de la coexistencia, en una misma regional, de centros urbanos oficiales de premedia con secciones muy pobladas (36 o más estudiantes por aula en promedio), a la par de centros con secciones muy pequeñas (14 o menos estudiantes por aula). Se trata de situaciones específicas que resulta imposible explicar a partir de la información disponible: se trata de estudiar en detalle aspectos tales como la distancia entre estos centros, los accesos y medios de transporte disponibles, la ubicación en relación con las poblaciones cercanas, y los motivos por los cuales se elige uno u otro centro educativo. Los datos georreferenciados de los centros que ya están disponibles permitirían iniciar este proceso de conocimiento.

Otra problemática relacionada con la distribución de la oferta se relaciona con la mecánica de asignación de docentes a las escuelas. La modalidad centralizada de los concursos determina que en una gran cantidad de casos los docentes se vean obligados a tomar designaciones en escuelas que les quedan muy alejadas de sus domicilios. Esta situación se observa con especial intensidad en las zonas rurales dispersas y en las comarcas. En el trabajo de campo, más del 30% de los docentes de primaria, premedia y media afirmaron que si pudieran se cambiarían de escuela. La lejanía del hogar y la dificultad para pasar tiempo con su familia es el principal motivo mencionado. Entre los docentes de zonas rurales el porcentaje de respondientes que se cambiarían de escuela es del 42% en premedia y media.

Tabla 12. Porcentaje de docentes que afirman que si pudieran se cambiarían de escuela, según área a la que pertenece la escuela en la que trabajan.

Nivel	Indígena	Rural	Urbana	Total
primaria	36%	37%	29%	34%
premedia y media	33%	42%	24%	31%

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo.

b) Falta de oferta de preescolar

También se evidencia falta de oferta educativa cercana en el nivel preescolar.

Por cada 10 establecimientos oficiales que ofrecen primaria, sólo hay 7 que ofrecen preescolar. En términos absolutos: hay 2.939 primarias públicas y 2.051 centros educativos públicos que ofrecen el nivel preescolar, que atienden una matrícula total de 79.803 niños y niñas (SIDE, 2019). Este total comprende diversas ofertas académicas, tanto formales como no formales y para los distintos grupos etarios (Lactantes, Maternal, Prekinder y Kinder). La modalidad formal atiende al 94% de la matrícula del nivel en el sector oficial. En tanto que los CEFACEI, modalidad no formal, atienden al 2% de los niños y niñas, de acuerdo con los datos estadísticos del SIE²⁷. Las demás modalidades atienden una cantidad de matrícula muy reducida.

Tabla 13. Matrícula de nivel preescolar en centros oficiales, según tipo de programa, oferta académica y área.

Programa	Oferta Académica	URBANA	RURAL	INDÍGENA	Total
Formal	Escuelas regulares	32.609	29.127	13.169	74.905
No formal	ALFALIT	40	10		50
	CAIPI	448	79		527
	CAIPI INSTITUCIONAL	855			855
	CEDI	604			604
	CEFACEI	1.114	290	69	1.473
	COIF INSTITUCIONALES	973			973
	COIF MEDUCA	416			416
Total		37.059	29.506	13.238	79.803

Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019

²⁷ Resulta llamativo que los CEFACEI registren una matrícula tan reducida, a la luz del énfasis que el país le ha dado a esta estrategia. Indagar en esta situación amerita una exploración específica. Puede ser una cuestión de menor caudal de datos captador por Estadísticas Educativas. Pero en tal caso, la cantidad de estudiantes que no tienen ninguna experiencia de educación inicial al entrar a Primaria, sería menor.

El estudio *Las dimensiones de la exclusión en Panamá* identifica que el 8% de los niños se encuentra fuera de la escuela a los 5 años, representando el desafío de universalización del último año de la educación Preescolar, antes de iniciar la Primaria.

En el trabajo de campo se consultó a madres y padres de niños de primaria que no habían asistido a ningún grado del nivel preescolar acerca de los motivos de no asistencia: la no disponibilidad de una escuela cercana que dicte el nivel fue el principal motivo reportado.²⁸

Un análisis de indicadores por regional permite identificar las zonas que tendrían más déficit de oferta oficial de al menos un año de educación preescolar. En la página siguiente se presenta una tabla elaborada en base a datos del SIDE que permite caracterizar la situación en forma más detallada. De la lectura de la tabla se desprende lo siguiente:

- La brecha entre la cantidad de centros de gestión pública de primaria y de preescolar, varía entre regionales. Las regionales Darién, Herrera, Los Santos, Panamá Este y Veraguas son los territorios con menor proporción de preescolares por primarias. Allí solo hay 4 o 5 centros oficiales que ofrecen al menos un año de preescolar, por cada 10 primarias oficiales.
- Al comparar la matrícula del último año de preescolar con la matrícula del primer grado de primaria, se observa una brecha específica de cobertura correspondiente a un año de Preescolar previo al ingreso a primer grado. Este análisis indica que las cinco regionales con más déficit de cobertura del último año de preescolar serían: Bocas del Toro, Colón, Comarca Guna Yala, Comarca Ngäbe-Buglé y Panamá Norte.

²⁸ De los 295 madres y padres de Primaria encuestados, solo 19 afirman que sus hijos no habían asistido a preescolar. Entre ellos se indagaron los motivos de no asistencia.

Tabla 14. Selección de indicadores de caracterización de la oferta escolar de dependencia oficial de preescolar, según Regional.

Regional	Centros oficiales que dictan			Matrícula en centros oficiales (formal y no formal)					Ratios estudiantes	Matrícula total (preescolar a media) según área y tipo de gestión			
	Preescolar	Primaria	Preescolares por cada 10 Primarias	Maternal/ Parvularia 1 (3 años)	Pre-Jardín/ Parvularia 2 (4 años)	Jardín/ Parvularia 3 (5 años)	Primaria 1° grado	Primaria 2° grado	Jardín vs. Promedio 1° y 2°	Indígena	Rural	Urbana Oficial	Urbana Particular
Bocas del Toro	138	182	8	154	1.736	3.246	4.889	5.029	65%	21%	29%	47%	4%
Chiriquí	295	391	8	184	3.714	6.045	8.195	8.027	75%	0%	44%	42%	14%
Coclé	218	320	7	-	2.903	3.616	4.724	4.630	77%	0%	55%	38%	7%
Colón	118	187	6	20	1.649	3.010	6.031	6.234	49%	0%	46%	39%	15%
Comarca Emberá Woanaán	23	41	6	-	195	283	392	403	71%	100%	0%	0%	0%
Comarca Guna Yala	42	45	9	32	609	815	1.231	1.190	67%	100%	0%	0%	0%
Comarca Ngäbe-Buglé	377	374	10	183	3.464	5.788	10.793	9.973	56%	100%	0%	0%	0%
Darién	64	145	4	-	774	1.064	1.523	1.543	69%	17%	77%	3%	2%
Herrera	64	168	4	145	1.196	1.352	1.611	1.507	87%	0%	34%	57%	9%
Los Santos	71	134	5	10	923	793	1.123	1.082	72%	0%	46%	47%	7%
Panamá Centro	95	88	11	981	2.672	5.889	8.721	8.679	68%	0%	0%	61%	38%
Panamá Este	52	128	4	-	453	1.118	1.567	1.423	75%	12%	58%	28%	2%
Panamá Norte	27	37	7	17	834	2.142	3.474	3.467	62%	0%	16%	59%	26%
Panamá Oeste	230	226	10	218	3.229	7.410	9.210	8.887	82%	0%	29%	51%	20%
San Miguelito	45	37	12	44	1.624	3.343	4.323	4.550	75%	0%	0%	69%	31%
Veraguas	192	436	4	60	2.494	3.281	4.732	4.630	70%	0%	60%	35%	5%
Total	2.051	2.939	7	2.048	28.469	49.195	72.539	71.254	68%	13%	26%	43%	17%

Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019.

Ofrecer servicio de preescolar integrado con primer grado sería una posibilidad para ampliar las oportunidades educativas. Esta posibilidad no está prohibida en la normativa vigente; y según se ha informado es una práctica que en muchos centros ocurre, según la voluntad de los equipos docentes. Alrededor de la mitad de los centros oficiales de primaria de zonas indígenas y rurales no brinda oferta educativa de preescolar. El aprovechamiento de la infraestructura y equipo institucional existentes representa una oportunidad estratégica para el incremento de la oferta de nivel preescolar en comunidades alejadas.

Tabla 15. Centros de primaria oficiales de áreas rurales e indígenas según cuenten con aulas de nivel preescolar.

Regional	Sin oferta preescolar	Con oferta preescolar	Total de centros
Bocas del Toro	42	85	127
Chiriquí	118	127	245
Coclé	106	141	247
Colón	78	58	136
Comarca Emberá	18	13	31
Comarca Guna Yala	2	20	22
Darién	72	39	111
Herrera	111	25	136
Los Santos	71	43	114
Ngäbe Buglé Nedrini	10	52	62
Ngäbe Buglé Ñokribo	23	87	110
Ngäbe Buglé Ñurum	3	20	23
Panamá Este	77	34	111
Panamá Norte	5	1	6
Panamá Oeste	40	90	130
Veraguas	258	109	367
Total	1.034	944	1.978

Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2020.

Programas de estudio profusos y extensos

D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7
----	----	----	----	----	----	----

Los programas de estudio de cada grado son ambiciosos en su expresión de contenidos. La priorización formulada en los Derechos Fundamentales de Aprendizaje (DFA) ya vigentes para educación primaria, aún es incipiente en diversos niveles de gestión curricular. Los programas suelen ser interpretados literalmente, en forma rígida, y configuran así un factor de *Caída* que incide en la exclusión actual y potencial de los estudiantes.

Los documentos curriculares asumen el marco conceptual de enfoque de competencias, que propicia procesos de enseñanza contextualizados y atentos a las necesidades e intereses de los estudiantes. Sin embargo, en la práctica, las decisiones de enseñanza se suelen basar tomando como referencia directa a los programas de estudio para cada asignatura. Es de notar que la parte programática incluye una breve exposición de fundamentos, listas de contenidos e indicadores de logro de cada asignatura, que lleva más de 200 páginas para cada grado educación primaria. Para la educación premedia, sólo 5 asignaturas (Español, Ciencias Naturales, Matemáticas, Historia y Geografía) demandan 155 páginas. A su vez, estos programas de estudio son complementados por una serie de documentos con orientaciones para los docentes, que se centran mucho en la planificación y en la evaluación, y poco en propuestas de enseñanza.

Tal como se presentó en el apartado “Propuestas didácticas poco eficaces”, los resultados alcanzados en las evaluaciones nacionales, regionales e internacionales estarían mostrando que, en la propuesta didáctica a nivel de aulas, no se logran consolidar situaciones que permitan un desarrollo paulatino, progresivo y sólido de las competencias de los estudiantes. Muchos NNA se encuentran con situaciones de aprendizaje que no responden a su proceso y contexto, que abordan los contenidos con rapidez, y participan de situaciones de evaluación que no pueden responder, o bien que toman aspectos superficiales de aprendizaje. Ello disminuye la autoestima al no poder mantener el ritmo solicitado por los docentes, e instala un factor de desaliento y poca confianza en las capacidades personales.

Esta perspectiva ha sido destacada al analizar evaluaciones internacionales. Por ejemplo, el estudio realizado por la UNESCO sobre la relación entre el currículo y los resultados de la prueba TERCE (ERCE, 2019). pone de manifiesta que comprensión lectora tiene menor peso en la formulación curricular que en el promedio de la región; y lo vincula con los desempeños en lectura TERCE. Más de 2/3 de los estudiantes panameños en los niveles I (solo extraen información explícita en un lugar destacado del texto,) y II (comprenden el sentido global del texto a partir de información explícita, reconocida y reiterada). Para matemática, el mismo estudio plantea que “cuatro de cada cinco niños de tercer grado y más de nueve de cada 10 de sexto grado muestran evidencias de alcanzar los niveles I y II, es muy importante tomar medidas para que los estudiantes alcancen niveles más complejos de desempeño. En este sentido, se sugiere instaurar prácticas de resolución de problemas, entendidas como el desarrollo de una habilidad que involucra el aprendizaje a partir del entorno y la aplicación de conocimientos en un contexto como parte fundamental de la educación matemática. Ello implica que el estudiante establezca una relación entre los contenidos y sus experiencias cotidianas en el mundo, lo que permite que los aprendizajes sean más significativos y se realicen a partir del descubrimiento, teniendo como punto de partida la curiosidad”.

Este escenario no es exclusivo de Panamá, tal como expresan Coll y Martin (2006) “repensar el currículo escolar desde lo esencial, lo imprescindible, lo irrenunciable, y descargarlo del exceso de contenidos que lo caracteriza actualmente en la mayoría de los sistemas educativos es una tarea urgente y prioritaria”. Los autores señalan que ese exceso de contenidos deriva de su acumulación en los sucesivos procesos de revisión y actualización del currículo escolar. En sus palabras “la ampliación, el refuerzo o la introducción de nuevos contenidos casi nunca han ido acompañados, de una reducción simétrica y equilibrada de la presencia de otros contenidos, y mucho menos de una reestructuración en profundidad del conjunto del currículo”. Esta situación no es neutra: “Los currículos sobrecargados son un obstáculo para el aprendizaje significativo y funcional, una fuente de frustración para el profesorado y el alumnado y una dificultad añadida para seguir avanzando hacia una educación inclusiva”

Estas características de los programas pueden generar presión sobre los docentes en el afán de lograr abarcar todos los temas, llevando hacia prácticas de enseñanza poco eficaces, atendiendo a la necesidad de recorrer la lista de temas más que a los procesos de aprendizaje de los estudiantes. Esto dificulta el desarrollo de competencias incluso a quienes aparentemente pueden seguir el ritmo impuesto, pero afecta seriamente a quienes no logran hacerlo, tal como se ha analizado en el apartado “Bajas expectativas sobre algunos estudiantes, como barrera”.

Esta “**presión curricular**” se expresa en al menos tres características: una gran cantidad de contenidos, un sesgo hacia la evaluación y calificación de los estudiantes y cierta rigidez en la implementación. A continuación, se analiza brevemente cada una de ellas.

Gran cantidad de contenidos:

- Para expresar una medida de la extensión del currículo, se tomaron los indicadores de logro establecidos para los contenidos durante el año escolar. A modo de ejemplo se exponen las áreas de español y matemática, en 6° y 7° grado.
- Cada año escolar habitual (por ejemplo 2019) tiene 40 semanas de clase y en 6° y 7°, 5 horas de lecciones por semana de español y matemática. Con ello se alcanzan 200 horas anuales para cada asignatura. Al descontar días de evaluación, feriados nacionales (por ejemplo, 12 días en 2019) y festividades locales se estima un total de 185 horas efectivas de clase para la enseñanza de cada asignatura. Finalmente, vale recordar que la hora de clase tiene una duración de 40 minutos; y que no todo ese tiempo se puede dedicar a tareas netamente pedagógicas.
- Los indicadores de logro de cada grado aluden a contenidos de muy variada amplitud y complejidad, como texto argumentativo o regla de tres directa e inversa, como ejemplo de indicadores integradores; mientras que hay otros muy simples, como “Grafemas: G, J, C, Z, Q, RR, R” en español, o “distingue la circunferencia y círculo” en matemática.
- La siguiente tabla resume el ejercicio sobre la cantidad de indicadores de logro en español y matemática en ambos grados, en relación con el tiempo de clase promedio que implicaría cubrirlos a todos en un año escolar.

Tabla 16. Relación de indicadores con tiempo de clase, para estudiantes de 6° y 7° de primaria.

Área curricular y grado	Total indicadores	Horas de clase por indicador	Minutos por indicador
Español 6°	226	0,8 hs	32 minutos
Matemática 6°	78	2,4 hs	95 minutos
Español 7°	136	1.3 hs	60 minutos
Matemática 7°	99	1,8hs	80 minutos

Fuente: Elaboración propia en base a análisis de Programas de Estudio 2014. MEDUCA.

Es de notar que la presión por los contenidos se puede encontrar en diversos instrumentos de gestión pedagógica. Tal el caso de las priorizaciones curriculares realizadas en el marco de la emergencia COVID-19, que mantuvo la mayor parte de ellos a pesar de los sustanciales cambios de escenario generados por la imposibilidad de clases presenciales.²⁹

Sesgo hacia la evaluación-calificación

La estructura utilizada para exponer los programas de estudio otorga gran presencia y relevancia a la evaluación, con menor peso de la enseñanza propiamente dicha. Esto ocurre en la presentación de fundamentos, donde se dedican 5 veces más palabras para hablar de la evaluación que para dar sugerencias de enseñanza (750 palabras versus 150 palabras). Al pasar a la parte programática propiamente dicha, junto a la columna de los indicadores de logro se expone una columna de “Actividades sugeridas de evaluación”, mientras que no hay nada similar para propuestas de enseñanza. Adicionalmente, en la formulación de los indicadores de logro hay varias enunciaciones que remiten a operaciones cognitivas de media o baja complejidad. Sobre 140 verbos utilizados en los indicadores de logro en 6° y 7° grado, al menos 85 (el 60%) remiten a tareas de media o baja complejidad (tales como indicar, definir, mencionar). La acumulación de estas operaciones no desencadena por sí en competencias complejas como la comunicación o la resolución de problemas aplicando nociones y procedimientos matemáticos.

La combinación de ambos aspectos (énfasis en la evaluación y en los indicadores de logro) puede incidir en una interpretación literal que dedique parte importante del tiempo de clases a evaluaciones para calificar, basadas en aplicaciones directas y simplificadas de los indicadores de logro. En esas condiciones, las evaluaciones a los estudiantes pueden tener mayor peso de reproducción de información, que de construcción y recreación personal. A su vez, esto se vincula con el contenido y el estilo del Decreto Ejecutivo 810/2010, que contiene el Título III totalmente dedicado a la calificación (artículos 10 a 23). Los docentes en toda la Educación Básica General y la educación media deben contar con varias calificaciones trimestrales de sus estudiantes, sobre las cuales se opera aritméticamente para decidir sobre su promoción. Finalmente, el propio registro de grado da pautas de que se espera una cantidad significativa de calificaciones por estudiante en cada asignatura por cada trimestre (12 columnas de calificaciones para 14 semanas de clase por trimestre).

²⁹ Ver documento “Adaptación del sistema educativo de Panamá en el contexto de la pandemia COVID-19, y su relación con la exclusión educativa actual y potencial” que forma parte de esta Serie.

Rigidez para la implementación

En la *Guía para el uso, manejo e interpretación de los programas de estudio* (MEDUCA, 2013) se define al programa de asignatura como “el instrumento básico orientador del desarrollo y evaluación de una asignatura”. Se informa que este instrumento es de “tipo flexible, cuyas orientaciones deben adecuarse, mediante el planeamiento didáctico, a las particularidades y necesidades de los alumnos y el contexto educativo”. Este rasgo de flexibilidad se relativiza fuertemente con otras afirmaciones, tales como: “En nombre del principio de flexibilidad se pueden cometer grandes errores e incluso desvirtuar todo el itinerario educativo. Por lo tanto, no se pueden menospreciar los programas de asignatura a partir de una mala interpretación de este principio curricular. (página 15) Y a continuación, “los contenidos, objetivos y experiencias de aprendizaje, no pueden elaborarse motu proprio (a gusto de cada quien) y de manera independiente del resto de los contenidos, objetivos y actividades, porque son un todo orgánico en el que cada elemento juega un papel tan importante como cada una de las fichas de un rompecabezas que no se pueden colocar donde nos parezca, sino, exactamente donde deben ir”. (página 16)

En su conjunto, los programas de estudio profusos y extensos generan “presión curricular”, y operan como una barrera que genera o agrava la exclusión actual o potencial de muchos estudiantes. Esto porque impacta en las decisiones de enseñanza de los docentes, pues les incita a recorrer el total del programa de estudios con grandes dificultades para cubrirlo en profundidad, les indica calificar muy frecuentemente. Esta presión quita margen para la contextualización indispensable en toda escuela, pero en particular en aquellas que reciben a los estudiantes de familias en situación de pobreza, o que están insertas en zonas rurales o en comarcas -sobre las cuales no se hace ninguna referencia en los documentos curriculares, tema que se aborda más adelante, en el apartado “Propuestas para poblaciones rurales e indígenas descontextualizadas” -.

Esta preocupación no es nueva para Panamá. Desde 2016 se comenzó a trabajar en los Derechos Fundamentales de Aprendizaje (DFA) para educación primaria, en español, matemática y ciencias naturales. Estos DFA, insertos en el currículo son un potente ordenador y jerarquizador de la propuesta didáctica: permiten una mirada longitudinal de la construcción de competencias y conocimientos propios de las asignaturas, y orientan la enseñanza en torno a las prioridades. Plantean además una perspectiva plurianual para la construcción de los principales saberes y habilidades de cada asignatura. En el Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024 se expresa la decisión de completar los DFA de primaria agregando el área de Ciencias sociales; así como de avanzar en la formulación e instalación de los DFA de premedia.

Esta iniciativa panameña ayuda a distinguir dentro de los aprendizajes básicos aquellos que son verdaderamente "imprescindibles" utilizando la terminología que plantean Coll y Martin (2006). Gran parte de los contenidos incluidos en el currículo, sino todos, son "deseables" en el sentido de que su aprendizaje favorece y potencia las grandes aspiraciones del currículo.

La difusión e instalación de los DFA es un proceso incipiente. La premura por la elaboración de materiales a utilizar para la pandemia dificultó su inclusión como referente organizativo para los docentes en este período pese a su indudable pertinencia; aunque sí se incluyeron como

referencia entre las fuentes para formular propuestas de aprendizaje acelerado. Este valor de jerarquización y alineamiento al desarrollo de competencias que aportan los DFA puede perturbarse si se los sigue tomando como una lista de temas en orden para aplicar, sin ver su carácter sinérgico para la construcción de situaciones de aprendizaje.

Perfeccionamiento docente parcialmente articulado con los desafíos de enseñanza

D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7
----	----	----	----	----	----	----

Las ofertas de formación docente continua hasta 2020 no abordan centralmente los desafíos de la didáctica de las áreas. La oferta más generalizada de perfeccionamiento, a través de cursos de verano y formación continua en los recesos, tiene mínima presencia de las didácticas de las disciplinas.

La literatura académica (Valliant, 2004, 2006; Terigi, 2007; Aguerrondo, 2004) hace tiempo confirma algo, que también suena evidente: la calidad de la tarea de enseñanza de los docentes tiene un fuerte vínculo con la calidad de los aprendizajes de los alumnos. La tarea de enseñanza demanda adecuación, mejora y actualización permanente, por ello la formación docente continua es una herramienta estratégica para proteger los aprendizajes de los estudiantes. No obstante, también hay investigaciones que ponen en cuestión el aporte de la formación continua a la mejora de los aprendizajes. Esta aparente diferencia, lleva a la cuestión de cuáles son los contenidos y los formatos del perfeccionamiento tal que aporten a la mejora de la enseñanza y los aprendizajes.

En cuanto al **contenido de la formación**, hay diversas aproximaciones como la de Shulman (Shulman, 1989) que plantea un modelo sobre la tarea pedagógica, sustentado en el trabajo investigativo de la Universidad de Stanford. Este modelo plantea que además del conocimiento de la materia y del conocimiento general pedagógico, los profesores deben desarrollar un conocimiento específico: cómo enseñar su materia específica. Si bien es indispensable el conocimiento de la disciplina, ello no garantiza ni produce orientaciones acerca de cómo organizar y desarrollar la enseñanza de un tema específico a un grupo clase concreto. **El conocimiento didáctico del contenido** es ese componente que permite saber cómo enseñar un contenido. Incluye también dimensiones claves, que permiten organizar el currículo de un modo narrativo que a la vez sea pertinente, relevante y asequible a los estudiantes, y que no pierda la calidad científica, aún en el grado de simplicidad del que se trate:

- “1) conocimiento de la comprensión de los alumnos: esto es, el modo cómo los alumnos comprenden un tópico disciplinar, sus posibles malentendidos y grado de dificultad.
- 2) Conocimiento de los materiales curriculares y medios de enseñanza en relación con los contenidos y alumnos.
- 3) Estrategias didácticas y procesos instructivos: para tener claro el recorrido para construir, modelar y guiar aprendizajes a través de la enseñanza de tópicos particulares y la propuesta de tareas, producciones y ejercitaciones.

4) Conocimiento de los propósitos o fines de la enseñanza de la materia: concepciones de lo que significa enseñar un determinado tema (ideas relevantes, prerrequisitos, justificación, etc.).” (Bolívar, 2005)

Conforme la información colectada en el trabajo de campo los temas de los cursos de perfeccionamiento se habrían definido en años recientes de acuerdo a las demandas que llegan desde las escuelas, a través de las supervisiones y Direcciones Regionales. En este caso, es clave tener en cuenta que en dicha selección pueden operar sesgos cognitivos que dificulten priorizar temas directamente a la mejora de la enseñanza a su cargo. Puede tener mucho más interés y ser más subjetivamente aceptable solicitar una formación en tecnologías digitales, que en la didáctica de la disciplina en la que uno es experto. Por ello, es clave articular diversas formas de incluir la realidad de las aulas en la planificación del perfeccionamiento docente.

A modo de ejemplo de los contenidos ofertados en función de este proceso de definición, se analizó la oferta brindada en 2021, en formato virtual por las características propias de este año. Para Panamá Centro se abrió la inscripción en junio a 146 ofertas de formación virtual. Entre ellas, 68 se dirigían a uso de recursos digitales; mientras que sólo 3 correspondieron a matemáticas, 3 a ciencias naturales, y ninguna a lengua o comprensión lectora.

Asimismo, para setiembre 2021 se informó el cumplimiento de las siguientes acciones de formación:

Tabla 17. Acciones de formación docente realizadas en 2021, según cantidad de docentes participantes

Tipo de entidad	Nombre del curso	Docentes participantes
Organismos del MEDUCA o Gobierno de Panamá	Uso y Manejo del manual de Elaboración de ítems, para la evaluación en el aula, con base en las estrategias de pruebas estandarizadas	316
	Introducción al Programa media Multigrado con Modelo Pedagógico Escuela Nueva, Escuela Activa	175
	Formador de Formadores de Educación Vial	155
1111 docentes participantes	Propuesta metodológica y didáctica del programa “Aprendemos todos a leer”, dirigida a maestros de primer grado a nivel nacional	138
	Fortalecer la Enseñanza de las Ciencias en premedia con Metodologías Activas como la Indagatoria y STEM utilizando la Virtualidad como Herramienta	69
	Creación y elaboración de fichas interactivas con Liveworksheet y su aplicación en los Entornos Virtuales	57
	Estrategias de Educación Virtual para Docentes del Área Agropecuaria	39
	Metodología para la Enseñanza de la Estadística, Sistemas de Medidas, Aritmética y el Álgebra en el nivel primario	35
	Seminario-Taller para Docentes: Campamento Virtual Punta Culebra	34
	Selección de Reina y Producción de Jalea Real	33
	Enseñanza de las Matemáticas para preescolar y Primer Grado	30
	Manejo y Explotación Pecuaria	30
	Otras entidades capacitadoras	Competencias Digitales Docentes: Innovando en el Aula 2021
Introducción a la Neurodidáctica 2021		586
Dificultades de aprendizaje en el aula		428
Aprendizaje Basado en Proyectos 2021		372
Comunicación en el Aula		301

2908 docentes participantes	Conceptos Básicos de Microsoft Team	102
	Mi Aula Activa: Formación en Habilidades Socioemocionales y Ambientes Activos de Aprendizaje	75
	El Trastorno por Déficit de Atención con o sin Hiperactividad (TDA/H): Orientación y Estrategias para Docentes	22

Fuente: [Proyectos Inst Direccion Nac de Formacion y Perfeccionamiento Prof Sep 2021.pdf](#)
(meduca.gob.pa)

Tres de cada cuatro docentes, participaron en formaciones brindadas por otras entidades capacitadoras, en ofertas validadas por MEDUCA. Las ofertas generadas por entidades del propio MEDUCA -en las que participaron uno de cada cuatro docentes- parecen estar más claramente orientadas a aspectos de didáctica general o específica directamente pertinentes a políticas y programas educativos.

Asimismo, debe tenerse en cuenta, tanto para los formatos como para los contenidos, la puntuación de la acreditación de los cursos de formación como componente de la carrera docente.

Complementariamente, desde el trabajo de campo se recogió que:

- Mientras que el 78% de los docentes acuerdan que los estudiantes que inician premedia o media tienen dificultades de comprensión lectora, no parece haber disponible oferta de perfeccionamiento docente en cómo desarrollar esta capacidad en los estudiantes.
- Más de dos tercios de los docentes de premedia o media marcan alta preferencia e interés para realizar cursos que profundicen en el conocimiento del área que enseñan, en metodologías de la enseñanza, en atención a la diversidad de contextos y situaciones de los estudiantes, y destrezas TIC aplicadas a la enseñanza.
- Los docentes de primaria tienen una menor proporción de altas preferencias de perfeccionamiento: solo 1 de cada 5 manifiesta tener alta necesidad de perfeccionamiento.

En cuanto a los **formatos de perfeccionamiento docente**, tiene gran importancia el formato de los cursos ofrecidos en el verano y en la formación continua durante los recesos estudiantiles, que son actividades intensivas de una semana. Cada verano o receso se abren alrededor de 180 ofertas con una posibilidad de inscripción de alrededor de 60 docentes en cada una de ellas, con lo cual se pudiera estar llegando, teóricamente, a unos 10.000 docentes. Los diplomados, de mayor duración, van adquiriendo progresivamente mayor presencia. Vale destacar que son todas oportunidades de perfeccionamiento gratuitas para los docentes.

La predominancia de actividades que se realizan en los recesos dificulta la organización de una formación teórico práctica, en la cual los capacitadores propongan pautas concretas a los capacitandos, propuestas didácticas que se contextualicen y apliquen, y luego sean analizadas y profundizadas en la misma formación. El compromiso del capacitador se reduce significativamente cuando no está implicado directamente en el proceso de implementación.

Recientemente, en el marco del *Programa BID PN L 1143, Mejorando la eficiencia y calidad del sistema educativo* se están planteando capacitaciones masivas para todos los docentes de los

primeros grados, en torno a cuestiones didácticas concretas de la enseñanza de la lengua y la matemática. Es el caso de los cursos “Aprendamos Todos a leer (ATAL)” y “Trazo: aprendizaje de la escritura”. Es interesante analizar y evaluar este formato más reciente, que permite la obligatoriedad de la convocatoria, y a la vez analizar cómo se da seguimiento a la implementación en las aulas.

Por último, es clave avanzar en la construcción de conocimiento más profundo sobre contenidos y formatos que resulten eficaces. La oferta de formación docente debe tomar en cuenta las áreas de mayor necesidad y fortalecimiento en las prácticas docentes. Para esto, deben emplearse evaluaciones sistemáticas e identificar las áreas pedagógicas a mejorar según nivel y especialidad.

Cabe señalar que en el Plan Estratégico 2019-2024 se incluye la preocupación por el perfeccionamiento docente dentro del eje específico 3 Formación de Docentes. Asimismo, en la Asamblea Nacional se encuentra aprobado en primer debate (setiembre 2021) la creación del Instituto de Educación Permanente para el Educador Panameño. Ambas definiciones políticas crean un contexto propicio para la revisión y mejora sustantiva del perfeccionamiento docente, partiendo de la experiencia acumulada hasta el momento.

Insuficiente apoyo a los estudiantes en la transición entre primaria y premedia, y entre premedia y media



La integración en la Educación Básica General entre las etapas de primaria y premedia es incipiente. Gran cantidad de estudiantes reprueban y abandonan en esta transición.

Al ingresar a la premedia, los estudiantes deben aprender a actuar con **nuevas reglas** que exceden el poder de decisión de los centros escolares, ya que son definidas por el **sistema educativo**. En particular, tres elementos del formato escolar de la premedia resultan particularmente desafiantes para los jóvenes, convirtiéndose en generadores de reprobación y exclusión.

- En primer lugar, la **matriz disciplinar**, que lleva a los estudiantes a pasar de una malla curricular con pocas áreas concentradas en pocos docentes en primaria, a una profusión de asignaturas de cursada anual y simultánea, enseñadas por una multiplicidad de profesores, cada uno de los cuales comparte poco tiempo con cada grupo. Para navegar por este tipo de currículo, se espera que los jóvenes posean, al ingresar a premedia, ciertas habilidades de organización, planificación y auto regulación que, en la mayoría de los casos, aún no han tenido ocasión de desarrollar.
- En segundo lugar, un **régimen de evaluación y promoción** distinto, que exige la aprobación de todas las asignaturas para poder avanzar al año de estudio siguiente y condena a la reprobación del año completo cuando algunos espacios curriculares no hayan logrado aprobarse.

En Panamá, diversos indicadores dan cuenta de las dificultades que encuentran los estudiantes al ingresar a premedia. La promoción³⁰ que es de 98% en 6° grado disminuye a 87% en 7° grado, considerando dentro de este número a un 19% que pasa de grado con algunas materias reprobadas. (Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos, año 2020). Estos estudiantes que se anotan al año siguiente con esas materias pendientes, enfrentan un año académico con mayores dificultades; y el apoyo específico para esta situación no es generalizado.

La estructura académica de la premedia guarda más similitudes con la de media que con la de primaria (cantidad de asignaturas, régimen de evaluación y promoción). Si bien en muchos casos primaria y premedia se encuentran en la misma escuela, entre los docentes de ambos niveles hay escasa integración y diálogo.

Tal como describe Bernal (2016), “la articulación de todo el sistema educativo panameño es un desafío importante para el país. (...) El sistema tiene fracturas en diferentes componentes de su estructura que impiden su fluidez y cohesión. (...) Una de ellas) está en el paso del sexto al séptimo grado. De un docente generalista que enseña casi todas, sino todas las asignaturas del plan y el programa de estudios, a profesores especialistas por materias, con sus propios estilos de enseñanza, para estudiantes que no han logrado la madurez y la abstracción necesarias para la comprensión y adaptación de este complejo fenómeno”. (Bernal, 2016)

El documento de UNICEF Comisión Española (2017) explica que “las diferencias entre la educación primaria y la secundaria pueden ser elementos destacados a la hora de explicar la exclusión educativa de determinados alumnos. La transición de un nivel educativo a otro puede verse dificultada por diferentes factores referentes a la docencia, a la propia institución y al momento vital del alumnado”. Entre los factores relacionados con la docencia, se destacan: la fragmentación en la cantidad de áreas, cambios en la práctica pedagógica, cambios en la relación entre estudiantes y profesores, a causa del menor tiempo compartido entre los estudiantes y cada profesor, como en lo referente al propio proceso de aprendizaje, que pasa a ser menos acompañado y más autónomo. Entre los factores institucionales, a menudo los estudiantes deben adaptarse a nuevos centros, lejos de los docentes del nivel anterior con los que han compartido períodos muy largos de tiempo, y de sus compañeros. Así, la llegada a premedia suele comportar un proceso de anonimización³¹. Todo esto enmarcado en la transición a la adolescencia, que a menudo se vincula con una reafirmación personal en esta edad por oposición a la cultura escolar, con particular énfasis en los varones (UNICEF Comisión Española, 2017).

Estas situaciones también fueron manifestadas por los estudiantes panameños en el trabajo de campo, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

³⁰ Es la proporción de estudiantes que, al finalizar el año escolar, es promovida al grado siguiente, en relación con la inscripción inicial de ese grado en ese mismo año. Incluye a los aprobados, es decir, los que aprueban el año sin materias pendientes de aprobar y a los aplazados, los que pasan de grado, pero con materias sin acreditar.

³¹ El concepto se refiere a una pérdida de vinculación y reconocimiento de la propia identidad, que lleva a que los estudiantes sean percibidos como “anónimos” en el contexto social del nuevo nivel educativo.

Gráfico 3. Porcentaje de estudiantes que consideran verdadera cada afirmación, respecto a que sintieron cuando ingresaron a premedia.



Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo, encuesta a estudiantes de premedia y media.

Además, 1 de cada 3 estudiantes manifestó dificultades para lidiar con la cantidad de asignaturas que poseen; y la mitad afirmó que necesita ayuda con algún tema escolar actualmente. Matemática fue la asignatura con la que mayor dificultad manifestaron.

Existe consenso entre los funcionarios entrevistados acerca de que la transición entre primaria y premedia es un desafío. Asimismo, en el nivel intermedio de gestión del sistema educativo, los entrevistados reconocen dificultades en la supervisión escolar de la premedia. Si bien la supervisión escolar de básica supervisa hasta 9° grado, se reconoce que *“falta un poco de precisión normativa”* para que los profesores de premedia reconozcan como legítima la intervención del supervisor de básica. *“Algunos profesores participan de manera voluntaria, pero otros solo se rigen por la ley y a falta de normativa cuesta tener la colaboración de algunos profesores”*.

Entre las diversas problemáticas que intervienen en esta barrera, los entrevistados identifican la diversa formación en didáctica que han realizado los maestros y los profesores y la falta de capacitaciones que brinden una metodología común a los profesionales de ambos niveles. La consecuencia, en palabras de uno de los entrevistados, es un *“cambio en las reglas de juego”* para los estudiantes.

El SIACE ofrece una oportunidad única para monitorear y acompañar las trayectorias escolares de los estudiantes en la transición entre primaria y premedia. A través de dicho sistema sería posible aprender más sobre cómo están ocurriendo las transiciones ahora, en cuanto a la movilidad de los estudiantes entre escuelas, y el desplazamiento territorial que están realizando. Asimismo, permitiría la identificación de población en riesgo de exclusión en la transición, por

ejemplo: los estudiantes que cambian de centro o los que se trasladan de zonas rurales a zonas urbanas. Además, el seguimiento de la asistencia y las calificaciones en las diversas materias podría alimentar un sistema de alerta temprana robusto, con estrategias de intervención específicas ante cada situación³².

Inadecuado monitoreo e intervención sobre los procesos de exclusión

D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7
----	----	----	----	----	----	----

Subutilización de la información educativa disponible para el acompañamiento a las trayectorias educativas.

Para el cuidado y acompañamiento de las trayectorias educativas, tanto en la gestión cotidiana como en el diseño de políticas públicas de corto a largo plazo, es fundamental la toma de decisiones y la planificación en base a la información disponible.

Para que este proceso sea posible se debe avanzar en el camino crítico que conduce desde los datos a su transformación en conocimiento para la acción. *Datos, información, conocimiento*, son elementos clave del saber técnico para la decisión política:

- los *datos* ayudan a describir y cuantificar los componentes individuales de una situación. Se trata de conteos simples de elementos, por ejemplo: la cantidad de estudiantes con sobreedad o la cantidad de estudiantes reprobados. Los datos por si mismos no permiten describir o caracterizar los fenómenos o procesos.
- la *información* consiste en establecer procesamientos que resuman, integren y den valor a los datos. mediante la construcción de indicadores pertinentes y significativos; capaces de localizar, dimensionar, comparar y mostrar tendencias para caracterizar e interpretar una situación.
- el *conocimiento* requiere del análisis de la información existente, que debe ser interrogada desde un marco político y conceptual, poniendo en cuestión los supuestos previos con los que se cuenta. Este desafío guarda relación directa con el momento de la acción, cuando se decide actuar sobre las problemáticas detectadas.

Como resultado de este proceso se elaborarán nuevos interrogantes, que no podrán ser respondidos a partir de los datos existentes, y que requerirán de la captación de nuevos datos. Estableciendo un circuito que se retroalimenta en forma continua.

Pero para que todo ello pueda ocurrir es fundamental fortalecer e impulsar la mejora en cada una de las etapas: desde la captación de los datos, a su aprovechamiento y transformación en información, y posterior construcción de conocimiento.

En este sentido, desde las evidencias captadas en las entrevistas a funcionarios del MEDUCA y en la bibliografía nacional consultada se observa un diagnóstico común referido tanto a la

³²Al respecto, ver barrera “Inadecuado monitoreo e intervención sobre los procesos de exclusión”, que se presenta a continuación.

necesidad de reforzar el uso del Sistema para la Administración de Centros Educativos (SIACE), como a mejorar su desarrollo.

En la bibliografía nacional la necesidad de mejorar los sistemas de información se plantea en el informe nacional de PISA (MEDUCA y OCDE, 2019): “Con un sistema de gestión de la información educativa que rastrea sistemáticamente a los estudiantes desde el momento en que ingresan al sistema educativo hasta que se gradúan de institutos de educación terciaria, el Ministerio de Educación (MEDUCA) tendría acceso a datos que necesita para monitorear el progreso de programas para mejorar la experiencia de aprendizaje de todos los niños y jóvenes. Dado que la repetición de grado no ha sido efectiva para ayudar a los estudiantes con problemas, el Ministerio de Educación debe desarrollar y actualizar un sistema de información para identificar y supervisar a los estudiantes que son más vulnerables a repetición de grado y abandono escolar”. (MEDUCA y OCDE, 2019: 235)

También en línea con este análisis, en los documentos denominados Diagnóstico de la Educación Inicial en Panamá y Plan de acción de la Educación Inicial en Panamá se menciona la ausencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo a la población y se establecen como necesidades de política el avanzar hacia la identificación nominal de los niños y niñas entre 4 a 5 años para asegurar su atención en preescolar y el desarrollo de sistemas de monitoreo de asistencia y logro educativo en los servicios de educación preescolar. (MEDUCA y UNICEF, 2019)

Asimismo, entre las conclusiones del documento de evaluación de los programas de telebásica y premedia multigrado se establece que se observan serias limitaciones en la disponibilidad de sistemas de seguimiento y monitoreo y en sistemas de información relacionados a las trayectorias de los estudiantes. (MEDUCA, UNICEF, 2016)

Ante estas necesidades y diagnósticos se entiende que la herramienta hoy disponible para fortalecer su uso y desarrollo es el SIACE, en pos de avanzar hacia el acompañamiento de las trayectorias. En este sentido, la propuesta consiste en el diseño de un sistema de alerta temprana como un módulo específico que se incorpore al desarrollo actual.

Los sistemas de alerta temprana son herramientas fundamentales para detectar estudiantes en riesgo de exclusión. Una lectura temprana de estas señales permite detectar el riesgo antes de que suceda la desvinculación (componente de detección), y –por lo tanto– facilita la puesta en marcha de acciones y estrategias de remediación oportunas (componente de intervención), de modo de evitar nuevos procesos de exclusión. (Arias Ortiz, et. al., 2021)

Un eventual sistema de alerta temprana podría trabajar en base a la combinación de los indicadores disponibles en el SIACE. En primer lugar, los resultados del Estudio de Perfiles dejan evidencia de la relevancia del indicador de sobreedad para dar cuenta del riesgo de exclusión. Este indicador se calcula fácilmente y con robustez a partir del SIACE; asimismo se pueden identificar situaciones previas, como las calificaciones escolares. Este dato junto con el de asistencia a la escuela, son datos básicos y de rutina dentro de las escuelas; ambos demostraron tener el mayor poder predictivo de la probabilidad de que un estudiante permanezca y progrese en la escuela hasta finalizarla: la asistencia escolar y las calificaciones. Agregar otra información sobre los estudiantes sólo incrementa marginalmente el poder predictivo. (Allensworth, et.al, 2014).

En este sentido, el país ha avanzado en la consolidación del SIACE para la producción de boletines y al registro de calificaciones y asistencias. Por lo tanto, se propone profundizar este proceso, orientando los desarrollos para que progresivamente puedan resolver diversas necesidades de información, vinculadas tanto a la gestión como al planeamiento educativo. La demanda de información desde los diferentes niveles de gestión tiene gran peso a la hora de promover un uso mayor y responsable del Sistema.

Ante ello, es importante también fortalecer cuadros técnicos con capacidades de análisis de la información y de incorporar esta última a la toma de decisiones; para de esta manera robustecer los procesos de planificación y seguimiento, tanto a nivel de las regionales como de las oficinas centrales.

Propuestas para poblaciones rurales e indígenas descontextualizadas

D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7
----	----	----	----	----	----	----

La educación en áreas rurales

La dispersión demográfica en las zonas rurales indujo a configuraciones institucionales para las escuelas que no son acompañadas por adecuaciones en el modelo pedagógico. Los docentes en zonas rurales deben organizar la enseñanza con el mismo programa que escuelas con grados independientes, y abordar temas ajenos a la realidad de los estudiantes con metodologías poco eficaces.

En las áreas rurales, las barreras también afectan el acceso y la continuidad de los estudios. El acceso está condicionado por la presencia de oferta concreta de servicios educativos en las proximidades de cada comunidad, aspecto abordado en el apartado “Oferta educativa escasa” de este documento. La continuidad está condicionada por la calidad de esos servicios. Como se verá a continuación, hay una relación entre ambos términos ya que en algunos casos la resolución de la necesidad consiste en ofertas de baja calidad que no brindan los aprendizajes esperados.

La sanción de la Ley de Educación en 1995 amplió la educación obligatoria hasta el 9° grado, y generó una etapa -la premedia- como parte de la EBG. Esto enfrentó al sistema educativo con dos grandes retos: cómo ampliar la oferta para que todos los adolescentes pudieran acceder a este tramo ahora obligatorio, y cómo crear esta nueva etapa que debía ser diferente de los tres primeros años de la anterior escuela secundaria -tema abordado con mayor detalle en este mismo documento-³³.

La ampliación de la cobertura para garantizar la obligatoriedad pasó a ser un enorme desafío en las áreas rurales. Como respuesta, y tomando experiencias de otros países de la región, se pusieron en marcha con asistencia financiera internacional dos programas para premedia: el

³³ Ver apartado “Insuficiente apoyo a los estudiantes en la transición entre primaria y premedia y entre premedia y media”.

multigrado y la telebásica. Actualmente, ambos programas tienen años de experiencia y han sido objeto de estudios que aportan valiosa información.

El multigrado como estrategia organizacional, sin alcanzar una propuesta pedagógica específica

La dispersión demográfica genera dificultades para la expansión de la escuela regular. En los casos que no se llega a cierto número de estudiantes, se asume el multigrado como formato organizacional que ubica en un aula a estudiantes de varios grados a cargo de un mismo docente. Este formato permitió que la escuela primaria tuviera la alta cobertura que muestran las estadísticas. En los otros tramos no se implementó hasta que la extensión de la obligatoriedad impuso al estado el compromiso de generar ofertas de premedia en todo el territorio. Así se puso en marcha una experiencia en pleno desarrollo.

La extensión del multigrado ha sido importante para generar una oferta escolar próxima a los hogares de los estudiantes, y su instrumentación evidencia debilidades que deben ser superadas para mejorar la calidad. Al respecto cabe señalar: (i) la baja cantidad de estudiantes hace que se designen muy pocos docentes por escuela -en muchos casos sólo uno- que debe abordar todas las asignaturas aunque su formación sea únicamente sobre una de ellas; (ii) la fragmentación del programa por asignatura y grado obligan al docente a diversificar la planificación; (iii) el formato multigrado amplifica esas dificultades al obligar al docente trabajar sobre temas que domina escasamente con diferentes temas al mismo momento en un mismo espacio.

Este escenario no permite abrigar altas expectativas en los procesos de enseñanza y aprendizaje que requieren el desarrollo de las competencias y los contenidos curriculares. Hay un claro desfase entre el desafío de trabajar con diferentes edades y grados, y el modelo pedagógico que obliga a diferenciar contenidos por asignatura y grados.

Debe considerarse que el formato multigrado es una variable determinada por la dispersión demográfica, lo cual es un dato de la realidad externa al sistema educativo, que éste debe asumir para garantizar la escolaridad. En cambio, la organización curricular es una variable propia del sistema educativo, que decide qué, cuándo y cómo enseñar. Es decir, es una variable que podría ser adaptada a los contextos y circunstancias para generar condiciones adecuadas a los educandos, tal como han hecho varios países de la región. Las escuelas rurales parecen estar atrapadas por un rígido mandato curricular y normativo que suma tensiones y dificulta la tarea docente. El trabajo de campo recogió que el 54% de los docentes encuestados creen que “se debe enseñar igual y las mismas cosas en unigrado y en multigrado”, el resto se reparte: 23% rechaza esa afirmación y el 23% restante no manifestó opinión.

Al seguir la lista de contenidos de cada grado tal como se presenta en los programas, el docente debe trabajar en un mismo tiempo y lugar varios temas diferentes. La pizarra se fracciona en varias partes, una para cada grado, y se saltará de tema en tema, de lengua a matemática, de historia a ciencias naturales, etc. Esto dificulta la atención de los estudiantes y genera estrés en los propios docentes.

La evaluación encargada por UNICEF-MEDUCA en 2016³⁴ arroja muy rica información sobre el multigrado en premedia. “Si bien colabora en resolver el acceso, los resultados de las pruebas nacionales evidencian serios problemas en la calidad de los aprendizajes. Las pruebas midieron las destrezas y habilidades en las capacidades de aplicación, análisis, síntesis, comprensión, composición y solución de problemas en las asignaturas de español y matemáticas. Los resultados indicaron graves deficiencias en todas las habilidades y destrezas medidas en las pruebas, especialmente en aquellas de sintetizar y resolver problemas. El porcentaje de respuestas correctas fue inferior al 50% en casi todos los grados. Esta situación junto con las tasas de repitencia y deserción, revelan problemas de eficiencia interna y calidad de la educación”.

En el análisis de factores señala que el programa de multigrado prevé que un docente atiende los estudiantes de hasta los tres grados de premedia, y recoge ciertos puntos planteados por los actores directos:

- directivos y supervisores identifican como el principal problema la falta de materiales didácticos e infraestructuras inadecuadas. Consideran que se requiere la actualización de las guías metodológicas, y capacitación a los instructores en la metodología.
- la mayoría de los instructores de multigrado encuestados informan que las guías por materias del currículo para los estudiantes, además de ser insuficientes requieren urgente contextualización y adecuación, tanto en contenido como en tecnología.
- el 60% de los estudiantes de multigrado entienden que no se ajusta a las necesidades actuales de la educación.
- los instructores de multigrado rescatan como positivo que se utilice el mismo plan de estudios establecido para la educación regular, pero por otro lado destacan el valor de las estrategias de pedagogía activa que se proponen y que tienen la adecuación curricular como principio fundamental.

Los docentes en zonas rurales

Ese informe también expone ciertas restricciones en la asignación de plantas docentes. Es llamativo que en las zonas de menor concentración poblacional las secciones de multimedia tengan más estudiantes (21.5) que en las demás, poniendo a los docentes en situaciones de alta demanda, intensificada por la necesidad de ocuparse de asignaturas para las cuales carecen de formación. Le siguen las escuelas telebásicas indígenas (19.5) y las escuelas regulares urbanas (19.4). Las escuelas de modalidad telebásica urbanas son las que muestran la menor cantidad de estudiantes por docente (12). Las escuelas de premedia multigrado de las áreas indígenas presentan mayor ratio de estudiantes por profesor.

En cuanto a la formación de los docentes, este estudio observa las brechas en la formación de premedia multigrado respecto de sus colegas de premedia regular. Por caso, mientras en las escuelas regulares el 95% de los instructores tienen título de docente y el 3.8% tienen otro título universitario, en las multigrado son el 23% y el 76% respectivamente. La mayoría de los docentes

³⁴ D. Martín. Evaluación de los Programas de Premedia Multigrado y Telebásica en Panamá. UNICEF 2016

de multigrado están especializados en geografía o historia (24.1%) y español (14.3%) y sólo un 5% de ellos en matemáticas y biología -en esa encuesta no se encontró ningún instructor con especialidad en física o química-. Es de recordar que, en muchos casos, ese docente está a cargo de todas las áreas curriculares. A su vez, la mitad de los instructores vocacionales de multigrado tienen menos de 5 años de antigüedad, sólo un 27.4% cuenta con más de 10 años. (op. cit.)

Según esta investigación, este perfil de los docentes está vinculado con las condiciones laborales: los docentes de premedia regular tienen mejores condiciones en términos de estabilidad, nivel salarial, beneficios y prestaciones, capacitaciones, que los instructores vocacionales de multigrado y telebásica.

En relación con la pertinencia acerca de la adaptación al contexto, “la mayoría de los instructores multigrado considera que tanto los textos como las guías y otros materiales didácticos, requieren urgente contextualización y adecuación tanto en contenido como en tecnología”. A su vez, “en el trabajo de campo se evidenció que en algunas escuelas multigrado y telebásica, los estudiantes están recibiendo los mismos textos de la premedia regular y los instructores están impartiendo las clases siguiendo estos materiales, ya que las guías específicas de estos programas hace bastante tiempo que no son distribuidas”. Los instructores también destacaron la necesidad de “fortalecer las áreas de comprensión lectora y manejo de operaciones básicas de matemáticas, aspectos que son de arrastre desde la primaria y que implican un esfuerzo adicional para nivelar los estudiantes”. (op. cit.)

El documento también refiere que “el **modelo de aprendizaje de las escuelas multigrado** se basa en la metodología ENEA (Escuela Nueva, Escuela Activa), la cual impulsa el aprendizaje constructivista con el propósito de promover el crecimiento personal del alumno, con un Currículo relevante, relacionado con la vida diaria del estudiante, calendario y sistemas de evaluación y promoción flexibles”. Estas definiciones del modelo ENEA no se compadecen con la implementación de los programas tal como están formulados para las escuelas regulares, sin adecuaciones al entorno y actividades cotidianas, y las normativas de funcionamiento y régimen académico también es el mismo que el de la educación regular.

La escuela multigrado de primaria también tiene mayores requerimientos que afectan la tarea pedagógica. La organización escolar obliga a los docentes a desdoblarse para desarrollar su tarea de maestro y -al mismo tiempo- la responsabilidad administrativa de director. Ello afecta tiempo de clases, frecuentemente deben viajar a las oficinas regionales por documentación y diversos trámites.

En cuanto a la Telebásica, el estudio enumera una serie de factores considerados positivos por los instructores: las guías son muy estructuradas, tiene objetivo y metas claras para los estudiantes, utiliza las tecnologías de la información y de la comunicación, promueve el empoderamiento de los estudiantes para el diálogo, la buena comunicación y el despertar por temas científicos aplicados a la cotidianidad en sus comunidades. Es de destacar que la telebásica adopta un plan de estudios único en el país ya que las ciencias se dan por áreas (física, química y biología), la metodología de enseñanza incluye el desarrollo de proyectos y la evaluación incluye diferentes formas de demostración de lo aprendido.

Entre los factores negativos, los instructores señalan que los estudiantes traen grandes deficiencias desde la primaria en el manejo de las operaciones básicas, lectura, escritura,

comprensión lectora y ortografía que afectan el desempeño en los aprendizajes; la falta de material educativo y equipamiento (TV, DVD, videos) o el deterioro por el paso del tiempo.

Áreas rurales indígenas

En estas áreas los procesos de exclusión tienen mayor intensidad. Las limitaciones de gestión pedagógica se expresan más intensamente porque operan sobre estudiantes de familias con menores recursos simbólicos y materiales que los sostengan. La descontextualización curricular y las debilidades didácticas dificultan los aprendizajes.

Como ya se ha expuesto, las áreas rural e indígena registran valores particularmente graves de indicadores clave vinculados a la exclusión. Siete de cada 10 reprobados de primaria concurren a escuelas en esas áreas, y en los primeros grados, el porcentaje en rural duplica a urbano, y el de indígena triplica a rural.³⁵ A su vez, el pasaje de 6° a 7° registra una pérdida de 6.000 estudiantes cada año.

Estos datos ponen de relieve ciertos aspectos de la gestión pedagógica que afectan a ambas áreas: descontextualización curricular, debilidad en las metodologías de enseñanza, formación docente centrada en la escuela “común” -urbana-; insuficiente oferta de preescolar y premedia; cuestiones de funcionamiento institucional, ausentismo y alta rotación de docentes. Se exponen a continuación los principales hallazgos vinculados con la gestión pedagógica e institucional en el contexto propio de estas áreas.

El contexto sociodemográfico

Varios estudios registran procesos demográficos y sociales muy intensos en Panamá. En un período de 65 años, la población panameña se cuadruplicó para llegar a 3,93 millones de habitantes en 2010. Si bien la población que vive en zonas rurales disminuyó en términos relativos, en valores absolutos creció -menos que la urbana- y sigue teniendo un porcentaje significativo: 1 de cada 3 panameños vive en ese ámbito, con mayor incidencia -40%- en los tramos de edad escolar. A su vez, las condiciones de pobreza también muestran una evolución positiva, pero con peores indicadores para la ruralidad. Las diferencias entre las tasas de pobreza y pobreza extrema entre áreas urbanas y rurales persisten: en 2018 eran de 24 y 16 puntos porcentuales respectivamente³⁶.

El 76% de la población indígena vive en áreas rurales (Pittí, et.al. ,2021). Es decir, más allá de las clasificaciones de áreas del sistema educativo, en las escuelas donde acuden esas comunidades el hecho educativo está inmerso en un contexto influido por la vida rural y la cultura originaria. Ello implica un desafío enorme para los equipos docentes, y hace más importante aún la necesidad de propuestas flexibles que permitan adaptar los programas, metodologías y pautas de organización institucional a las características de la realidad.

Estos comportamientos ocurren en poblaciones históricamente marginadas de oportunidades económicas, sociales y culturales, lo cual pone a los estudiantes en extrema dependencia de lo

³⁵ Ver documento Dimensiones de la Exclusión Educativa, que forma parte de esta Serie.

que la escuela pueda ofrecerles. Las redes familiares y comunitarias, aptas para otras necesidades, suelen carecer de los recursos materiales y -especialmente- simbólicos necesarios para apoyar las trayectorias escolares. Es necesario revisar esta relación entre escuela y contexto para que la educación no sea un factor de reproducción de las inequidades sociales.

La educación en las áreas indígenas

Los pueblos indígenas sufren las mayores barreras para las trayectorias educativas. La alfabetización en un escenario de diversidad de lenguas en permanente evolución requiere claridad metodológica y estrategias de largo plazo. La interculturalidad genera mayores exigencias. Representaciones negativas sobre el compromiso de las familias con la educación.

La educación de los pueblos indígenas es uno de los retos de mayor magnitud técnica y política porque implica un cambio muy profundo sobre el modelo pedagógico fundacional. En todos los países de la región la escuela fue creada en un tiempo histórico de sometimiento y negación de las culturas originarias. Se trataba de erradicar las lenguas y valores ancestrales con un modelo pedagógico homogeneizante, basado en el modo de vida y la visión del mundo de los sectores medios y altos, que tienden a un idioma europeo como lengua de uso y a patrones culturales de corte occidental como referentes. Se consolidó así, durante décadas, un modelo pedagógico rígido, con sus programas de estudio, prácticas de enseñanza y organización institucional organizados a espaldas de las comunidades.

Recién en las últimas décadas se revisó ese objetivo de sometimiento, y se asumió el respeto por la cultura originaria como derecho humano inalienable. Es un paso indispensable para salir de ese modelo, pero no es suficiente ya que ese mandato fundacional tiene raíces muy profundas en las representaciones y modos de hacer del sistema. No alcanza entonces con formular los principios generales, es necesario dotar de propuestas y desarrollos técnicos que den cuerpo al nuevo modelo pedagógico, y un sostenido proceso de apoyo a los docentes y comunidades para que pueda reemplazar al viejo modelo negador.

Esta caracterización histórica es importante para comprender las barreras que actualmente persisten en las escuelas y sufren los estudiantes indígenas, de Panamá y de la región toda. Luis Enrique López, en el informe encargado por UNESCO *-La Cuestión de la Interculturalidad y la Educación Latinoamericana* (López, 2021) - ya advirtió sobre “la incapacidad de los sistemas educativos para tomar en cuenta las experiencias, saberes y conocimientos de los educandos a los que atienden, pese al discurso generalizado de las necesidades básicas de aprendizaje y a la asunción, a menudo acrítica, de perspectivas pedagógicas constructivistas”.

Agrega López que “El origen lingüístico primero, y antropológico después, que caracteriza a la EIB, es en parte resultado de la ausencia casi absoluta de pedagogos preocupados por la educación de la población indígena. No es raro, por ello, que el énfasis haya estado puesto en los aspectos lingüísticos y culturales, sin que la reflexión pedagógica mereciera suficiente atención” (op.cit.). Desde esta visión identifica algunos de los puntos que limitan los avances:

- el énfasis puesto en la elaboración teórico-conceptual, en desmedro de la proposición estratégico-metodológica;

- el escaso aprovechamiento de los espacios institucionales que abren ámbitos para la reinscripción de las culturas locales y la relación con las comunidades;
- la mayor atención prestada al plano de los contenidos curriculares, antes que a la interacción en el aula y al trabajo cotidiano de maestros y educandos;
- las consecuentes dificultades para operativizar la teoría y para buscar nexos con otras perspectivas.

La alfabetización en contexto de diversidad lingüística

Esa debilidad se hace más notable porque la alfabetización en este contexto es uno de los retos de mayor complejidad técnica, que requiere de desarrollos apropiados para las particulares características de lenguas diferentes, en un escenario muy heterogéneo y en permanente evolución. En las comarcas actualmente coexisten las diferentes lenguas indígenas y el español, ambas con variantes locales. Hay lugares en los que “se sigue hablando” en la lengua indígena, pero en otros ya el español tiene un uso cotidiano y se nota un retroceso de la lengua materna (por ejemplo Kuna Yala). La penetración de los medios de comunicación, y la gradual incorporación de los pueblos indígenas a las actividades ciudadanas y económicas del país tienen un impacto importante en la vida cotidiana. De acuerdo a la información recogida en la entrevista con el equipo EIB del MEDUCA, “hay evidencias de que en ciertas comunidades se tiende a perder el uso de la lengua indígena; de allí el esfuerzo que se está haciendo para implementar EIB en 377 escuelas”.

Existe voluntad política para dar respuestas apropiadas a ese escenario tan desafiante. Sin embargo, las propias condiciones estructurales y la cultura del sistema educativo lo dificultan. En el documento Educación y Ruralidad (Loizillon, 2020) se señalan una serie de aspectos claves para entender la realidad educativa en las comunidades indígenas en Panamá:

- Muchos maestros no dominan la lengua indígena, tienen poca valoración por su cultura y no permiten que los estudiantes hablen en lenguas indígenas;
- Ausencia de currículos y materiales de aprendizaje bilingües adaptados en lenguas indígenas;
- La educación intercultural y bilingüe solo es abordada en grados inferiores;
- Falta de formación docente para las aulas bilingües;
- Falta de motivación docente (acompañada de altas tasas de absentismo) en territorios indígenas y comarcas (Mesa Nacional de Desarrollo, 2013).

El referido estudio expone que la falta de docentes que dominen la lengua materna de los estudiantes crea una doble penalización en tanto conduce a malos resultados de aprendizaje y una depreciación del idioma y la cultura. En particular, una transición inadecuada entre la lengua materna y el español puede reducir las oportunidades de aprendizaje para los niños indígenas. Los bajísimos puntajes en las evaluaciones nacionales de español y matemáticas (Pruebas CRECER) en las tres comarcas subrayan el desafío educativo en estas áreas (Sánchez-Restrepo, 2019). Finalmente destaca que la implementación de la EIB es un desafío estructural, en particular debido a la tradición oral de las lenguas indígenas en Panamá. Cada grupo indígena requeriría el desarrollo y diseño de un nuevo plan de estudios para cada lengua indígena (...) y,

en algunos casos, incluso desarrollar estudios lingüísticos para explorar planes de estudio de base oral. (Loizillon, 2020)

Es en ese marco tan complejo que los docentes deben avanzar con programas de estudio diseñados en y para los contextos urbanos, y los alumnos estudiar las diferentes asignaturas con libros escritos en español. El equipo EIB del MEDUCA ha elaborado una serie de orientaciones para atender esta necesidad, partiendo del principio de “alfabetizar en la lengua que el niño domina, para luego propiciar un proceso de transferencia de los principios alfabéticos a la segunda lengua”. Esto supone ponderar el dominio de cada lengua que tengan los estudiantes para luego programar la enseñanza desde ese punto de partida. En el caso que sea el español la lengua de uso cotidiano, se podrá transitar el proceso de alfabetización en esa lengua, reforzando la oralidad para enriquecer el vocabulario y acercar el uso a lo normado que se habrá de encontrar en los textos y habrá que respetar al escribir.

En el caso de las comunidades que solo hablan las lenguas originarias, el reto técnico es mayúsculo: enseñar a leer y escribir en una lengua que como objeto cultural es hasta ahora sólo oral. Esto genera dos grandes dificultades. Una es la falta de acuerdos sobre las formas -toda lengua escrita implica una suma de convenciones gramaticales con suficiente consenso en la comunidad-. Según se ha informado, sólo en algunos casos se ha avanzado en la estandarización de la lengua con aceptación de las comunidades. La otra dificultad es la falta de uso práctico de la lengua escrita en las actividades cotidianas. Una alfabetización requiere que su uso no se reduzca a la escuela, debe haber situaciones comunicacionales de la vida real.

Estos aspectos hacen que el proceso esté en un momento histórico cultural muy delicado: es la intervención del Estado que propicia un cambio sustancial en el modelo lingüístico -pasar de la oralidad a la escritura-. Más allá de las consideraciones antropológicas -que no corresponden a este estudio-, desde la perspectiva pedagógica es necesario señalar que se trata de un esfuerzo de enorme complejidad que se coloca justo en el momento que cada niño enfrenta su mayor desafío cognitivo. Parece ser necesario estudiar detenidamente aspectos tales como si son los primeros grados los indicados para abordar la escritura en lengua no escrita, y analizar diversas alternativas que contribuyan con la valoración de las lenguas originarias, sin depositar en la escuela el peso principal del rescate cultural.

Asimismo, la no asistencia a preprimaria opera negativamente en el proceso de adquisición de ambas lenguas de manera natural, con los cantos, los juegos y la conversación cotidiana. Por eso, en los lugares en donde no hay oferta de preescolar, se implementa el programa CEFACEI (Centros Familiares y Comunitarios De Educación Inicial) que cubre la atención a esa población. Como es sostenido con la participación de las madres de la comunidad, opera como espacio de difusión de la lengua materna, ya sea esta indígena o español.

La enseñanza y la diversidad cultural

Las diferencias de cosmovisión y desacoples entre las pautas ancestrales y los comportamientos requeridos en la escuela constituyen otro campo que merece ser estudiado en profundidad. Las escuelas EIB tienen un doble mandato: el de brindar la formación general común para todo ciudadano y el específico. Así, el Modelo EIB de manera conceptual identifica que el Sistema

educativo indígena debe asumir enfoques propios³⁷ -articulando valores y principios que implican adecuaciones curriculares, más allá de la lengua. En la práctica, eso se concreta en agregar al currículo oficial asignaturas como identidad espiritual o matemática indígena. A título de ejemplo, a la matemática del programa se agregan los diferentes procedimientos de conteo -más de 36- según la forma de los objetos que tiene el pueblo Kuna.³⁸ Todo ello agrega complicaciones a los procesos de aprendizaje, poniendo de manifiesto la necesidad de desarrollar estrategias metodológicas adecuadas y adecuar los programas de estudio para darles el tiempo necesario. Del mismo modo, el calendario escolar, los horarios y otros puntos del régimen académico oficial para las escuelas regulares pueden ser poco funcionales para estas comunidades, agregando dificultades a los estudiantes y docentes.

Otro factor -no menor- son las representaciones sobre las capacidades de los estudiantes indígenas y sobre el compromiso e interés de sus familias con la educación. Se suele creer que los deficientes aprendizajes son producto de problemas cognitivos o falta de voluntad, sin revisar las formas de enseñanza. Frases como “*Son chicos más lentos que lo normal*” y “*la familia no se preocupa ni se compromete con lo que hace la escuela*” son escuchadas al indagar sobre las causas de los resultados de las evaluaciones o los indicadores de aprobación anteriormente expuestos. En tanto no se revisen el qué y cómo enseñar, los malos resultados seguirán fortaleciendo esas representaciones, consolidando el efecto Pigmalión ya descrito en el presente documento. (Rosenthal y Jacobson, 1968)

Las escuelas a las que asiste la población indígena sufren la tensión entre cantidad de contenidos programáticos y calidad de los aprendizajes. Los efectos no deseados de la implementación rígida de los programas, ya abordado en este estudio en general, se agravan en las escuelas indígenas por dos factores: (i) muchos de los materiales y textos plantean situaciones muy lejanas a la realidad del contexto, y (ii) la necesidad de agregar contenidos de la propia cultura. El principio básico de currículo único para todas las escuelas se interpreta como el mismo programa para todos. El currículo se reduce a la lista de contenidos ordenados tal como figura en las planillas, sin posibilidad de reordenamiento y contextualización. Esta organización de la enseñanza afecta más aun a las escuelas indígenas con formato multigrado que se analiza en la siguiente sección. Esta forma de implementar el programa deja de lado lo que el propio enfoque curricular y los Derechos Fundamentales de Aprendizaje plantean: la unidad está dada por las competencias a desarrollar, no por la lista de contenidos de cada grado.

Escaso arraigo de los docentes en zonas comarcales

Otro de los factores recurrentes en los estudios publicados, las entrevistas y el trabajo de campo es el escaso arraigo de los docentes en las comunidades, que influye en mayor ausentismo, y en escasa integración a la vida social y cultural. El equipo de EIB está trabajando con el área de administración en la codificación de las escuelas EIB aun fuera de las comarcas, para tratar de garantizar que cuando se realizan concursos, quienes apliquen no sean los docentes latinos porque “es usual que los docentes usen los cargos en estas escuelas como *trampolín* para conseguir la permanencia, teniendo siempre una sensación de desarraigo y expectativa por

³⁷ Modelo pedagógico EIB, página 19 incisos a - f

³⁸ Entrevistas a equipo EIB

marcharse cuanto antes”. Aun así, suele haber problemas para conseguir docentes en áreas remotas y puede quedar cargos sin cubrir durante largo tiempo. Por su lado, los docentes manifiestan que “la convivencia en la comunidad es muy difícil, los salarios son bajos y no alcanzan para costear viviendas cerca de los centros educativos”. (MEDUCA, UNICEF, 2016)

En síntesis, la educación en las Comarcas tiene los retos más serios de todo el sistema educativo, a los que debe enfrentar con fuertes limitaciones de recursos pedagógicos, escasa formación específica de los perfiles docentes y una carga negativa de valoraciones sobre las capacidades de los estudiantes y compromisos de sus familias.

Oportunidades educativas débiles para la población con discapacidad



El acceso a la escuela y el acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes con discapacidad presentan significativas limitaciones. Como se señala en el documento Las dimensiones de la exclusión en Panamá, aproximadamente el 2,3% de la población de 4 a 20 años de edad presenta algún tipo de discapacidad, porcentaje que representa a cerca de 26 mil NNA. Los datos disponibles indican que desde edades tempranas la población asiste con dos o más años de sobreedad, y se profundiza en el tramo de 12 a 14 años. La desescolarización se incrementa en los grupos de edad superiores y entre los 15 y los 17 años, 1 de cada 4 adolescentes con discapacidad no asiste a la escuela.

La normativa nacional referida a la Educación Especial, mediante el DE 01/2000, promueve la integración de los niños y niñas con discapacidad en centros de Educación Regular. Sin embargo, la información disponible parece indicar que son escasos los apoyos específicos recibidos para atender a estos estudiantes.

En un estudio realizado a partir de ensayos y entrevistas a más de 200 escuelas donde se les preguntaba sobre su definición de excelencia educativa y qué los hacía excelentes, el 31% de las escuelas mencionan la inclusión, en su gran mayoría la falta de inclusión como barrera a la excelencia (25%). Incluimos dentro de esta categoría la inclusión social (servir a estudiantes en riesgo social) y la inclusión de estudiantes con necesidades educativas especiales. De ambas categorías, la segunda es muchísimo más preponderante en las citas encontradas. (De León, 2017)

En las entrevistas a funcionarios del MEDUCA, se mencionó en forma recurrente las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de docentes que acompañen la integración y la responsabilidad que recae en los docentes de aula para atender a los niños y niñas con discapacidad:

Las tareas de adecuación curricular recaen en los docentes de aula, que no tienen formación específica para hacer las adaptaciones para los distintos perfiles de estudiantes con discapacidad.

Pocos son los centros en los que contamos con un docente de aula especial. Pero los docentes regulares atienden a los niños con discapacidad también y le hacen a adecuación a los contenidos programáticos a los niños con discapacidad.

“Hay regiones de nuestro país, que tienen muchas escuelas multigrado unidocentes que tienen que atender a niños con NEE. Me preocupa cuando en una capacitación me dicen hay que aprender a leer y escribir, matemática, ciencias, ¿y dónde está la partecita de la capacitación que me dice a mi como tratar a ese niño que tiene NEE? Desde que se creó la inclusión en el aula debe haber un espacio en cada capacitación que me diga dependiendo el tema que estoy tratando, como actuar si se presenta una dificultad de este tipo.

Las evidencias recogidas en el trabajo de campo brindaron indicios similares: dos tercios de los directivos encuestados de primaria, afirmó que hay estudiantes con discapacidad diagnosticada en su centro. Sin embargo, en el 40% de esas escuelas, los estudiantes no cuentan con maestros de apoyo.

En las zonas rurales y comarcales, estas dificultades parecen agravarse. En palabras de un funcionario del MEDUCA:

En las áreas de difícil acceso los especialistas son asignados y van cada cierto tiempo, no están permanente. Si se detecta un caso se hace una alianza y se atiende a los chicos en conjunto con el MIDES.

De acuerdo a los datos publicados en Situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en Panamá (UNICEF, 2019), la exclusión educativa de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad se agrava en las áreas rurales y en especial, en los sectores indígenas, donde menos estudiantes con discapacidad asisten a la escuela y sólo un mínimo porcentaje finaliza sus estudios. En este sentido, De Jiménez analiza la atención de los NNA con necesidades educativas especiales en la comarca Ngäbe Buglé. La autora concluye que “los docentes no aplican el programa de educación inclusiva en el aula por desconocimiento de la metodología; no se da seguimiento a las escuelas donde se aplica y no se están cumpliendo los objetivos de la educación inclusiva, a pesar de que existen suficientes formulaciones normativas y de política pública que norman la materia. A su vez, establece que, en los estudios encontrados en la revisión de literatura, no hay registro de la forma cómo se integra la atención de NEE en contextos indígenas, de cara a las formulaciones de la política pública y normativa al respecto, a propósito de la realidad de Panamá”. (De Jiménez, 2018)

Junto a la escasez de docentes de apoyo y de oportunidades educativas para la población con discapacidad, la información disponible parece alertar acerca de cierta tendencia a diagnosticar como discapacidad mental a los estudiantes que presentan dificultades de aprendizaje. Según lo declarado en el Censo Nacional de Población se reporta una mayor proporción de NNA con retraso mental que en las personas mayores, sobre todo con edades de 5 a 19 años (22 casos por cada mil niños y jóvenes de este grupo de edad). Respecto a los estudiantes con discapacidad mental en este tramo de edad, en el Informe Situación de las Personas con Discapacidad en Panamá se menciona que “tiene(n) un bajo rendimiento escolar, problemas de adaptación y

comportamiento, y retraso en el desarrollo mental y social, que los círculos más cercanos asocian con la transición de la niñez a la adolescencia, cuando bien podría resultar de un retraso mental, que tiene su capacidad intelectual inferior a la normal. Es una condición que se diagnostica dependiendo de la severidad del trastorno (a mayor severidad mayor prontitud en el diagnóstico) sin embargo, se reconoce más durante la edad escolar del individuo, cuando las dificultades de aprendizaje se hacen más evidentes. Incluso es frecuente considerar por primera vez un retraso mental como parte de un bajo rendimiento escolar.” (MEF, s.f.) La descripción de los estudiantes con discapacidad en este caso parece dar cuenta del uso de categorías conceptuales alejadas de una mirada que promueva el cuidado de sus trayectorias y de la generación de oportunidades educativas.

La normativa para la población con discapacidad deja margen a la arbitrariedad a la hora de garantizar oportunidades educativas equitativas respecto al resto de los NNA. En el artículo 20 del DE 1/2000 se establece que el alumno con Necesidades Educativas Especiales *permanecerá* más de un año en determinado grado cuando se considere que esta acción favorece su desarrollo integral, su nivel de adaptación e integración social, así como su potencial de aprendizaje. En esta decisión participarán el maestro regular, equipo multidisciplinar, el Director del Centro Escolar y los padres del alumno.

A su vez, las estrategias de apoyo a los estudiantes con discapacidad hablan de la adecuación del currículo a cada estudiante y de promover la permanencia y promoción. No obstante, se habla de “dominio de los esenciales del currículo” para promover el grado, pero no se establecen mayores precisiones respecto a que se entiende por “esenciales” (DE 1/2000).

Por último, se destaca que el fortalecimiento del acceso y de las condiciones de escolarización de los niños y niñas con discapacidad se formulan en el Plan Estratégico de Gobierno 2020-24 y en el Compromiso Nacional por la Educación. Donde se establece, entre otras, la necesidad de construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas que tengan en cuenta las cuestiones de género y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces; y la necesidad de que los docentes que atienden estudiantes con discapacidad cuenten con formación específica, y el aumentar la cantidad de docentes de apoyo.

Normativa poco conocida, confusa o inadecuada



El desconocimiento o la falta de claridad en la reglamentación sustenta la aplicación de criterios dispares y en ocasiones inadecuados, aumentando la desigualdad y los riesgos de exclusión.

Hay principalmente dos normativas poco claras, que pueden representar una barrera para la escolarización. Éstas se presentan a continuación. Por último, se menciona una normativa que plantea una rigidez sobre los itinerarios escolares de los estudiantes que adquieren la mayoría de edad y aún permanecen en el Subsistema Regular.

a) Edad de ingreso a primer grado

La normativa que establece la edad con que deben ingresar los niños y niñas a Kinder y Prekinder habla de edad cumplida al “inicio del año escolar” pero no se define qué se entiende por año escolar y no se menciona la edad de ingreso a primer grado (DE 1134/2010). Asimismo, se destaca que Kinder y Prekinder no tienen asistencia universal. Esta debilidad se traduce en que en los centros y entre los propios funcionarios del MEDUCA convivan diversos criterios a la hora de especificar la edad de ingreso a la escuela.

En las entrevistas a los funcionarios del MEDUCA se mencionan estas cuestiones:

La edad de ingreso a la primaria ha sido un “dolor de cabeza”. Porque la norma dice que tienen que tener los 6 años cumplidos al inicio del año escolar. Pero esa fecha cambia todos los años” “antes había una norma que ponía una fecha clara: el 1º de abril. Esto implica que luego haya estudiantes que lleguen con sobriedad a la media y que no los quieran atender porque se pasaron de la edad.

La edad de ingreso según normativa es por inicio del año escolar. Hasta el 12 de marzo debe tener la edad cumplida. La edad se determina por una tabla. Los docentes tienen esa tabla disponible y la utilizan. Según el reglamento se establece que el niño tiene años y meses para entrar.

Los niños tienen que tener cumplidos los 4 ó 5 años al inicio del año escolar. Si bien se estipuló una fecha, no está normado, pero los lineamientos de la dirección toman esa fecha (22 de marzo) como única y taxativa.

Respecto al inicio del año escolar, se toma alrededor de 15 días antes y 15 días después del primer día de clases. Esto está establecido en el Decreto 825, que establece periodo previo y posterior que determina ingreso del niño, también establece periodo donde se habla de la madurez que debe tener el niño para poder entrar a la escuela.

En el trabajo de campo, 2 de los directores encuestados manifestaron que la afirmación “Un niño/a de 5 años que cumple 6 años hasta el 1 de abril de 2021 podía inscribirse en primer grado” era correcta y 1 (uno) que desconocía si era correcta o incorrecta. Asimismo, 3 directivos dijeron desconocer si la frase “Un niño/a de 5 años que cumple años hasta el 30 de junio puede inscribirse en primer grado” era correcta. Si bien se trata de una pequeña fracción de los directivos encuestados, esta situación alerta sobre la necesidad de reforzar el conocimiento de la normativa de ingreso en los actores escolares.

Entre las familias participantes del trabajo de campo también se evidencia desconocimiento acerca de los criterios de ingreso. Ante la afirmación arriba mencionada respecto a tener cumplidos los 6 años al 1 de abril, la mitad de los encuestados indicaron que la afirmación era correcta y 12% señalaron que desconocían si era correcta o incorrecta.

El trabajo de campo también demostró que parece haber desconocimiento respecto a la no obligatoriedad de cursar Kinder en forma previa al ingreso al primer grado. 59% de los directivos encuestados de primaria indicaron que la frase “*Para empezar primer grado es obligatorio haber asistido a kínder*” era correcta; y este porcentaje ascendió a 65% entre las familias encuestadas de estudiantes de primaria.

Las debilidades, la confusión y falta de claridad de la reglamentación aumentan los riesgos de exclusión, ya que pueden generar la aplicación de criterios inadecuados en los procesos de matriculación/inscripción por parte de la escuela.

Desde la perspectiva del derecho a la educación, esta situación atenta contra los itinerarios escolares de los estudiantes, ya que puede originar el ingreso tardío a la escuela. Son las propias características del sistema educativo las que atentan contra la escolarización de estos niños y niñas, ya que el ingreso tardío los coloca desde el inicio de su escolaridad en una situación de rezago que se constituye en un factor de potencial fracaso escolar y abandono de la escuela. (ACEPT, UNICEF LACRO, 2015)

b) Régimen de evaluación y promoción en premedia y media

La normativa que establece el régimen de evaluación y promoción en premedia y media plantea complejidades a los estudiantes y genera riesgo de exclusión. El régimen es el mismo tanto para premedia como para media, cuando podría establecerse una regulación que se complejice a medida los estudiantes avanzan en su escolaridad, cuidando especialmente las trayectorias de los ingresantes al nivel.

El DE 810/2010 establece que los estudiantes que hayan reprobado más de 3 materias repitan al año siguiente únicamente esas asignaturas:

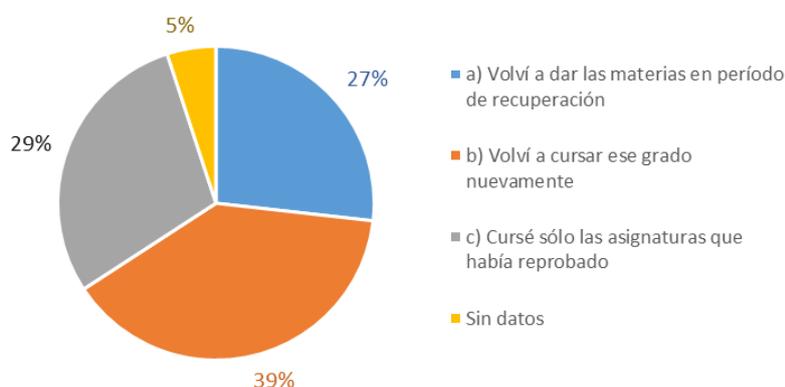
Art. 22. Los estudiantes que durante un mismo año escolar reprueben cuatro (4) o más asignaturas y aquellos que acumulen esta cantidad con asignaturas reprobadas en distintos grados, no serán promovidos al siguiente grado o nivel. Estos estudiantes deberán cursar nuevamente estas asignaturas durante el año escolar y sólo serán promovidos cuando aprueben todas las asignaturas reprobadas. (DE 810/2010)

De ello se desprenden algunas consideraciones a tener en cuenta:

- para este grupo de estudiantes no se contempla una instancia de recuperación previa al cierre del año escolar, que les permita reducir la cantidad de materias desaprobadas, y eventualmente evitar volver a cursarlas al año siguiente;
- el cursado de las asignaturas desaprobadas implica disponer de una capacidad de autogestión importante de la que muchos jóvenes carecen, además de que la ley propone distintas alternativas (recursado o módulos con escasa especificación de cuáles son los contenidos mínimos que se evaluarán);

- las evidencias recogidas en el trabajo de campo dan cuenta que ante esta normativa se produce una heterogeneidad de respuestas del sistema educativo, lo que introduce desigualdades en las trayectorias escolares.

Gráfico 4. Estudiantes que responden haberse quedado alguna vez en 4 asignaturas o más frente a la pregunta ¿qué hiciste en esa situación?



FUENTE: Elaboración propia en base a trabajo de campo.

En las entrevistas a los funcionarios del MEDUCA se plantean estas dificultades:

Hay muchas normativas obsoletas que se debieran actualizar. Con respecto a los que se llevan 4 asignaturas o más, alude a que la normativa dice que toda la vida se ha establecido que ese estudiante tiene que repetir el año escolar, en realidad tienen que ir al mismo año a cursar esas 4 asignaturas que no promovieron. Los directores tienen que hacerles un horario especial a esos estudiantes (estudiantes especiales) tratando de que coincida que vaya en un mismo turno, pero no hay aulas para que el chico cuando tiene tiempo libre. Hay que pensar otra manera, que haya alertas tempranas para los que se van quedando flojos y que no se llegue al final.

Tratábamos de que los repitentes recursen todas las asignaturas, pero la realidad es que su obligación es sólo recursar las materias que reprobaban. La forma de organización depende de cada centro. Tratábamos de organizar los horarios para que las materias que los estudiantes se fueran más temprano. Si no quedaban en la escuela, quizás iban al gabinete.

La diversidad de itinerarios ante una misma situación (reprobar 4 asignaturas o más) junto con los testimonios de los funcionarios de MEDUCA, dan cuenta de que la norma de promoción no se aplica respetando lo prescrito, existen desvíos o reinterpretaciones que alteran el sentido original del marco normativo.

Asimismo, también en el DE 8010/2010, se establece que las jornadas de recuperación -que se ofrecen a los estudiantes que reprobaron hasta 3 materias- no se dictan en todos los centros educativos. Esta situación genera una dificultad adicional para los estudiantes, no sólo porque

pierden su escuela, docentes y grupo de pares como referencia, sino que podría estar implicando una necesidad de traslado mayor hacia el nuevo centro educativo.

Al considerar la sobreedad como indicador clave de riesgo de exclusión potencial, cobra mayor relevancia el análisis detallado de la repetición de grada. En el Estudio Nacional de Resultados PISA 2018 (página 214), se expone El 27% de los estudiantes en Panamá reportó haber repetido un grado al menos una vez en primaria o secundaria, lo que es mayor que el promedio de los países de la OCDE. Casi todos los jóvenes que participaron en PISA-D Componente C reportaron repetir un grado en los primeros años de educación primaria. En promedio, los estudiantes que informaron que repitieron un grado también tienden a tener un desempeño más bajo que sus compañeros que informaron que nunca repitieron un grado. Luego de ser controlados por el índice de ESCS, los estudiantes que repitieron un grado en primaria, premedia o media estuvieron 64 puntos por debajo en Lectura, 54 en Matemáticas y 57 puntos en Ciencias. Según la OCDE, estas diferencias en puntaje son equivalentes a casi dos años de escuela. La probabilidad de repetir un grado también es significativamente mayor para los estudiantes masculinos, estudiantes en desventaja socioeconómica (percentil 25 del índice de ESCS) y los que hablan un idioma indígena en casa

c) Pasaje compulsivo a educación de adultos

En la Ley Orgánica de Educación se establece que los estudiantes podrán mantenerse en el Subsistema Regular hasta alcanzar la mayoría de edad; si no han culminado sus estudios, pasarán al Subsistema No Regular Formal. (Art. 81).

Esta normativa representa un obstáculo a las trayectorias educativas, produce una ruptura entre los estudiantes y el centro escolar, sus docentes y compañeros. Los estudiantes no pueden continuar con su grupo de referencia, deben compulsivamente inscribirse en un centro educativo de adultos. Ello podría conducir al abandono del sistema educativo por parte de estos jóvenes. Actualmente, si bien no hay seguimiento específico que permita monitorear este fenómeno, los datos muestran que una importante proporción de los estudiantes no hace ese cambio de modalidad, sino que se mantiene en el Subsistema Regular.

Por último, se destaca que no se cuenta con un digesto o repositorio actualizado de normativa. Ello representa una dificultad para la gestión general del sistema educativo, que afecta desde las escuelas hasta los niveles superiores. Al respecto, en el Compromiso Nacional por la Educación se reconoce en plenario la existencia de ciertas dificultades respecto a la normativa vigente. Como diagnóstico se establece que existe un exceso de normativas, que algunas de ellas no están actualizadas y que otras son contradictorias entre sí. Ante ello, se menciona la necesidad de realizar un inventario de las normativas vigentes, evaluarlas desde la perspectiva de los usuarios del sistema y actualizarlas con pertinencia, coherencia y economía de los procesos.

Financiamiento ineficiente



El porcentaje del PBI asignado a educación no es plenamente aprovechado a causa de diversas ineficiencias.

En los últimos 10 años, el gasto en educación por parte del gobierno central se ha mantenido en niveles cercanos al 3% del PBI. El Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024 “La educación es la estrella” se propone “elevar la inversión en educación, haciendo énfasis en mejorar y expandir la calidad docente, cobertura escolar, infraestructura y mantenimiento, tecnología, investigación científica y en la eficiencia de la gestión administrativa.”

Sin embargo, además de elevar la inversión, es mucho lo que el país puede hacer para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos volcados a la educación.

Las inversiones físicas implican procedimientos lentos y complejos a nivel nacional. La gestión de fondos a nivel escolar también es difícil, lo que dificulta tanto el mantenimiento edilicio como la atención a situaciones sociales.

La intervención de numerosas oficinas de nivel central, intermedio y local para gestionar y planificar las inversiones en infraestructura y mantenimiento derivan en procesos burocráticos que dificultan la articulación eficiente de los equipos técnicos, el seguimiento y la definición de responsabilidades.

Por su parte, la ejecución de fondos en el nivel escolar también exhibe numerosas complejidades. Si bien los salarios se pagan desde el nivel central, las escuelas reciben fondos para ejecución descentralizada de algunos rubros. El origen principal de estos fondos es el programa FECE.

A partir de este programa, las escuelas reciben dos asignaciones, que se erogan unificadas en una transferencia cuatrimestral: el fondo matrícula, que representa el 75% de los fondos y el fondo bienestar estudiantil que representa el 25% restante.

El Fondo de Matrícula se distribuye a cada centro educativo en función del número de estudiantes de cada centro escolar y de las necesidades de materiales, equipos, servicios y reparaciones que presenten dichos centros. Para poder ejecutar esos fondos, las escuelas deben recurrir a proveedores autorizados por el sistema Panamá Compra. Tanto el FECE como Panamá Compra cuentan con numerosos y complejos procesos burocráticos que dificultan en gran medida la ejecución de los fondos. Tal como reconstruyen Jackson, et.al. a partir de un trabajo cualitativo en escuelas panameñas (Jackson, 2009): “otro de los mayores problemas que los directores encargados enfrentan es en relación con el manejo administrativo de los fondos de la escuela en cuanto a burocracia y limitaciones en el manejo de los fondos. Por lo general las compras solo se realizan donde los proveedores están autorizados por Panamá Compra. Esto implica que en ocasiones no se encuentra disponible el bien o recurso en el momento que la escuela lo necesita o no es de “muy buena calidad”.” (op.cit.)

En el Compromiso Nacional por la educación también se reconoce que el sistema Panamá Compra cuenta con poca disponibilidad y diversidad de proveedores para compras y servicios

principalmente en las comunidades rurales. Asimismo, identifica como barreras adicionales la falta de firmas por rotación de personal que genera estancamiento en los procesos y la exigencia de presentación de informes mensuales por parte de los directivos, como requisito para la ejecución de los fondos.

Por su parte, el Fondo de Bienestar Estudiantil está diseñado para suplir las necesidades de los estudiantes en materia de alimentación, transporte, servicios de salud, donaciones y actividades recreativas, culturales y deportivas. Lamentablemente, no existen reglas específicas que permitan fomentar y garantizar la equidad en la distribución de estos fondos. Además, en los establecimientos que atienden a una mayoría de estudiantes en situación de vulnerabilidad, los fondos FECE resultan escasos para atender las necesidades básicas de los estudiantes.

Como barrera adicional, los funcionarios entrevistados señalan que el FECE es un fondo atado a la recaudación, por lo que en momentos de crisis (como en 2020 y 2021) las escuelas no lograron recibir todas las partidas. Los entrevistados también señalan frecuentes desfases entre la programación de transferencias por cuatrimestres y las transferencias efectivas.

La rigidez normativa, los profusos requisitos burocráticos, la escasez de proveedores adheridos al sistema Panamá compra, las demoras en la transferencia efectiva de los fondos desde el nivel central, la insuficiencia de los fondos para realizar las acciones necesarias, llevan a que en numerosas ocasiones los fondos del FECE sean sub ejecutados por parte de las escuelas. Diversas fuentes indican que existen en las cuentas de las escuelas fondos inmovilizados a causa de las trabas encontradas para ejecutarlos.

El abordaje cualitativo a través de entrevistas y el análisis documental también relevaron indicios acerca de barreras relacionadas con la asignación de los recursos. Ésta se realizaría con información insuficiente, basada en la inercia previa, que permita una evaluación certera sobre el mejor aprovechamiento de esos recursos.

Asimismo, en lo que respecta específicamente a infraestructura y mantenimiento edilicio, los entrevistados indican que no se cuenta con la información necesaria para la toma de decisiones: no hay inventario del stock edilicio o de su estado, ni existe una plataforma de gestión de la infraestructura y el mantenimiento. La identificación de necesidades específicas de información para la asignación racional de recursos y el aprovechamiento del SIACE para el levantamiento de esta información son estrategias que se encuentran al alcance del país, y no revierten un excesivo costo; ello permitiría encaminar las acciones hacia la superación de esta barrera.

De esta forma, la conjunción de barreras impacta no sólo en la eficiencia, es decir, en la capacidad de lograr las metas con la menor cantidad de recursos, sino también en la eficacia, al poner en riesgo la capacidad de alcanzar las metas establecidas para el uso de los fondos.

BARRERAS ECONÓMICAS y SOCIOCULTURALES EN LA DEMANDA POR EDUCACIÓN

Este apartado presenta las barreras relacionadas con la demanda por educación que se manifiestan desde familias y estudiantes. El análisis se centra en la situación económica y

cultural de los NNA, de acuerdo a las representaciones sobre el derecho a la educación que prevalecen entre diversos actores; los costos que deben cubrir las familias para garantizar la asistencia diaria a la escuela; y el bajo nivel de ingresos con los que cuenta un considerable sector de la población. Parte de estas barreras se relacionan con el factor de exclusión de tipo *Retirada*, de acuerdo a la caracterización teórica adoptada. No obstante, el análisis de las barreras propuestas pone en *tensión* este factor cuando se presentan los costos de transporte que deben cubrirse para suplir la falta de oferta cercana (de acuerdo a las condiciones de oferta del sistema educativo) y/o cuando se analizan los desajustes en las representaciones sobre los logros o fracasos educativos que existen entre las familias y los estudiantes por un lado, y los docentes, directivos, academia y funcionarios por otro.

Desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación



La representación social vigente en la academia, funcionarios, docentes y directivos atribuye excesiva responsabilidad individual a familias y estudiantes en los logros o fracasos educativos. Esta representación dificulta escuchar a los propios estudiantes, que expresan otros factores al hablar de estas cuestiones.

En la bibliografía nacional y entre los propios actores escolares predominan las explicaciones que parten de los factores individuales o familiares para fundamentar el abandono escolar, se enfatiza la maternidad adolescente, el desinterés o motivación y las conductas “de riesgo” como principales motivos de la salida de la escuela.

Los maestros atribuyen el fracaso escolar a los estudiantes y padres de familia, pocos son los docentes que piensan que pueda ser fallas metodológicas o el limitado conocimiento en la disciplina requerida. (Jackson, et.al. 2018)

La causa principal relacionada a la exclusión educativa que identificaron las escuelas son las barreras económicas (42%), seguido de problemas familiares (33%), problemáticas de acceso físico (distancia, transporte, geográficas de difícil acceso) (29%) (...) Los problemas académicos de los estudiantes fueron mencionados por apenas el 6% de las escuelas como una de las causas del fenómeno. (De León, et. al. 2020)

En el trabajo de campo realizado, los testimonios de los docentes también dan cuenta de estas representaciones:

Los problemas de estos chicos también se deben al interés de ellos y de sus padres.
(docente de media)

La falta de apoyo de los padres en velar por su hijo y el cumplimiento en sus estudios.
(docente de media)

Se le da la oportunidad a algún estudiante para seguir, pero no aprovechan esa oportunidad en algunos casos. (docente de premedia)

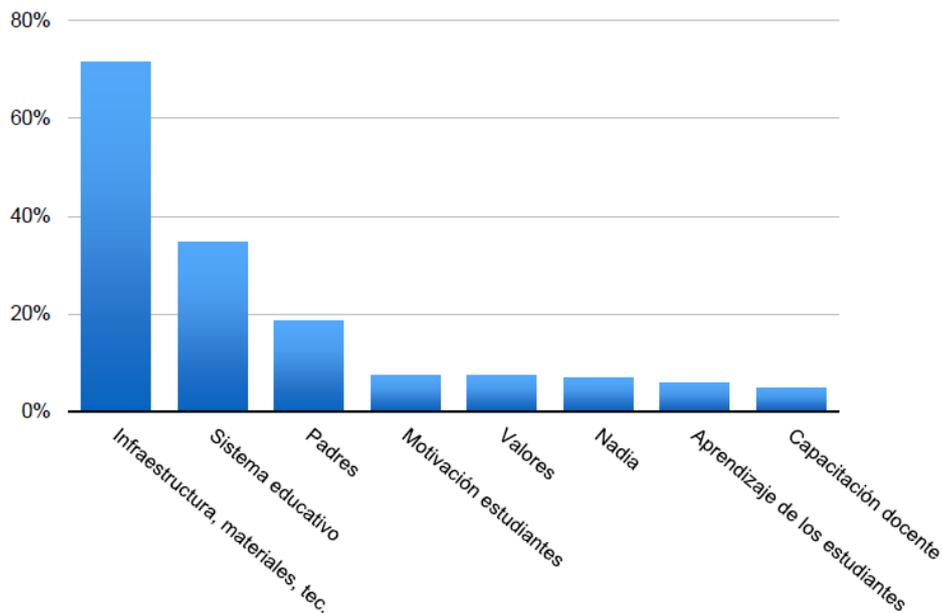
Como elemento común, la dimensión propiamente pedagógica queda fuera del análisis a la hora de pensar las dificultades de aprendizaje, la reprobación y el abandono. Las explicaciones se centran en la falta de interés o en falencias que provienen de los hogares de los estudiantes. Se produce de este modo una *individualización del fracaso escolar*, que se basa en el supuesto de igualdad de oportunidades. Si las oportunidades son las mismas para todos, el problema aparece cuando algunos estudiantes *no las aprovechan*. El esfuerzo o compromiso individual y/o el apoyo familiar se convierten en las claves del desempeño escolar. (UNICEF, 2017)

Los funcionarios entrevistados señalaron que el interés por ir a la escuela o el compromiso o responsabilidad por la educación de los estudiantes, se atribuye con frecuencia a los padres de familia. Este diagnóstico se realiza sobre algunos grupos poblacionales, especialmente las familias de menores ingresos, y las poblaciones indígenas. Cierta estigmatización de la población en situación de pobreza y sus posibilidades para aprender, podría ser una explicación naturalizada que justifica la exclusión educativa.

El problema es que los padres no logran ver que es un compromiso que sus hijos sigan los estudios luego de haber aprendido a leer y escribir, hay que convencer (extraído de entrevista a funcionarios del MEDUCA)

En un estudio que analiza ensayos y entrevistas en más de 200 escuelas donde se les consultaba sobre su definición de excelencia educativa y qué los hacía excelentes, *el 10% (de los centros) describieron la alta participación de los padres de familia como ejemplo de la excelencia de la escuela y el 18% mencionaron la falta de participación de los padres como una barrera a la excelencia. A su vez, el 30% incluyeron ejemplos de excelencia o acciones tomadas para mejorar la calidad de la educación relacionadas a los padres (sobre todo escuela de padres)*. (De León, 2017)

Gráfico 5. Distribución de respuestas de los actores escolares según ¿qué falta para poder alcanzar la excelencia en el centro educativo?



NOTA: Donde dice “Nadia” debe decir “Nada”, con error de tipeo en el original.

FUENTE: Extraído de Percepciones sobre Excelencia Educativa en las Escuelas Oficiales de Panamá. Revista Investigación y Pensamiento Crítico (De León, N., 2017).

Como se desprende del gráfico, mayoritariamente las representaciones de los actores escolares respecto a qué falta en los centros para alcanzar la excelencia educativa se concentran en la dimensión de equipamiento (infraestructura, materiales, recursos, etc.), seguida de sistema educativo (como excesiva burocracia o falta de personal) y en el rol de las familias en el apoyo a la escolaridad de los niños y jóvenes. En el otro extremo, con menos del 10% de las respuestas se encuentra los factores que aluden a la dimensión pedagógica, como pueden ser los aprendizajes de los estudiantes y la capacitación docente.

Hay evidencias disponibles que señalan la fuerza de otros factores en la salida de la escuela, relativizando la dimensión motivacional de alumnos y familias.

Cuando se consulta a los propios jóvenes fuera de la escuela sobre los motivos que incidieron en tal situación (Encuesta de propósitos múltiples), aparecen razones menos mencionadas en el discurso académico, político y pedagógico. Mientras el 40% alude a cuestiones socioeconómicas, que se encuentran más presentes en los discursos hegemónicos acerca de los motivos de abandono escolar; otro 32% remite a problemas de oferta escolar y 7% a situaciones individuales de salud, estas cuestiones son escasamente mencionadas en los discursos acerca de la exclusión escolar. Asimismo, el casamiento y la maternidad o paternidad, que son ampliamente mencionadas en los discursos circulantes, solo son mencionadas por un 1,6% y un 3,2% respectivamente, de los jóvenes desescolarizados.

Tabla 18. Jóvenes de 15 a 18 años que no completaron la educación media y actualmente no asisten a establecimientos educativos.

Motivo no asiste	Descripción motivo	Total	%
Socioeconómico	Tiene que ayudar en los quehaceres domésticos	13.939	23,3%

Motivo no asiste	Descripción motivo	Total	%
	Tiene que trabajar	10.416	17,4%
	Subtotal motivos socioeconómicos	24.355	40,7%
Oferta	No se ofrece el nivel de grado en la comunidad	18.015	30,1%
	Está muy distante de su vivienda	1.176	2,0%
	Subtotal motivos relacionados con oferta escolar	19.191	32,1%
Personal	Enfermedad	4.014	6,7%
	Embarazo	1.909	3,2%
	Se casó o unió	953	1,6%
	Falta de interés	825	1,4%
	Subtotal motivos personales	7.701	12,9%
Otros motivos	Ya se graduó	3.029	5,1%
	Otro	3.037	5,1%
	No tiene edad requerida para ingresar	2.544	4,3%
	Subtotal otros motivos	8.610	14,4%
Total		59.857	100%

FUENTE: Encuesta de Propósitos Múltiples, Instituto de Estadística y Censo, 2019.

EN PISA-D, los jóvenes expresan que valoran la escolaridad: 79% de los jóvenes desescolarizados están en contra de la afirmación: “la escuela es una pérdida de tiempo”; y 91% a favor de la afirmación “la escuela te enseña cosas que pueden ser útiles en un trabajo”.

También asignan un lugar importante a la enseñanza como factor de ayuda para permanecer en la escuela: el 80% de los jóvenes identificaron que, para volver a la escuela, les sería de ayuda poder acceder a una enseñanza de mejor calidad y contar con apoyo para mejorar las habilidades de lectura (PISA-D). En contraposición, la enseñanza es un factor muy poco presente en los discursos de funcionarios, docentes y directivos como explicación de la reprobación y el abandono.

Además, existen evidencias disponibles de un desajuste entre las expectativas sobre las familias como apoyo de la escolaridad de sus hijos que se formula desde el discurso pedagógico oficial y las posibilidades concretas de las familias más pobres. En las familias con menor capital cultural, los referentes adultos tienen dificultades para apoyar y acompañar a sus hijos en la escolaridad. En PISA-D se recoge que la mitad de los jóvenes desescolarizados tiene madres con primaria como máximo nivel educativo alcanzado (29% sólo terminó la primaria y 20% no logró finalizarla). Asimismo, el 30% indica que su madre no puede leer o escribir o que sólo puede

leer y escribir su nombre. Esta situación debe ser contemplada por el sistema educativo, que no puede dar por sentado este apoyo.

Existen varios estudios que dan cuenta de que en las familias que pertenecen a los sectores más vulnerables, la educación es muy valorada; pero acompañar la escolaridad de los niños, niñas y jóvenes no resulta sencillo dado sus propias experiencias fallidas con la escuela. El documento de evaluación de los programas de telebásica y premedia multigrado permite apreciar esta valoración. En las conclusiones del estudio se afirma: Padres y madres ponen una alta valoración a la existencia de centros educativos multigrado y de telebásica en su comunidad. Destacan que les permite a sus hijos avanzar en sus estudios, gracias a que no deben trasladarse lejos para estudiar, y pueden acercarse a la escuela para saber acerca del desempeño de sus hijos. (MEDUCA, UNICEF, 2016)

Los testimonios recogidos entre los estudiantes respecto a cómo consideran les está yendo en la escuela durante este año dan cuenta de la centralidad del apoyo familiar desde la perspectiva de los propios jóvenes:

Bueno ami me bas mal en mi estudio por recurso economico y familiar. (estudiante de 9° de premedia)

Yo pienso porque yo voy bien a la escuela porque cuando no entiendo preguntas a mi familias. (estudiante de 8° multigrado de premedia)

Me ba Bien porque, Gracias a Dios cuento con el apoyo de mi familia. (estudiante de 11° de media)

Otro elemento que debe considerarse es la distancia existente entre el capital cultural de muchas familias y las expectativas sobre los estudiantes de premedia.

Para muchas familias, la pertenencia a la premedia es un elemento novedoso y en cierta forma ajeno a la historia familiar. En efecto, de los estudiantes participantes en PISA, es decir escolarizados a los 15 años de edad, 1 de cada 4 jóvenes indicó que su madre o bien no terminó la primaria o que ese era su máximo nivel educativo. En parte por ello, cuando aparecen las primeras señales de fracaso, generalmente los estudiantes y sus familias se retraen y rara vez expresan su opinión a los docentes o menos aún a los directivos. Luego, suelen comenzar a manifestarse reiterados ausentismos, muchas veces para evitar situaciones de evaluación que, de antemano, suponen frustrantes. Estas reacciones podrían llegar a ser interpretadas por los actores del sistema educativo como signos de indiferencia o de una escasa valoración de la educación, influyendo incluso en las expectativas de los docentes sobre estos estudiantes; aunque podrían estar dando indicios de una respuesta defensiva, aunque fallida, ante el fracaso considerado inevitable. (UNICEF, 2012). Esta situación permite retomar el concepto de *Empuje* entre los factores intervinientes en la exclusión educativa, dado que son factores referidos a la escuela los que intervienen en la posible salida de la escuela.

Las evidencias relevadas en el trabajo de campo dan cuenta de la distancia entre la cultura escolar y la familiar:

- 43% de los docentes encuestados de primaria manifestaron estar de acuerdo con esta afirmación: *“Es difícil que un niño/a aprenda a leer y escribir bien si sus padres no hablan en forma correcta.”*
- 57% de los directivos y docentes encuestados de premedia y media dijeron estar de acuerdo con la frase: *“Las capacidades de aprender de los estudiantes con escasos recursos disminuyen a causa de la pobreza”* y 65% con la afirmación: *“Los estudiantes encuentran dificultades en media porque su entorno familiar no apoya su escolaridad.”*

Las opiniones y representaciones de los actores escolares tienen gran influencia en las prácticas cotidianas de enseñanza y en la autoestima y autopercepción de los estudiantes acerca de sus capacidades. En este sentido, tal como fue mencionado, el concepto de efecto Pigmalión señala que los profesores que tienen altas expectativas de sus estudiantes enseñan de manera tal que amplían sus oportunidades de aprender: les generan más oportunidades para preguntar y equivocarse sin riesgo, los alientan a explorar y alcanzar sus propias conclusiones, y se comunican de una manera más positiva. (Rosenthal y Jacobson, 1968)

Dificultad para afrontar costos de escolarización

D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7
----	----	----	----	----	----	----

El costo del transporte es elevado en relación con el ingreso mínimo, incidiendo en la exclusión total, en particular para premedia y media.

Uniformes, libros y útiles escolares se suman a los costos que deben cubrir las familias a la hora de escolarizar a los niños y niñas.

El traslado a la escuela es un costo directo; se vincula a su vez con la localización de la oferta educativa existente y la distancia respecto a los hogares. Tal como se presenta en la barrera Oferta educativa escasa³⁹, existe una menor cantidad de centros de premedia y media; y ello inevitablemente insume más tiempo y dinero para llegar hasta la escuela. En las áreas rurales el transporte se encarece y es menos frecuente. Esta situación se agrava para las familias con muchos hijos.

En la bibliografía nacional algunos estudios mencionan parcialmente este fenómeno. Bosco Bernal señala *la distancia que deben recorrer los niños y jóvenes para llegar a la escuela* como uno de los factores que inciden en el abandono escolar: *La ausencia de servicios educativos en muchas comunidades indígenas, rurales y urbano marginales, de transporte o de internados, impiden que la niñez temprana y que los jóvenes mayores de 14 años, puedan recibir oportuna y eficientemente los servicios educativos a los que tienen derecho.* (Bosco Bernal, 2016)

³⁹ Ver apartado: Barreras políticas, financieras y técnicas de la oferta que se manifiestan a nivel general del sistema educativo.

A su vez, De León y otros menciona que, entre las causas del abandono, *en un 29% de los centros se alude a problemáticas de acceso físico: distancia (15%), problemas relacionados al transporte (10%) y difícil acceso (4%)*. (De León, et. al. 2020)

En PISA-D (aplicada a personas de 14 a 16 años fuera de la escuela o en primaria), el 80% de los respondientes⁴⁰ indicó que tener un centro educativo más cercano los ayudaría a volver a la escuela. Y a su vez, el 38% de madres, padres o tutores señaló que el transporte había resultado un impedimento para la asistencia de los jóvenes a la escuela. Desde el MEDUCA, en las entrevistas realizadas a funcionarios, se recibió la preocupación de que habría buses privados que se niegan a llevar a los estudiantes por el exiguo monto que pagan por ese servicio.

Entre los programas para cubrir los costos de la escolarización, el FECE contempla que un 25% del dinero que reciben los centros puede destinarse como fondo de bienestar estudiantil⁴¹. Sin embargo, los funcionarios entrevistados coinciden en que esta asignación alcanza sólo para unos pocos estudiantes, y que gestionarlo resulta dificultoso y burocrático para los equipos directivos. Por ejemplo, si en un centro educativo de 60 estudiantes, con 30% de la matrícula perteneciente a hogares de menor nivel de ingresos, se quisiera cubrir los costos de transporte mensuales de esos niños y niñas (estimados en 0.50 ctvs. de dólar); el fondo sólo alcanzaría para cubrir un tercio de los requerimientos de transporte de esos estudiantes. De la misma manera, en una escuela del Plan Colmena, donde por ejemplo hubiese 60% de los estudiantes con bajo nivel de ingresos, la suma ampliada del FECE en este tipo de centros sólo lograría cubrir cerca de la mitad de los requerimientos de transporte de esos niños y niñas.

A su vez, el programa de becas (PASE-U), que se asigna a los estudiantes de menores recursos para cubrir gastos de escolarización, se encuentra condicionado a la asistencia a clases y a la aprobación satisfactoria del año escolar⁴². Ante esta condición, los estudiantes con menos herramientas personales o familiares para progresar en la escuela pueden ser los más perjudicados. Un documento evaluativo refuerza este enfoque con sesgo meritocrático: *Cuando el sistema no logra la formación integral de los estudiantes en sus primeros ciclos de estudio, y cumplan mínimamente los aprendizajes; los jóvenes arrastran sus carencias académicas y desarrollo de competencias (...), lo que plantea la necesidad de reevaluar el promedio establecido para otorgar el beneficio de la beca*. (Herrera M. et. al., 2019). Por otro lado, se destaca que más allá de la ayuda monetaria, el sistema educativo no parece prever otro tipo de apoyo especial a los estudiantes.

Junto con los costos de traslado a los centros educativos, otro de los costos directos asociados a la escolarización es el de los insumos tales como uniformes, materiales y elementos didácticos.

⁴⁰ La mayoría de los jóvenes que participaron en PISA-D pertenecen a áreas rurales y comarcas (sólo 3.5% de los encuestados residía en áreas urbanas). Por lo tanto, el análisis es representativo para las áreas rurales y las comarcas, pero no de las áreas urbanas y/o a nivel nacional.

⁴¹ El fondo FECE por estudiante es 40 dólares anuales por alumno en escuelas no Colmena; por la cual el 25% asignable a diversos rubros de bienestar estudiantil consiste en un monto 10 dólares por año.

⁴² El objetivo del programa PASE-U es en primera instancia motivar y fortalecer el rendimiento académico de los estudiantes mediante la concesión de un beneficio económico trimestral, condicionando su asistencia a clases y a la aprobación satisfactoria del año Escolar” (Ley N° 148, que crea el Programa de Asistencia Social Educativa Universal y dicta otras disposiciones). Es decir, no se define como un subsidio universal o de amplio alcance para solventar los gastos vinculados con la escolarización.

Poder contar oportunamente con estos materiales y sin costo es clave. Estos recursos son un soporte para el aprendizaje y el rol del estado es central en su provisión.

La educación pública obligatoria es gratuita para la asistencia diaria; sin embargo, las familias deben costear los uniformes, útiles y libros escolares. En las familias con muchos hijos esta situación se agudiza.

El PASE-U establece que el primer beneficio que se otorgue a las familias debe ser utilizado en la compra de útiles y uniformes escolares. Especifica además que el uso adecuado de esta ayuda económica es cuando se destina a la adquisición de uniformes, libros, transporte y útiles escolares, y de cualquier otra necesidad que contribuya con el desempeño académico de los estudiantes, en el ejercicio de la actividad escolar.⁴³ No obstante, tal como se mencionó previamente, el PASE-U está condicionado a la asistencia a clases y a la aprobación del año escolar.

Insuficiencia extrema de ingresos familiares

D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7
----	----	----	----	----	----	----

Las condiciones de pobreza del 33% de los NNA configuran una barrera que afecta la participación sostenida en la escuela.

La barrera referida a las condiciones materiales de las familias es un tema analizado extensamente tanto en estudios regionales como nacionales. Los niños, niñas y adolescentes de los sectores más pobres tienen peores resultados educativos tanto en cantidad de años cursados como en niveles de logro de aprendizaje. De cada tres NNA de 5 a 15 años de edad que se encuentran fuera del sistema educativo panameño, dos se encuentran en el quintil 1. Y entre quienes se encuentran escolarizados, las evaluaciones internacionales de aprendizaje como TERCE y PISA destacan la alta asociación entre el nivel socioeconómico de los estudiantes de una escuela y los resultados de logro obtenidos en ella. Esta asociación es mayor en Panamá respecto al promedio regional, tal como se señala en TERCE (LLECE UNESCO, 2013) y mayor también en comparación a los países que pertenecen a la OCDE (MEDUCA OCDE, 2019). De acuerdo al último reporte nacional de PISA, el 63% de la variación en los resultados entre centros educativos en Lectura se puede explicar por el nivel socioeconómico de los estudiantes y los centros. (MEDUCA OCDE, 2019)

Para el año 2018, el 32,8% de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años se encontraban en situación de pobreza multidimensional, lo que representa un total de 453.837 NNA (MEF, INEC, MIDES, 2018). No obstante, al interior del país, se observan brechas muy amplias respecto a estos valores. Las comarcas indígenas presentan las mayores proporciones de NNA pobres multidimensionales: Comarca de Guna Yala, 99%, Comarca Ngäbe Buglé, 95% y Comarca Emberá, 81%. El promedio de la incidencia de pobreza multidimensional de las comarcas triplica al de las provincias. Asimismo, es esperable que como resultado de la pandemia COVID-19, estos valores se hayan elevado.

⁴³ Ley N° 148, que crea el Programa de Asistencia Social Educativa Universal y dicta otras disposiciones.

La tercera encuesta de hogares desarrollada por UNICEF en Panamá en junio 2021 mostró que un 8% de los hogares no tuvo alimentos suficientes el mes anterior y un 34% tuvo alimentos parcialmente. En las familias de nivel socioeconómico más bajo estos porcentajes trepan al 16% y un 51% respectivamente. Es decir que 7 de cada 10 familias de nivel socioeconómico bajo están en una situación vulnerable desde el punto de vista alimenticio.

Esta situación implicó a nivel general que en 6 de cada 10 hogares se afectase la cantidad o el tipo de alimentos que consumen niños y niñas. En las Comarcas en particular se menciona la reducción de cantidad de comidas al día y una menor cantidad de porciones, a ello se suma la ausencia del complemento de alimentación escolar, considerado como un apoyo esencial, producto del cierre de las escuelas.

Este contexto representa un desafío para el sistema escolar, que obliga a potenciar la implementación de los programas de alimentación escolar vigentes, particularmente el componente de almuerzo escolar previsto en el Programa Estudiar sin Hambre, y su extensión a todos los niveles educativos, priorizando los centros educativos a los que asiste la población más vulnerable. Hoy la implementación está acotada a un conjunto reducido de escuelas primarias en áreas del Plan Colmena.

Reflexiones finales

A lo largo del presente estudio se han expuesto una serie de factores que influyen en los procesos de exclusión educativa en Panamá. No se trata de una única causa, sino de una trama de elementos propios del sistema escolar, cuyos efectos son mayores sobre los grupos sociales en mayor situación de vulnerabilidad. Las posibilidades reales de avanzar en los estudios de cada niña y niño panameños están condicionadas por prácticas de enseñanza poco eficaces que se convierten en barreras difíciles de superar si sus familias no tienen los suficientes recursos materiales y simbólicos para ampliar las oportunidades que el sistema educativo no estaría brindando. Al igual que en otros países de la región, la escuela real sigue sin poder constituirse en el espacio de integración e igualdad de oportunidades a las que la legislación establece y la sociedad indudablemente aspira como meta para todos los niños, niñas y adolescentes.

Es por eso que se impone un análisis riguroso que amplíe el conocimiento de las reales oportunidades educativas que el sistema educativo está ofreciendo a través de las escuelas concretas, reales, a las que la población accede. Dos preguntas ayudan a caracterizarla: ¿qué y cómo se enseña? El estudio de barreras da elementos al respecto.

El qué se enseña está definido por programas de estudio extensos, que pretenden abarcar una gran cantidad de contenidos de las diferentes disciplinas. Ello genera una fuerte presión sobre los docentes, que intentan desarrollar todos los temas del programa con un tiempo acotado; eso deriva en que muchos contenidos tengan un tratamiento superficial, y dejen poca huella en los estudiantes. La enseñanza queda atrapada por la tensión entre cantidad de contenidos y calidad de aprendizajes.

Respecto del **cómo** se enseña, se advierte un tipo de prácticas que colocan al estudiante en una situación de receptor pasivo de información. Se repite un ciclo que comienza por una definición que explica el docente, un ejemplo que ayuda a entender esa definición, una serie de ejercicios para fijar ese concepto y una evaluación final. La tensión sobre los tiempos y los contenidos posterga el desarrollo de habilidades valiosas como la observación, la descripción, el análisis de un fenómeno para desde allí construir nociones, conceptos y finalmente llegar a los contenidos y definiciones disciplinares con activa participación del estudiante.

Esa conjunción de una demanda elevada de contenidos y una formación didáctica lleva a implementar actividades que estimulan la memoria de corto plazo, episódica; esta es una habilidad cognitiva necesaria, pero no suficiente para consolidar competencias complejas. Este proceso arroja los resultados expuestos: muchos estudiantes quedan en el camino, y quienes logran continuar lo hacen con aprendizajes pobres, una y otra vez confirmados por las evaluaciones nacionales e internacionales.

En cuál de esos grupos queda cada estudiante dependerá en gran medida de las condiciones familiares. Hijos de profesionales, con disponibilidad de libros y conexión eficiente a internet, con profesores de apoyo particular, tienen altas posibilidades de sortear correctamente ejercicios y pruebas y terminar sus estudios. No obstante, aún para ellos, el comparativo con sus pares de otros países les será muy poco auspicioso. En cambio, hijos de familias que apenas hayan terminado la primaria, sin ingresos estables ni nadie en la familia que pueda ayudarles en la tarea, probablemente dejen la escuela luego de acumular varias situaciones de fracaso; o la completen con un gran esfuerzo y siempre en la incertidumbre de poder seguir. Quedará en sus espaldas el peso de no haber dado la talla, y de no sentirse suficientemente inteligentes o voluntariosos. Ninguno de esos sentimientos es propicios para construir un proyecto de vida personal, laboral y ciudadana. Tampoco para contribuir al progreso general de Panamá.

Este círculo vicioso no tiene nada de nuevo: expresa la inercia del sistema educativo, que repite prácticas docentes de larga data. Los impulsos de cambio parecen perder fuerza una vez sancionadas las leyes y

presentados las políticas y proyectos. En sistemas como el educativo, el uso y costumbre tiene un peso muy difícil de ponderar, en general muy superior a los instrumentos de políticas oficiales. Por eso es difícil encontrar en las aulas señales concretas de los principios curriculares que consagran el desarrollo de competencias como eje principal para la enseñanza o de los Derechos Fundamentales de Aprendizajes aprobados recientemente. Probablemente el ejemplo más claro de ello sea la educación premedia: el qué y cómo se enseña sigue más parecido a la escuela secundaria del siglo XX, que a los lineamientos de la Educación Básica General aprobada hace 25 años.

Las barreras a remover tienen raíces muy profundas. La experiencia e historia reciente muestra que no pueden superarse sólo con actos administrativos, mayores recursos presupuestarios y proyectos innovadores sobre sectores específicos. Todo ello es necesario, pero demostró no ser suficiente. Se destacan dos componentes estratégicos que deben agregarse. En primer lugar, indagar con honestidad y profundidad en las situaciones reales de las aulas, las que posibilitan y construyen los aprendizajes. No para juzgar o descargar responsabilidades en docentes, estudiantes o familias, sino para comprender en profundidad la dinámica cotidiana del enseñar y aprender. En segundo lugar, teniendo claridad sobre los aspectos medulares que deben ser modificados, es esencial actuar sobre ellos de manera sostenida, recurrente, transversal y monitoreada, transmitiendo mensajes claros que permitan construir el paradigma educativo que inspira la legislación vigente y el proyecto político panameño

Anexo metodológico acerca del relevamiento cualitativo

Este anexo detalla los aspectos técnicos y metodológicos involucrados en el trabajo de campo que se llevó a cabo desde mediados de agosto a mediados de septiembre 2021 como parte del estudio de la Iniciativa Global por los Niños y Niñas Fuera de la Escuela en Panamá.

El trabajo se basó en la recolección de datos cualitativos que permitieran generar evidencia sobre los procesos de exclusión educativa en el país utilizando el marco metodológico OOSCI que impulsa UNICEF a nivel global. De esta forma, se procuró dar visibilidad a este fenómeno, apoyando al gobierno nacional en el diseño de estrategias que permitan reducir el número de niños, niñas y adolescentes en exclusión educativa actual o potencial.

Descripción de las actividades

Diseño y aplicación de encuestas en campo

mediante la aplicación de encuestas de opinión a diversos actores educativos se profundizó en las temáticas identificadas como las más pertinentes: se indagó sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, el clima escolar, representaciones sociales sobre el fracaso escolar, contacto y participación escolar durante 2020 y 2021, aspectos relevantes del currículo real en las escuelas, entre otros. Haciendo especial énfasis en la situación actual debido a la irrupción del COVID-19 como así también en la situación prepandemia. El abordaje directo de los diferentes actores escolares: directivos, docentes, estudiantes y familias, recabó impresiones directas de sus propias experiencias, así como también sus recomendaciones y percepciones acerca de algunos temas pedagógicos y de exclusión educativa.

Los instrumentos de recolección de datos diseñados se validaron con las direcciones académicas correspondientes del MEDUCA y fueron testeadas en un número reducido de escuelas para corroborar tiempos de aplicación y asegurar que los ítems fueran comprensibles para los diversos actores.

Las encuestas fueron aplicadas mediante el uso de formularios en línea, contando con soporte papel para aquellos casos con escasa conectividad. Las encuestas dirigidas a estudiantes de 3° grado de primaria se aplicaron exclusivamente en formato papel, asumiendo una mayor familiaridad de los niños y niñas con este soporte.

El alcance del trabajo de campo fue el siguiente:

	primaria	premedia	media	Total
Escuelas	22	25	8	55
Directivos y docentes	74	85	49	208
Estudiantes	501	452	221	1.174
Familias	294			294

Ejes y actores del relevamiento

La estrategia diseñada para relevar la información se centró en tres ejes:

- ✓ Caracterización
- ✓ Saberes
- ✓ Opiniones

Cada uno de esos ejes se aplicó sobre los actores involucrados en el proceso de recolección de información:

- ✓ Los estudiantes del tercer y sexto grado de primaria y estudiantes de premedia y media
- ✓ Los docentes de primaria, premedia y media
- ✓ El equipo directivo de cada nivel educativo
- ✓ Los familiares de los estudiantes de primaria

Centros Educativos participantes

Las escuelas que integraron la muestra fueron elegidas intencionalmente y es fundamental señalar que no constituyen una muestra representativa.

Los centros educativos fueron escogidos después de analizar los datos estadísticos disponibles que facilitó el MEDUCA sobre los siguientes indicadores:

- Porcentaje de Reprobación - Escuelas que integraban el 10% de las escuelas del país con mayor reprobación en primaria, en premedia y en media
- Porcentaje de sobreedad - Escuelas que integraban el 10% de las escuelas del país con mayor sobreedad
- Criterios de accesibilidad y conectividad – Se escogieron entre las anteriores aquellas con mayor accesibilidad y conectividad

Dentro de los parámetros de selección de los centros se garantizó que pertenecieran a los niveles educativos de primaria, premedia y media; que hubiese escuelas rurales, comarcales (indígenas) y urbanas; y que se incluyeran escuelas que contasen con un mínimo de 60 estudiantes. Asimismo, se escogieron escuelas que funcionasen tanto en modalidad semipresencial como las que todavía se encontraban dictando clases a distancia. En ambos casos se incluyeron centros rurales e indígenas oficiales, pertenecientes a las regiones educativas de Bocas del Toro, Comarca Ngäbe Buglé, Veraguas, Coclé, Panamá Oeste, Panamá Centro y Guna Yala.

Tabla 19. Total de escuelas participantes del trabajo de campo según región, área, multigrado y nivel educativo ofrecido.

Región	Área	Multi-grado	primaria	premedia	media
Bocas del Toro	Indígena	1	1	2	1
	Rural	0	0	2	1
Coclé	Rural	2	3	3	0
	Urbana	0	0	1	1
Comarca Guna Yala	Indígena	1	2	2	1
Comarca Ngäbe Buglé	Indígena	1	5	5	2
Panamá Centro	Rural	0	1	0	0
	Urbana	0	2	3	1
Panamá Oeste	Urbana	0	4	4	0
Veraguas	Rural	1	4	3	0
	Urbana	0	0	0	1
Total		6	22	25	8

Consideraciones éticas acerca del trabajo de campo y del manejo de la información

Protección de los niños y niñas

La visita de los encuestadores a los centros se realizó durante el horario escolar. Los docentes se encontraban presentes en el aula durante la aplicación de la encuesta.

Derecho a la privacidad

Para garantizar los derechos a la privacidad de las personas, las encuestas fueron relevadas en forma anónima.

A su vez, el diseño metodológico del estudio, a través del relevamiento de información en forma anónima y el tratamiento anonimizado de toda referencia a escuelas y personas a lo largo del informe, vela por un manejo ético de la información relevada.

Consentimiento informado

Siguiendo lo estipulado por el Comité de Ética bajo la Oficina de país UNICEF Panamá, a todos los actores encuestados se les informó del tipo de relevamiento a realizar y las preguntas que lo componía, así como también se solicitó que brindasen su consentimiento para participar del relevamiento. En el caso de los estudiantes, se solicitó el consentimiento por parte de los responsables adultos, enviado por los directivos de escuela con anterioridad a la realización del trabajo de campo

Se destaca por último que cada paso del estudio estuvo siendo informado y validado junto a las autoridades del MEDUCA y UNICEF.

Bibliografía consultada

Aguerrondo, I. (2004). Los desafíos de la política educativa relativos a las reformas de la formación docente. En AAVV. *Maestros en América latina: Nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago de Chile: PREAL – CINDE, 97-142.

Allensworth, E. M., & Easton, J. Q. (2007). What matters for staying on-track and graduating in Chicago Public High Schools: A close look at course grades, failures and attendance in the freshman year. Chicago, IL: Consortium on Chicago School Research.

Allensworth, E.M., Gwynne, J.A., Moore, P., and de la Torre, M., (2014) Free to Fail or On-Track to College Why Grades Drop When Students Enter High School and What Adults Can Do About It; Chicago, IL: Consortium on Chicago School Research.

Arias Ortiz, E. et.al. (2021). Camino hacia la inclusión educativa: 4 pasos para la construcción de sistemas de protección de trayectorias: Paso 2: ¿cómo diseñar sistemas de alerta temprana?: desde sistemas basados en conocimiento experto e indicadores hasta inteligencia artificial; Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: [Camino hacia la inclusión educativa: 4 pasos para la construcción de sistemas de protección de trayectorias: Paso 2: ¿cómo diseñar sistemas de alerta temprana?: desde sistemas basados en conocimiento experto e indicadores hasta inteligencia artificial | Publications \(iadb.org\)](https://publications.iadb.org/)

Asociación Civil Educación Para Todos, UNICEF LACRO (2012) Climas del grupo clase: de la inercia al mejoramiento. Intervenciones para lograr un clima optimizado de aprendizaje e interacción social. UNICEF LACRO: Ciudad de Panamá.

Asociación Civil Educación Para Todos, UNICEF LACRO (2015) Conocer los procesos de exclusión educativa de la población de 15 a 20 años para modificarlos. UNICEF LACRO: Ciudad de Panamá.

Asociación Civil Educación Para Todos, UNICEF LACRO (2015) Las normativas de ingreso al preescolar y la primaria en Centroamérica que generan o agravan la exclusión educativa. UNICEF LACRO: Ciudad de Panamá.

Attendance Works (2012) Skipping to nowhere, disponible en: <https://www.attendanceworks.org/wp-content/uploads/2017/09/Skipping-to-Nowhere-August-2012.pdf>

Bolívar, A. (2005). Conocimiento didáctico del contenido y didácticas específicas. Revista de currículum y formación del profesorado.

Bosco Bernal, J. (2016) La educación panameña y sus principales desafíos. Redes, Revista Científica de la Universidad Especializada de las Américas.

Canning Muenks, Green and Murphy (2019) Stem faculty who believe ability is fixed have larger racial achievement gaps and inspire less student motivation in their classes. Science Advances Magazine; disponible en <https://www.science.org/doi/epdf/10.1126/sciadv.aau4734>

De León, N. (2017) Percepciones sobre Excelencia Educativa en las Escuelas Oficiales de Panamá. Revista Investigación y Pensamiento Crítico, Vol. 5, No. 3 (2017), pp. 34-58.

De León, N., D'Alfonso, D., Nyasha, W., Dixon Pineda, M., Beckford Brown, V., Vega García, J., Helowicz, A. (2020) Percepciones e Intervenciones Relacionadas a la Deserción Escolar en Escuelas Oficiales de Panamá. Revista Investigación y Pensamiento Crítico, Vol. 9, No. 1 (2021) pp. 05 - 21

Doll, J. Eslami, Z. and Walters, L. (2013) Understanding Why Students Drop Out of High School, According to Their Own Reports: Are They Pushed or Pulled, or Do They Fall Out? A Comparative Analysis of Seven

Nationally Representative Studies. SAGE Open October-December 2013: 1–15. DOI: 10.1177/2158244013503834.

Dweck, C. (2006), *Mindset*, Random House, New York, NY.

Jackson, Daysi et.al. (2009) Enseñando en contextos desfavorables. Estudio de casos de cuatro escuelas oficiales en Panamá. Panamá: SENACYT.

Jordan, W. J., Lara, J., & McPartland, J. M. (1994). Exploring the complexity of early dropout causal structures. Baltimore, MD:Center for Research on Effective Schooling for Disadvantaged Students, The John Hopkins University.

LLECE UNESCO (2013) TERCE- Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, Factores asociados Panamá. Disponible en: [panama-ficha-factores-asociados.pdf \(unesco.org\)](#)

Loizillon, A. (2020). Rurality and education in Panama. Background paper prepared for the 2020 GEM Report Latin America and the Caribbean. Global Education Monitoring Report. UNESCO.

López, Luis Enrique (2001) La Cuestión de la Interculturalidad y la Educación Latinoamericana. PROEIB-UNESCO.

Martínez, Si; Leis, M., Aleyda Terán, L. (2012) Estudio de patrones de convivencia escolar en Panamá. Centro de Estudio y Acción Social Panameño CEASPA – Panamá.

MEDUCA, OCDE (2019). PISA Panamá Programa para la evaluación internacional de los estudiantes. Disponible en: [PISA2018 Panamá ResumenEjecutivo .indd \(oecd.org\)](#)

MEDUCA, PNUD (2017) Compromiso Nacional por la Educación. Panamá. Disponible en: [Compromiso Nacional por la Educación | El PNUD en Panamá \(undp.org\)](#)

MEDUCA, UNICEF (2016) Evaluación de los programas de premedia multigrado y telebásica en Panamá. Disponible en: [Best evaluations | UNICEF Evaluation in UNICEF](#)

MEDUCA, UNICEF (2019) Diagnóstico de la educación inicial en Panamá. Panamá.

MEDUCA, UNICEF (2019) Plan de acción de la educación inicial en Panamá. Panamá.

MEF, INEC, MIDES (2018) Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá – IPM-NNA - Aspectos conceptuales y metodológicos y Resultados correspondientes al año 2018. Disponible en: [mef_daes-informe-del-ipm-de-ninos-ninas-y-adolescentes-ano-2018.pdf \(minsa.gob.pa\)](#)

Namkung, J., Peng Peng and Xin Lin (2019) The Relation Between Mathematics Anxiety and Mathematics Performance Among School-Aged Students: A Meta-Analysis.

OECD (2016b), PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>

OECD (2021) Sky's the limit: Growth mindset, students and schools in PISA. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/growth-mindset.pdf>

Pittí, Gaudin, Hess (2021) Caracterización de los espacios rurales en Panamá a partir de estadísticas nacionales. CEPAL 2021

República de Panamá, Gobierno Nacional (2019). Plan Estratégico 2020-2024. Disponible en: [Plan Estratégico de Gobierno - Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá \(mef.gob.pa\)](#)

Rumberger, R., & Lim, S. (2008). Why students drop out of school: A review of 25 years of research. Retrieved from http://cdrp.ucsb.edu/dropouts/pubs_reports.htm

Shulman L.S. (1989). Paradigmas y programas de investigación en el estudio de la enseñanza: una perspectiva contemporánea. En M.C. Wittrock (ed.): La investigación de la enseñanza, I. Enfoques, teorías y métodos. Barcelona: Paidós/MEC, 9-91.

Spencer, Rowson, Bamfield (2014). Everyone starts with an A. London, UK. Disponible en: www.thersa.org/startswitha

Terigi, Flavia (2007). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. Disponible en: www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta...Archivo=terigi_pw.pdf. PREAL

Terigi Flavia (2009) El fracaso escolar desde la perspectiva psicoeducativa: hacia una reconceptualización situacional en Revista Iberoamericana de Educación. N.º 50 (2009), pp. 23-39

UNICEF COMITÉ ESPAÑOL (2017) Los factores de la exclusión educativa en España: Mecanismos, perfiles y espacios de intervención.

UNICEF (2021). Situación de las Familias con Niños, Niñas y Adolescentes durante la pandemia por COVID-19 en Panamá. Tercera Encuesta de Hogares, junio 2021. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/media/4811/file/Hogares%20ingresos%20y%20nutricion.pdf>

Vaillant, D. (2002). Formación de formadores. Estado de la práctica”. PREAL. Documento de trabajo N° 24.

Vaillant, D. (2004). Construcción de la formación docente en América Latina. Tendencias, temas y debates”. PREAL. Documento de trabajo N° 31.

Vaillant, D. y Rossel, C. (2006). Maestros de escuela básica en América Latina. Hacia una radiografía de la profesión. PREAL

Van Eck Katryn et.al. (2016) How school climate relates to chronic absence: A multi-level latent profile analysis. Journal of School Psychology 61 (2017) 89–102

Watt, D., & Roessingh, H. (1994). Some you win, most you lose: Tracking ESL dropout in high school (1988-1993). English Quarterly, 26, 5-7