



## Las dimensiones de la exclusión en Panamá

¿Cuántos niños están fuera de la escuela y en riesgo de exclusión educativa?

*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.

Las dimensiones de la exclusión en Panamá

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 técnica: Martín Scasso

Coordinación MEDUCA: Carmen Forero

Procesamiento de información: Mariano Jaureguizar y Yoana Fernández

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](mailto: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](http://www.unicef.org/panama)

[unicefpanama@unicef.org](mailto:unicefpanama@unicef.org)

Twitter: @unicefpanama

Instagram: @unicefpanama

Facebook: /unicefpanama

Youtube: unicefpanama

## Contenido

<b>Capítulo 1. Síntesis ejecutiva</b> .....	8
Las dimensiones de la exclusión educativa en Panamá .....	8
El abandono.....	9
Los cuellos de botella .....	10
Las inequidades en las dimensiones de la exclusión.....	10
<b>Capítulo 2. Introducción</b> .....	13
<b>Capítulo 3. El marco de las dimensiones de exclusión</b> .....	15
<b>Capítulo 4. Exclusión actual. Población fuera de la escuela y perfiles de exclusión</b> .....	19
Dimensión 1: Niños y niñas fuera de la escuela, en edad de asistir a preescolar.....	19
Dimensión 2: Niños y niñas fuera de la escuela, en edad de asistir a primaria .....	20
Itinerarios asociados a la dimensión 2 de exclusión .....	21
Dimensión 3: Adolescentes fuera de la escuela, en edad de asistir a premedia .....	22
Itinerarios asociados a la dimensión 3 de exclusión .....	24
Dimensión 6: Adolescentes fuera de la escuela, en edad de asistir a media .....	27
Itinerarios asociados a la dimensión 6 de exclusión .....	28
<b>Capítulo 5. Riesgo de exclusión. Estudiantes con sobriedad e itinerarios escolares interrumpidos</b> .....	31
Dimensión 4: Estudiantes en riesgo de abandonar la educación primaria.....	34
Itinerarios asociados a la dimensión 4 de exclusión .....	36
Dimensión 5: Estudiantes en riesgo de abandonar la educación premedia.....	37
Itinerarios asociados a la dimensión 5 de exclusión .....	39
Dimensión 7: Estudiantes en riesgo de abandonar la educación media .....	41
Itinerarios asociados a la dimensión 7 de exclusión .....	44
<b>Capítulo 6. Poblaciones más expuestas a situaciones de exclusión</b> .....	46
Inequidades por sexo .....	47
Pertenencia a poblaciones indígenas.....	49
Pertenencia a población rural .....	50
Pertenencia a población afro descendiente .....	52
Población migrante .....	53
Inequidades por contexto socioeconómico .....	54
Población con discapacidad .....	55
<b>Capítulo 7. Las dimensiones de exclusión en regiones educativas</b> .....	57
La exclusión actual en las regiones educativas .....	57
La diferencia de matrícula y la movilidad inter regional.....	61
La exclusión potencial en las regiones educativas .....	64

La combinación entre exclusión actual y potencial en las regiones educativas .....	70
Itinerarios asociados al riesgo de exclusión: Estudiantes que no logran pasar de año .....	73

## **Siglas y abreviaciones utilizadas en el documento**

EBG = Educación Básica General

EPM = Encuesta de Propósitos Múltiples

INEC = Instituto Nacional de Estadística y Censos

MEDUCA = Ministerio de Educación de la República de Panamá

NNA = Niños, Niñas y Adolescentes

OOSCI = Iniciativa por los Niños Fuera de la Escuela (siglas en inglés)

SIACE = Sistema Administrativo de Centros Escolares

SIDE = Sistema de Integración de Datos Estadísticos

UIS = Instituto de Estadística de la UNESCO

UNICEF = Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## Glosario

Estudiantes repitentes: son los estudiantes que asisten por segunda o más veces el mismo grado de estudio, por no haberlo promovido en su anterior oportunidad.

Abandono interanual: es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio dado de un nivel de enseñanza en particular, que no se vuelve a matricular al año lectivo siguiente como alumno nuevo, repitente o reinscrito.

Abandono anual: estudiantes matriculados en un grado escolar, en un año escolar dado, que abandonan antes de la finalización del ciclo escolar, expresados como porcentaje sobre el total de matriculados en ese mismo grado en ese año.

Exclusión educativa: hace referencia a la población que, estando en edad de asistir a la escuela, se encuentra fuera de ella. La exclusión educativa puede ser potencial, es decir, se está en riesgo de quedar excluido, o puede ser efectiva, la exclusión se materializa. En el primero de los casos - exclusión potencial- se encuentran aquellos niños, niñas y adolescentes que asisten con sobreedad.

Sobreedad: la sobreedad es la proporción de estudiantes que asiste a un grado con mayor edad a la que corresponde al mismo, según la normativa de ingreso, en relación con el total de inscritos en ese grado.

Edad teórica: La edad teórica refiere a la proporción de estudiantes que asisten a un grado teniendo la edad que le corresponde según la normativa.

Itinerarios escolares: remite al recorrido que realiza un estudiante desde su primer contacto con alguna forma de oferta educativa, hasta su salida definitiva del sistema educativo. Refiere a los procesos de acceso, permanencia y progresión a lo largo del preescolar, de la primaria, la premedia y la media.

En el ingreso al sistema educativo, por otro lado, los niños y niñas pueden atravesar diversos itinerarios. La reconstrucción teórica de las vías de acceso en el ingreso a la escuela pone de manifiesto cinco recorridos principales: 1. Aquellos que acceden en forma precoz al nivel primario; 2. Aquellos que acceden al nivel preescolar en edad oportuna; 3. Aquellos que ingresan al sistema educativo con edad de iniciar la primaria, ya sea a) ingresando en edad oportuna a 1° grado sin preescolar, o b) ingresando al nivel preescolar con rezago; 4. Aquellos que no acceden al nivel preescolar, e ingresan directamente al primario, pero en forma tardía.

Cohorte: conjunto de alumnos que ingresa a un tipo de educación y nivel en un determinado año.

Indicadores de aproximación: un “indicador de aproximación” es un dato que está fuertemente asociado a un fenómeno, pero que no lo representa en su totalidad. Por ello, Estos indicadores “de aproximación” un indicador de aproximación al abandono se utiliza en aquellos casos donde es imposible la medición directa, y se busca representar un fenómeno distinto pero que tiene una fuerte asociación con él.

Tasa de logro: es la proporción entre los estudiantes que promueven, y que, por tanto, finalizan exitosamente el segundo grado de la educación premedia (grado 8), en relación a los inscriptos en el primer grado de la educación premedia el año anterior.

Máximo nivel educativo alcanzado por la población que no asiste a la escuela: los indicadores de logro expresan la distribución porcentual de la población de un cierto grupo de edad de acuerdo al máximo nivel educativo alcanzado.

Porcentaje de población fuera de la escuela: Niños y jóvenes del grupo de edades correspondiente al nivel o etapa educativa dada que no se encuentran matriculados en primaria, premedia o media, o niveles educativos superiores. Los niños que se encuentran matriculados en la educación preprimaria son considerados fuera de la escuela. La edad correspondiente a cada nivel y etapa educativa es la edad en que los niños, niñas y adolescentes deberían estar asistiendo al mismo, de acuerdo con la legislación o la política nacional, considerando (a) la edad oficial de ingreso a cada etapa, y la duración de cada nivel en años. La edad oficial de ingreso a cada etapa es la edad en que los niños, niñas y adolescentes deberían comenzarla

Porcentaje de promoción: 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.

Porcentaje de reprobados: proporción de estudiantes que finaliza el año escolar en condiciones de volver a inscribirse al mismo grado que asistía el año anterior, debido a que no alcanzó los criterios definidos para acreditar los aprendizajes.

Tasa de ingreso efectivo: Es la proporción de estudiantes inscriptos en el primer grado de la educación premedia o media en un año calendario en relación a los estudiantes en condiciones normativas de inscribirse o reinscribirse por su situación escolar en el año anterior.

Nacidos vivos por año: Es la expulsión o extracción completa del cuerpo de la madre prescindiendo de la duración del embarazo, de un producto de la concepción que, después de tal separación, respire o manifieste cualquier otro signo de vida, tal como el latido del corazón, pulsaciones del cordón umbilical, o movimiento efectivo de músculos voluntarios, haya o no haya sido cortado el cordón umbilical y esté o no unida la placenta, cada producto de tal alumbramiento se considera nacido vivo.

## Capítulo 1. Síntesis ejecutiva

### Las dimensiones de la exclusión educativa en Panamá

La información estadística permite elaborar un cuadro de situación de la escolaridad de la niñez y adolescencia panameña, y su contracara, la exclusión. Los datos dan cuenta de la cobertura prácticamente universal en la educación primaria, y el incremento progresivo del acceso a la premedia y media. Esos mismos datos revelan también que parte de la población no termina la educación premedia, obligatoria, ni la educación media.

El presente estudio intenta dar visibilidad a la población que sufre la exclusión educativa, dimensionar su magnitud y caracterizar los perfiles de quienes están más expuestos a dejar la escuela. También identificar los puntos críticos de los itinerarios escolares en los cuales se generan y manifiestan los procesos de exclusión.

Básicamente se puede afirmar que (i) prácticamente toda la población accede o accederá a la educación primaria -algunos con cierto atraso- por lo cual la exclusión de la educación premedia y media se explica por el abandono, (ii) la mayor parte de quienes abandonan lo hacen luego de varios fallidos intentos de continuar estudiando, haciendo de la condición de sobreedad un fuerte predictor del riesgo de abandono; (iii) hay momentos de los itinerarios escolares donde se agudiza la reprobación y su consecuencia inmediata es el abandono; (iv) hay poblaciones más expuestas a esos procesos -indígenas, rural-; (v) hay territorios donde se registran mayores índices de abandono tales como en Comarca Ngäbe-Buglé y Panamá Norte; (vi) que esas diferencias ratifican el carácter estructural del comportamiento dado que coinciden los grados con mayor tendencia a reprobación; y (vii) que Panamá dispone de los instrumento como el SIACE para hacer de la información una herramienta de utilidad para planificar las acciones, ajustar la gestión y monitorear el cumplimiento de las metas.

Lo expuesto surge del análisis integrado de diversas fuentes oficiales: los relevamientos de estadística del MEDUCA, los datos del SIACE<sup>1</sup>, y los de la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Cada una de esas fuentes aporta información muy valiosa que permite complementar la visión de los procesos aquí planteados. Se expone a continuación una breve reseña de la información considerada.

Los datos 2019 permiten estimar en cerca de 129 mil el número de niños, niñas y adolescentes (NNA) de entre 4 y 20 años de edad se encuentran fuera de la escuela, sin haber logrado culminar la educación media. Esta cantidad representa el 9,8% de la población total en este rango de edad.

A su vez, 192 mil estudiantes de educación primaria, premedia y media continúan escolarizados, pero con riesgo de abandonar sus estudios, y de estos, 73 mil NNA están en riesgo grave porque

---

<sup>1</sup> El SIACE es el sistema oficial de generación de boletines electrónicos del Ministerio de Educación (MEDUCA) usado por los centros educativos para registrar las notas, la asistencia y la impresión de los boletines. Es la fuente más precisa para construir información de matrícula por edad ya que la edad escolar se calcula a partir de la fecha de nacimiento, lo que permite ajustar el dato a las características de la edad escolar. La fecha de referencia para el cálculo de la edad se define al 15 de marzo de cada año. Es un sistema de información nominal que valida la identidad del estudiante con la cédula, y releva de manera integral, en todos los establecimientos oficiales del país, la información sobre las principales variables del sistema educativo, alimentando una única base centralizada.

Permite registrar electrónicamente, inscripciones, planes de estudio, información geográfica de las escuelas, nombre del grupo, jornada escolar, etc. Como desventaja se destaca que sólo contiene información de escuelas oficiales.

asisten con dos o más años de sobreedad porque han acumulado varias situaciones de fracaso en sus estudios.

Esta población excluida se encuentra en distintas situaciones de edad e itinerario escolar según se encuentre escolarizado en el grado correspondiente a su edad, escolarizado pero desfasado respecto del grado correspondiente a la edad, o directamente no escolarizado. Cada una de esas situaciones no deseadas es caracterizada como las dimensiones de la exclusión, así establecidas en el marco metodológico adoptado por la Iniciativa Global Out Of School Children (OOSCI) impulsada por UNICEF y el Instituto de Estadística de la Unesco.

La siguiente Tabla 1 registra la magnitud de cada dimensión. Las de la izquierda refieren a quienes no están escolarizados, las de la derecha a quienes están, pero en riesgo de abandono, ya sea moderado o grave.

Tabla 1. Tamaño y composición de las 7 dimensiones de la exclusión en la población de 5 a 20 años de edad. Año 2019

Exclusión actual (no asisten)	Dimensión 1	6,2 mil niños y niñas de 5 años de edad fuera de la escuela	Exclusión potencial (asisten con riesgo de abandonar)	Dimensión 4	59,1 mil estudiantes asisten a primaria con riesgo moderado de abandonar 29,8 mil en riesgo grave
	Dimensión 2	4,9 mil niños y niñas de 6 a 11 años de edad fuera de la escuela		Dimensión 5	35,3 mil estudiantes asisten a premedia con riesgo moderado de abandonar, 17,5 mil con riesgo grave. 7,4 mil menores de 20 años asisten a premedia en EPJA
	Dimensión 3	9,2 mil adolescentes de 12 a 14 años de edad fuera de la escuela		Dimensión 7	25,0 mil estudiantes asisten a media con riesgo moderado de abandonar, 8,0 mil con riesgo grave. 10,3 mil menores de 20 años asisten a media en EPJA
	Dimensión 6	24,4 mil adolescentes de 15 a 17 años de edad fuera de la escuela 56,0 mil adolescentes de 18 a 20 años de edad fuera de la escuela y no han culminado la educación media			

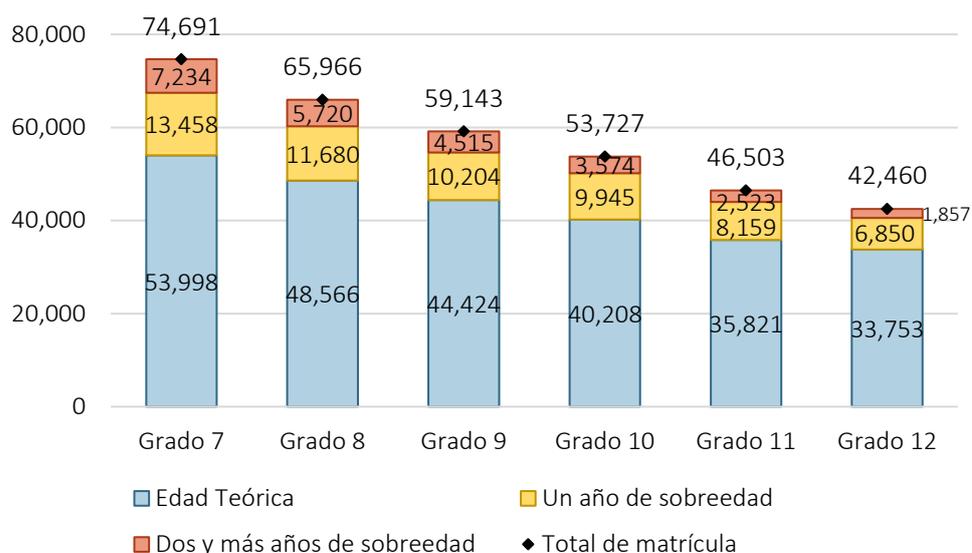
Fuente: estimaciones propias en base a Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) 2019, y Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019

## El abandono

Estadísticamente, la exclusión se explica básicamente por quienes fueron varios años estudiantes hasta que abandonaron la escuela sin completar los 9 años de la Educación Básica General o la educación media. Los datos también muestran que el abandono es el paso final de una acumulación de situaciones de fracaso. Por ejemplo, un adolescente de 15 años que abandonó la escuela luego de reprobado 7º grado, años atrás pudo haber repetido 1º grado o algún otro a lo largo de su recorrido por la educación primaria.

Las cifras muestran cómo opera ese flujo de abandono. Al comparar la cantidad de estudiantes por grado y condición de edad se puede advertir esa persistente caída de matrícula total y de cada condición de edad. Eso expone el siguiente gráfico 1.

Gráfico 1. Estudiantes según condición de edad y por grado, educación secundaria. Año 2020



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

Por otro lado, si miramos la matrícula -es decir la población escolarizada-, esta pérdida se ratifica también al comparar el número de matriculados según las edades: en las escuelas oficiales se registra una caída del 15% entre los 11 y 14 años, y del 39% entre los 14 y 17 años<sup>2</sup>. Agrava esta situación la insuficiencia de oferta en educación de premedia o media, que afecta mayormente a las áreas rural e indígena, y a algunas zonas urbanas de crecimiento demográfico reciente.

### Los cuellos de botella

La evidencia disponible demuestra que reprobación un grado incrementa las probabilidades de abandonar la escuela en el futuro: repetir de grado dos o más veces en algún momento de la escolaridad cuadruplica las probabilidades de abandono.

Los datos también ponen de manifiesto que la reprobación ocurre a lo largo de todas las etapas del sistema educativo, pero en ciertos momentos se intensifican notablemente. Allí se generan las mayores situaciones de repitencia y abandono. Los puntos principales son el pasaje de la educación primaria a la premedia, y de esta última a la media: las tasas más altas de no promovidos son el 13% en 7º y el 11% en 10º grado. Son verdaderamente importantes cuellos de botella de la escolaridad.

### Las inequidades en las dimensiones de la exclusión

Algunas poblaciones están más expuestas a situaciones de exclusión. Es el caso, por ejemplo, de la población indígena que tienen los mayores indicadores de sobreedad en primaria y de abandono al pasar a premedia. Así, a los 17 años de edad, la mitad ya dejó la escuela. En estas

<sup>2</sup> Procesamientos propios con base en datos SIACE

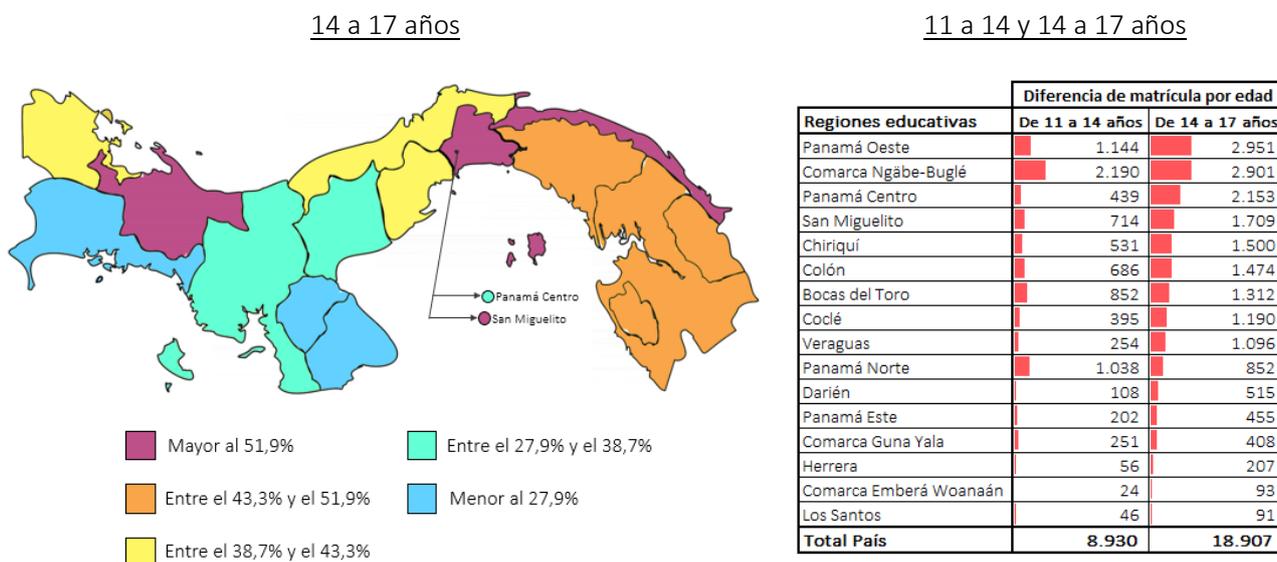
áreas la exclusión afecta con mayor intensidad a las mujeres, en buena medida por falta de oferta educativa en un radio próximo a donde viven, fenómeno que también limita el acceso en las áreas rurales.

Es llamativa la diferencia de las tasas de reprobación según área: en la educación primaria, el 2% de los estudiantes de zonas urbanas reprueba el grado que cursa, proporción que es del 6% en zonas rurales o indígenas. En primer grado la tasa de reprobación en zonas rurales es del 6%, duplica al 3% de las zonas urbanas. Por su parte, en el grupo de estudiantes indígenas este valor es muy superior, del 12%.

En el caso de la población con discapacidad, desde el comienzo de la escolaridad sufren procesos que los dejan con dos o más años de sobreedad, lo cual se profundiza en el tramo de 12 a 14 años. Al mismo tiempo, la desescolarización se incrementa en los grupos de edad superiores y se destaca que entre los 15 y los 17 años, 1 de cada 4 adolescentes con discapacidad no asiste a la escuela, mientras que, para la población sin discapacidad, la relación es de 1 de cada 10.

Por otro lado, lo territorial también presenta un escenario heterogéneo, ya que las oportunidades de permanecer y finalizar la escuela son marcadamente desiguales. El siguiente gráfico 2, expone la diferencia de matrícula entre los 11 y 14 años que representa la caída de matrícula entre dos edades y se asocia directamente con el abandono.

Gráfico 2. Diferencia de matrícula por edad entre los 11 y 14 años, y entre los 14 y 17 años, por región educativa.



Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

El mapa refleja la intensidad de la diferencia de matrícula entre los 11 y 14 años en términos relativos. A su vez, los valores absolutos que se presentan en la tabla muestran dónde se localiza la mayor cantidad de estudiantes afectados, que no siempre coincide con las regiones con mayor porcentaje.

Estas son sólo algunas de las aproximaciones que se pueden realizar sobre los procesos que afectan la escolarización en Panamá. Es de destacar que el MEDUCA tiene en desarrollo una herramienta con gran potencial para disponer de información que permita profundizar estos

análisis, establecer metas y realizar seguimientos con precisión y en tiempo oportuno. Se trata del Sistema Administrativo de Centros Escolares -SIACE-, que permite visualizar los movimientos de estudiantes entre zonas y regiones, y las situaciones de riesgo por reprobación o abandono.

Este estudio se complementa con otros informes que se proponen caracterizar las barreras que se asocian con las situaciones de exclusión, así como las recomendaciones de política que surgen de los estudios y que orientan las acciones de fortalecimiento del sistema, para que la educación panameña pueda consolidarse como un espacio de ejercicio pleno del derecho a la educación para todos los NNA del país.

## Capítulo 2. Introducción

La República de Panamá venía experimentando un significativo crecimiento del sistema educativo al momento de enfrentar las consecuencias de la pandemia COVID-19. Los valores de la tasa de asistencia total a la educación primaria<sup>3</sup> ya habían alcanzado el 97,8% en el 2001, y se mantuvo en niveles similares durante los últimos 20 años, estando muy próxima a la universalidad. Desde el año 2001 hasta el 2018 muestra mejoras sustantivas en premedia y media: en el primer caso, las tasas de asistencia se incrementaron de 92,8% a 96,3%, y en el segundo caso del 75,1% al 86,5%<sup>4</sup>. En la educación preescolar también pueden reconocerse tendencias a la ampliación en el acceso. Esto representa un incremento generalizado de las oportunidades educativas de la población, con una mejora más focalizada en la población más pobre. Sin embargo, a pesar de estos avances aún persisten brechas educativas, con sectores de la población que no logran terminar la educación premedia y media, limitando sus proyectos de vida, los anhelos familiares y los esfuerzos realizados por el país.

Los indicadores muestran que la escolaridad completa lograda por los niños y las niñas en la educación primaria no se logra sostener en el inicio de la educación premedia. En esta etapa se observa la estratificación de la población en función de sus niveles educativos: según datos del 2018, el 67% de la población de 20 a 22 años había finalizado la educación media, pero sólo el 40% para la población del quintil más pobre de ingresos<sup>5</sup>.

De esta manera, un conjunto de niños, niñas y adolescentes (NNA) se mantienen dentro del sistema educativo, y tienen más oportunidades de transitarlo y culminarlo. Pero, por otro lado, están quienes quedan excluidos en algún momento de la educación premedia y media: la brecha educativa tiende a acrecentar las brechas sociales, fortaleciendo de esta manera las desigualdades. Sin alcanzar una escolarización total, oportuna, sostenida y plena de aprendizajes para toda la población, no se ejerce de manera universal y efectiva el derecho a la educación, y se limita el acceso a otros derechos.

En este marco, el Ministerio de Educación de Panamá (MEDUCA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) se proponen profundizar la caracterización de la exclusión educativa actual y potencial, desarrollando un estudio detallado de la situación del país, tomando como referencia el marco metodológico de la Iniciativa Por Niños Fuera de la Escuela (OOSCI, por sus siglas en inglés).

Este documento caracteriza la situación de exclusión de la población infantil y adolescente en la República de Panamá, bajo esta metodología para el período previo a la suspensión de la presencialidad que provocó la crisis sanitaria del COVID-19. Para realizar esta caracterización, se calculan las siete dimensiones de la exclusión, previstas en la metodología OOSCI. Con este marco, el informe se propone caracterizar el perfil de cada una de las dimensiones.

Bajo la metodología OOSCI, se entiende como perfil de exclusión al análisis exhaustivo de las dimensiones de exclusión escolar actual o potencial que se corresponden a distintos tramos de

---

<sup>3</sup> La Tasa Total de Asistencia al nivel educativo, calculada por el Instituto de Estadística de la UNESCO, indica el porcentaje de la población que posee la edad teórica de asistir a un nivel educativo que se encuentra escolarizada en cualquier nivel. De esta forma, la diferencia respecto del 100% indica el porcentaje de población fuera de la escuela.

<sup>4</sup> Datos de UIS Database, consultados el 8 de octubre de 2021. <http://data.uis.unesco.org/#>

<sup>5</sup> Datos de UIS Database, consultados el 8 de octubre de 2021. <http://data.uis.unesco.org/#>

la educación preescolar, primaria, premedia y media, para cuantificar, caracterizar y localizar a la población afectada. De esta forma, se exploran los interrogantes básicos que permiten esta descripción de cada una de las dimensiones de la exclusión: ¿Cuántos son los niños, las niñas y los adolescentes en situación de exclusión?, ¿Qué características tienen estas poblaciones?, ¿Qué sectores de poblaciones están más expuestos a estas situaciones?

Para realizar esta caracterización, este trabajo asume un conjunto de definiciones metodológicas adoptadas para maximizar el aprovechamiento de la información que produce el país a través de sus diferentes organismos oficiales. En el capítulo 8 se presenta una caracterización de estas fuentes de información, sus limitaciones y alcances, y las definiciones metodológicas consideradas en este documento.

### Capítulo 3. El marco de las dimensiones de exclusión

La OOSCI es una propuesta global de estudio de la exclusión educativa a partir del año 2010, liderada por UNICEF y el Instituto de Estadística de la Unesco (UIS, por sus siglas en inglés), para dar visibilidad a esta problemática como fenómeno que limita el derecho a la educación. Su intención final es apoyar en el diseño de estrategias que permitan revertir el círculo vicioso de exclusión educativa y pobreza. Desde esta iniciativa se han producido informes regionales y nacionales<sup>6</sup> que se orientaron a fortalecer el diagnóstico de la exclusión y articularlo con la toma de decisiones. En el caso de Panamá, sería la primera vez que se realiza este estudio en el país. Originalmente la iniciativa contempló 5 dimensiones de exclusión (hasta el nivel pre medio), pero en este caso, el análisis se amplió a 7 dimensiones incluyendo el nivel medio.

La OOSCI plantea que la exclusión escolar se manifiesta, en su estado más grave, en el abandono (*exclusión actual*), pero también es identificable en la situación de exclusión potencial, para quienes asisten, pero con riesgo de abandonar.

El marco metodológico, propone 7 dimensiones de exclusión:

*Dimensión 1:* exclusión total de la educación preescolar. En esta dimensión están incluidos aquellos niños y niñas en edad de asistir a la educación preescolar que no participan de ella, por lo menos durante un año antes de ir a la escuela primaria, y que tampoco asisten a la primaria.

*Dimensión 2:* exclusión total de la educación primaria. Representa a los niños y niñas en edad de asistir a la educación primaria que no están en la primaria ni en la premedia o media.

*Dimensión 3:* exclusión total de la educación premedia. Abarca a adolescentes que, teniendo edad de premedia, no están en la escuela primaria ni en la premedia.

*Dimensión 6:* exclusión total de la educación media. Abarca a adolescentes que, teniendo edad de estar en media, no están en la escuela primaria, ni en la premedia, ni en la media.

Hay otras 3 dimensiones que refieren al riesgo de exclusión, que incluyen a estudiantes que hoy asisten, pero con riesgo de abandonar la escuela. La condición de sobriedad, es decir, un año o más de edad que la prevista para el grado que cursa, es el indicador que resume ese riesgo porque refleja haber sufrido situaciones que afectan las posibilidades de un itinerario escolar oportuno. Estas dimensiones son:

*Dimensión 4:* riesgo de exclusión de la educación primaria. Se encuentran a los NNA que se mantienen escolarizados en la etapa de primaria, pero con edad mayor a la prevista al grado que cursan.

*Dimensión 5:* riesgo de exclusión de la educación premedia. En esta dimensión se encuentran a los adolescentes que se han inscrito en alguno de los 3 grados de la educación premedia y aún asisten, con edad superior a la prevista.

---

<sup>6</sup> Para más información, se puede consultar: [Unicef y UNESCO \(2012\) Completar la Escuela. Un Derecho para Crecer, un Deber para Compartir](#), UNICEF y CECC/SICA (2013) [Completar la Escuela en Centroamérica: los desafíos pendientes](#). Además, se pueden consultar los reportes por país en <https://www.allinschool.org/reports>

*Dimensión 7:* riesgo de exclusión de la educación media. En esta dimensión se encuentran a los adolescentes que se han inscrito en alguno de los 3 grados de la educación media y aún asisten, con sobriedad.

*Esquema 1. Las siete dimensiones de la exclusión<sup>7</sup>.*



A continuación, se presenta una estimación del tamaño de cada una de las dimensiones de la exclusión en Panamá.

*Tabla 2. Dimensiones de la exclusión en función de la cantidad de NNA afectados en Panamá. Años 2019 y 2020*

		Definición	Total de población afectada	% de población afectada
<b>Exclusión actual</b>	<b>Dimensión 1</b>	Niños y niñas de 5 años de edad <b>fuera de la escuela</b>	<b>6,2 mil</b> niños y niñas	<b>8,5%</b>
	<b>Dimensión 2</b>	Niños y niñas de 6 a 11 años de edad <b>fuera de la escuela</b>	<b>4,9 mil</b> niños y niñas	<b>1,0%</b>
	<b>Dimensión 3</b>	Adolescentes de 12 a 14 años de edad <b>fuera de la escuela</b>	<b>9,2 mil</b> adolescentes	<b>3,7%</b>
	<b>Dimensión 6</b>	Adolescentes de 15 a 17 años de edad <b>fuera de la escuela</b>	<b>24,4 mil</b> adolescentes	<b>10,6%</b>
		Adolescentes de 18 a 20 años de edad <b>fuera de la escuela</b> y no han culminado la educación media	<b>56,0 mil</b> adolescentes y jóvenes	<b>26,1%</b>
<b>Total</b>			<b>100,7 mil</b> niños, niñas, adolescentes y jóvenes	<b>8,6%</b>

<sup>7</sup> 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>

Exclusión potencial	Dimensión 4	Estudiantes que asisten a primaria con <b>riesgo moderado de abandonar</b> (un año de sobreedad)	59,1 mil niños y niñas	12,8%
		Estudiantes que asisten a primaria con <b>riesgo grave de abandonar</b> (dos y más años de sobreedad)	29,8 mil niños y niñas	6,4%
		<b>Total Dimensión 4</b>	<b>88,9 mil</b>	<b>19,2%</b>
	Dimensión 5	Estudiantes que asisten a premedia con <b>riesgo moderado de abandonar</b> (un año de sobreedad)	35,3 mil adolescentes	17,7%
		Estudiantes que asisten a premedia con <b>riesgo grave de abandonar</b> (dos y más años de sobreedad)	17,5 mil adolescentes	8,7%
		Estudiantes que asisten a premedia en <b>ofertas para jóvenes y adultos de 20 años de edad o menos</b>	7,4 mil adolescentes y jóvenes	3,7%
	<b>Total Dimensión 5</b>	<b>60,2 mil</b>	<b>30,1%</b>	
	Dimensión 7	Estudiantes que asisten a media con <b>riesgo moderado de abandonar</b> (un año de sobreedad)	25,0 mil adolescentes	17,5%
		Estudiantes que asisten a media con <b>riesgo grave de abandonar</b> (dos y más años de sobreedad)	8,0 mil adolescentes	5,6%
		Estudiantes que asisten a media en <b>ofertas para jóvenes y adultos de 20 años de edad o menos</b>	10,3 mil adolescentes y jóvenes	7,3%
	<b>Total Dimensión 7</b>	<b>43,3 mil</b>	<b>30,4%</b>	
	<b>Total</b>		<b>192,4 mil</b>	<b>23,9%</b>

Nota: las estimaciones de exclusión actual corresponden al año 2019, las estimaciones de exclusión potencial al año 2020 (excepto la estimación de estudiantes que asisten a educación de jóvenes y adultos, que también es del año 2019)

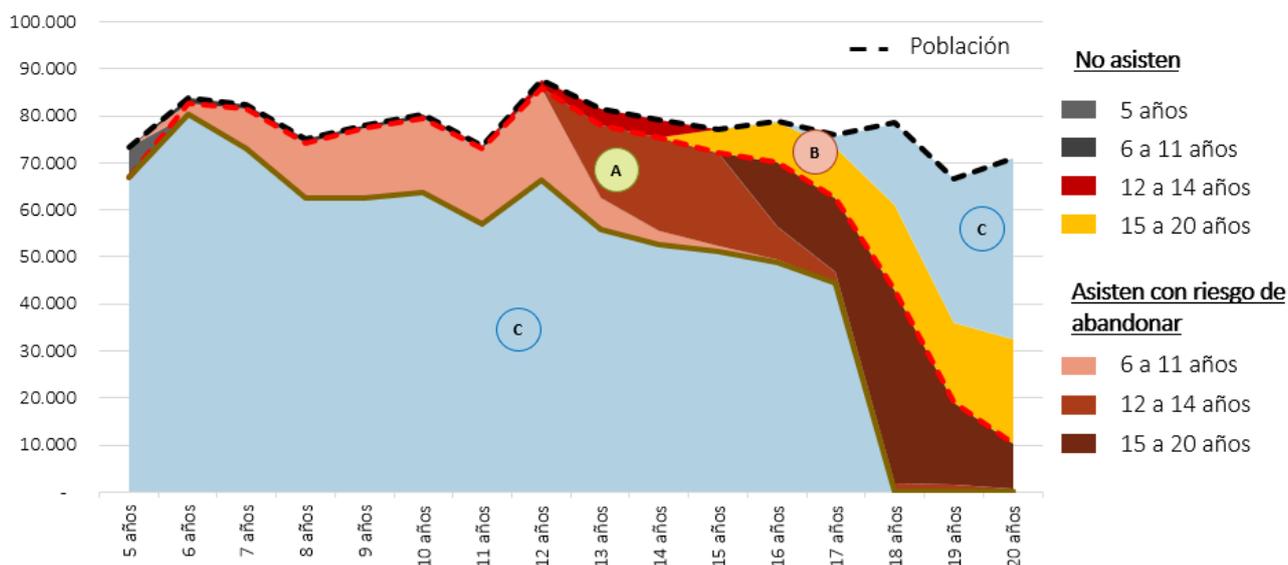
Fuente: estimaciones propias en base a Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) 2019, SIACE 2020 y Sistema de Integración de Datos Estadísticos ((SIDE), año 2020

El enfoque dinámico del modelo pone en foco la caracterización de los itinerarios escolares de los estudiantes, entendido como tales los procesos de acceso, permanencia y progresión a lo largo del preescolar, de la primaria, la premedia y la media, permitiendo detectar los cuellos de botella donde se generan y profundizan los procesos de exclusión actual, que se expresa en no acceso o abandono, y la situación de asistencia en riesgo de exclusión.

La metodología de OOSCI concibe a cada dimensión como diferentes momentos en un proceso dinámico, no como compartimentos estancos. En cada cohorte de población se pueden identificar interacciones y flujos entre estas dimensiones, en distintos momentos de tiempo. Por ejemplo, quienes asisten con edad teórica, luego pasan a asistir con sobreedad y como consecuencia del abandono pasan a la zona de exclusión. El análisis de la exclusión requiere entonces diferentes modos de caracterización y clasificación de la población infantil y adolescente, uno de ellos enfocado en grupos de edad y otro en etapas educativas.

A continuación, se presenta un esquema que propone una forma resumida de visualizar el tamaño de las 7 dimensiones, y cómo incide en la población según su edad. Permite una primera aproximación a la magnitud de la exclusión actual y potencial.

Gráfico 3. Distribución de las 7 dimensiones de la exclusión en la población de 5 a 20 años de edad. Año 2019



Fuente: estimaciones propias en base a Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) 2019, y Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019

Esta información gráfica representa de manera conjunta las siete dimensiones, demarcando las “zonas” que responden a diferentes situaciones de exclusión:

- A** El área delimitada por las líneas roja punteada y la línea marrón corresponde a la población en riesgo de exclusión. Son los estudiantes que se encuentran asistiendo con sobreedad en cualquier grado. Allí se distinguen en distintos tonos de marrón, la asistencia con sobreedad a primaria, premedia o media (dimensiones 4, 5 y 7 respectivamente).
- B** Entre la línea roja y la negra se señala a los NNA en exclusión actual. Es decir, aquellos que no asisten a la escuela, y no han culminado la educación media. Con distintos colores, se resaltan los tramos de edad asociados a cada una de las dimensiones: 5 años de edad (dimensión 1), 6 a 11 años (dimensión 2), 12 a 14 años (dimensión 3), 15 a 20 años (dimensión 6).
- C** Se resalta en celeste a la población que no se encuentra en situación de exclusión: aquellos que asisten con edad teórica, y quienes culminaron la educación media.

## Capítulo 4. Exclusión actual. Población fuera de la escuela y perfiles de exclusión

La exclusión actual representa la forma más visible de privación del derecho a la educación: son los NNA que no asisten a la escuela. Son quienes quedan fuera de la educación formal porque nunca ingresaron al sistema educativo, o porque abandonaron en algún momento.

Para comprender las diferentes formas de exclusión actual, la metodología OOSCI propone cuatro dimensiones, según la edad de los NNA. Para caracterizar estas dimensiones, se utiliza la información disponible en la Encuesta de Propósitos Múltiples del 2019 (EPM)<sup>8</sup>.

En cada dimensión, la población fuera de la escuela puede categorizarse en función del máximo nivel educativo alcanzado, para identificar los itinerarios escolares previos, e identificar a través de ellos si la exclusión se asocia al abandono, y en qué momento ocurrió.

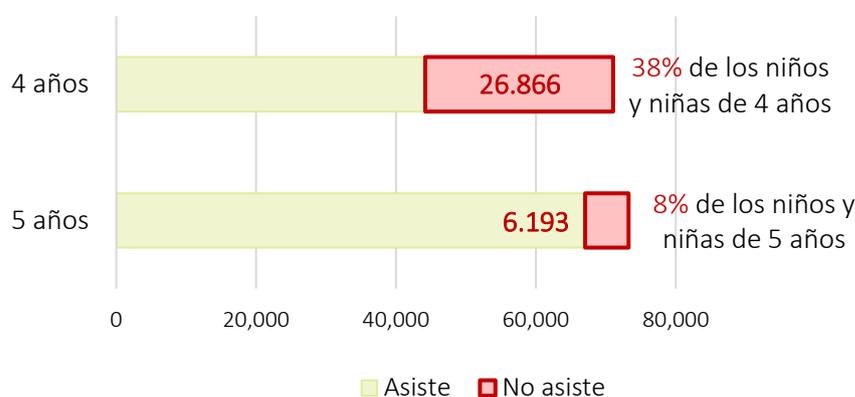
Esta clasificación tiene impacto en el análisis, ya que permite asociar la exclusión educativa con diferentes cuellos de botella (por ejemplo, ingreso tardío o abandono). En cada dimensión, se incluye un análisis de la situación de la población fuera de la escuela en función de su máximo nivel educativo alcanzado

En forma complementaria, también se identifica y caracterizan los itinerarios escolares asociados a la generación o profundización de la exclusión.

### Dimensión 1: Niños y niñas fuera de la escuela, en edad de asistir a preescolar

Se trata de la población que queda excluida de asistir a (al menos) un año de la educación preescolar en forma oportuna, es decir, en edad teórica.

Gráfico 4. Total y porcentaje de población de 4 y 5 años fuera de la escuela. Año 2019



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

Para el año 2019, de un total de 144 mil niños y niñas de entre 4 y 5 años, hay casi 6,2 mil de 5 años de edad y unos 27 mil de 4 años que no asisten a la escuela. Para los 4 años, una proporción en torno al 38% de la población está fuera de la escuela y un 8% a los 5 años, representando el desafío de universalización del último año de la educación inicial.

<sup>8</sup> En el apartado 10 se presenta una caracterización de las diferentes fuentes de información, y se define cuáles se utilizarán para el cálculo de los indicadores.

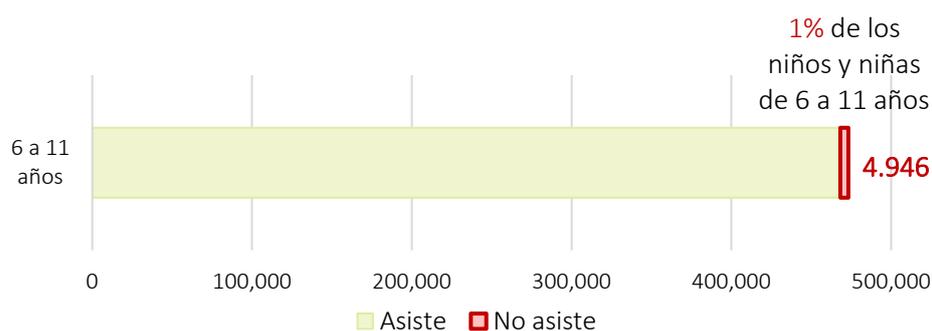
La dimensión 1 revela el déficit de acceso a la educación preescolar. Quienes están excluidos a los 5 años, al año siguiente podrían entrar en la educación primaria. Cabe preguntarse qué sucede en el futuro con esta población ¿Ingresa al sistema educativo? ¿En qué momento?

Existen evidencias de que toda la población panameña en edad escolar asiste en algún momento al sistema educativo, y por varios años. Es esperable que la gran mayoría de los niños y niñas que componen esta dimensión ingresen a la educación primaria, aspecto sobre el que se profundiza en la caracterización de la dimensión 2.

#### Dimensión 2: Niños y niñas fuera de la escuela, en edad de asistir a primaria

Se trata de la población de 6 a 11 años, en edad de asistir a la educación primaria en Panamá, que no asisten a la escuela. Esto puede ocurrir porque no acceden nunca a la escuela primaria, porque acceden en forma tardía, o porque han participado de ella por un tiempo restringido y abandonaron sin acreditar la etapa completa. En el siguiente gráfico se muestra la estimación del tamaño e intensidad de la Dimensión 2.

*Gráfico 5. Total y porcentaje de población de 6 a 11 años fuera de la escuela. Año 2019*

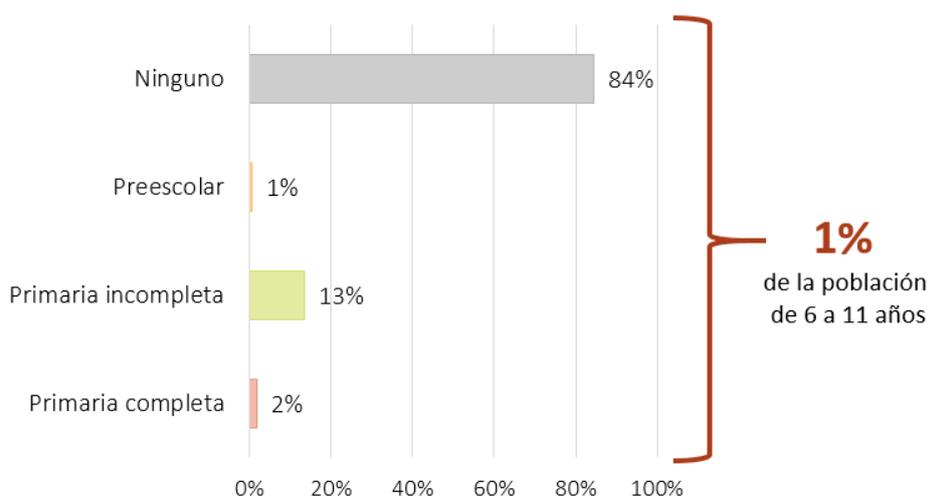


Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

Entre los 6 y los 11 años de edad las tasas específicas de escolarización alcanzan valores cercanos al 100%. Unos 5 mil niños, un 1% aproximadamente, de los niños y niñas en edad de estar en primaria, no estará escolarizado. Esto indica que para este tramo de edad la cobertura es casi universal, y por tanto es muy pequeña la proporción de población que queda completamente excluida del acceso al sistema educativo en su niñez.

Es relevante indagar en la información disponible bajo qué circunstancias esta población no asiste: ¿Asistían? ¿Hasta qué grado aprobaron? Para responder a este interrogante, en el gráfico siguiente se muestra el máximo nivel educativo que alcanzó la población de 6 a 11 años que se encuentra fuera de la escuela. Cabe tener presente que, de los 4.200 niños y niñas de este tramo de edad, una cuarta parte tiene 6 años de edad.

Gráfico 6. Máximo nivel educativo alcanzado por la población de 6 a 11 años que no asiste a la escuela, en porcentaje. Año 2019



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

El gráfico muestra que la gran mayoría de estos 4.200 niños y niñas no asistió nunca al sistema educativo (84%); y a su vez 1.350 tienen seis años. Es posible suponer que ingresarán al sistema educativo de manera tardía. Alrededor de 600 niños o niñas de este tramo de edad no asisten ya, y tienen primaria incompleta o completa como máximo nivel alcanzado. Si bien es un número pequeño, está expresando situaciones de alta vulneración, que pueden deberse a discapacidad o extrema pobreza.

### Itinerarios asociados a la dimensión 2 de exclusión

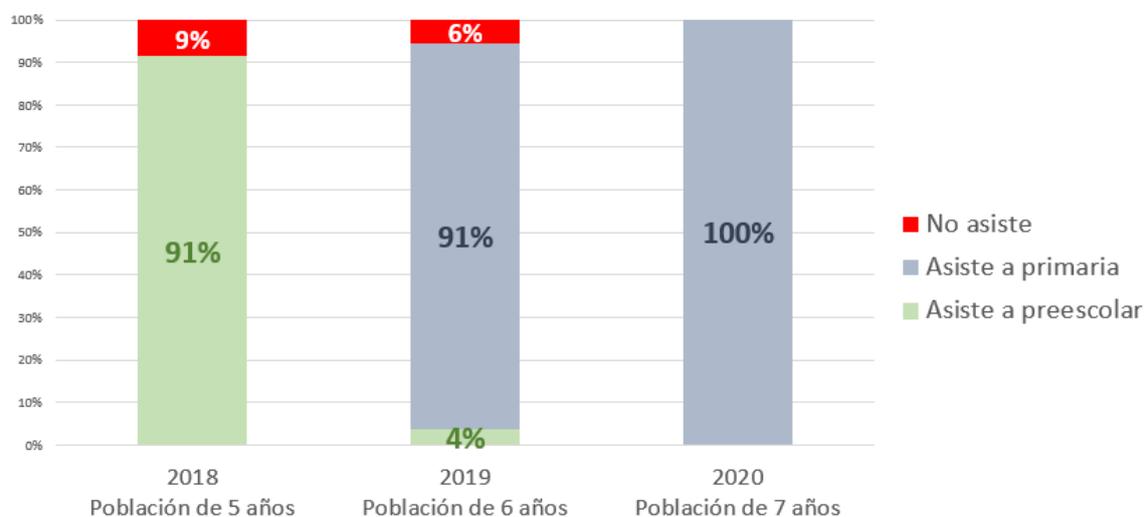
La caracterización estadística de los itinerarios de ingreso a la educación preescolar es clave para entender los itinerarios futuros de acceso oportuno o tardío a la educación primaria. Actualmente, existen limitaciones en las fuentes de datos disponibles para realizar este diagnóstico para el total país<sup>9</sup>. Se propone por lo tanto presentar, como modelo de análisis y ejemplo, una descripción del perfil de ingreso para la región educativa de Chiriquí<sup>10</sup>, que cumple un conjunto de condiciones que permiten esta caracterización. Para este ejercicio, se parte de la población que asiste a la escuela a los 7 años de edad, que se asume del 100% a partir de la información disponible, y se reconstruye la situación de la cohorte en los dos años anteriores.

A continuación, se caracteriza la situación de escolarización de una cohorte de estudiantes de 7 años de edad en 2020 para la región Chiriquí.

<sup>9</sup> El relevamiento de estadística educativa que compone el SIDE posee algunas deficiencias en la cobertura del dato de matrícula por edad, y ciertas inconsistencias en su declaración, que introducen sesgos en el análisis de cohortes por edad, que se explicitan en el capítulo 8.

<sup>10</sup> Se propone aquí utilizar el caso de Chiriquí como modelo de un procesamiento de la información que permite visibilizar los itinerarios de ingreso a la educación primaria. Chiriquí fue seleccionada porque posee altos niveles de cobertura del dato por edad, y consistencia interna en la declaración de estas edades. Se espera que a futuro el SIACE pueda consolidarse como la fuente de información adecuada para análisis de esta naturaleza. Cuando la información estadística lo permita, este ejercicio debería ser realizado para el país y todas sus regiones.

Gráfico 7. Situación de escolarización de una cohorte de estudiantes de 7 años de edad en 2020. Chiriquí. Año 2019



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

Este seguimiento permite realizar un diagnóstico de cuáles son los itinerarios de ingreso a la primaria que se asocian con la dimensión 2 de la exclusión.

Un primer aspecto que se resalta es el hecho de que, en Chiriquí en el año 2020, el 6% de la matrícula de 7 años estaba fuera de la escuela el año anterior, con 6 años de edad. Es decir, estos niños y niñas ingresaron de manera tardía a la escuela, y en el 2019 formaban parte de la dimensión 2 de la exclusión.

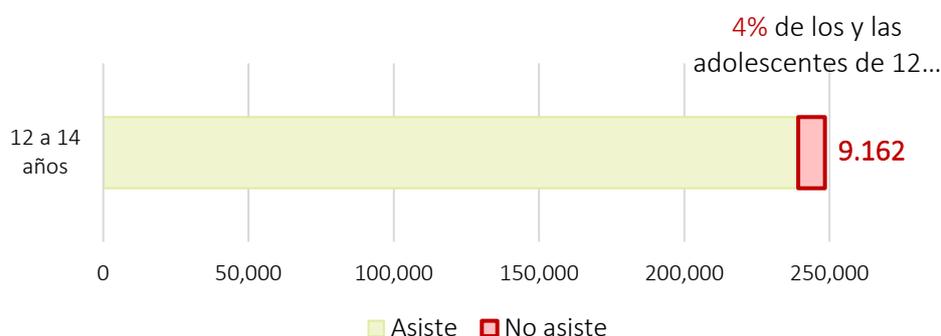
Por otro lado, los datos estadísticos del año 2019 para esta región indican que habría un 4% de estudiantes de 6 años inscripto en preescolar. Ellos también ingresaron tardíamente a la primaria en 2020, pero no por estar fuera de la escuela, sino inscriptos con sobreedad en la etapa educativa anterior<sup>11</sup>.

### Dimensión 3: Adolescentes fuera de la escuela, en edad de asistir a premedia

Se trata de la población de 12 a 14 años que no asisten a la escuela. Si bien es la edad de asistir a la premedia, el análisis de los datos muestra que esos adolescentes pueden haber quedado excluidos aun desde la etapa de educación primaria. En el siguiente gráfico se muestra la estimación del tamaño e intensidad de la Dimensión 3.

<sup>11</sup> Respecto de esta segunda observación, los datos que provee el SIACE muestran que solamente el 0,8% de la matrícula de 6 años se encontraba inscripta en preescolar en 2020 en las escuelas oficiales de Panamá, y de 0,1% en Chiriquí. Por lo tanto, esta asistencia con sobreedad a preescolar podría tratarse de un fenómeno de mucho menos peso que el que lo arroja las estimaciones estadísticas en Chiriquí, o concentrado en escuelas no oficiales.

Gráfico 8. Total y porcentaje de población de 12 a 14 años fuera de la escuela. Año 2019

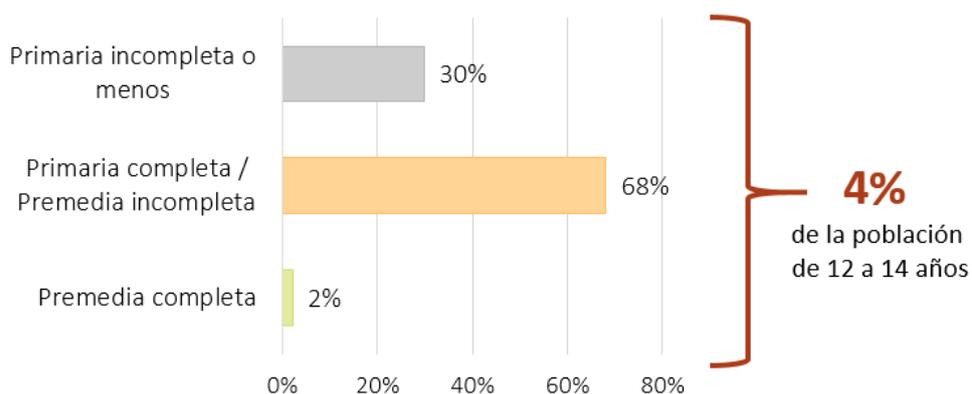


Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

Entre los 12 y los 14 años, aproximadamente 4 de cada 100 adolescentes no está matriculado en la escuela, lo que representa a unas 9,2 mil personas. Esta población puede clasificarse en tres grupos: aquellos que nunca ingresaron a la escuela, y que formaban parte de las dimensiones 1 y 2 en años anteriores, aquellos que ingresaron a la primaria y la abandonaron antes de iniciar la premedia, y aquellos que abandonaron durante la premedia.

La mayor parte de este grupo es población que asistía a la escuela y abandonó en algún momento. El máximo nivel educativo alcanzado por esta población permite reconocer en qué etapa dejaron de asistir a la escuela.

Gráfico 9. Máximo nivel educativo alcanzado por la población de 12 a 14 años que no asiste a la escuela, en porcentaje. Año 2019



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

Considerando como marco de análisis el universo de los 9.200 adolescentes de 12 a 14 años que no asisten, aproximadamente una tercera parte (30% del total, unos 2.700 adolescentes) no han terminado la educación primaria. Por otro lado, las restantes dos terceras partes (70% del total, unos 6.400 adolescentes) han concluido la educación primaria, y han abandonado al finalizar la etapa o durante la educación premedia.

En este punto, se abre la interrogante acerca del momento en que ocurre el abandono escolar: ¿la población excluida inició la premedia y no logró concluirla? ¿O abandonaron al terminar la primaria sin iniciar la premedia? Es importante separar estos escenarios porque se asocian a distintas barreras: en el segundo caso puede tratarse de falta de oferta en premedia, en el primero no. Y, por lo tanto, de ellas se derivan diferentes intervenciones de política.

### Itinerarios asociados a la dimensión 3 de exclusión

La dimensión 3 se enfoca en la población en el rango de edad teórica que corresponde a la educación premedia, por lo tanto, una mirada sobre el abandono escolar consistente con esta dimensión debería abordarse también por edad.

El análisis cuantitativo del abandono escolar se propone dimensionar y localizar a la población que está escolarizada en un lapso de tiempo, pero que deja de estarlo en otro. Este abandono puede medirse con diferentes recursos de información, y considerando diferentes momentos de tiempo: durante un año escolar, entre dos años, acumulado en varios años.

Lamentablemente, los recursos de información disponibles en el país no permiten realizar una medición del abandono escolar en alguna de las formas descriptas. En casos como este, donde se carece de información directa para describir un fenómeno, existe una estrategia de análisis utilizando indicadores de aproximación. Un “indicador de aproximación” es un dato que está fuertemente asociado a un fenómeno, pero que no lo representa en su totalidad. Por ello, un indicador de aproximación al abandono se utiliza en aquellos casos donde es imposible la medición directa, y se representa un fenómeno distinto pero relacionado: la diferencia de matrícula entre edades para un mismo año.

Esta diferencia de matrícula entre edades toma la forma de una caída: a mayor edad, menos estudiantes inscriptos. Pero esta diferencia no equivale al abandono, ya que el tamaño de las cohortes de población puede incidir (es decir, si hay más o menos niños y niñas en una edad en relación a otra).

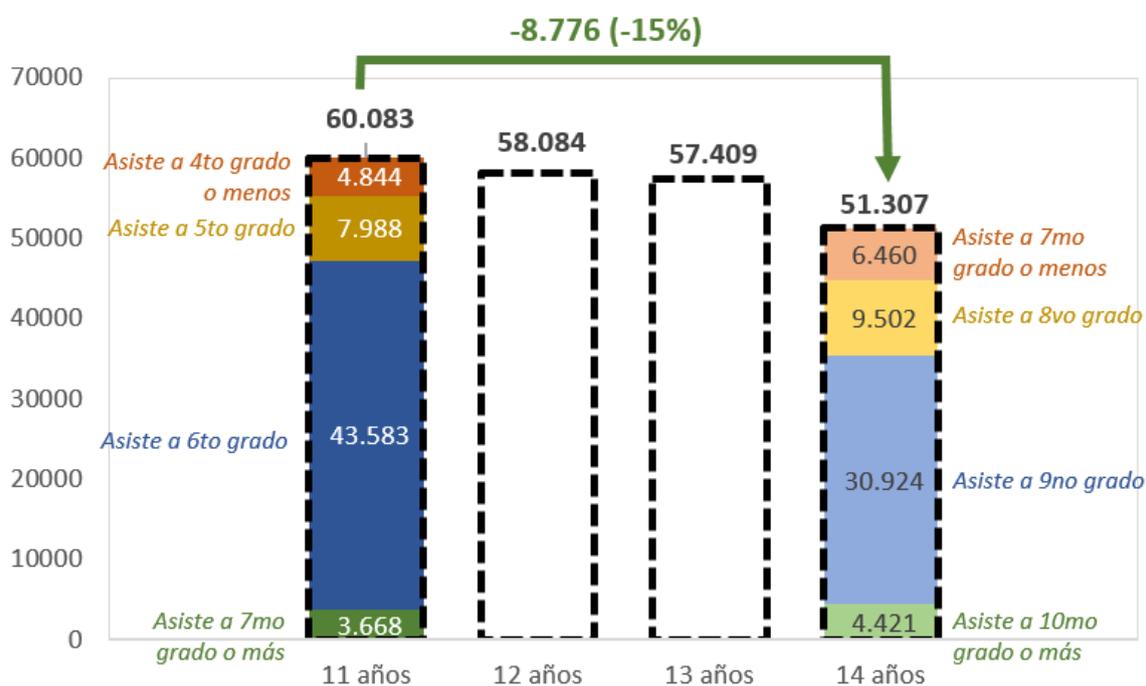
De esta forma, por ejemplo, en el año 2019 entre el total de estudiantes de 11 y de 14 años hay una diferencia de 8.776 adolescentes, considerando sólo a las escuelas oficiales. Esto que implica una diferencia de matrícula entre edades del 15%. No quiere decir que haya un abandono de esa magnitud. Pero como aproximación, contribuye a identificar que entre esas edades hay mayor abandono que entre los 10 y 13 años, donde la diferencia de matrícula es de 1.933 estudiantes.

Por otro lado, como se cuenta con información de que las cohortes de población de 11 años y de 14 años son similares en tamaño<sup>12</sup>, es posible afirmar que la diferencia de matrícula es un valor que se asemeja mucho al abandono. Por lo tanto, constituye un buen indicador de aproximación

---

<sup>12</sup> Según las estadísticas vitales del país, en el 2006 se registran 65,7 mil nacidos vivos en Panamá, año que corresponde a la cohorte de 14 años en el 2020. En el 2009 (año de nacimiento de la cohorte de 11 años en 2020) el total de nacidos es de 68,4 mil. Entre ambos hay una diferencia de 2,6 mil personas, aproximadamente un 3,8%.

Gráfico 10. Matrícula por edad, diferencia de matrícula entre los 11 y 14 años, y grado al que asiste. Escuelas oficiales. Año 2020



Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

Para el uso de este indicador de aproximación es importante considerar que la diferencia de matrícula por edad no tiene una correlación directa con el nivel y etapa educativa. El hecho de que se analice entre los 11 y 14 años no quiere decir que corresponda a la educación premedia, debido a los niveles de sobreedad que se manifiestan en la primaria. Tal como se observa en el gráfico, a los 11 años aún hay poco menos de 13 mil estudiantes asistiendo a 5to grado o menos.

El gráfico representa esta diferencia de matrícula entre los 11 y 14 años, estimada en torno a los 8.700 adolescentes, aproximadamente un 15% de la matrícula de 11 años. Esta diferencia es más intensa en la matrícula que asiste en edad teórica porque en este caso se adiciona la situación de quienes repiten y dejan de tener edad teórica a los 14 años.

En síntesis, los datos disponibles revelan que entre los 11 y 14 años ocurre un abandono de magnitudes que actualmente son desconocidas, pero que son cercanas a los 8.000 estudiantes. Y a su vez en este mismo período se produce una reducción importante de estudiantes que asisten con edad teórica, a causa de la repetición de grado.

El inicio de la educación premedia se presenta como una instancia crítica en los itinerarios escolares. Allí se manifiestan las primeras señales de abandono, junto con el incremento de la reprobación (esto será analizado en la dimensión 4). El indicador de tasa de ingreso efectivo a la educación premedia es idóneo para la caracterización de este cuello de botella, ya que focaliza la atención en todas las potenciales situaciones de exclusión que se presentan en la transición entre la educación primaria y premedia.

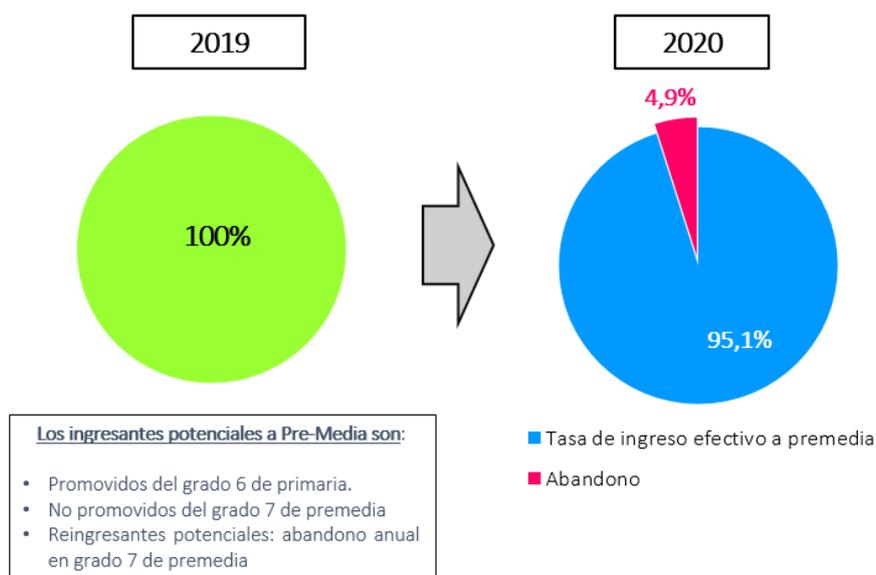
Este indicador se construye a partir de la comparación entre los estudiantes que están en condiciones normativas de inscribirse al 7mo grado en 2019 (inscritos potenciales) y los que efectivamente se inscriben en 2020 (inscritos efectivos).

Para comprender en su totalidad el cuello de botella vinculado al pasaje entre primaria y premedia, es necesario contemplar tanto a los que egresan de primaria como a los que tienen una primera experiencia fallida en ese primer año de la premedia. Ya que los desafíos asociados a la transición entre estas etapas están dados no sólo por la posibilidad de iniciar el nivel, sino también de transitar exitosamente el primer año.

Por ello, los inscritos potenciales al 7mo grado de premedia son los estudiantes que se encuentran a fin de 2019 en alguna de estas tres situaciones:

- a) Los estudiantes que promovieron el grado 6 en el año 2019<sup>13</sup>.
- b) Los estudiantes que no promovieron el grado 7 en el año 2019, y deben repetir de año.
- c) Los que abandonaron grado 7 durante el año académico 2019, y pueden reingresar a la escuela, al mismo grado, en 2020 (reingresantes potenciales)

Gráfico 11. Tasa de ingreso efectivo a premedia. Año 2020



Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019 y 2020

Se observa que el 95,1% de estudiantes efectivamente se inscribe en el primer año de premedia y que el 4,9% no lo hace; es decir 1 de cada 20 estudiantes no se inscribe en premedia con condiciones normativas de hacerlo.

En términos absolutos, aproximadamente 80 mil estudiantes se encontraban en el año 2019 en condiciones de inscribirse a premedia. En el año 2020, aproximadamente 4 mil de ellos no se inscriben o reinscriben para el primer año<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> En el dato de promovidos se incluye a todos los que están en condiciones de inscribirse al grado superior en el año siguiente: los aprobados, los aprobados con revalida, y los aplazados

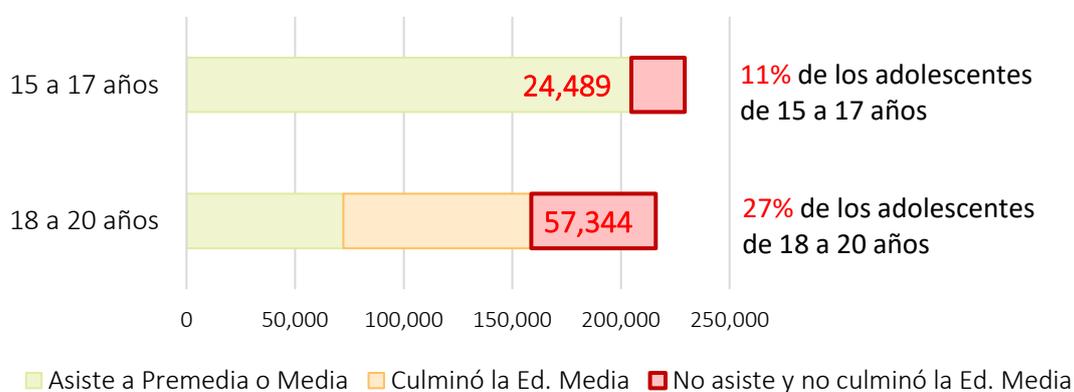
<sup>14</sup> Cabe señalar que la información del año 2020 corresponde a la situación de inscripción al inicio del año escolar, escenario previo a la crisis ocasionada por la pandemia de la COVID-19. Por lo tanto, esta caracterización no se ve afectada por el impacto negativo de esta crisis en la inscripción.

### Dimensión 6: Adolescentes fuera de la escuela, en edad de asistir a media

La Dimensión 3 refiere a la exclusión total entre los 15 y 20 años, es decir, a la población que está fuera de la escuela y que no ha concluido la educación media. Esta dimensión incluye dos subgrupos: por un lado, los adolescentes excluidos que poseen la edad teórica para estar en media, y por otro lado a aquellos entre 18 y 20 años de edad (es decir, edades superiores al rango teórico de la educación media). Este segundo grupo se incluye para poder colocar bajo análisis a la situación de exclusión de aquellos que abandonan la escuela media con mayor edad a la que corresponde a esta etapa.

En el siguiente gráfico se muestra la estimación del tamaño e intensidad de la Dimensión 6.

*Gráfico 12. Total y porcentaje de población de 15 a 17 y 18 a 20 años fuera de la escuela. Año 2019*

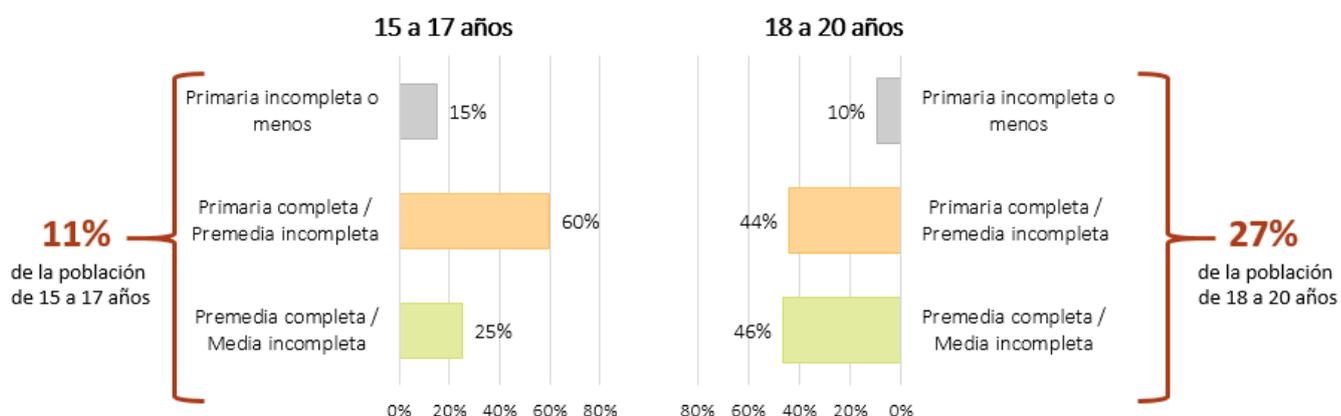


Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

El tamaño de la Dimensión 6 es de poco menos de 82 mil adolescentes y jóvenes. Está compuesta por 24 mil adolescentes de 15 a 17 años, y 72 mil jóvenes de 18 a 20 años. La diferencia de tamaño indica que hay un conjunto importante de población que asistía a la escuela con más de 17 años, y abandonó. Este último grupo puede incluir a estudiantes que asistían con sobreedad a educación media (subsistema regular), y aquellos que estaban inscritos en educación de jóvenes y adultos (subsistema no regular).

En el gráfico siguiente se muestra el máximo nivel educativo alcanzado por la población excluida de 15 a 20 años.

Gráfico 13. Máximo nivel educativo alcanzado por la población de 15 a 17 y 18 a 20 años que no asiste, en porcentaje. Año 2019



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

Observando el grupo de 15 a 17 años de edad, se reconoce que para la población que no asiste, un 15% de los adolescentes no han terminado la educación primaria, porcentaje que equivale a unos 3.600 adolescentes. De ellos, cerca de la mitad no ingresó nunca al sistema educativo (1.800 adolescentes). Por otro lado, se observa que al menos el 60% de los adolescentes (14.600) han concluido la educación primaria y tienen la premedia incompleta.

Esto quiere decir que la mayor parte de la población que está fuera de la escuela entre los 15 y 17 años abandonó al finalizar la primaria o durante la premedia, posiblemente a causa de haber asistido con sobreedad. Aun teniendo edad de asistir a la educación media, para volver a escolarizar a estos adolescentes se requiere de ofertas de educación premedia.

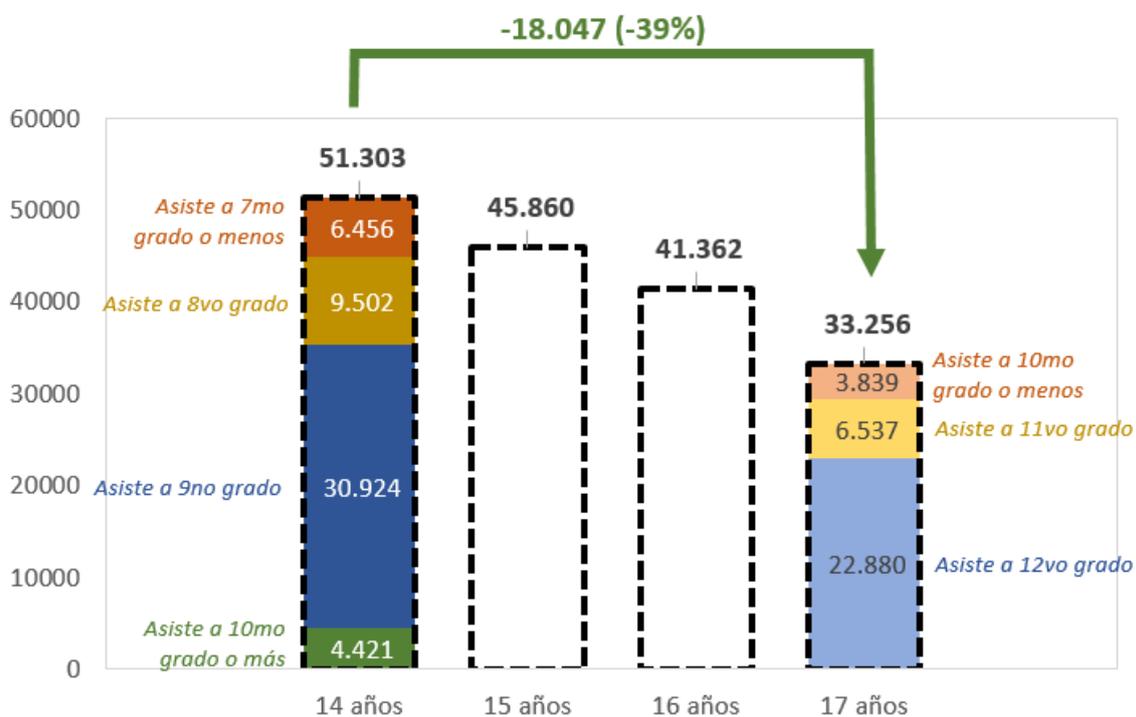
En forma complementaria, en el grupo de 17 a 20 años se observa un perfil más parejo entre quienes abandonaron durante la educación premedia (unos 24 mil jóvenes), y quienes lo hicieron en la media (unos 26 mil jóvenes). También se observa la persistencia de un grupo, en este caso de 5 mil jóvenes, que están fuera de la escuela y no ha culminado la educación primaria.

#### Itinerarios asociados a la dimensión 6 de exclusión

En este caso, dado el perfil educativo de la población fuera de la escuela, vuelve a ser pertinente caracterizar el abandono escolar por edad, tomando como base el indicador de aproximación de diferencia de matrícula por edad, tomando en este caso el rango entre los 14 y 17 años<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Los datos de nacidos vivos por año reflejan cierta estabilidad en las cohortes: En el 2003 se registran 61,7 mil nacidos vivos en Panamá, año que corresponde a la cohorte de 17 años en el 2020. En el 2006 (año de nacimiento de la cohorte de 14 años en 2020) el total de nacidos es de 65,7 mil. Entre ambos hay una diferencia de 4 mil personas, aproximadamente un 6%.

Gráfico 14. Matrícula por edad, diferencia de matrícula entre los 11 y 14 años, y grado al que asiste. Escuelas oficiales. Año 2020



Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

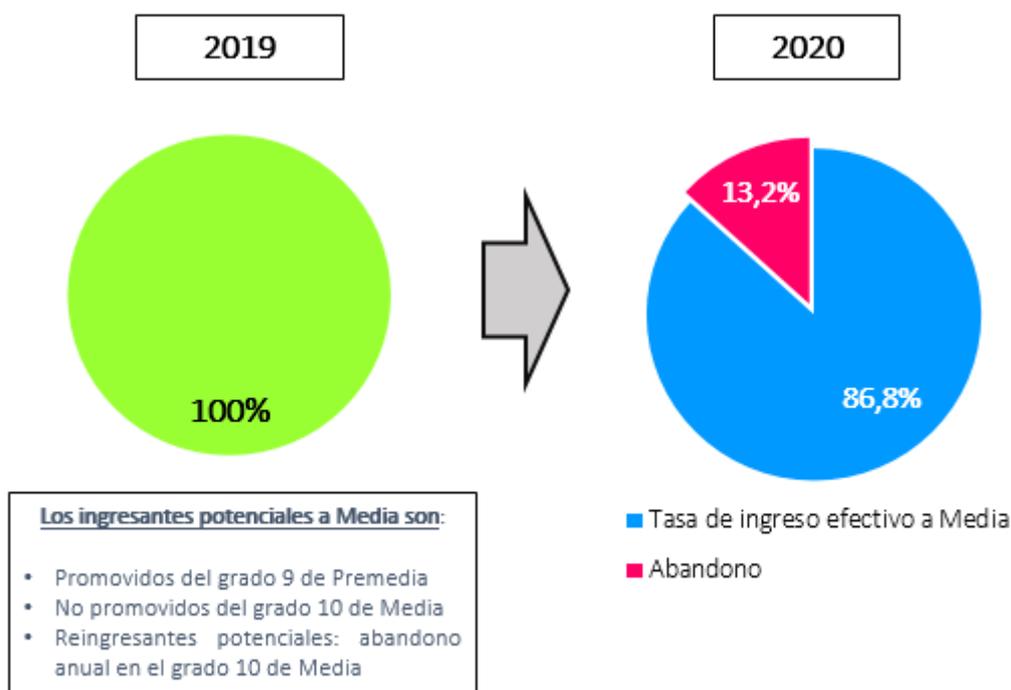
La diferencia de matrícula en estas edades permite reconocer que el abandono es mucho mayor en este tramo de edad. A los 17 años asisten 18 mil estudiantes menos que a los 14 años, una reducción de matrícula de 39%. Estos datos indican que el abandono en estas edades asumirá magnitudes similares a esta diferencia.

Aunque este análisis se enfoca en población *en edad de* asistir a la educación media, un conjunto importante aún asiste a la premedia con rezago. El gráfico muestra, por ejemplo, que cerca de 16 mil estudiantes de 14 años están en premedia. Posiblemente muchos de ellos abandonen antes de iniciar la educación media, por lo que el abandono *en edad de estar* en la educación media no equivale al abandono *en la educación media*.

En esta caracterización de los itinerarios escolares asociados a la exclusión de educación media, vuelve a ser pertinente aquí utilizar el indicador de Tasa de Ingreso Efectivo aplicado a este nivel educativo, como forma de caracterizar el cuello de botella vinculado al abandono que se manifiesta en el inicio del nivel. Como en esta etapa se combina el abandono con los altos índices de reprobación, esta caracterización se complementa con aquella que se desarrolla en la dimensión 7 de la exclusión.

Tal como fue propuesto para premedia, se analiza aquí la relación entre los ingresantes potenciales a la educación media en 2019 (que incluye a los que aprobaron el último año de premedia, y quienes deben recurrir el primer año de la media) y los inscriptos efectivos en 2020.

Gráfico 15. Tasa de ingreso efectivo a media. Año 2020



Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019 y 2020

En el pasaje a la educación media, se observa que el 86,8% de estudiantes efectivamente se inscriben para cursar o recurrir el primer año y 13,2% que no lo hacen. Uno de cada 8 estudiantes no se inscribe en educación media con condiciones normativas de hacerlo.

En términos absolutos, aproximadamente 60 mil estudiantes se encontraban en el año 2019 en condiciones de inscribirse en educación media. En el año 2020, 8 mil de ellos no concretaron esa inscripción en el primer año de la educación media<sup>16</sup>. Es un cuello de botella específico sobre el que pueden implementarse acciones de prevención.

<sup>16</sup> Cabe señalar que la información del año 2020 corresponde a la situación de inscripción al inicio del año escolar, escenario previo a la crisis ocasionada por la pandemia de la COVID-19. Por lo tanto, esta caracterización no se ve incidida por el impacto negativo de esta crisis en la inscripción.

## Capítulo 5. Riesgo de exclusión. Estudiantes con sobreedad e itinerarios escolares interrumpidos

Las Dimensiones 4, 5 y 7 refieren a la exclusión potencial de la educación obligatoria, es decir a la población que está en la escuela, pero en riesgo de abandonar. Este concepto de “riesgo” se introduce en el marco de la OOSCI para visibilizar que la exclusión es un proceso que se va gestando gradualmente. Su resultado a veces es drástico cuando se produce exclusión total, y la población queda fuera de la escuela. En otros casos, el daño es menos contundente, pero con impactos importantes: acumulación de experiencias de fracaso escolar, de aprendizajes de baja calidad, malestar emocional en la escuela, u otros factores adversos que conforman experiencias escolares empobrecidas.

Identificar el riesgo de exclusión no está exento de complejidades. Desde el análisis estadístico resulta desafiante aproximar una medición del riesgo de exclusión que sea exhaustiva, que permita una cuantificación, y que brinde potencialidades de análisis con distintos niveles de desagregación. Desde lo conceptual, no se debe confundir la situación potencial con la efectiva: el riesgo de abandonar la escuela no necesariamente implica que se producirá un abandono efectivo en el futuro. El reconocimiento del perfil del riesgo permite actuar para prevenirlo y resolver sus causas.

La Iniciativa OOSCI ha priorizado utilizar para América Latina y el Caribe el indicador de sobreedad para las dimensiones 4, 5 y 7 de riesgo de exclusión<sup>17</sup>.

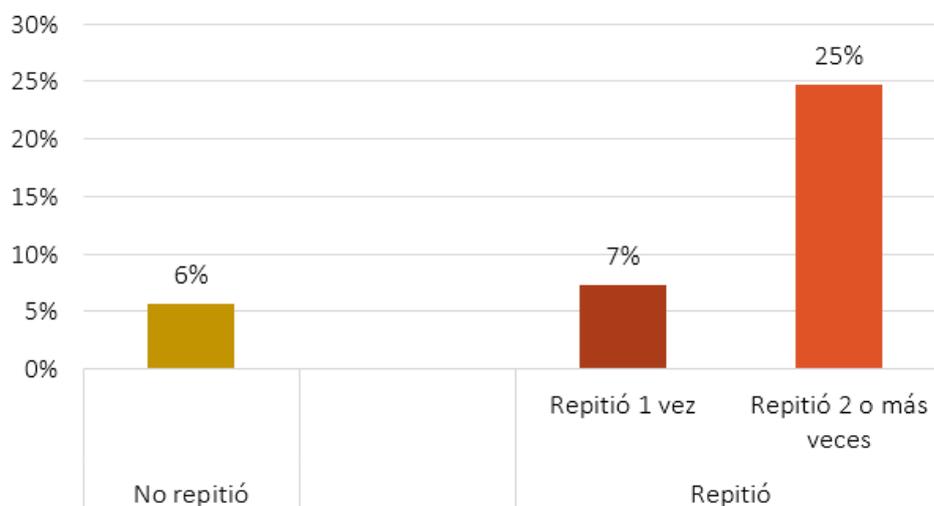
La sobreedad es un indicador estadístico que da cuenta de dificultades en los itinerarios escolares ya que se genera o profundiza a partir de experiencias de ingreso tardío, repitencia o abandono temporal.

La sobreedad es un muy fuerte predictor del abandono escolar. La EPM 2019 permite dimensionar esta asociación estadística. Se analiza la situación de exclusión de la población de 12 a 17 años, donde ya se presenta un porcentaje de desescolarizados lo suficientemente grande como para hacer estimaciones robustas.

---

<sup>17</sup> Para más información, se puede consultar: [Unicef y UNESCO \(2012\) Completar la Escuela. Un Derecho para Crecer, un Deber para Compartir](#), [UNICEF y CECC/SICA \(2013\) Completar la Escuela en Centroamérica: los desafíos pendientes](#). Además, se pueden consultar los reportes por país en <https://www.allinschool.org/reports>

Gráfico 16. Porcentaje de población 12 a 17 años que no asiste, según existencia y cantidad de experiencias previas de repetencia. Año 2019

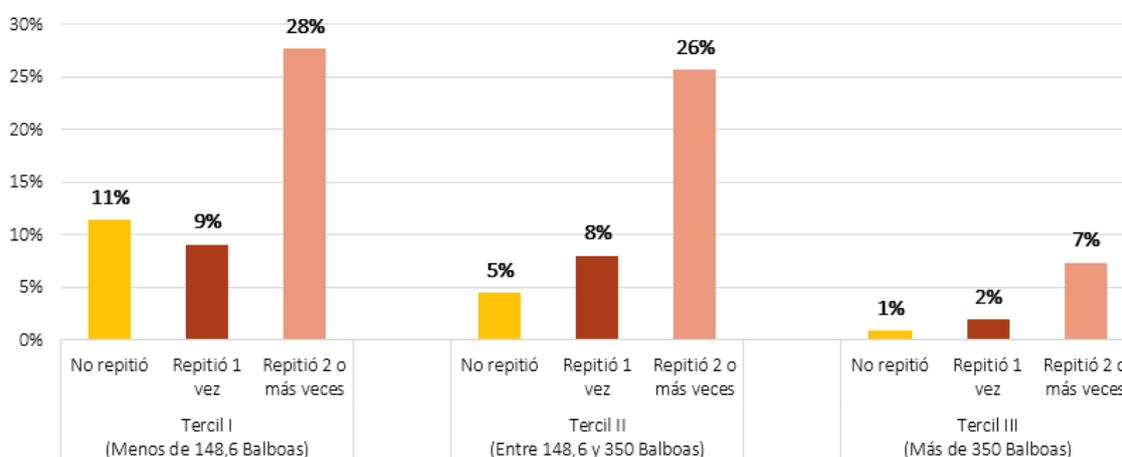


Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

El gráfico presenta el porcentaje de la población que no asiste, diferenciada en función de su experiencia previa de repetencia. De la población de 12 a 17 que repitió dos o más veces, el 25% no asiste a la escuela. Un valor que representa cuatro veces más respecto a los que nunca repitieron. De este último grupo, sólo el 6% no asiste. Es decir, repetir dos o más veces cuadruplica la probabilidad de abandonar.

El cruce de información por nivel socioeconómico – clasificando a la población en terciles según el ingreso per cápita del hogar – permite dar cuenta de la existencia de esta relación en la población escolar de diferentes sectores sociales.

Gráfico 17. Porcentaje de población 12 a 17 años que no asiste, según existencia y cantidad de experiencias previas de repetencia, y nivel de ingreso per cápita del hogar. Año 2019



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

Este gráfico habilita dos lecturas principales. En primer lugar, evidencia que el abandono está asociado a los niveles de pobreza de la población. En todas las categorías, el indicador es mayor en el tercil más bajo, lo que permite representar los desafíos de equidad del sistema educativo panameño: el abandono se concentra en los sectores más empobrecidos y postergados de la sociedad. Este eje es profundizado en un apartado específico del capítulo 6.

El incremento de las probabilidades de abandono asociada a experiencias de repitencia se manifiesta en todos los contextos sociales. Para los estudiantes del tercil más pobre de ingresos, haber repetido dos veces o más implica 2,5 veces más de probabilidades de abandonar (28% vs. 11%). En el tercil 2 los que repitieron dos o más veces tienen cinco veces más de probabilidades de abandonar que los que no (26% vs. 5%). Y de manera similar, estas diferencias también se manifiestan en el tercil más rico.

Esta información refuerza la idea de que la sobreedad es un indicador fuertemente asociado al riesgo de abandonar la escuela, que se profundiza cuando afecta a la población de nivel socioeconómico más bajo. Por lo tanto, caracterizar la presencia e intensidad del desfasaje entre la edad y el grado en el país es una forma de diagnosticar las dimensiones de exclusión potencial.

Esta información también pone de manifiesto la importancia de separar en el análisis a los estudiantes que asisten con un año de sobreedad (quienes son catalogados como estudiantes en *riesgo moderado*) y quienes asisten con dos o más años de sobreedad. Estos últimos, que muestran probabilidades más altas de abandono, son considerados estudiantes en riesgo grave.

Los datos disponibles en el país permiten estimar que aproximadamente 174 mil NNA asisten con sobreedad a la escuela<sup>18</sup>. De ellos, aproximadamente 55 mil lo hacen con dos o más años. Esto quiere decir que esta población ha experimentado al menos dos situaciones de repitencia, ingreso tardío o abandono temporal, o una combinación de ellas.

En este documento se incluye otra forma de riesgo de exclusión, distinta a la sobreedad: aquella compuesta por los 18 mil estudiantes que asisten con menos de 20 años a la educación premedia y media de jóvenes y adultos<sup>19</sup>.

Son varios los motivos por los que se considera a estos estudiantes como expuestos a riesgo de exclusión: (a) porque ya han atravesado una experiencia de abandono; y (b) porque se encuentran asistiendo a escuelas de educación de jóvenes y adultos con una edad en la que podrían estar inscriptos en la educación regular. Es de señalar que esta modalidad tiene muy niveles altos de abandono<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> En el apartado 10 se presenta una caracterización de las diferentes fuentes de información, y se define cuáles se utilizarán para el cálculo de los indicadores.

<sup>19</sup> Se excluye la educación primaria de jóvenes y adultos ya que es una oferta enfocada principalmente en población adulta y adulta mayor. La cantidad de menores de 20 años en educación primaria de jóvenes y adultos es una cantidad muy pequeña.

<sup>20</sup> A modo de ejemplo, al año 2019 asistían al último año de la educación Media en educación de jóvenes y adultos (grado 12) 4.900 estudiantes, que representa la mitad de los estudiantes que, ese mismo año, estaban iniciando la educación Media (9.800 estudiantes). Un desgranamiento aproximado del 50% sólo considerando los tres años del nivel.

#### Dimensión 4: Estudiantes en riesgo de abandonar la educación primaria

En esta dimensión se encuentran a los niños, niñas e incluso adolescentes que se mantienen escolarizados en los 6 grados de primaria, pero transitando una experiencia educativa signada por fracasos de diversa índole y por ello en riesgo de abandonar.

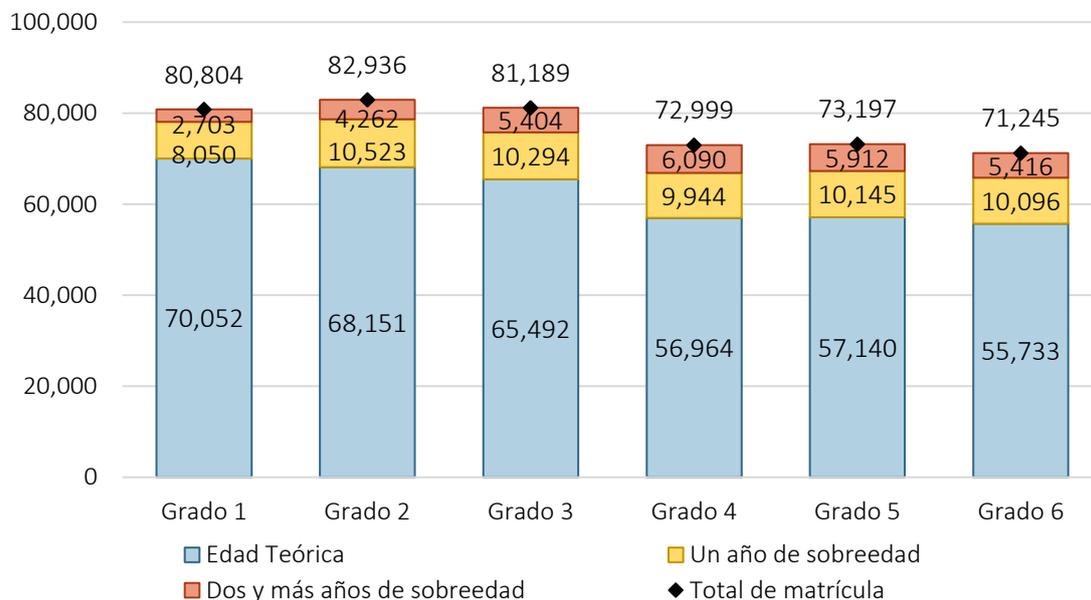
Tabla 3. Tamaño de la dimensión 4 en función de la cantidad de NNA afectados en Panamá. Año 2020

	Definición	Total de población afectada	% de población afectada
Dimensión 4	Estudiantes que asisten a primaria con <b>riesgo moderado de abandonar</b> (un año de sobreedad)	59,1 mil niños y niñas	12,8%
	Estudiantes que asisten a primaria con <b>riesgo grave de abandonar</b> (dos y más años de sobreedad)	29,8 mil niños y niñas	6,4%
<b>Total Dimensión 4</b>		<b>88,9 mil</b>	<b>19,2%</b>

Fuente: estimaciones propias en base a SIACE 2020 y Sistema de Integración de Datos Estadísticos ((SIDE), año 2020

En el siguiente gráfico se muestra la estimación del tamaño de la Dimensión 4, desagregado por grado. Se muestra el total de estudiantes en riesgo moderado y grave de abandonar la escuela primaria, a partir de la diferenciación entre sobreedad de un año y de dos años y más.

Gráfico 18. Estudiantes según condición de edad y por grado, educación primaria. Año 2020



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

Desde el inicio de la escuela primaria existe una gran cantidad de estudiantes que asisten con uno, dos o más años de sobreedad. Cerca de 11 mil niños y niñas cursan el primer grado con una edad mayor a la estipulada en la normativa.

A partir del grado 3 y hasta el final de la educación primaria, se observa una cierta estabilidad en la cantidad de estudiantes que asisten con sobreedad: se computan aproximadamente unos 15 mil estudiantes con mayor edad a la que corresponde al grado, de los cuales aproximadamente 6 mil acumulan una brecha de dos años.

En los totales de matrícula puede reconocerse un marcado cambio del total de estudiantes entre el 3er y el 4to grado de la primaria. Esta disminución abrupta tiene su origen en un notable crecimiento del total de población infantil, por el incremento de nacimientos en años recientes.

*Gráfico 19. Nacidos vivos por año, y porcentaje de variación interanual en el total de nacidos vivos. Años 2003 - 2019*



Fuente: Procesamientos propios en base a datos de INEC, nacidos vivos por año. Años 2003-2019

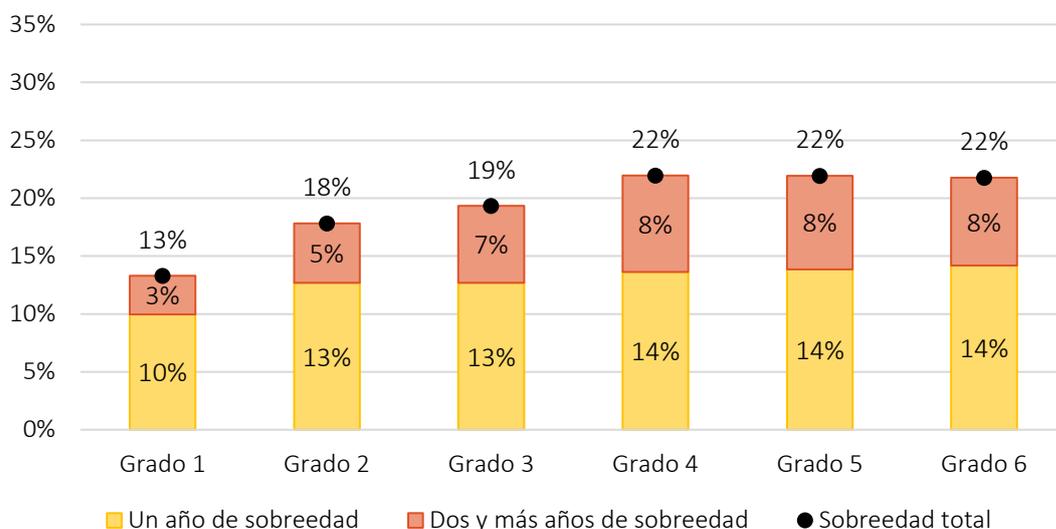
El total de niños y niñas nacidos en Panamá durante el período 2003 al 2019 muestra un marcado “pico” de crecimiento entre los años 2010 y 2011, donde la cantidad de nacimientos registrados creció en un 8%, pasando de 67.955 a 73.292, y manteniéndose en ese rango por varios años. En 2019 se aprecia una disminución, que en años venideros se definirá si es transitoria o definitivo

Si la cantidad de nacimientos no llegaba a los 70 mil niños y niñas antes del 2010, en los años siguientes alcanza la barrera de los 75 mil. Este incremento implica una presión demográfica de mayor demanda educativa de estas cohortes, a medida que alcanzan la edad de acceder a la primaria.

Esta cohorte “incrementada” de nacidos vivos en 2011 inicia el 2020 con 8 años de edad cumplidos, es decir, con la edad teórica para estar inscriptos en 3er grado. Este es el principal motivo por el cual la matrícula de los primeros tres años de la primaria en 2020 es sensiblemente mayor a la de los tres grados finales de la primaria.

En forma complementaria al análisis de los datos absolutos, se retoma la caracterización de la sobreedad a partir de su distribución porcentual.

Gráfico 20. Porcentaje de estudiantes según condición de edad y por grado, Educación primaria. Año 2020



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

La sobreedad se hace presente desde muy temprano en la educación primaria. Ya en primer grado, 13 de cada 100 estudiantes está asistiendo con siete o más años. En grados superiores, llega a situarse por encima del 20%.

Se observa hasta el grado 3 una tendencia de incremento porcentual de la sobreedad. Desde el grado 4, la proporción de estudiantes con sobreedad se mantiene estable.

#### Itinerarios asociados a la dimensión 4 de exclusión

La generación y profundización de la sobreedad está fuertemente asociada a los itinerarios en esta dimensión. Hay tres recorridos posibles que explican la generación o profundización de la sobreedad: ingresar tarde a la educación primaria, no aprobar el año de estudio que se cursa, o abandonar temporalmente la escuela. Caracterizar los itinerarios escolares vinculados al riesgo de exclusión contribuye a identificar cuáles de estos itinerarios son los más frecuentes, y en qué años de estudio se intensifican las dificultades.

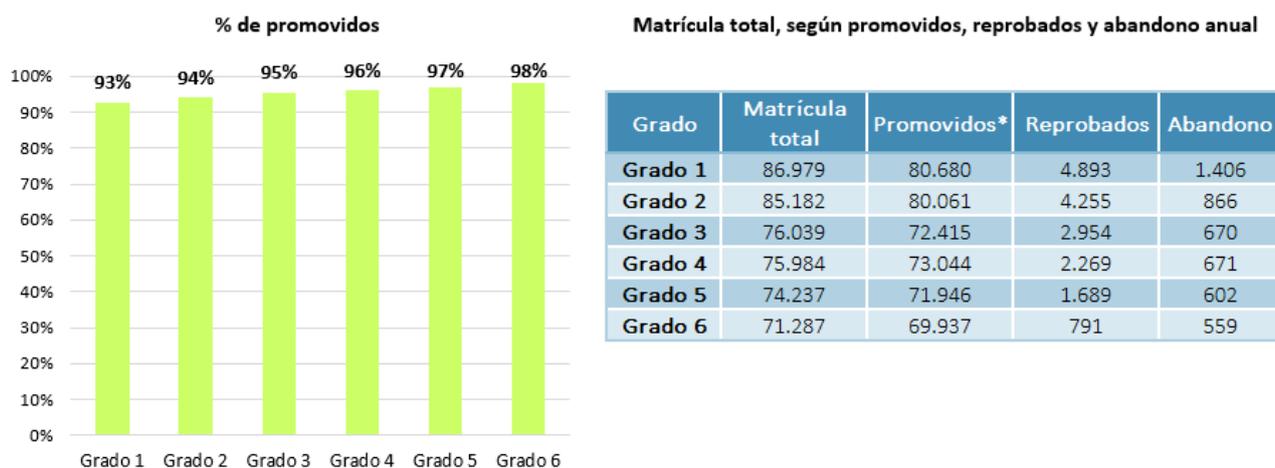
Si bien no ha sido posible realizar un diagnóstico en profundidad, la información disponible muestra que el ingreso tardío sería un factor explicativo menor para dar cuenta de la sobreedad en primaria. El foco principal está los que no logran aprobar el año que cursan, y luego se reinscriben con mayor edad en el mismo grado al año siguiente.

Existen tres situaciones que categorizan la situación normativa de un estudiante a fin de un año académico: promoción (en condiciones normativas de pasar de grado), no promoción (en condiciones normativas de repetir de grado), o abandono anual (que implicará, en caso de reingresar al sistema educativo, reinscribirse en el mismo grado). Las dos últimas representan itinerarios asociados a la sobreedad. Es decir, a un mayor riesgo de exclusión.

Los promovidos representan a los estudiantes que finalizan un año escolar en condiciones de inscribirse al grado siguiente en el próximo año. Dentro de los promovidos se incluyen a los aprobados (es decir, los que aprueban el año sin materias pendientes de aprobar), a los aplazados (los que pasan de grado, pero con materias sin acreditar) y a los egresados del último año de esta etapa. Se registra como promovidos también a aquellos estudiantes que acreditan las asignaturas pendientes en períodos de reválida.

Se analiza a continuación la situación de los estudiantes en cada una de estas tres categorías de análisis al finalizar el 2019.

Gráfico 21. Matrícula total, según promovidos, reprobados y abandono anual. Año 2019



\*Los promovidos hacen referencia a la suma de Aprobados y Aplazados

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

En la tabla se observa la matrícula según la condición final de los estudiantes, al terminar el grado escolar. En los primeros años de esta etapa se concentran las dificultades para aprobar el grado: un 7% de los que inician la primaria no logran aprobar el primer grado. Son 6.300 estudiantes que volverán a inscribirse en 2020 con sobreedad. La promoción mejora a lo largo de la primaria, lo que da cuenta de que el cuello de botella se sitúa en el inicio de esta etapa.

Por otro lado, puede reconocerse en esta tabla – que corresponde al año 2019 – que la diferencia de matrícula por grado se concentra entre 2do y 3er grado. En este año, la cohorte de población “incrementada” de nacidos en 2011 posee la edad de estar asistiendo al segundo y primer grado de la primaria.

#### Dimensión 5: Estudiantes en riesgo de abandonar la educación premedia

En esta dimensión se encuentran a los adolescentes que se han inscrito en alguno de los 3 grados de la educación premedia, pero en situación precaria en función de su acumulación de fracasos

previos y de los desafíos complejos de la organización escolar de esta etapa. Y también se incluyen a quienes asisten a educación premedia de jóvenes y adultos<sup>21</sup>.

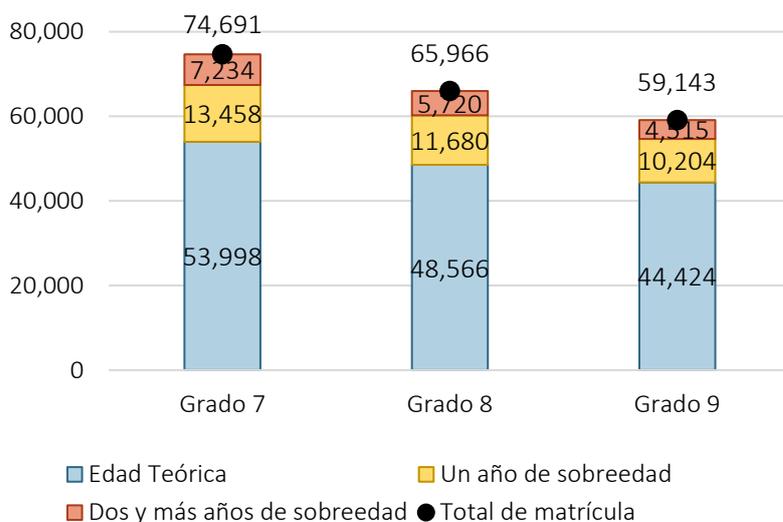
Tabla 5. Tamaño de la dimensión 5 en función de la cantidad de NNA afectados en Panamá. Año 2020

	Definición	Total de población afectada	% de población afectada
Dimensión 5	Estudiantes que asisten a premedia con <b>riesgo moderado de abandonar</b> (un año de sobreedad)	35,3 mil adolescentes	17,7%
	Estudiantes que asisten a premedia con <b>riesgo grave de abandonar</b> (dos y más años de sobreedad)	17,5 mil adolescentes	8,7%
	Estudiantes que asisten a premedia en <b>ofertas para jóvenes y adultos de 20 años de edad o menos</b>	7,4 mil adolescentes y jóvenes	3,7%
<b>Total Dimensión 5</b>		<b>60,2 mil</b>	<b>30,1%</b>

Fuente: estimaciones propias en base a SIACE 2020 y Sistema de Integración de Datos Estadísticos ((SIDE), año 2020

En el siguiente gráfico se muestra la estimación del tamaño de la Dimensión 5, para los estudiantes con sobreedad en educación regular.

Gráfico 22. Estudiantes según condición de edad y por grado, educación premedia. Año 2020



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

En términos absolutos, hay cada vez menos estudiantes a medida que se avanza en esta etapa. De 74,7 mil estudiantes inscritos en grado 7, se desciende a 59,1 mil en grado 9. Es decir, por cada 100 inscritos en el inicio de la premedia hay 79 inscritos en el grado final de esta etapa.

Esta disminución escalonada de la cantidad de estudiantes es causa del efecto conjunto entre los niveles de fracaso que se manifiestan en el inicio de esta etapa, y que implica una acumulación

<sup>21</sup> El porcentaje de población afectada en este caso se calcula en relación al total de matrícula en educación regular. Si bien en términos estrictos no es la población de referencia, constituye una forma de dimensionar el tamaño de este grupo de manera relativa.

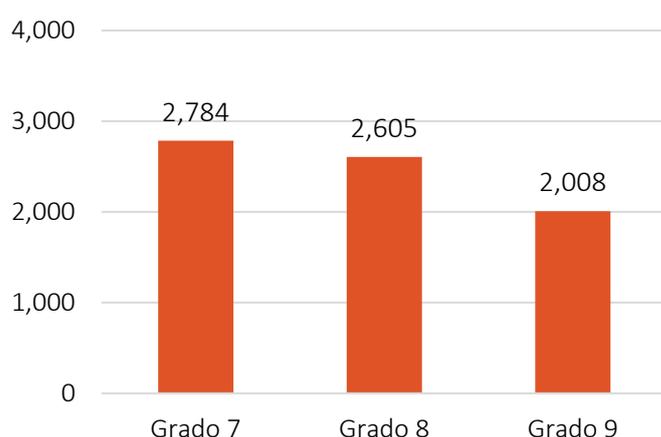
de repitentes al inicio de la educación premedia, junto con una incidencia del abandono escolar. La sobreedad, en términos absolutos, también se reduce sistemáticamente: en 7º grado asisten más de 20 mil alumnos con sobreedad, y en 9º asisten 14 mil.

En términos relativos, el porcentaje de matrícula con sobreedad se comporta de manera estable entre grados: asiste al 7mo un 28% de estudiantes con sobreedad, de los cuales el 10% lo hace con dos y más años, mientras que al 9no asisten 25% y 8% respectivamente. De esta forma, al observar los valores expresados en porcentajes, pareciera presentarse un escenario de cierta estabilidad entre los diferentes grados, con una leve tendencia decreciente.

El análisis del riesgo de abandono también incluye a la población que tiene 20 años de edad o menos y se encuentra asistiendo a la educación de jóvenes y adultos. Es un grupo que ya ha acumulado dificultades en su itinerario escolar previo y esta modalidad tiene indicadores muy elevados de abandono.

En el gráfico se analiza a la población de 15 a 20 años que asiste a ofertas de premedia para jóvenes y adultos.

Gráfico 23. Matrícula de jóvenes y adultos en premedia. Año 2019



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

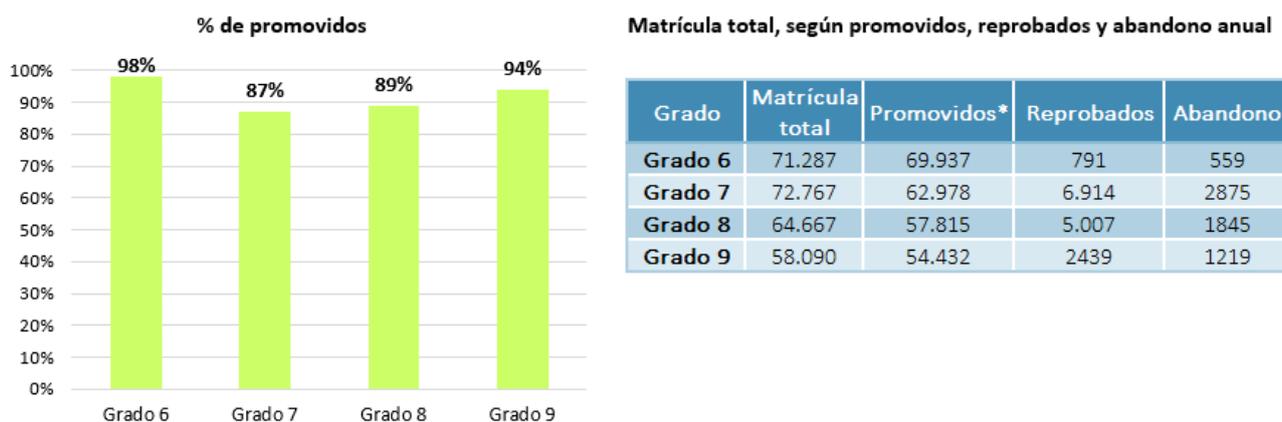
Cerca de 7.400 adolescentes menores de 20 años se encuentran asistiendo a la educación premedia en ofertas de jóvenes y adultos. Más de la mitad (4.700 adolescentes) poseen menos de 18 años<sup>22</sup>, edades que son similares a muchos estudiantes que asisten a esta etapa en educación regular.

#### Itinerarios asociados a la dimensión 5 de exclusión

Para la vinculación entre el riesgo de exclusión y los itinerarios escolares, se enfoca la mirada en la premedia en la reprobación y el abandono anual.

<sup>22</sup> Cabe señalar que el total de estudiantes en educación premedia en Educación de Jóvenes y Adultos al año 2019 era de 12 mil (datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos - SIDE). La diferencia corresponde a estudiantes con más de 20 años de edad.

Gráfico 24. Matrícula total, según promovidos, reprobados y abandono anual. Año 2019



\*Los promovidos hacen referencia a la suma de Aprobados y Aplazados

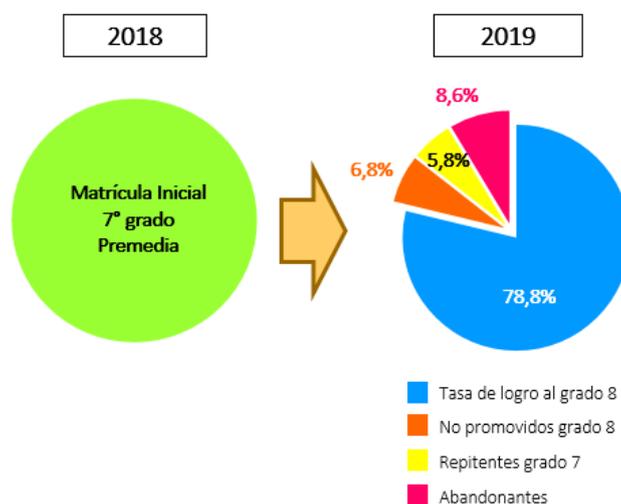
Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2020

En la tabla se puede ver una marcada caída de los promovidos, en casi 8 mil estudiantes, entre el 7mo y el 9no año. Este proceso está acompañado con la caída de la matrícula. Por ello, el porcentaje de promovidos sube al mismo tiempo que disminuye la matrícula.

Cuando la promoción disminuye, se produce un “cuello de botella” en el flujo de estudiantes. Ocurre una acumulación de estudiantes repitentes en el grado donde la promoción es baja, y una reducción de la matrícula en los grados superiores. En el pasaje a premedia se produce este cuello de botella: el porcentaje de promovidos que era del 98% en grado 6, desciende a 87% en el grado 7. Esta baja en la promoción se combina con un incremento del abandono, tal como se analizó en la Dimensión 3.

La *tasa de logro al segundo año* sintetiza este cuello de botella, focalizando en la progresión entre el grado 10 y el grado 11 de la media, y presentando en forma complementaria indicadores que sobre distintas situaciones de fracaso (abandono durante el año o reprobación) que pueden atravesar quienes no alcanzan esta progresión.

Gráfico 25. Tasa de logro al grado 8 de premedia. Año 2020



Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019 y 2020

Al relacionar los datos de dos años consecutivos, se observa que, de cada 100 estudiantes inscritos en 7 ° grado en el año 2018, solo 79 alcanzaron a promover el grado 8º en 2019. Es decir, cerca de ocho de cada diez estudiantes que inician la educación premedia transitan dos años consecutivos sin fracasar.

Del resto de los estudiantes, 5,8% repitió el 7° grado y un 6,8% alcanzó el 8º pero no logró aprobarlo. Por último, cabe destacar que un 8,6% abandonó la escuela en el tránsito por estos dos grados.

#### Dimensión 7: Estudiantes en riesgo de abandonar la educación media

En esta dimensión se encuentran a los adolescentes que se han inscrito en alguno de los 3 grados de la educación media con acumulación de fracasos previos También incluye a la población de 15 a 20 años que asiste a educación de jóvenes y adultos<sup>23</sup>.

Tabla 7. Tamaño de la dimensión 7 en función de la cantidad de NNA afectados en Panamá. Año 2020

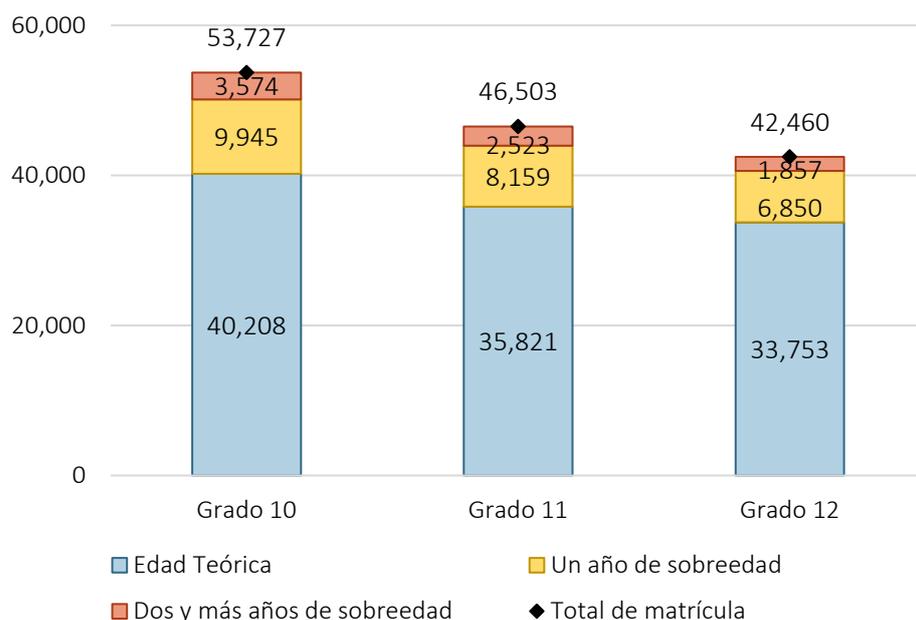
	Definición	Total de población afectada	% de población afectada
Dimensión 7	Estudiantes que asisten a media con <b>riesgo moderado de abandonar</b> (un año de sobreedad)	25,0 mil adolescentes	17,5%
	Estudiantes que asisten a media con <b>riesgo grave de abandonar</b> (dos y más años de sobreedad)	8,0 mil adolescentes	5,6%
	Estudiantes que asisten a media en <b>ofertas para jóvenes y adultos de 20 años de edad o menos</b>	10,3 mil adolescentes y jóvenes	7,3%
<b>Total Dimensión 7</b>		<b>43,3 mil</b>	<b>30,4%</b>

Fuente: estimaciones propias en base a SIACE 2020 y Sistema de Integración de Datos Estadísticos ((SIDE), año 2020

En el siguiente gráfico se muestra la estimación del total de estudiantes en la Dimensión 7, por grado, sólo para aquellos que asisten a educación regular con sobreedad.

<sup>23</sup> De manera similar a lo mencionado en la dimensión 5, el porcentaje de población afectada para los estudiantes que asisten a Educación de Jóvenes y Adultos se calcula en relación al total de matrícula en educación regular. Si bien no es la población de referencia, constituye una forma de dimensionar el tamaño de este grupo de manera relativa.

Gráfico 26. Estudiantes según condición de edad y por grado, educación media. Año 2020



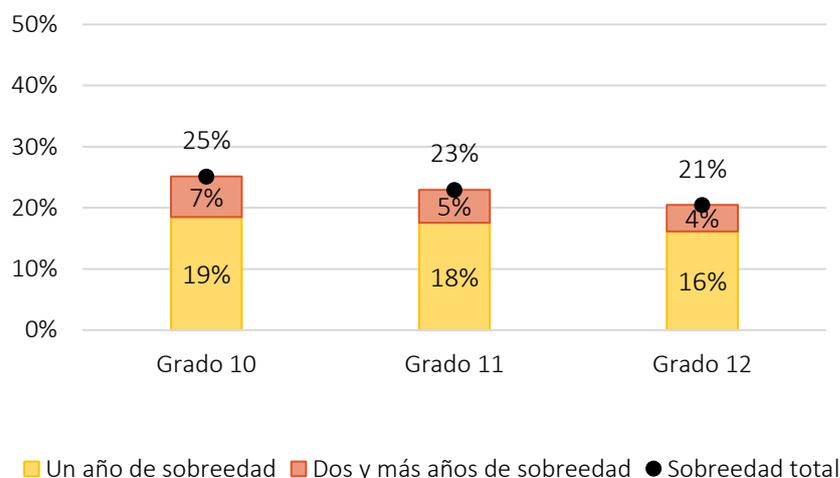
Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2020

Tal como se ha observado en la educación premedia, aquí también se reconocer una disminución escalonada de la cantidad de estudiantes, con una caída de similares proporciones. De 53,7 mil estudiantes inscritos en grado 10, se desciende a 42,5 en grado 12. Es decir, por cada 100 inscritos en el inicio de la educación media hay 78 inscritos en el grado final de este tramo.

Tal como se ha visto, esta disminución es provocada por el efecto conjunto entre los altos niveles de fracaso y repetición de grado (con mayores probabilidades de ocurrencia en la matrícula en edad teórica), junto con una incidencia del abandono escolar (con una mayor probabilidad de incidencia en la matrícula con sobreedad).

La cantidad de estudiantes con sobreedad disminuye de 13.500 en el grado 10 a 8.700 en el grado 12. En esta etapa, los valores porcentuales de la sobreedad muestran también una caída. Esto se debe a que la matrícula total se reduce, pero la matrícula con sobreedad disminuye a un ritmo mayor, al estar más afectada por el abandono.

Gráfico 27. Porcentaje de estudiantes según condición de edad y por grado, educación media. Año 2020

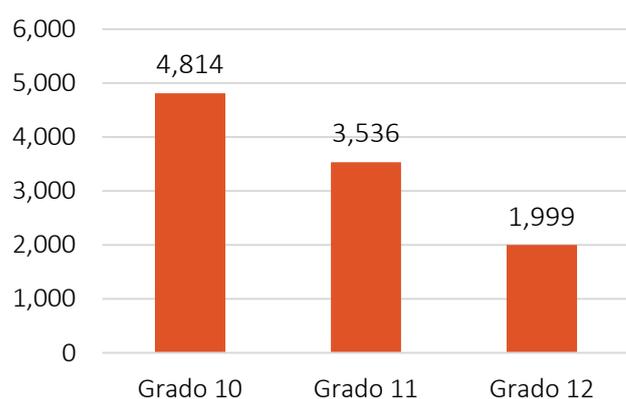


Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2020

En el análisis de esta etapa se reafirma la necesidad de abordar la caracterización de la sobreedad, combinando el abordaje en valores absolutos y porcentuales, para representar de la manera más fiel posible cómo se combinan los cambios en el riesgo de abandono a medida que se avanza en el nivel con la exclusión actual, consecuencia del abandono.

En forma complementaria, se introduce a continuación una mirada sobre la población en riesgo de abandonar representada por quienes poseen entre 15 y 20 años y asisten a ofertas de media para jóvenes y adultos. En el 2019, más de 10 mil adolescentes jóvenes se encontraban en esta situación<sup>24</sup>.

Gráfico 28. Matrícula de jóvenes y adultos en media. Año 2019



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

Resulta llamativo señalar que un 40% de estos estudiantes tiene menos de 18 años. Es decir, se trata de 4.100 adolescentes que poseen la edad teórica para estar en educación regular, pero por

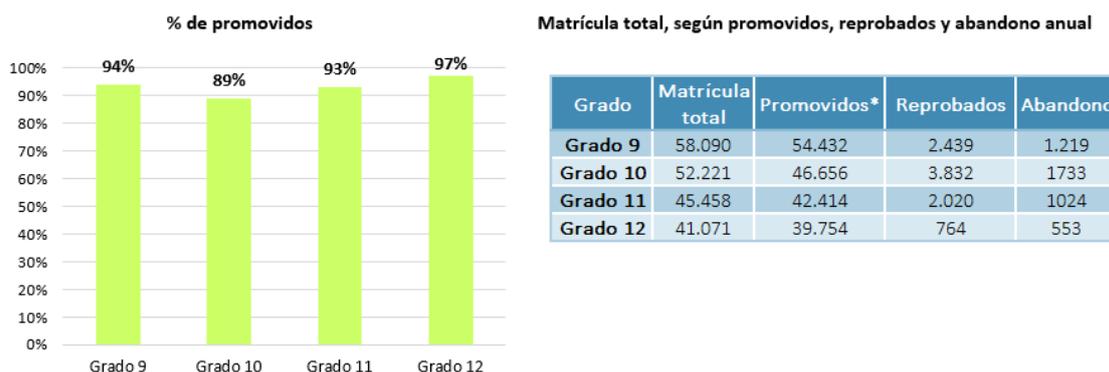
<sup>24</sup> Cabe señalar que el total de estudiantes en educación media en Educación de Jóvenes y Adultos al año 2019 era de 22 mil (datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos - SIDE). La diferencia corresponde a estudiantes con más de 20 años de edad.

alguna razón están asistiendo a ofertas de jóvenes y adultos. El resto (6.200 estudiantes) posee entre 18 y 20 años, de ellos una cuarta parte asiste al último año del nivel<sup>25</sup>.

### Itinerarios asociados a la dimensión 7 de exclusión

En esta dimensión, los itinerarios escolares de reprobación y abandono anual son los que están más asociados a la generación y profundización de la sobreedad.

Gráfico 29. Matrícula total, según promovidos, reprobados y abandono anual. Año 2019



\*Los promovidos hacen referencia a la suma de Aprobados y Aplazados

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

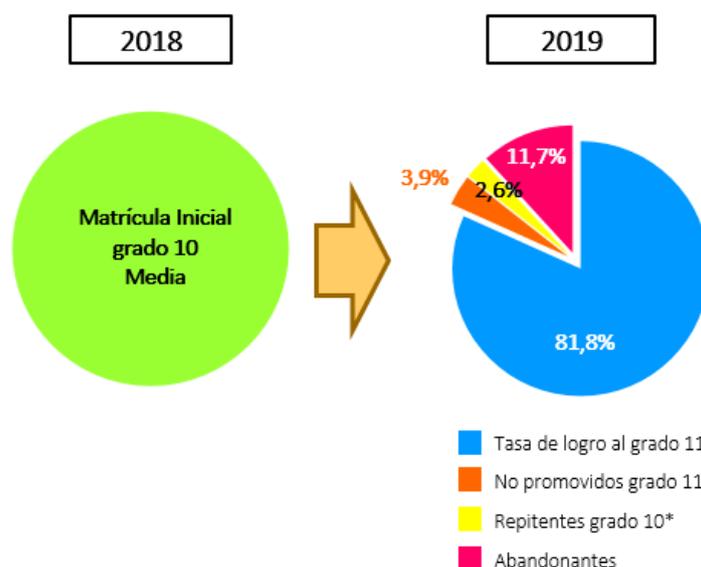
En la tabla se puede ver una marcada caída de los promovidos, en casi 7 mil estudiantes, entre el primer y último año de la educación media. Este proceso está acompañado con la caída de la matrícula: mientras el porcentaje de promovidos mejora hacia el final del nivel (del 89% al 97%), la matrícula desciende. Este incremento está más asociado al abandono que se produce en los grados anteriores, que a mayores oportunidades de tránsito por el tramo final de esta etapa.

Los niveles de aprobación que varían entre años de estudio, y que se intensifican al inicio de cada etapa, son reflejo de un cuello de botella: en una cohorte de estudiantes, sólo algunos logran transitar en el tiempo previsto los diferentes años de estudio, otros acumulan experiencias de repitencia y/o abandonan.

La *tasa de logro al segundo año* sintetiza este cuello de botella, focalizando en la progresión entre el primer y el segundo año de cada etapa, y al calcularlo se definen indicadores que sobre distintas situaciones de fracaso (abandono durante el año o reprobación) que pueden atravesar quienes inician ese nivel educativo.

<sup>25</sup> El abandono en la Educación de Jóvenes y Adultos es muy alto. Si bien no se cuenta con información para estimarlo, la nota al pie nro. 22 presenta algunos datos que contribuyen a dimensionar su tamaño.

Gráfico 30. Tasa de logro al 2º grado de media. Año 2020



\* La condición de repetición de grado, adolece de una situación de subregistro. En esta tasa se ha estimado el dato de repitentes. Ver el anexo para más información del subregistro de estudiantes

Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019 y 2020

Este indicador en la educación media muestra que el acceso al nivel es un nuevo cuello de botella para los estudiantes. De cada 100 estudiantes inscritos en grado 10, 82 alcanzaron a promover el grado siguiente en 2020. Es decir, 8 de cada 10 que inician la media, transita dos años consecutivos sin fracasar.

Del resto de los estudiantes, 2,6% repitió el 10º grado y un 4% alcanzó el 11º, pero no logró aprobarlo. Por último, se destaca el alto porcentaje de jóvenes que abandonan la escuela en el tránsito por estos dos años, casi un 12%.

Si bien estas tasas son semejantes en premedia y media, cabe tener presente que en el primer año de la premedia tuvo 72.767 estudiantes en 2019, y el primer año de media tuvo 52.221 estudiantes el mismo año (un tercio menos). Es decir, esas tasas muestran un aspecto relevante (pero no el único) dentro del proceso de exclusión que ocurre en todos los grados de la premedia y la media.

Los ingresos a la premedia y media son momentos complejos y de ardua adaptación, y desafíos difíciles de sobrellevar para muchos estudiantes. En esta transición ocurren numerosos cambios (tales como los horarios, las asignaturas, el perfil de los profesores, el régimen de evaluación, entre otros). Los estudiantes que finalizan la escuela primaria, no sin dificultades, se encuentran con este nuevo escenario, que se les presenta con muchas probabilidades de sufrir otros fracasos y frustraciones. Los indicadores de progresión por los primeros años de las etapas de premedia y media deben ser analizados junto con los de transición, pues ambos comportamientos están conectados de manera estrecha.

## Capítulo 6. Poblaciones más expuestas a situaciones de exclusión

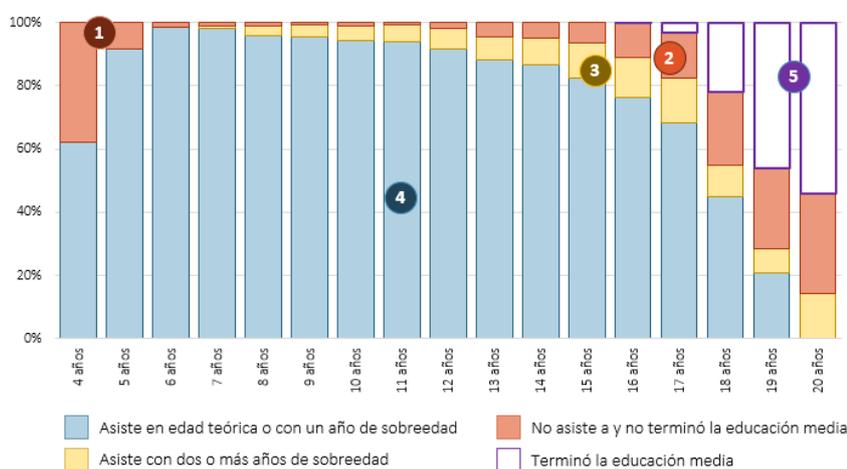
Los capítulos previos analizaron las dimensiones de la exclusión en Panamá. Cada una se integra con situaciones personales o itinerarios escolares diversos, que pueden identificarse y tratarse por separado. Este capítulo profundiza la caracterización a partir del análisis de disparidades, con la detección y cuantificación de diferentes intensidades de exclusión en poblaciones distintas.

Para ello, se propone caracterizar la situación de la población infantil y adolescente por sexo, pertenencia a pueblos indígenas o afrodescendientes, por condición de migración, por contexto socioeconómico y por discapacidad. Para ello, se toma como base la información que provee la EPM 2019 sobre la situación de escolarización de la población. Si bien es una información que representa parcialmente la situación de sobreedad<sup>26</sup>, permite construir un escenario general de la situación de estos grupos poblacionales más expuestos a situaciones de exclusión.

Sobre esta base, se caracterizan las inequidades a partir de un esquema general de asistencia, que sintetiza las diferentes situaciones de exclusión en una misma representación gráfica. Estos esquemas permiten comparar las situaciones de exclusión educativa en diferentes poblaciones, y reconocer sus los desafíos específicos.

La Encuesta de Propósitos Múltiples es la fuente de información que se utiliza para elaborar estos análisis, ya que permite identificar a diferentes subpoblaciones. Un aspecto a tener en cuenta en el análisis es que el criterio de registro de la edad es diferente a la del sistema educativo. Por lo tanto, las categorías de “edad teórica” y “asisten con un año de sobreedad” se agrupan<sup>27</sup>.

Gráfico 31. Situación de asistencia con edad teórica y sobreedad, y culminación de la educación media, por edad. 4 a 20 años de edad. Año 2019



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

<sup>26</sup> En el apartado 10 se presenta una caracterización de las diferentes fuentes de información, y se define cuáles se utilizarán para el cálculo de los indicadores.

<sup>27</sup> Debido a la existencia de diferentes criterios de registro de la edad en la Encuesta de Propósitos Múltiples, respecto de la edad normativa de ingreso a cada nivel educativo, se presenta un desfasaje en la medición de la sobreedad. Es posible que algunos estudiantes en edad teórica se registren con un año de sobreedad, algunos de los que tienen un año figuren con dos, etc. Por ello, se decide unificar las categorías de “edad teórica” y “asisten con un año de sobreedad”, para evitar contabilizar con sobreedad a quienes no la tienen. Se considera para el análisis sólo a quienes tienen dos o más años por encima de la edad teórica o normativa. Debe tenerse en cuenta que la sobreedad de un año también es un factor potencial de exclusión, que queda subrepresentado en este análisis.

En el gráfico están representados quienes asisten a la escuela en tiempo oportuno o con un año de sobreedad (celeste), o con dos o más años de sobreedad (amarillo), quienes no asisten y no han culminado la educación media (rojo) y quienes han culminado la educación obligatoria (violeta). Se propone prestar atención a las “zonas” marcadas con números, que representan distintas situaciones de escolarización asociadas a la exclusión.

- 1 ZONA DE BRECHAS DE ACCESO: se refiere a la situación de los niños y las niñas que todavía no han ingresado a la etapa de preescolar o a la escuela primaria y están en edad de hacerlo. Incluye por tanto a las dimensiones 1 y 2.
- 2 ZONA DE BRECHAS DE DESESCOLARIZACIÓN: se refiere a los adolescentes que están fuera de la escuela con 11 y más años. Remite a las dimensiones 3 y 6. El incremento de esta zona en ciertas edades se puede asociar a una intensificación del abandono.
- 3 ZONA DE BRECHAS DE PROGRESIÓN: se refiere los estudiantes que asisten al sistema educativo, pero con dos o más años de sobreedad. Aquí están representadas las dimensiones 4, 5 y 7.
- 4 ZONA DE PROGRESIÓN OPORTUNA: es la población no excluida, los estudiantes inscritos en tiempo oportuno o con un año de sobreedad.
- 5 ZONA DE CULMINACIÓN DE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA: Esta también es población no excluida, porque terminó la educación media. Este grupo no se representa en el gráfico de análisis de disparidades.

Cabe señalar que en algunas poblaciones pequeñas no es posible reproducir este esquema desagregado por edad simple. Al tratarse de datos obtenidos de una fuente de datos muestral, estimaciones basadas en pocos casos tienden a incrementar el error por encima de los límites aceptables. En estos casos se opta por presentar la información en rangos de edad.

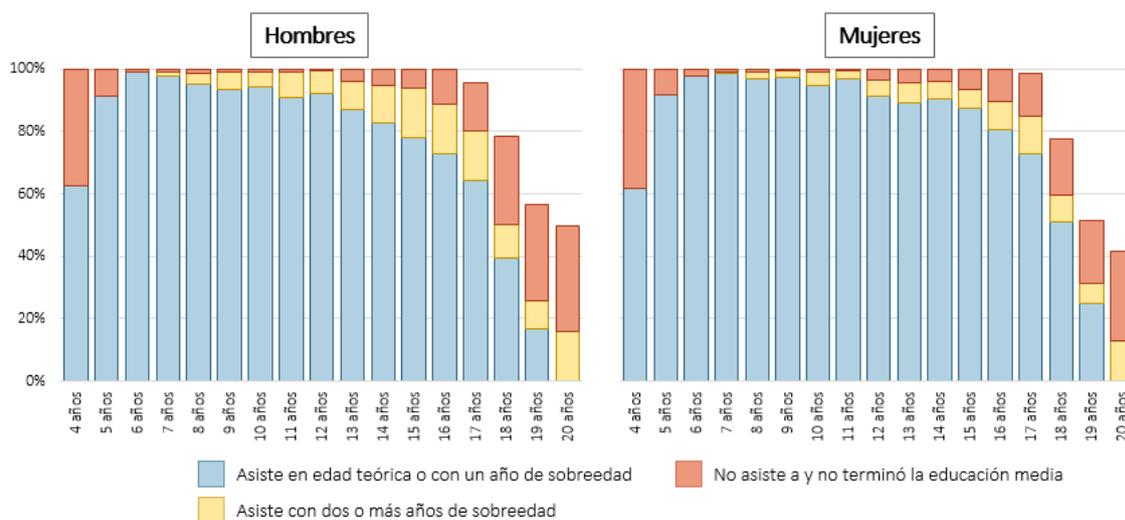
### Inequidades por sexo

A la educación del subsistema regular panameño asistían en 2019 aproximadamente 458 mil varones y 446 mil mujeres. Hay mayor población masculina en edad escolar, debido a factores demográficos: la tasa de masculinidad estimada en Panamá de la población de 0 a 14 años para el 2020 era de 104 varones por cada 100 mujeres<sup>28</sup>. Sin embargo, esta composición no se refleja en todos los niveles educativos. En premedia y media hay más mujeres que varones, esto se asocia a que la población masculina tiene más altos niveles de repitencia y abandono.

---

<sup>28</sup> INEC, Estimación y proyección de la población de la República según sexo y edad al 1 de julio de 2010

Gráfico 32. Situación de asistencia con edad teórica y sobreedad, por edad simple y por sexo. 4 a 20 años de edad. Año 2019



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

1 - ZONA DE BRECHAS DE ACCESO: Las oportunidades de acceso a la educación preescolar parecen ser equivalentes entre varones y mujeres, no se observan diferencias marcadas en los porcentajes de asistencia a los 4 y 5 años.

2 - ZONA DE BRECHAS DE DESESCOLARIZACIÓN: A partir de los 13 años de edad para los varones y desde los 12 para las mujeres, se comienza a percibir un incremento en el abandono de la población. Es notable señalar que esta manifestación temprana de la desescolarización en las mujeres está fuertemente concentrada en zonas rurales, donde el 7% de las niñas de 12 años no asiste a la escuela<sup>29</sup>.

Cada año de edad adicional incrementa el porcentaje de población que no asiste en ambos sexos. En los varones, este aumento es mucho más acelerado: pasa de un 4% a los 13 años a un 16% a los 17 años. En cambio, en las mujeres parte de un 4% a los 12 a un 13% a los 17. Estas diferencias evidencian que los varones están más expuestos a situaciones de abandono escolar.

3 - ZONA DE BRECHAS DE PROGRESIÓN: La asistencia con dos años de sobreedad comienza a manifestarse de manera leve, primero en hombres y luego en mujeres, a partir de los 7 años. Se va incrementando progresivamente, especialmente en la población masculina, lo que expresa el hecho de que las dificultades para progresar en la escolaridad sin repetir son mayores. Por ejemplo, a los 16 años el 16% de varones asiste con dos o más años de sobreedad, y este porcentaje es del 9% para las mujeres.

4 - ZONA DE PROGRESIÓN OPORTUNA: En forma complementaria a lo observado previamente, para los varones la caída en el porcentaje que asiste con edad teórica o con un año de sobreedad este total es más precipitada que para las mujeres. Por ejemplo, a los 8 años de edad el 95% de

<sup>29</sup> En las zonas rurales, no asiste el 1% de varones, y en las zonas urbanas es el 0% de varones y el 2% de mujeres de 12 años los que no asisten

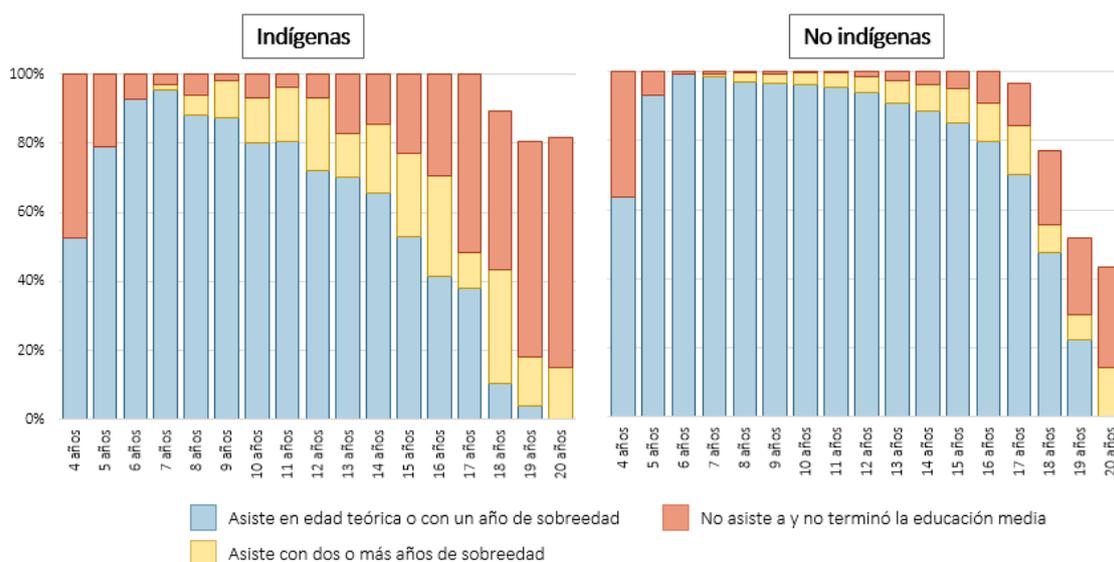
los varones y el 97% de las mujeres se encontraban en esta zona. A los 12, los porcentajes son de 92% y 91%, y ya para los 17 años de edad, la brecha se incrementa aún más: 64% y 73%.

### Pertenencia a poblaciones indígenas

Los estudiantes de las comarcas indígenas representan aproximadamente el 15% de la población del país. De ellos, aproximadamente dos terceras partes pertenecen a la comunidad Ngäbe-Buglé, y una cuarta parte a la comunidad Kuna. En términos absolutos, asisten aproximadamente 102 mil NNA de áreas indígenas<sup>30</sup>, de los cuales, 13 mil asisten a preescolar, 57 mil asisten a primaria, 23 mil a premedia y 9 mil a educación media.

Los datos evidencian que los estudiantes de poblaciones indígenas<sup>31</sup> se encuentran mucho más expuestas a situaciones de exclusión. Incluso dentro de este grupo son las mujeres las que presentan mayores niveles de exclusión, especialmente en la educación premedia.

*Gráfico 33. Situación de asistencia con edad teórica y sobreedad de la población indígena, por edad simple y por sexo. 4 a 20 años de edad. Año 2019*



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

1 - ZONA DE BRECHAS DE ACCESO: En la población indígena, los porcentajes de la población que no ha ingresado a la etapa de preescolar o a la escuela primaria y están en edad de hacerlo se sitúan en torno al 20% en los 5 años, y casi un 50% para los 4 años. Estos valores evidencian las menores oportunidades de acceso a esta etapa educativa para estos niños y niñas: en la población no indígena, estos porcentajes son de 7% y 36% respectivamente. A su vez, se identifica que un

<sup>30</sup> Se consideran aquí los estudiantes que asisten a la escuela en las Comarcas Emberá, Guna Yala y Ngäbe-Buglé

<sup>31</sup> El análisis que se desarrolla aquí considera como indígena a la población que se autoidentifica con algún pueblo indígena, según indaga la Encuesta de Propósitos Múltiples. Por lo tanto, puede ser población que resida en regiones distintas a las comarcas.

7% de estudiantes indígenas de 6 años no asiste a la escuela, lo que indicaría situaciones de ingreso tardío a la primaria.

2 - ZONA DE BRECHAS DE DESESCOLARIZACIÓN: La desescolarización comienza a manifestarse en edades más tempranas para la población indígena. Ya a los 13 años, un 17% de la población no asiste, un valor muy superior al 3% de la población no indígena. A los 17 años de edad, más de la mitad de la población indígena ha abandonado la escuela. Para la población no indígena, en cambio, el porcentaje asciende al 12%. Estos datos revelan que el abandono escolar afecta con mucha mayor intensidad a estos grupos poblacionales.

3 - ZONA DE BRECHAS DE PROGRESIÓN: Asistir a la escuela con dos o más años de sobreedad es también una situación que se observa con mayor frecuencia en la población indígena, desde edades muy tempranas. Ya a los 9 años se reconoce que hay un porcentaje cercano al 11% que asiste con sobreedad. Para los 12 años esta situación afecta al 20% de la población. La acumulación de sobreedad por repitencia se presenta con más frecuencia en esta población.

4 - ZONA DE PROGRESIÓN OPORTUNA: Se observa que la cantidad de estudiantes con edad teórica o con un año de sobreedad disminuye progresivamente, mientras aumenta la cantidad de estudiantes con dificultades en su progresión, por reprobación o abandonos temporales. Apenas un 38% llega a los 17 años con edad teórica o un año de sobreedad, es decir, experimentando su escolarización con una o ninguna experiencia de repitencia.

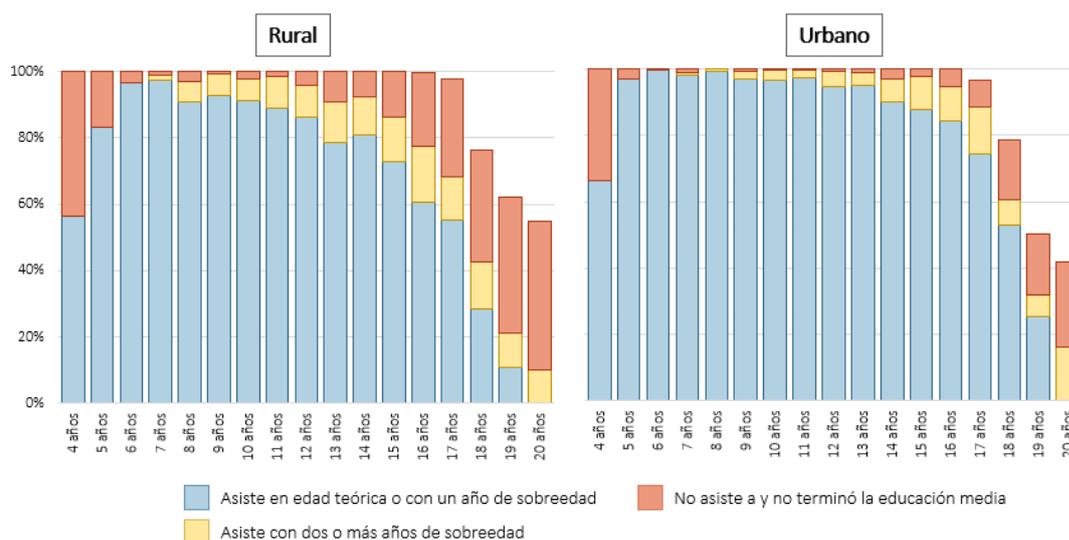
#### Pertenencia a población rural

En términos absolutos, aproximadamente 236 mil NNA asisten a escuelas rurales, de los cuales, 30 mil asisten a preescolar, 139 mil asisten a primaria, 45 mil asisten a premedia y 22 mil asisten a media. Es decir, cercad de una cuarta parte de la matrícula de estos niveles educativos asiste a escuelas emplazadas en estas zonas.

Para la caracterización de las disparidades, se considera aquí como eje el análisis de la población rural, tal como la define el INEC. Esta definición está dada por todos aquellos lugares poblados que no se corresponden con la definición de zonas urbanas. Una zona urbana, o “lugar poblado urbano”, es para el INEC una clasificación de territorio definida por la cantidad de habitantes (viven 1.500 o más habitantes), por el agrupamiento de viviendas (urbanización continúa interrumpida por terrenos agrícolas) y por el acceso a servicios (luz eléctrica; acueducto; alcantarillado; trazado de calles, algunas pavimentadas y con aceras; edificios contiguos; establecimientos comerciales; centros sociales y recreativos). Cabe señalar que en algunos casos se consideraron como lugar poblado urbano aquellas urbanizaciones que reúnen la mayoría de las características antes mencionadas, aun cuando la población sea menor al límite establecido.

Los datos evidencian que las poblaciones que residen en zonas rurales se encuentran mucho más expuestas a situaciones de exclusión. Incluso dentro de este grupo son las mujeres las que presentan indicadores educativos más críticos, especialmente en la educación premedia.

Gráfico 34. Situación de asistencia con edad teórica y sobreedad de la población indígena, por edad simple y por sexo. 4 a 20 años de edad. Año 2019



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

1 - ZONA DE BRECHAS DE ACCESO: En la población rural, los porcentajes de la población que no ha ingresado a la etapa de preescolar o a la escuela primaria y están en edad de hacerlo se sitúan en torno al 43% en los 4 años, y un 17% para los 5 años. Al contrastar con la población urbana, se evidencian las menores oportunidades de acceso: los valores porcentuales son aquí del 34% y 3% respectivamente. A su vez, en las áreas rurales se identifica que un 3% de estudiantes de 6 años no asiste a la escuela, lo que indicaría situaciones de ingreso tardío a la primaria.

2 - ZONA DE BRECHAS DE DESESCOLARIZACIÓN: A partir de los 13 años de edad para los niños y niñas de áreas rurales se comienza a manifestar un incremento en la población fuera de la escuela, asociada a un abandono más temprano. Ya a los 13 años, casi un 10% de la población no asiste, un valor muy superior al 1% de la población urbana. Es posible que esas diferencias tengan asociación con el pasaje entre niveles, y una potencial falta de oferta, aunque es necesario explorar también si otros factores tienen cierta incidencia, como los fenómenos migratorios. Como consecuencia, las oportunidades de permanecer escolarizado son muy diferentes en ambas poblaciones, 30 de cada 100 estudiantes de áreas rurales de 17 años de edad no están en la escuela, mientras que esta proporción es de 8 de cada 100 para las áreas urbanas.

3 - ZONA DE BRECHAS DE PROGRESIÓN: En la población rural se observa con mayor frecuencia la asistencia a la escuela con dos o más años de sobreedad, y desde edades más tempranas que sus pares de áreas urbanas. Ya a los 11 años hay un 10% que asiste con sobreedad. En las áreas urbanas, este porcentaje es de apenas el 3%. Estas diferencias se mantienen en rangos superiores hasta los 17 años.

4 - ZONA DE PROGRESIÓN OPORTUNA: Se observa que la cantidad de estudiantes con edad teórica o con un año de sobreedad disminuye progresivamente para la población de áreas rurales, mientras que para las áreas urbanas se mantiene relativamente estable hasta los 13 años. Como consecuencia de mayor abandono y mayor repitencia, sólo el 55% de los estudiantes de 17 años

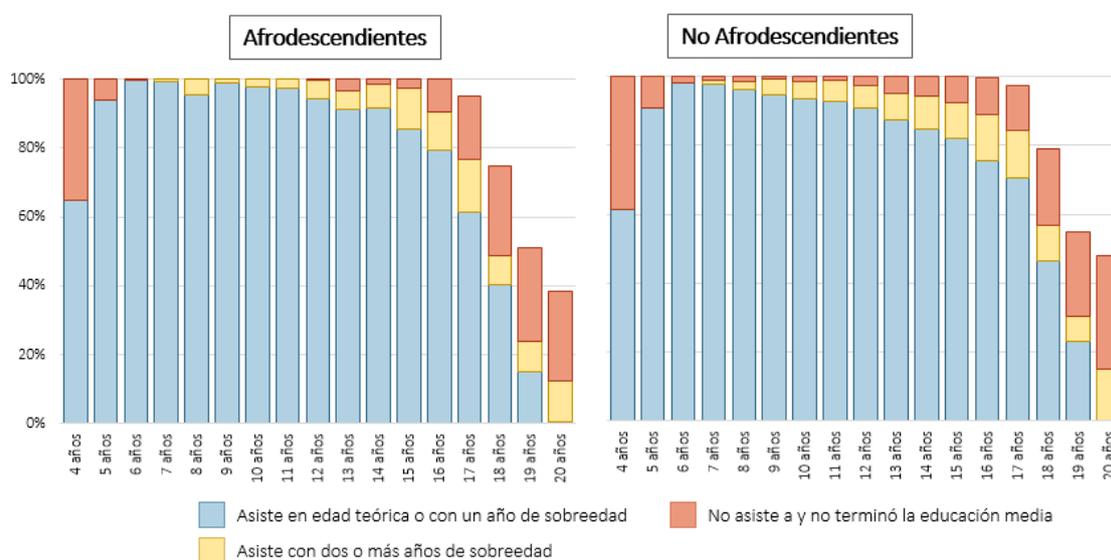
de edad en zonas rurales está escolarizado con edad teórica o un año de sobreedad, mientras que estos valores son del 74% para los estudiantes que residen en zonas urbanas.

### Pertenencia a población afrodescendiente

Según las estimaciones de la Encuesta de Propósitos Múltiples, la población afrodescendiente representa aproximadamente a una cuarta parte de la población panameña, aunque en términos estrictos sólo un 3,9% se reconoce como tal. En cambio, son los morenos (9,4%) y afropanameños (7,9%) los grupos étnicos con mayor frecuencia de autoidentificación.

En términos absolutos, asisten aproximadamente 220 mil NNA afrodescendientes en el sistema educativo, de los cuales, 21 mil asisten a preescolar, 95 mil asisten a primaria, 59 mil a premedia y 45 mil a educación media.

*Gráfico 35. Situación de asistencia con edad teórica y sobreedad de la población afrodescendiente, por edad. 4 a 20 años de edad. Año 2019*



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

1 - ZONA DE BRECHAS DE ACCESO: Los porcentajes de la población que no ha ingresado a la etapa de preescolar o a la escuela primaria y están en edad de hacerlo son muy similares en ambos grupos, dando cuenta de que no existen menores oportunidades de acceso para la población afrodescendiente.

2 - ZONA DE BRECHAS DE DESESCOLARIZACIÓN: La desescolarización en la población afrodescendiente, expresada como la aparición en determinadas edades de población que no asiste, se manifiesta de manera más tardía: desde los 6 hasta los 12 años, prácticamente toda la población declaraba asistir a la escuela. Sin embargo, en las edades superiores la exclusión es mayor, dando cuenta de un intenso proceso de abandono que se hace presente en la población adolescente. Por ejemplo, a los 17 años de edad, el 18% de la población afrodescendiente no asistía a la escuela y no había culminado la educación media. Este porcentaje es del 13% para el resto de la población.

3 - ZONA DE BRECHAS DE PROGRESIÓN: En general, la población afrodescendiente no presenta porcentajes de sobreedad de dos o más años de sobreedad superiores al resto. Incluso en algunas edades es inferior al resto, como por ejemplo entre los 10 y 14 años. Los datos no muestran que la situación de progresión de la población afrodescendiente se presente más agravada.

4 - ZONA DE PROGRESIÓN OPORTUNA: Como consecuencia de las observaciones realizadas anteriormente, se reconoce que la posibilidad de progresar de manera oportuna por los grados de la educación obligatoria se manifiesta de manera similar entre la población afrodescendiente y el resto. En las edades que corresponden al final de la educación media es donde comienzan a manifestarse mayores desigualdades.

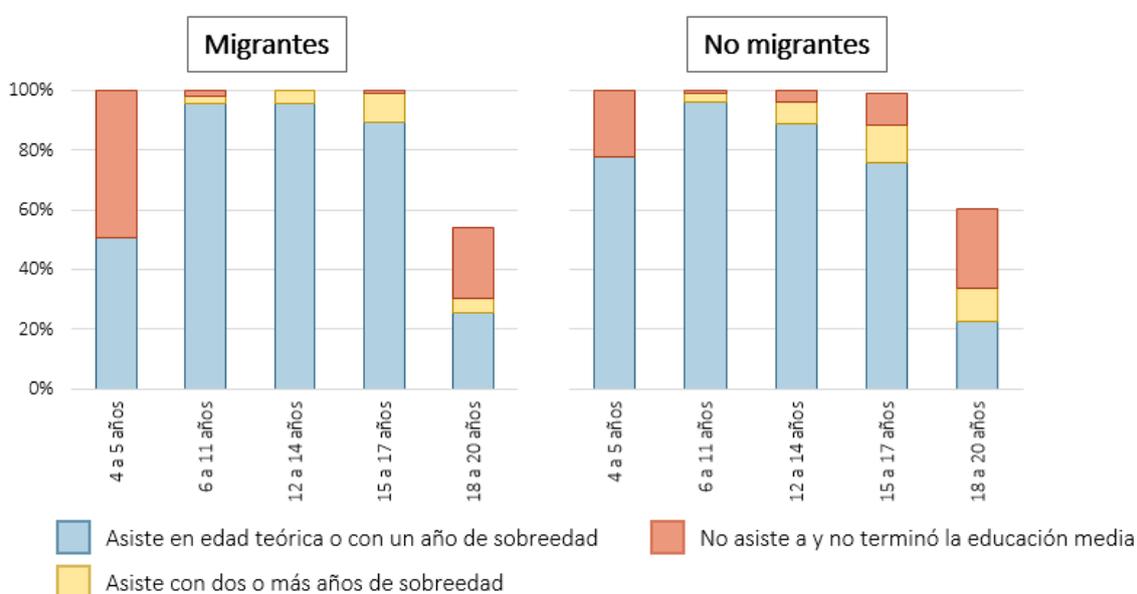
### Población migrante

A los fines de este informe, la población migrante se define como los niños, niñas y adolescentes nacidos en el extranjero. Esta definición restringida se adopta debido a las características de la fuente de datos.

Los estudiantes migrantes son el 2% del total de estudiantes del país. En términos absolutos, asisten aproximadamente 22 mil NNA migrantes, de los cuales, 1,6 mil asisten a preescolar, 11,5 mil asisten a primaria, 4,5 mil a premedia y 4,4 mil a educación media.

Debido a la escasa cantidad de población, los indicadores sólo pueden calcularse de manera agregada para grupos de edad, para evitar construir estimaciones con márgenes de error excesivamente altos.

*Gráfico 36. Situación de asistencia con edad teórica y sobreedad, por grupos de edad y condición de migración. 4 a 20 años de edad. Año 2019*



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

1 - ZONA DE BRECHAS DE ACCESO: La población migrante tiene oportunidades mucho más bajas de acceder a la educación preescolar que la no migrante: el 50% de los niños y niñas migrantes de 4 y 5 años no asisten a ningún centro educativo, mientras que para el resto de la población este porcentaje se reduce a la mitad (23%).

2 - ZONA DE BRECHAS DE DESESCOLARIZACIÓN: En cambio, al analizar la población fuera de la escuela puede reconocerse que en todos los grupos de edad el porcentaje de excluidos es menor en los migrantes. Por ejemplo, en el grupo de 15 a 17 años, sólo el 1% no asiste, mientras que para los no migrantes este porcentaje es del 11%.

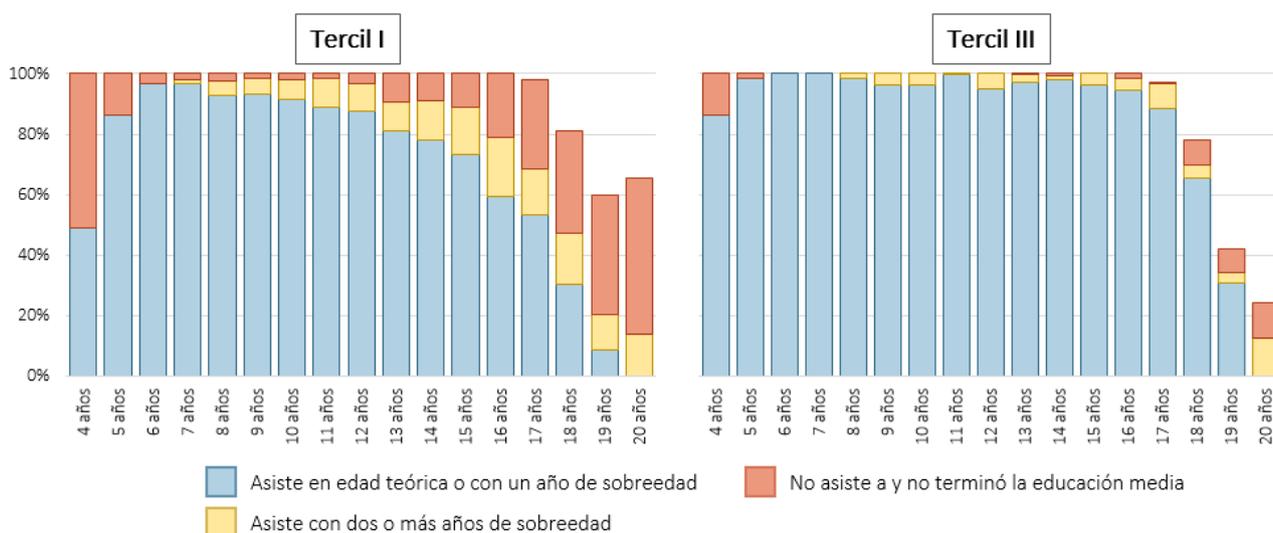
3 - ZONA DE BRECHAS DE PROGRESIÓN: En lo que respecta a la sobreedad, los migrantes presentan porcentajes de riesgo similares a los no migrantes, en todas las edades.

4 - ZONA DE PROGRESIÓN OPORTUNA: Se observa, en consistencia con lo anterior, que el porcentaje de estudiantes con edad teórica o con un año de sobreedad es más alto en la población migrante, principalmente a causa de una menor desescolarización. Para el rango de 18 a 20 años, presenta un mayor porcentaje de población con educación media completa.

#### Inequidades por contexto socioeconómico

En el gráfico siguiente se muestra a la situación educativa de la población infantil y adolescente de Panamá, en función de las condiciones de vida del hogar. Para ello, se utiliza el indicador de ingreso per cápita del hogar de pertenencia, dividiéndolo en terciles: el tercil I hace referencia a la población que se encuentra en los hogares más pobres, y el tercil III donde se encuentran los hogares más ricos<sup>32</sup>.

Gráfico 37. Situación de asistencia con edad teórica y sobreedad, por edad simple y terciles I y III de ingreso per cápita del hogar. 4 a 20 años de edad. Año 2019



<sup>32</sup> El tercil I refiere a la población que tiene un ingreso per cápita inferior a 148,6 Balboas. El tercil III agrupa a la población que tiene un ingreso per cápita superior a 350 Balboas.

1 - ZONA DE BRECHAS DE ACCESO: Se observa una diferencia muy marcada al analizar a la población por terciles de ingreso per cápita del hogar. En primer lugar, los porcentajes de población que no asiste en edades tempranas se sitúan en torno al 50% para los niños y niñas de 4 años del tercil I contra un 14% del tercil III. Algo similar ocurre a los 5 años donde se observa que asisten menos los niños y niñas de los sectores más postergados.

2 - ZONA DE BRECHAS DE DESESCOLARIZACIÓN: La desescolarización comienza tempranamente para la población del tercil I. En este grupo se manifiesta un porcentaje bajo pero constante de población que no asiste en todas las edades. Hacia los 13 años se incrementa, señal de que se manifiesta con más intensidad el abandono. Las oportunidades de permanecer escolarizado son bien diferentes en los grupos, 30 de cada 100 estudiantes de 17 años del tercil más pobre no están en la escuela, en cambio, en el tercil más rico esta proporción es de 2 de cada 100.

3 - ZONA DE BRECHAS DE PROGRESIÓN: En consonancia con lo anterior, la población del tercil I muestra mayor porcentaje de estudiantes con dos o más años de sobreedad que la población del tercil III. Las diferencias son marcadas en todas las edades. Por ejemplo, a los 14 años asiste un 13% de estudiantes del tercil más pobre con dos o más años de sobreedad, y un 2% del tercil más rico. En otras palabras, los grupos de población más vulnerables están más expuestos a situaciones de repitencia, especialmente en los primeros años de escolarización, y muestran mayor probabilidad de que estas situaciones de riesgo se conviertan en edades superiores en exclusión actual.

4 - ZONA DE PROGRESIÓN OPORTUNA: Se observa que la cantidad de estudiantes con edad teórica o con un año de sobreedad disminuye progresivamente para la población del tercil I, mientras que para la del tercil III se mantiene estable hasta los 16 años.

### Población con discapacidad

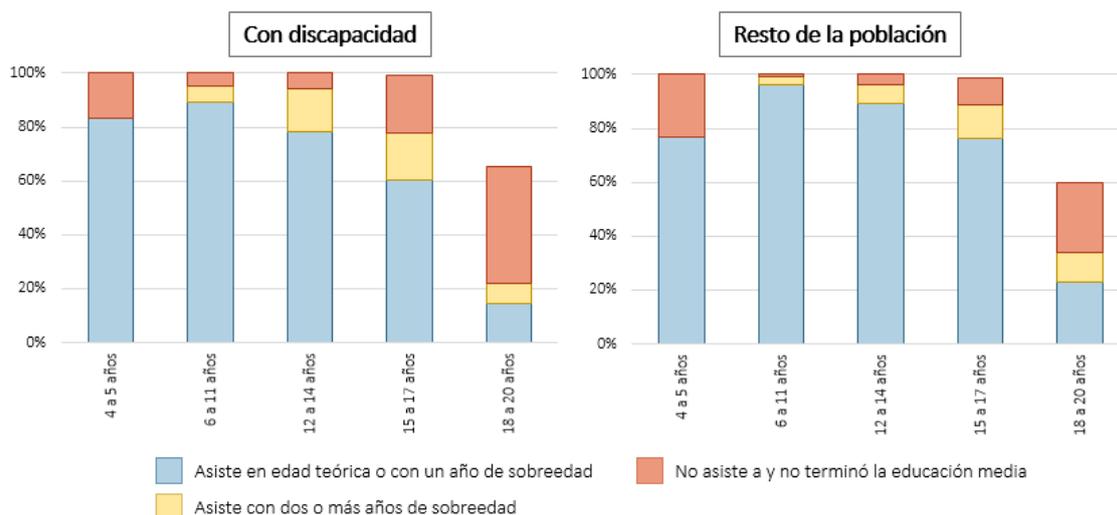
Según las estimaciones de la Encuesta de Propósitos Múltiples, en Panamá el 2,5% de la población menor a 21 años de edad presenta algún tipo de discapacidad, porcentaje que representa a cerca de 40 mil NNA. El tipo de discapacidad más frecuentemente declarada es la intelectual (13,5 mil NNA), seguida por la visual (7,6 mil), física (6,7 mil) y visceral (6,3 mil). La discapacidad física es más frecuentemente declarada en la población menor de 6 años<sup>33</sup>.

Debido a la escasa cantidad de población, los indicadores sólo pueden calcularse de manera agregada para grupos de edad, para evitar construir estimaciones con márgenes de error excesivamente altos.

*Gráfico 38. Situación de asistencia con edad teórica y sobreedad de la población con discapacidad, por grupos de edad. 4 a 20 años de edad. Año 2019*

---

<sup>33</sup> Existen múltiples dificultades metodológicas para alcanzar una estimación precisa de la población con discapacidad. En este caso, estos datos no deben considerarse como estimaciones oficiales, sino como datos para contextualizar el análisis con foco de equidad que se realiza en este apartado. Para mayor información sobre estos desafíos se recomienda: CEPAL (2019) Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020. Santiago. p. 197-230



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Año 2019.

1 - ZONA DE BRECHAS DE ACCESO: La población con discapacidad muestra un porcentaje de acceso a la educación a los 4 y 5 años mayor al resto de la población, posiblemente asociado a la estimulación temprana.

2 - ZONA DE BRECHAS DE DESESCOLARIZACIÓN: En cambio, en las edades superiores, la exclusión de la población con discapacidad es mayor en todas las edades. Entre los 15 y 17 años, el 22% no asiste, frente al 10% del resto de la población.

3 - ZONA DE BRECHAS DE PROGRESIÓN: La asistencia con sobreedad es mucho más frecuente en la población con discapacidad. Se comienza a observar desde temprana edad, y se profundiza especialmente en el tramo de 12 a 14 años, donde el 16% asiste con dos o más años de sobreedad.

4 - ZONA DE PROGRESIÓN OPORTUNA: Se observa que la población infantil y adolescente con discapacidad manifiesta mayores dificultades en la progresión por el sistema educativo. El 60% llega a asistir con edad teórica o un año de sobreedad entre los 15 y 17 años, porcentaje que es del 76% para la población sin discapacidad.

## Capítulo 7. Las dimensiones de exclusión en regiones educativas

El propósito de este séptimo capítulo es la exploración de la exclusión en clave territorial. Esto es, analizar en qué medida los niños, niñas y adolescentes de Panamá están más expuestos a situaciones de exclusión en función de su lugar de residencia.

El análisis de la exclusión en los territorios subnacionales definidos por la organización administrativa de un país constituye un ejercicio clave para la gestión pública de los sistemas escolares. Contribuye a las decisiones de política tanto porque visibiliza situaciones de exclusión localizadas, que pueden quedar ocultas en los datos agregados, como porque identifica los territorios donde los procesos de exclusión son más críticos, e manifiestan de manera más crítica. En ambos casos, el abordaje territorial contribuye a brindar información actualizada y pertinente para alimentar el establecimiento de focos prioritarios de la política educativa.

Para este análisis se considera la organización del sistema educativo panameño en regiones educativas. Se toma como fuente de información los datos nominales que registra el SIACE. Por lo tanto, esta caracterización se enfoca en la población que asiste a escuelas oficiales. Aunque esta caracterización no abarque a la totalidad de las instituciones escolares, es en las escuelas oficiales donde se manifiestan las mayores situaciones de vulnerabilidad, y por lo tanto el marco prioritario de acción para la ampliación de las oportunidades educativas.

La caracterización territorial tiene un doble abordaje: por un lado, a partir de indicadores relativos o porcentajes que presentan la **intensidad de la exclusión**. De manera independiente al tamaño de la población, esta caracterización señalará en qué medida es más o menos probable que un niño, niña o adolescente esté en riesgo de exclusión o fuera de la escuela. En forma complementaria, se propone presentar la información en cantidades absolutas, es decir, la **magnitud de la exclusión** a través del total de niños, niñas y adolescentes afectados. La atención a las situaciones de exclusión requiere dimensionar el tamaño del problema para asociarlo a recursos e impactos. Las áreas más pobladas suelen ser aquellas que concentran la mayor cantidad de población en situación de exclusión, aún, aunque en términos relativos no se destaquen como zonas críticas. Presentar los indicadores en valores relativos y absolutos posibilita esta doble lectura, necesaria para la interpretación de situaciones, la definición de acciones y el monitoreo de procesos y resultados.

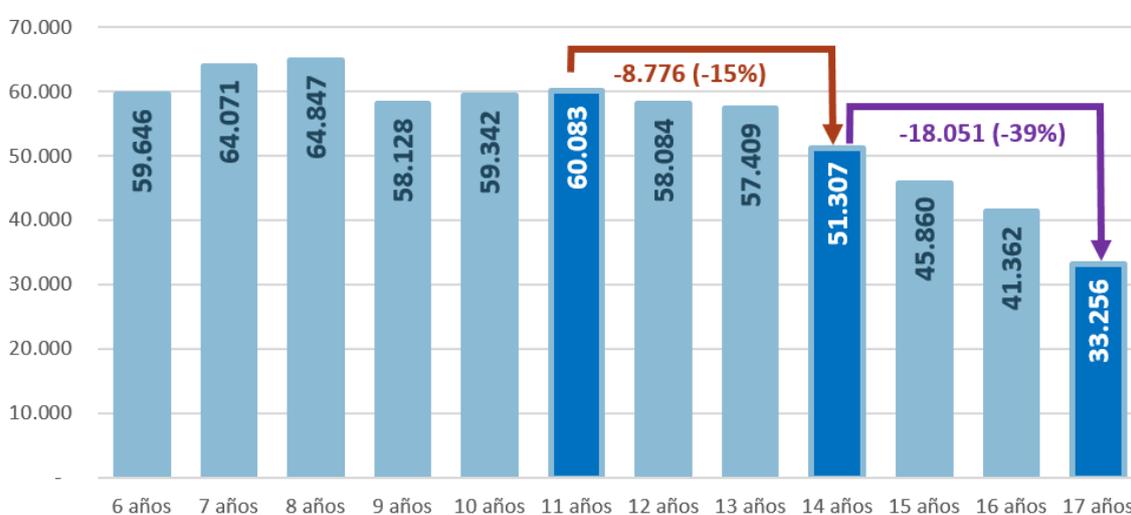
### La exclusión actual en las regiones educativas

La población en edad de asistir al sistema educativo que se encuentra fuera de la escuela, es decir la exclusión actual, se calculó a nivel nacional utilizando la Encuesta de Propósitos Múltiples. La definición muestral de esta encuesta no permite desagregar los datos a nivel de las regiones educativas.

Por ello, se utilizan indicadores de aproximación para este análisis, basados en datos del SIACE. Tal como fue analizado en los itinerarios de exclusión de las dimensiones 3 y 6, se propone aquí que el indicador de aproximación a la exclusión actual sea la diferencia de matrícula por edad. Como se mencionó, este indicador representa a la diferencia de matrícula entre dos edades, expresada en porcentajes tomando como base la edad más baja. Se toman rangos de edad que corresponderían al cursado teórico de premedia y media.

Cabe recordar que un factor limitante para asociar directamente la diferencia de matrícula con el abandono es la existencia de tamaños distintos de cohortes de población en cada edad. En el análisis territorial desagregado se incorporan otro elemento: la movilidad de estudiantes, tanto de escuelas oficiales a particulares, como entre regionales. La matrícula puede decrecer si en la transición entre niveles o etapas ocurre un pasaje masivo de estudiantes de escuelas oficiales a no oficiales, o de una región a otra. El primer factor no puede controlarse con esta fuente de datos SIACE (todavía las escuelas no oficiales no participan de este relevamiento), sin embargo, los datos del SIDA no muestran que varíe significativamente el porcentaje de matrícula no oficial entre niveles o etapas<sup>34</sup>. Respecto del pasaje entre regiones, es posible analizar la incidencia de la movilidad entre regiones para comprender con más profundidad la pérdida de estudiantes.

Gráfico 39. Matrícula por grado y diferencia de matrícula entre los 11 y 14 años, y entre los 14 y 17 años. Escuelas oficiales. Año 2020



Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

A pesar de estas observaciones metodológicas, lo central del uso del indicador es que existe una fuerte asociación entre la diferencia de matrícula por edad y la exclusión: si bien las cifras del indicador no deben interpretarse como intensidad del abandono, es posible asumir que, a mayor diferencia de matrícula, mayor cantidad de población fuera de la escuela. Es decir, este indicador no expresa la magnitud completa de la exclusión actual, pero sí permite reconocer en qué regiones es más intensa.

La siguiente tabla expone los indicadores de diferencia de matrícula en los dos tramos de edad, desagregada por regiones educativas de Panamá.

<sup>34</sup> Por ejemplo, al año 2019 hay un 16% de estudiantes asistiendo al grado 6 en escuelas no oficiales, y un porcentaje similar asistiendo al grado 7. Lo mismo ocurre entre el grado 9 y 10, con un porcentaje del 19%.

Tabla 6. Diferencia de matrícula por edad (en %) entre los 11 y 14 años, y entre los 14 y 17 años, por región educativa. Escuelas oficiales. Año 2020

	Diferencia de matrícula (en %)	
	11 a 14 años	14 a 17 años
Comarca Guna Yala	29%	66%
Panamá Norte	41%	57%
San Miguelito	18%	53%
Comarca Ngäbe-Buglé	28%	52%
Darién	10%	51%
Comarca Emberá Woanaán	11%	47%
Panamá Este	16%	43%
Bocas del Toro	22%	43%
Panamá Oeste	14%	42%
Colón	15%	39%
Coclé	9%	31%
Veraguas	6%	28%
Panamá Centro	5%	28%
Chiriquí	8%	24%
Herrera	4%	15%
Los Santos	5%	9%
<b>Total País</b>	<b>15%</b>	<b>37%</b>

Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

La diferencia de matrícula entre los 11 y 14 años, rango de edad relacionado con la dimensión 3 de la exclusión, se muestra con mayor intensidad relativo en Panamá Norte (donde el valor de la tasa es tres veces mayor al total país), en las Comarcas Guna Yala y Ngäbe-Buglé, y en tercer lugar en Bocas del Toro.

Tabla 7. Diferencia de matrícula por edad (en absolutos) entre los 11 y 14 años, y entre los 14 y 17 años, por región educativa. Escuelas oficiales. Año 2020

	Diferencia de matrícula (en absolutos)	
	11 a 14	14 a 17
Panamá Oeste	1.144	2.951
Comarca Ngäbe-Buglé	2.190	2.901
Panamá Centro	439	2.153
San Miguelito	714	1.709
Chiriquí	531	1.500
Colón	686	1.474
Bocas del Toro	852	1.312
Coclé	395	1.190
Veraguas	254	1.096
Panamá Norte	1.038	852
Darién	108	515
Panamá Este	202	455
Comarca Guna Yala	251	408
Herrera	56	207
Comarca Emberá Woanaán	24	93
Los Santos	46	91
<b>Total País</b>	<b>8.930</b>	<b>18.907</b>

Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

Sin embargo, al analizar los valores absolutos, puede reconocerse que, de los 8.930 adolescentes que hay de diferencia entre los 11 y 14 en el total país, la mitad están concentrados en tres regiones: la Comarca Ngäbe-Buglé, Panamá Norte y Panamá Oeste.

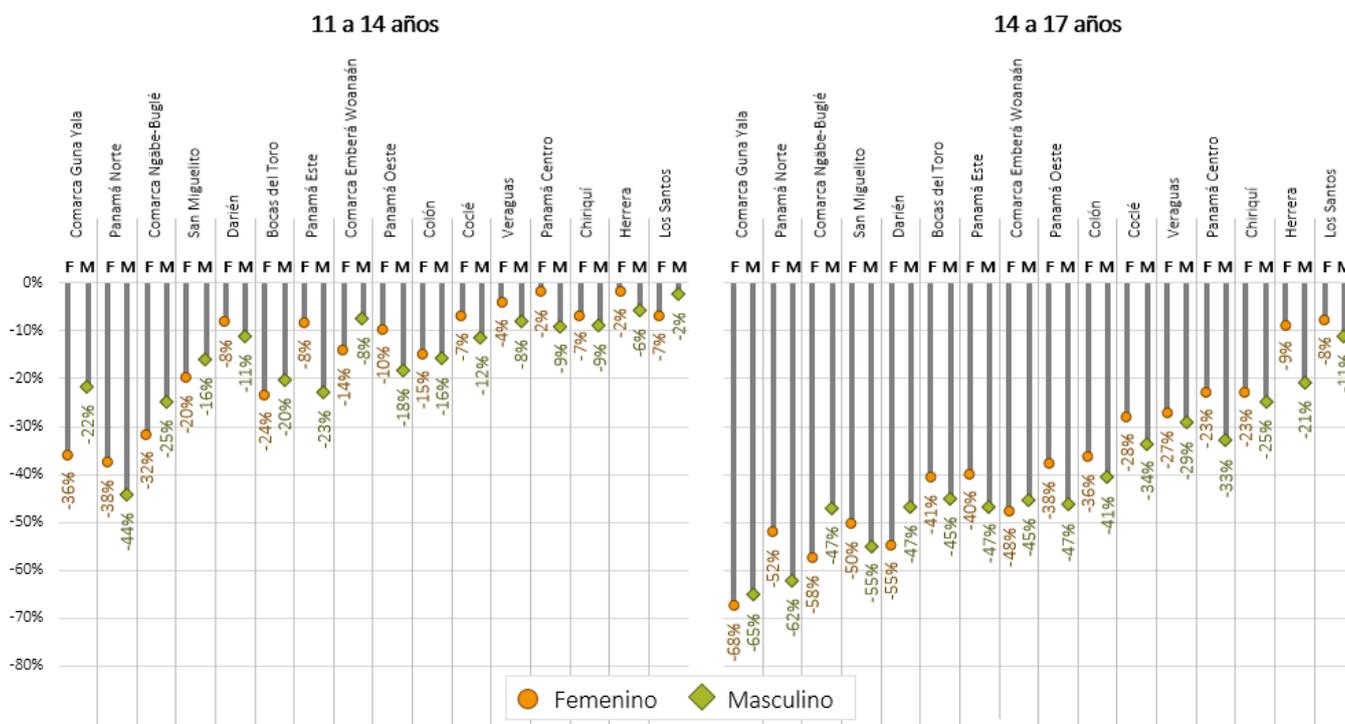
Se destacan las regiones de Los Santos y Herrera, y en menor medida Darién y Veraguas, ya que son regiones donde la diferencia de matrícula es menos intensa que en el resto, tanto en valores relativos como en absolutos.

En lo que respecta a la diferencia de matrícula entre los 14 y 17 años, edades correspondientes a la dimensión 6 de la exclusión, es del 39% en el total país, y muestra amplias variaciones entre regiones. En varios casos, los valores relativos superan el 50%, esto quiere decir que la matrícula de 17 años es menos de la mitad de la de 14. Son los casos de las Comarcas Guna Yala y Ngäbe-Buglé, Panamá Norte, San Miguelito y Darién.

En términos absolutos, más del 40% de la diferencia de matrícula observada para el total país se concentra en la Comarca Ngäbe-Buglé, Panamá Centro y Panamá Oeste. Por su parte, Los Santos y Herrera son aquí también las regiones con menor Diferencia de matrícula.

Resulta relevante analizar de manera comparada la relación entre ambos indicadores, ya que permite reconocer algunas particularidades de la dinámica del abandono en cada región. Por ejemplo, Bocas del Toro y Panamá Oeste presentan similar diferencia de matrícula entre los 14 y 17 años, pero la primera es mayor en el tramo de 11 a 14. Esto indicaría que en Boca del Toro el abandono se manifiesta de manera más temprana.

Gráfico 40. Diferencia de matrícula por edad (en %) entre los 11 y 14 años, y entre los 14 y 17 años, por región educativa y sexo. Escuelas oficiales. Año 2020



M= Masculino F=Femenino

Es muy interesante identificar cambios de tendencia en la diferencia de matrícula para cada sexo entre las regiones: en la mayoría de los casos, esta pérdida es mayor entre los varones, con diferencias que en algunos casos son marcadas. Por ejemplo, en Panamá Oeste, Este y Centro el porcentaje de diferencia de matrícula de los varones es superior al de las mujeres entre los 11 y 14 años, con diferencias que oscilan entre los 7 y 15 puntos porcentuales. Diferencias similares se observan entre los 14 y 17 años. Esto es consistente con lo analizado en capítulos anteriores, donde la población fuera de la escuela es mayormente de sexo masculino.

Sin embargo, si se hace foco en algunas regiones (principalmente comarcas indígenas), la relación se invierte: son las mujeres las que manifiestan menores oportunidades de permanecer en la escuela. Esta particularidad puede reconocerse principalmente en los casos de Guna Yala, Comarca Ngäbe-Buglé y Comarca Emberá. Las diferencias son marcadas y se manifiestan en ambas edades. Es posible que esta diferencia esté asociada a la existencia de patrones culturales que devienen en menores oportunidades de asistencia escolar de las niñas de comunidades indígenas.

Por otro lado, las diferencias que se manifiestan en la diferencia de matrícula entre los 11 y 14 años dan cuenta de las regiones en las cuales las diferencias por sexo se manifiestan tempranamente en el abandono. Por ejemplo, en Panamá Este la pérdida es mayor en los varones, con una diferencia de 15 puntos porcentuales. En cambio, en Guna Yala esta diferencia es similar, pero en detrimento de las mujeres.

Chiriquí y Veraguas se destacan por tener distintos niveles de diferencia de matrícula, pero paridad por sexo, en los dos tramos de edad analizados.

### La diferencia de matrícula y la movilidad interregional

Tal como se ha analizado previamente, la diferencia de matrícula representa el abandono escolar y también cambios en el tamaño de las cohortes de población. Ahora bien, al incorporar un análisis a nivel de región, se incorpora un tercer elemento que incide en las diferencias de matrícula: el movimiento de estudiantes de una región a otra. Es decir, aquellos que asistían a una escuela de una región, y se cambian a otra institución en otra región. Este cambio puede deberse a diferentes factores, y suele manifestarse con mayor intensidad en el cambio de etapas. Cuando se detecta en forma masiva puede estar asociada a la falta de oferta.

Esta situación suele constituir un desafío para la medición del abandono escolar, y en general para los indicadores interanuales, ya que estos indicadores suponen que las unidades territoriales son “sistemas cerrados”, es decir, que no haya movimiento de estudiantes entre ellas. La salida de estudiantes se contabiliza como abandono, y el ingreso mejora artificialmente el indicador.

La información registrada en el SIACE permite superar estas limitaciones. Al realizar un seguimiento interanual de personas, permite controlar estos movimientos entre regionales. Si bien este seguimiento es actualmente imperfecto<sup>35</sup>, porque no logra conservar el seguimiento de

---

<sup>35</sup> Actualmente, el SIACE no logra un seguimiento total interanual de estudiante, al cubrir sólo a las escuelas oficiales y al manifestar algunas interrupciones en la conservación del código único. El capítulo 8 caracteriza esta situación. El

códigos únicos entre dos años de manera total, es suficiente para construir una caracterización de la movilidad interregional de estudiantes en el pasaje entre etapas.

A continuación, se presenta el movimiento de estudiantes entre regiones en el pasaje entre 6to grado y 7mo grado.

Gráfico 41. Distribución de estudiantes que finalizan la educación primaria en función a la región a la que asisten al año siguiente al inscribirse en 7mo grado, por región. Escuelas oficiales. Años 2019 y 2020

ASISTENCIA EN 2020 A 7MO GRADO																		
	Permanece en la región	Cambia de región															Total	
		Bocas Del Toro	Chiriquí	Coclé	Colón	Comarca Emberá	Comarca Guna Yala	Comarca Ngabe	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá Centro	Panamá Este	Panamá Norte	Panamá Oeste	San Miguelito		Veraguas
Bocas Del Toro	97%		1%		0%	0%		1%		0%		0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Chiriquí	98%	0%			0%			1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Coclé	96%	0%	0%		1%			0%		0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	100%
Colón	98%	0%	0%	1%				0%	0%		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Comarca Emberá	100%																	100%
Comarca Guna Yala	93%	0%			0%							2%			5%			100%
Comarca Ngabe-Buglé	94%	3%	2%	0%	0%					0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	100%
Darién	94%		0%		0%	1%						1%	2%	0%	1%	1%		100%
Herrera	96%			0%	0%		0%		0%		2%	0%	0%		0%		1%	100%
Los Santos	93%		0%	0%	0%					5%		0%	0%		0%		0%	100%
Panamá Centro	93%	0%	0%	0%	0%		0%	0%	0%	0%			1%	1%	1%	2%	0%	100%
Panamá Este	96%		0%	0%		0%	0%		1%		0%	1%		0%	0%	0%	0%	100%
Panamá Norte	64%	0%	0%	0%	2%	0%		0%	0%	0%	0%	5%	0%		1%	28%	0%	100%
Panamá Oeste	94%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%		0%	0%	100%
San Miguelito	81%		0%	0%	0%				0%	0%	0%	13%	0%	3%	1%		0%	100%
Veraguas	95%	0%	0%	1%	0%			3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%		100%

Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

Tal como puede verse en la tabla, existen algunas tendencias de movilidad masiva de estudiantes entre regiones en el pasaje entre la educación primaria y premedia: El 13% de los estudiantes que finaliza la educación primaria en San Miguelito se inscriben a la premedia en Panamá Centro. Es decir, es una región educativa que pierde estudiantes que se trasladan hacia otra región.

Sin embargo, existe un movimiento opuesto, donde el 28% de los estudiantes que finalizan la educación primaria en Panamá Norte inician la premedia en San Miguelito. Es decir, esta región por un lado pierde estudiantes que se van a estudiar a otras regiones, y a la vez recibe estudiantes provenientes de Panamá Norte. En términos absolutos, San Miguelito, recibe cantidades de estudiantes similares a las que se van, por lo que estos movimientos no incidirían en la diferencia de matrícula.

En cambio, en el caso de Panamá Norte, se produce una pérdida de estudiantes que se trasladan a escuelas de San Miguelito, por tanto, el indicador de diferencia de matrícula puede verse afectado por estos movimientos.

SIACE podría constituirse en una fuente de datos para medir el abandono de forma precisa, con mayor capacidad que el indicador estadístico, si logra generalizarse a toda la población escolar, de escuelas oficiales y no oficiales.

A continuación, se presenta el movimiento de estudiantes entre regiones en el pasaje entre 9no grado y 10mo grado.

Gráfico 42. Distribución de estudiantes que finalizan la educación premedia en función a la región a la que asisten al año siguiente al inscribirse en 10mo grado, por región. Escuelas oficiales. Años 2019 y 2020

		ASISTENCIA EN 2020 A 10MO GRADO																	
		Permanece en la región	Cambia de región															Total	
			Bocas Del Toro	Chiriquí	Coclé	Colón	Comarca Emberá	Comarca Guna Yala	Comarca Ngabe	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá Centro	Panamá Este	Panamá Norte	Panamá Oeste	San Miguelito		Veraguas
ASISTENCIA EN 2019 A 9NO GRADO	Bocas Del Toro	97%	0%	0%				1%			0%	1%				0%	1%	100%	
	Chiriquí	98%	0%	0%	0%			1%			0%	0%	0%	0%	0%		1%	100%	
	Coclé	94%	0%	0%	1%			0%	0%	1%	0%	1%	0%		1%	0%	1%	100%	
	Colón	94%	0%	0%	2%			0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	100%	
	Comarca Emberá	76%							3%			8%					5%	8%	100%
	Comarca Guna Yala	70%	1%	0%	1%	1%			0%	0%		18%	0%		6%	0%	2%	100%	
	Comarca Ngäbe-Buglé	77%	3%	13%	0%	0%				0%	0%	1%	0%		0%	0%	5%	100%	
	Darién	80%		0%	1%	0%	4%			0%	1%	5%	1%	1%	3%	1%	3%	100%	
	Herrera	92%			0%						4%	0%	0%		0%	0%	3%	100%	
	Los Santos	95%			0%	0%			0%	3%		1%			0%		0%	100%	
	Panamá Centro	92%	0%	0%	0%	0%		0%	0%	0%	0%		2%	0%	1%	4%	0%	100%	
	Panamá Este	87%		0%	1%	0%		0%	2%	0%	0%	5%		0%	2%	2%	1%	100%	
	Panamá Norte	63%		0%	0%	3%		0%				20%	0%		0%	11%	1%	100%	
	Panamá Oeste	90%	0%	0%	1%	0%		0%	0%	0%	0%	7%	0%	0%		0%	1%	100%	
	San Miguelito	61%		0%	0%	0%	0%		0%	0%	0%	33%	0%	4%	1%		1%	100%	
	Veraguas	94%	0%	0%	1%	0%			1%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	100%	

Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

Entre el final de la educación premedia y el inicio de la media también puede verse un movimiento marcado de matrícula. Nuevamente, San Miguelito, Panamá Centro y Panamá Norte se presentan como regiones con alta circulación de estudiantes. Se reconoce principalmente un traslado a Panamá Centro, aunque también hay cierto ingreso a San Miguelito. Tanto en este caso como en Panamá Oeste, el saldo es negativo, ya que la salida de estudiantes es mayor al ingreso.

Aquí se manifiestan algunos otros casos interesantes para considerar: en las comarcas, aproximadamente una cuarta parte de los estudiantes que transitan el pasaje entre la educación premedia y media se van a escuelas de otras regiones, principalmente Chiriquí para quienes se van de escuelas de Ngäbe-Buglé, Panamá Centro y Oeste para Guna Yala, y un reparto más disperso para quienes finalizan la primaria en Emberá.

Panamá Centro se posiciona como un receptor importante de estudiantes: la cantidad de estudiantes que recibe en el primer año de la educación media es un 30% superior a la matrícula del último año de la premedia. Esto implica que una parte de la diferencia de matrícula queda oculta, al compensarse con un ingreso de estudiantes de otras regiones.

Estos casos donde se identifican mayores niveles de movilidad entre estudiantes deben considerarse como información complementaria para interpretar la diferencia de matrícula: en los casos de mayor salida de estudiantes, el indicador puede tener una tendencia a sobredimensionarse: la diferencia de matrícula se incrementa por pasaje de estudiantes a otras regiones. Mientras que, allí donde hay ingreso, la diferencia de matrícula puede hacerse más pequeña al contabilizar más estudiantes en edades superiores, y por lo tanto el abandono, puede ser mayor al que permite estimar este indicador de aproximación.

Más allá de su incidencia en el indicador, es importante profundizar la caracterización territorial con información complementaria al análisis estadístico, que permita identificar las barreras que podrían asociarse a esta movilidad. A la vez, es necesario diagnosticar qué implicancia tienen estos cambios para las condiciones de traslado de los estudiantes, si reflejan un incremento del tiempo diario de traslado, o incluso si esta necesidad de cambiar de escuela conlleva la relocalización o mudanza de los adolescentes.

#### La exclusión potencial en las regiones educativas

La caracterización de la exclusión potencial se aborda a partir del indicador de sobreedad, tal como se ha trabajado en capítulos anteriores. La Dimensión 4 se caracteriza mediante el análisis de la sobreedad en primaria, mientras que la premedia es foco de la Dimensión 5 y media de la Dimensión 7.

Se distingue aquí también el porcentaje que asiste con un año de sobreedad, respecto de los que lo hacen con dos años. Al utilizar como fuente de datos el SIACE, es posible obtener una estimación precisa de la sobreedad para los estudiantes de escuelas oficiales<sup>36</sup>.

*Gráfico 43. Porcentaje de estudiantes con sobreedad, por región educativa, educación primaria. Escuelas oficiales. Año 2020*

	En valores relativos		
	Un año de sobreedad	Dos y más años de sobreedad	Sobreedad total
Comarca Ngäbe-Buglé	21%	21%	42%
Comarca Guna Yala	20%	16%	35%
Comarca Emberá Woanaán	16%	13%	29%
Bocas del Toro	15%	10%	25%
Darién	14%	9%	23%
Chiriquí	11%	6%	18%
Panamá Este	11%	6%	17%
Panamá Centro	11%	5%	16%
Veraguas	9%	5%	13%
Colón	9%	4%	13%
Panamá Oeste	9%	3%	12%
Coclé	9%	3%	12%
Panamá Norte	8%	3%	11%
San Miguelito	8%	2%	11%
Los Santos	8%	2%	10%
Herrera	6%	2%	8%

Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

<sup>36</sup> En el capítulo 8 se presenta una caracterización de las limitaciones y alcances de las diferentes fuentes de información y las definiciones metodológicas consideradas para el cálculo de los indicadores.

En la educación primaria, dos regiones educativas manifiestan porcentajes de sobreedad bastante por encima del resto: Comarca Ngäbe-Buglé y Guna Yala. En estas regiones, la situación dista de ser similar, pues mientras que en Guna Yala prima la presencia de la sobreedad de un año (donde en promedio uno de cada cinco asiste con un año de sobreedad), en Comarca Ngäbe-Buglé predomina la sobreedad de dos años y más.

Gráfico 44. Total de estudiantes con sobreedad, por región educativa, educación primaria. Escuelas oficiales. Año 2020

	En valores absolutos	
	Un año de sobreedad	Dos y más años de sobreedad
Comarca Ngäbe-Buglé	10.953	10.853
Chiriquí	4.911	2.725
Bocas del Toro	4.057	2.702
Panamá Centro	5.596	2.285
Panamá Oeste	4.715	1.703
Colón	2.545	1.263
Veraguas	2.233	1.185
Comarca Guna Yala	1.259	983
Coclé	2.401	802
Darién	1.102	720
San Miguelito	2.158	596
Panamá Este	912	519
Panamá Norte	1.323	454
Comarca Emberá Woanaán	308	240
Herrera	566	139
Los Santos	514	134

Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

Además, la diferencia se da en términos del peso poblacional, ya que mientras que en Comarca Ngäbe-Buglé los estudiantes con sobreedad ascienden a casi 22 mil, en Guna Yala son cerca de 2 mil, casi 10 veces menos. En Comarca Ngäbe, aproximadamente el 42% de los estudiantes tiene al menos un año de sobreedad, y en Guna Yala el porcentaje asciende a 35%.

Por otro lado, se destacan tres regiones educativas con porcentajes moderados y altos de sobreedad, Comarca Emberá (uno de cada tres niños y niñas tienen al menos un año de sobreedad), Bocas del Toro y Darién (uno de cada cuatro asiste con sobreedad). En Comarca Emberá se observa que los estudiantes con un año de sobreedad se mantienen estables a lo largo de toda esta etapa y que los que asisten con dos y más se incrementan intensamente hacia el grado 6, llegando hasta el 23%. En Bocas del Toro y Darién se puede ver que se incrementa el porcentaje de estudiantes con dos y más años de sobreedad, pero de manera menos intensa que en Comarca Emberá.

Chiriquí, Panamá Centro y Panamá Este muestran porcentajes moderados de sobreedad. El resto de las regiones educativas (Coclé, Panamá Oeste, Colón, Veraguas, San Miguelito, Panamá Norte, Los Santos y Herrera) se observa una tendencia similar al total país.

Es interesante reconocer en los datos absolutos las diferencias de concentración de estudiantes con sobreedad: sólo la Comarca Ngäbe-Buglé concentra a cuatro de cada diez estudiantes con dos años de sobreedad del país. Si se adicionan Boca del Toro, Chiriquí y Panamá centro se llega a siete de cada diez.

Gráfico 45. Porcentaje de estudiantes con sobreedad, por región educativa, educación premedia. Escuelas oficiales. Año 2020

	En valores relativos		
	Un año de sobreedad	Dos y más años de sobreedad	Sobreedad total
Comarca Ngäbe-Buglé	23%	28%	51%
Comarca Guna Yala	23%	22%	45%
Comarca Emberá Woanaán	18%	21%	38%
Bocas del Toro	22%	14%	36%
Darién	19%	14%	33%
Chiriquí	17%	8%	25%
Panamá Centro	19%	6%	25%
San Miguelito	19%	6%	24%
Panamá Oeste	17%	6%	23%
Colón	15%	8%	23%
Panamá Este	15%	7%	23%
Veraguas	14%	8%	22%
Herrera	16%	4%	20%
Los Santos	14%	6%	20%
Panamá Norte	15%	4%	19%
Coclé	13%	5%	18%

Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

Respecto a los porcentajes de estudiantes de premedia que asisten con sobreedad, sucede algo similar a lo observado en primaria, pero con intensidades bastante mayores. En las regiones educativas Comarca Ngäbe-Buglé y Guna Yala tienen porcentajes de sobreedad marcadamente por encima que el resto. La Comarca Ngäbe, con sus 4.905 estudiantes que asisten con dos años o más de sobreedad, concentra a tres de cada diez estudiantes con riesgo grave del país, para las escuelas oficiales.

En Guna Yala, por otro lado, el porcentaje de estudiantes con sobreedad también es elevado (el 45% de los estudiantes asiste con sobreedad) pero predomina la sobreedad de un año. En Comarca Emberá, Bocas del Toro y Darién se destacan por tener porcentajes moderados y altos de sobreedad. En las tres regiones, aproximadamente 1 de cada 5 estudiantes asiste con un año de sobreedad.

En relación a la primaria, se destaca el incremento de sobreedad en San Miguelito: pasa a ser una de las regiones con porcentajes más bajos, a ocupar posiciones intermedias. Esto puede deberse a una combinación de bajos niveles de promoción, con el efecto de la movilidad de estudiantes entre etapas, analizada en el apartado anterior.

Gráfico 46. Total de estudiantes con sobreedad, por región educativa, educación premedia. Escuelas oficiales. Año 2020

	En valores absolutos	
	Un año de sobreedad	Dos y más años de sobreedad
Comarca Ngäbe-Buglé	4.091	4.905
Chiriquí	3.354	1.570
Panamá Centro	4.596	1.488
Panamá Oeste	3.968	1.391
Bocas del Toro	2.190	1.321
Colón	1.900	1.025
Veraguas	1.757	954
San Miguelito	2.139	671
Coclé	1.592	645
Darién	595	438
Comarca Guna Yala	464	431
Panamá Este	520	253
Panamá Norte	780	234
Herrera	744	203
Los Santos	449	182
Comarca Emberá Woanaán	104	120

Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

En valores absolutos, si se considera a la Comarca Ngäbe-Buglé y a las cinco regiones con más cantidad de estudiantes con dos y más años de sobreedad (Chiriquí, Panamá Centro, Bocas del Toro, Panamá Oeste y Colón), se concentra más del 80% del riesgo grave del país en las escuelas oficiales.

Gráfico 47. Porcentaje de estudiantes con sobreedad, por región educativa, educación media. Escuelas oficiales. Año 2020

	En valores relativos		
	Un año de sobreedad	Dos y más años de sobreedad	Sobreedad total
Comarca Ngäbe-Buglé	27%	24%	52%
Comarca Guna Yala	27%	16%	43%
Comarca Emberá Woanaán	25%	17%	42%
Bocas del Toro	22%	9%	31%
Darién	17%	9%	26%
San Miguelito	20%	4%	23%
Chiriquí	17%	7%	23%
Los Santos	18%	5%	23%
Panamá Centro	19%	3%	23%
Colón	15%	6%	21%
Veraguas	15%	5%	20%
Panamá Oeste	17%	3%	20%
Herrera	15%	4%	20%
Coclé	14%	4%	18%
Panamá Este	14%	4%	18%
Panamá Norte	13%	2%	14%

Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

Finalmente, en la educación media, los niveles de sobreedad (en términos relativos) se concentran nuevamente en las comunas, aunque en valores absolutos sólo en Ngäbe-Buglé se concentra una cantidad considerable de estudiantes.

En el resto de las regiones, el porcentaje de riesgo grave (dos y más años de sobreedad) se sitúa por debajo del 10%. El hecho de que estos porcentajes sean más bajos que en premedia pone de manifiesto el impacto del abandono en los estudiantes con más de un año de sobreedad, que se comienza a evidenciar desde premedia.

Gráfico 48. Total de estudiantes con sobreedad, por región educativa, educación media. Escuelas oficiales. Año 2020

	En valores absolutos	
	Un año de sobreedad	Dos y más años de sobreedad
Comarca Ngäbe-Buglé	2.047	1.842
Chiriquí	2.698	1.088
Panamá Centro	4.146	698
Veraguas	1.443	537
Bocas del Toro	1.297	533
Colón	1.340	515
Panamá Oeste	2.572	373
Coclé	1.276	348
San Miguelito	1.195	227
Herrera	569	164
Darién	289	156
Los Santos	509	149
Comarca Guna Yala	190	111
Panamá Este	310	91
Comarca Emberá Woanaán	71	48
Panamá Norte	315	41

Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

En términos absolutos, el escenario se presenta más disperso que en las etapas anteriores: la Comarca Ngäbe-Buglé concentra a 3 de cada 10 estudiantes con dos y más años de sobreedad en escuelas oficiales, y si se le añaden las siguientes cuatro regiones (Bocas del Toro, Chiriquí, Panamá Centro y Veraguas), se abarca al 68% del total.

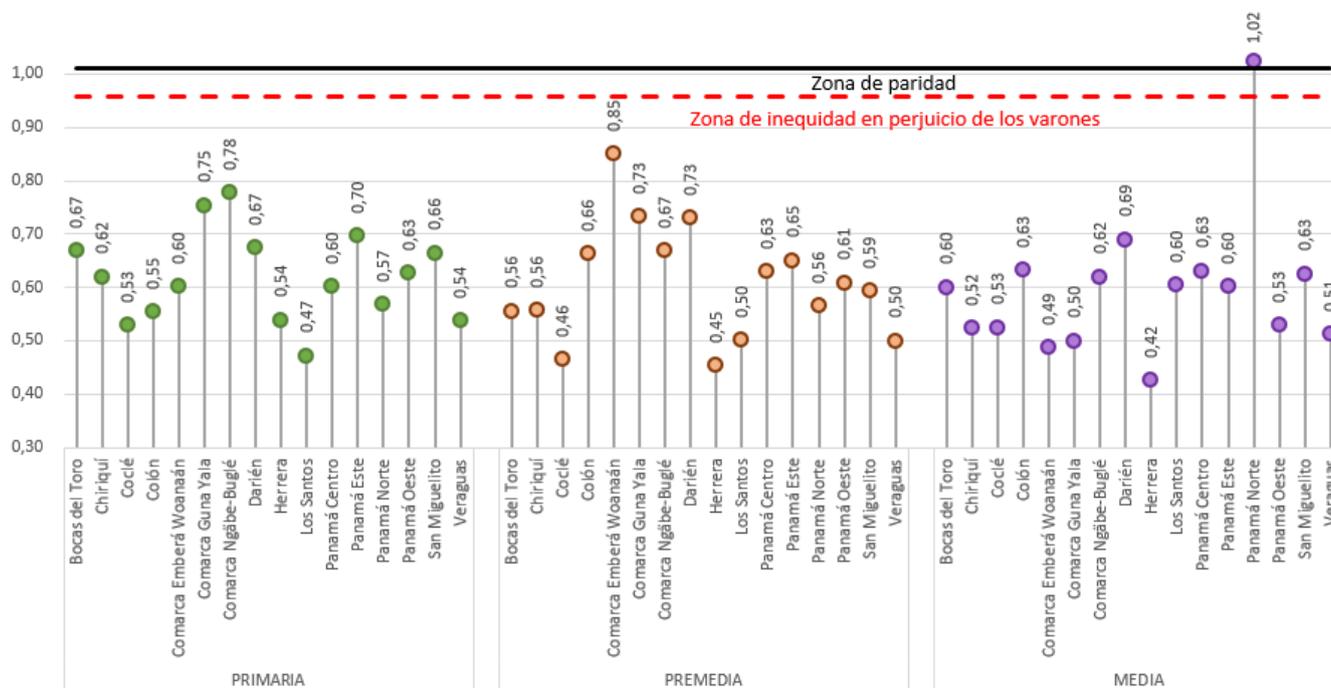
Se destaca también la significativa cantidad de estudiantes con un año de sobreedad que están en Panamá Centro.

Estas diferencias entre regiones permiten reconocer las dispares intensidades con las que se manifiestan los procesos que generan y consolidan el riesgo de exclusión hacia el interior del país, y aquellas zonas que son de intervención prioritaria para reducir el riesgo de exclusión en cada nivel o etapa educativa.

Para analizar las diferencias por sexo, se incluye el Índice de Paridad de Género (IPG) aplicado al dato de porcentaje de estudiantes con dos y más años de sobreedad. EL IPG relaciona el porcentaje del indicador para mujeres y varones, de modo tal que si su valor se sitúa en torno a 1 indica paridad de género, si supera el valor 1,05 indica situación más aventajada para los

varones, mientras que un valor inferior al 0,95 indica una situación de mayor ventaja para las mujeres.

Gráfico 49. Índice de Paridad de Género para el porcentaje de estudiantes con dos o más años de sobriedad, por región educativa y etapa. Escuelas oficiales. Año 2020



Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

Al analizar el Índice de Paridad de Género, se observa una situación generalizada de desventaja para la población masculina. A excepción de los valores de Panamá Norte para la educación media, en el resto de las regiones y etapas educativas el índice se sitúa por debajo del 0,95. Esto indica que el porcentaje de estudiantes con dos o más años de sobriedad es superior para los varones, en la abrumadora mayoría de los casos.

En la educación primaria, la situación de paridad mejora en las Comarcas Guna Yala y Ngäbe-Buglé, y en Panamá Este. En los dos primeros casos, esta mejora coincide con los más altos valores de sobriedad de esta etapa. Es decir, no se trata de una situación de mayor equidad, sino de valores muy graves para la población de ambos sexos. En cambio, en Panamá Este, e incluso en San Miguelito, estos menores niveles de inequidad se dan en contexto de baja sobriedad.

En premedia sucede algo similar: las regiones con menor inequidad, cuyo IPG se sitúa en torno a 0,7 – 0,8, son aquellas que manifiestan los porcentajes de sobriedad más altos de esta etapa. Panamá Centro, Este y Colón son las regiones que combinan valores relativamente altos de equidad – al menos para el promedio país – y tienen bajos niveles de sobriedad.

En la educación media la situación cambia: las comarcas no manifiestan índices altos, sino que evidencian altos niveles de inequidad junto con porcentajes altos de sobriedad. Panamá Norte logra, junto con un bajo valor de sobriedad (2% de los estudiantes con dos o más años), niveles de equidad de género. Ninguna otra región alcanza al menos un IPG de 0,7. En este caso, las regiones con mayor IPG (Darién, Panamá Centro, Colón) también muestran bajos porcentajes de sobriedad.

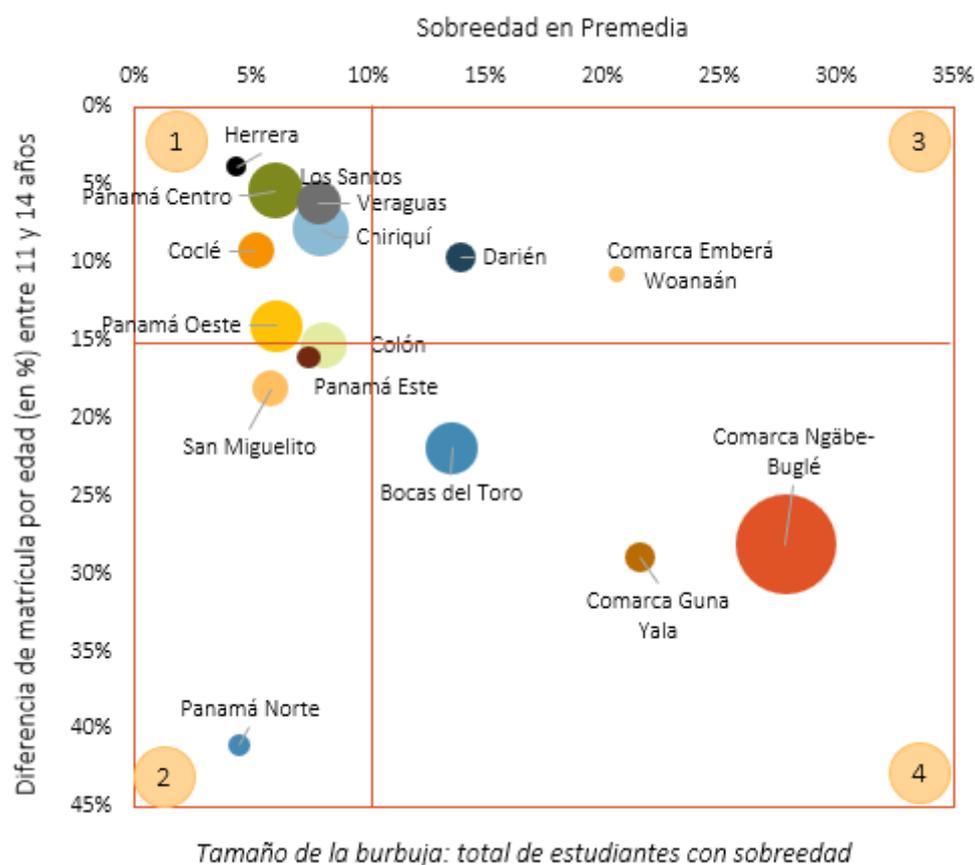
### La combinación entre exclusión actual y potencial en las regiones educativas

En diferentes instancias del informe se han abordado las relaciones y sinergias que existen entre las dimensiones de la exclusión que componen el marco conceptual de la Iniciativa OOSC. Asistir a la escuela en situación de riesgo es, para muchos, la antesala del abandono. Esto implica un pasaje de la exclusión potencial a la actual. A su vez, estudiantes que repiten en algún momento de su itinerario ingresan o profundizan su condición de riesgo.

Esta dinámica también se da entre regiones, y es necesario construir lecturas combinadas entre diferentes abordajes para construir un escenario más integral sobre la situación de exclusión que se manifiesta en cada caso.

El propósito de este apartado es contribuir a esta lectura articulada de la situación de las dimensiones de exclusión entre regiones, a partir de la puesta en relación de los dos indicadores trabajados en el capítulo.

Gráfico 50. Relación entre sobreedad en premedia y Diferencia de matrícula entre los 11 y 14 años (en % y absolutos). Año 2020



Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

En el gráfico se combinan las dos miradas que venían siendo analizadas en el apartado, la relación entre abandono y sobreedad en las regiones educativas de Panamá. El esquema de cuadrantes permite posicionar a cada una de las regiones en relación a su capacidad de retener a los estudiantes en su escuela (tanto en lo que respecta al abandono como al pasaje entre regiones,

especialmente en aquellas donde se manifiesta con mayor intensidad), y a su vez, proteger los itinerarios escolares oportunos.

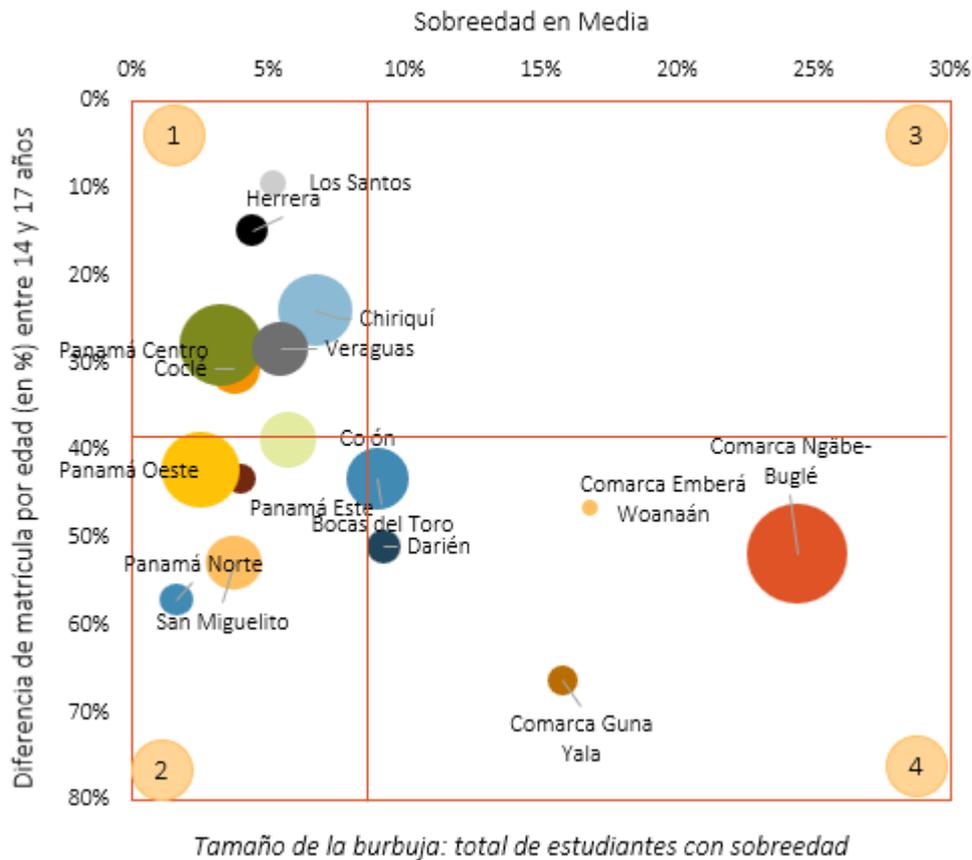
Los datos se presentan en valores relativos (porcentajes) a los fines de comparar la incidencia que tienen en cada región las problemáticas que representa cada indicador. Tal como fue analizado previamente, esto puede variar si se analizan los datos absolutos de diferencia de matrícula y sobreedad, que muestran la magnitud del problema. Se opta por analizar los porcentajes ya que una caracterización a partir de datos absolutos prioriza a las regiones con mayor tamaño de población y no aquellas donde hay mayor incidencia.

Los tamaños de las burbujas representan el total de estudiantes con sobreedad, y permiten contextualizar los indicadores en función del tamaño de las regiones.

- 1) En el cuadrante 1 se encuentran las regiones que tienen sobreedad baja o moderada-baja con niveles de diferencia de matrícula bajos. Esta diferencia es relativa (en porcentaje), los valores absolutos pueden ser mayores. Se destacan los casos de Los Santos y Herrera, con bajo porcentaje de abandono y moderada sobreedad, lo que da cuenta de la retención de estudiantes en la premedia. La mayor cantidad de regiones del país se encuentran en este cuadrante.
- 2) El cuadrante 2 muestra a las regiones que combinan bajos niveles de sobreedad con altos porcentajes de abandono. Se destaca particularmente Panamá Norte, y en menor medida Panamá Este. Si bien este cuadrante representa altos niveles de abandono, es posible que puedan estar asociados también a estudiantes que finalizan la primaria en escuelas de una región, y se inscriban en la premedia en otra.
- 3) El cuadrante 3 muestra a las regiones con diferencia de matrícula por edad baja, pero altos porcentajes de sobreedad. En este cuadrante se encuentra a Darién y Comarca Emberá. En estas regiones, las escuelas logran que los estudiantes permanecen escolarizados, aún en los casos en donde acumulan muchos años de sobreedad.
- 4) El cuadrante 4 lo ocupan las regiones que presentan valores más críticos en ambos indicadores. Son aquellas que tienen altos niveles de sobreedad y abandono, y que por lo tanto presentan situaciones de mayor vulnerabilidad.

A continuación, se realiza un análisis similar para la diferencia de matrícula en las edades que corresponden a la educación media, y la sobreedad en esta etapa.

*Gráfico 51. Relación entre sobreedad en media y diferencia de matrícula entre los 14 y 17 años. Año 2020*



Fuente: Procesamientos propios en base a datos de SIACE, año 2020

En el gráfico se analiza la relación entre abandono y sobreedad en las regiones educativas de Panamá en la educación media. Aquí también el esquema de cuadrantes permite analizar en forma conjunta a cada una de las regiones en relación a su capacidad de retener a los estudiantes (evitando el abandono o traslado a otras regiones), y a su vez, de proteger los itinerarios escolares oportunos:

- 1) En el cuadrante 1 se encuentran las regiones que están por debajo del promedio en ambos valores, en términos relativos. Si bien aquí pueden identificarse regiones similares a las del gráfico anterior, la situación se presenta más heterogénea: dentro de este grupo ha mucha variedad en los niveles de diferencia de matrícula por edad.
- 2) El cuadrante 2 muestra a las regiones que combinan niveles de sobreedad por debajo del promedio con altos porcentajes de diferencia de matrícula por edad. Panamá Norte y San Miguelito son los casos más marcados. Como se ha advertido en el gráfico anterior, puede que esta diferencia de matrícula alta pueda asociarse más a una falta de oferta que obliga a los estudiantes a trasladarse a otras regiones, que a un abandono efectivo.
- 3) El cuadrante 3 muestra a las regiones con niveles de diferencia de matrícula por debajo del promedio, pero altos porcentajes de sobreedad. Este cuadrante está vacío, ya que no hay regiones que cumplan estos dos requisitos. Esto reafirma la relación que existe entre la sobreedad y el abandono.
- 4) El cuadrante 4, caracterizado por altos niveles de sobreedad y diferencia de matrícula, está ocupado por aquellas regiones que muestran situaciones más críticas: Comarca Ngäbe-Buglé, Emberá y Guna Yala, en menor medida Boca del Toro y Darién. Allí es donde

los niños, niñas y adolescentes se ven más expuestos a situaciones de exclusión. De las comarcas, sólo Ngäbe-Buglé presenta un tamaño importante en cantidad de estudiantes afectados.

### Itinerarios asociados al riesgo de exclusión: Estudiantes que no logran pasar de año

El riesgo de exclusión – representado en el indicador de sobreedad – representa la acumulación de experiencias de interrupción del itinerario escolar teórico, que puede tomar forma en ingreso tardío, repitencia o abandono temporal, o una combinación de estas situaciones.

Existe una relación entre estas experiencias de interrupción y la condición de sobreedad que puede extenderse en el tiempo: un estudiante que está finalizando la educación media con sobreedad, puede haber adquirido esta condición al repetir el primer grado de la primaria doce años atrás.

En este sentido, situar la mirada en los itinerarios escolares permite entender la conformación del riesgo de exclusión, no sólo como situación crítica en sí misma, sino también como antesala del abandono. Por lo tanto, para el análisis de la situación de las regiones resulta muy pertinente incluir una mirada sobre los estudiantes que no aprueban el año que cursan.

Este indicador contribuye a situar la mirada en la priorización de aquellas acciones de política que se proponen fortalecer los itinerarios escolares a través de la generación de mayores oportunidades de aprobación del año de estudio, con particular foco en los cuellos de botella analizados en los apartados anteriores.

Esta caracterización se realiza a partir de la adición de dos indicadores: aquellos que no aprueban el año que cursan (reprobados) y quienes abandonan durante el año (abandono anual).

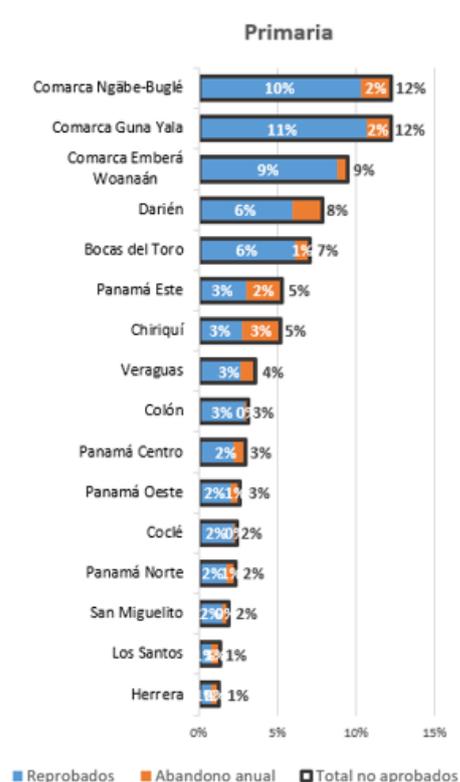


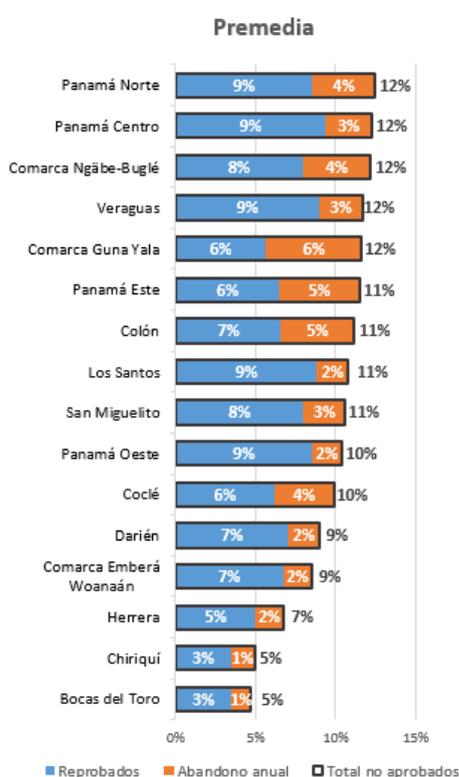
Gráfico 52. Porcentaje de reprobados y de abandono anual, por región educativa, nivel primario. Escuelas oficiales. Año 2020

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

El porcentaje de estudiantes que no aprueba el año que cursa es muy variable entre regiones. En primaria en general los niveles son bajos, excepto en las comarcas. Tanto en premedia como en media el indicador varía del 4% al 17%.

En general, las regiones que muestran niveles altos de reprobados y abandono anual en premedia, también lo evidencian en media. Tal es el caso de Panamá Norte o Comarca Ngäbe-Buglé, las regiones con valores más altos. Y en el otro extremo se sitúan Darién y Veraguas, con los indicadores más bajos. Aunque cabe recordar al respecto la diferencia que existe en el total de estudiantes de cada etapa educativa, que se reduce sensiblemente en la educación media a causa del abandono en las etapas previas.

Gráfico 53. Porcentaje de reprobados y de abandono anual, por región educativa, nivel premedia. Escuelas oficiales. Año 2020



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

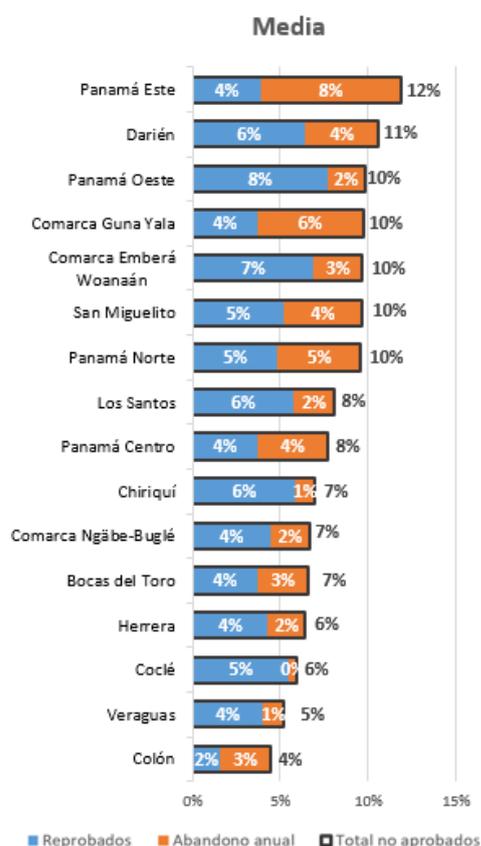
Es interesante reconocer que en algunas regiones las dificultades en los itinerarios escolares se concentran particularmente en la educación premedia. Tal es el caso, por ejemplo, de Panamá Centro, Chiriquí, Panamá Oeste y San Miguelito. En estos casos, la prioridad de apoyo claramente se sitúa en la premedia.

La Comarca Emberá es la única región que muestra cierto incremento del porcentaje de estudiantes que no aprueban el año que cursan en media, en relación a la premedia.

A simple vista, puede identificarse que no existe una relación lineal entre los niveles de sobriedad y los porcentajes de estudiantes que no aprueban el año. Esto puede deberse a un conjunto

relativamente reducido de situaciones: en algunos casos, puede tratarse de regiones donde hay una fuerte acumulación de sobreedad en la educación primaria, cuyas cohortes ingresan a la educación premedia con mayor edad a la correspondiente a esta etapa. Son casos de sobreedad “heredada” de la etapa educativa anterior.

Gráfico 54. Porcentaje de reprobados y de abandono anual, por región educativa, nivel premedia. Escuelas oficiales. Año 2020



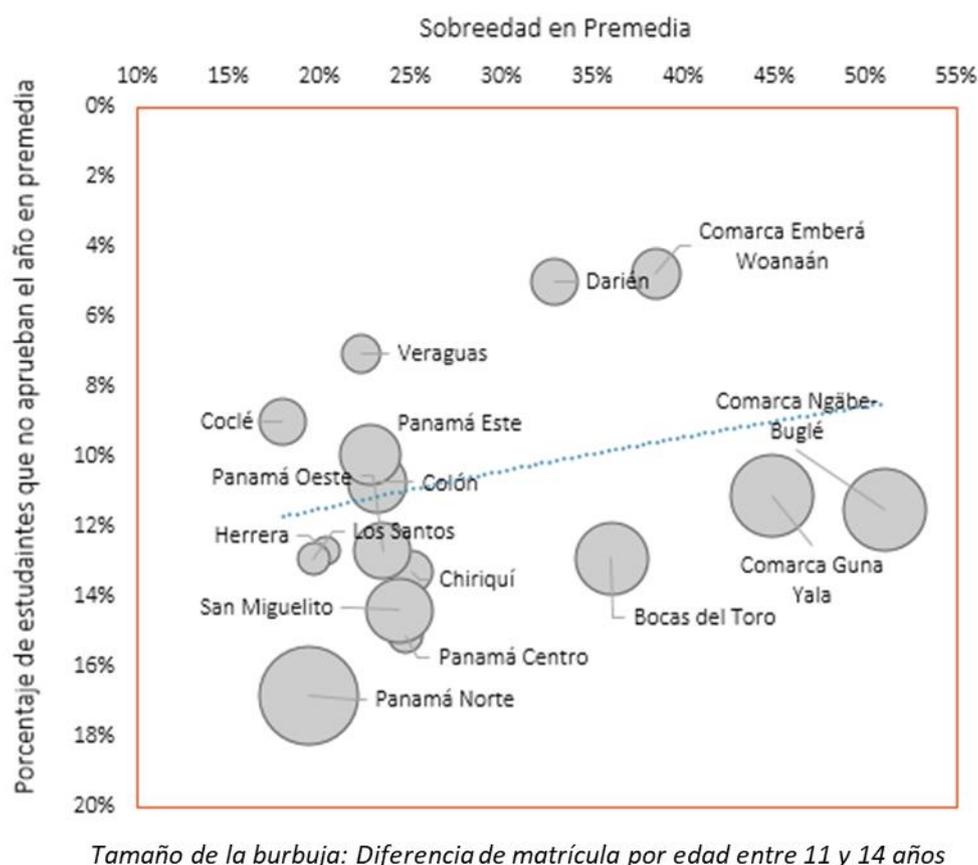
Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019

En otros casos, las dificultades de aprobación que aquí se analizan pueden traducirse en abandono. De esta forma, un mayor fracaso escolar no incrementa el riesgo de exclusión, sino la exclusión actual.

También pueden darse situaciones de mejora en los indicadores de promoción: los porcentajes de sobreedad que se analizan son consecuencia de bajos niveles de aprobación presentes en años anteriores, que mejoraron en los años recientes. Incluso, los movimientos de estudiantes entre regiones también pueden incidir en este comportamiento.

Esta descripción no es exhaustiva, pero presenta las situaciones que pueden observarse de forma más frecuente. Para incorporar algunas evidencias en la reconstrucción de esta relación entre sobreedad, aprobación y abandono, se presenta a continuación una gráfica de dispersión.

Gráfico 55. Relación entre sobreedad y porcentaje de estudiantes que no aprueban en premedia, y diferencia de matrícula entre los 11 y 14 años. Escuelas oficiales. Año 2020



Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019, y del e SIACE, año 2020

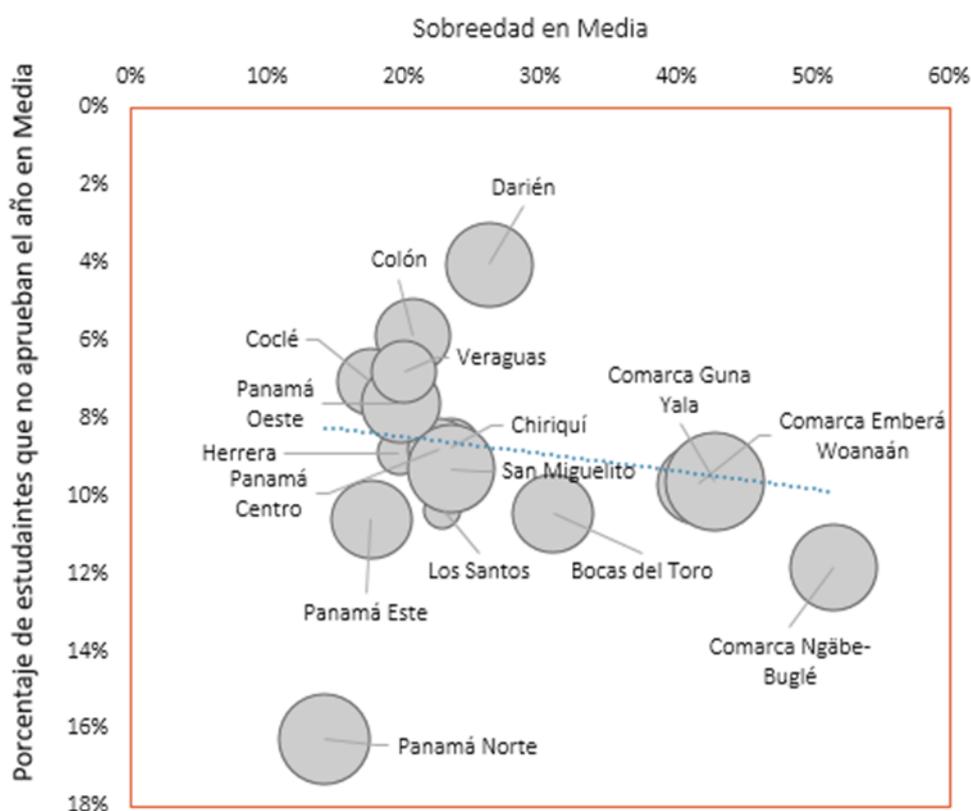
En la educación premedia, la relación entre el porcentaje de estudiantes que no aprueba y el porcentaje de sobreedad muestra un comportamiento que a primera vista parece contra intuitivo: a mayor porcentaje de estudiantes que no aprueban, menores niveles de sobreedad.

Sin embargo, la inclusión del dato de diferencia de matrícula por edad incorpora una tercera dimensión relevante de considerar: En las regiones donde el porcentaje de sobreedad es bajo y el porcentaje de no aprobación es también alto, coincidentemente la diferencia de matrícula también es alta. Tal es el caso de Panamá Norte y San Miguelito. En el caso de Panamá Centro, cabe recordar que es una región que recibe en premedia muchos estudiantes de otras regiones, lo que puede afectar esta relación.

Las comarcas de Ngäbe-Buglé, Guna Yala, y Bocas del Toro son tres regiones que concentran valores críticos en las tres dimensiones: valores altos de diferencia de matrícula por edad, de sobreedad y de estudiantes que no aprueban.

A continuación, se replica el mismo análisis para la educación media.

Gráfico 56. Relación entre sobreedad y porcentaje de estudiantes que no aprueban en media, y diferencia de matrícula entre los 14 y 17 años. Escuelas oficiales. Año 2020



Tamaño de la burbuja: Diferencia de matrícula por edad entre 14 y 17 años

Fuente: Procesamientos propios en base a datos del Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE), año 2019, y del e SIACE, año 2020

En esta etapa el escenario cambia. Aquí pareciera observarse cierta relación positiva entre sobreedad y porcentaje de población que no aprueba: ambos tienden a crecer de manera conjunta, para la mayoría de las regiones. Por ejemplo, las Comarcas son casos de valores altos en ambos indicadores, a lo que se adiciona un alto porcentaje de diferencia de matrícula por edad. En cambio, Colón, Coclé, Veraguas, Panamá Oeste presentan bajos valores en los dos indicadores.

La excepción más clara es la de Panamá Norte, con mucha reprobación y abandono anual, pero poca sobreedad. Tal como se ha analizado previamente, es una de las regiones que muestra mayor salida de estudiantes que terminan la premedia hacia escuelas medias de otras regiones. Si este movimiento está asociado a la población con mayor sobreedad, se podría explicar este comportamiento anómalo.

Otro caso llamativo es Darién: Mucha sobreedad y bajos niveles de estudiantes reprobados, que se combinan con altos niveles de diferencia de matrícula por edad. Un comportamiento similar ya se observaba en premedia. Lo llamativo de este caso es que a priori no parece haber un elemento claro que explique los niveles de sobreedad. Este es un ejemplo muy ilustrativo de la manera en que los datos alertan sobre la necesidad de ahondar la investigación en torno a los itinerarios escolares. Los datos de Darién abren un conjunto de interrogantes clave: ¿hay

situaciones de no aprobación del grado que no están siendo registradas? ¿El ingreso tardío es una situación más frecuente? ¿Existen criterios de admisión por edad diferentes a otras regiones? La investigación de barreras a nivel subnacional puede arrojar indicios que permitan responder algunas de estas consultas.

A medida que se incorporan diferentes indicadores, es posible ir más allá de una mirada unidimensional, y habilita la representación de cada territorio en su complejidad, con sus particularidades, y permite reconocer la heterogeneidad de situaciones que contienen los indicadores agregados nacionales. Esta diferenciación no sólo es relevante en términos de incrementar el conocimiento sobre la dinámica del sistema educativo en cada territorio: cada una de estas particularidades, ajusta las prioridades y diversifica las intervenciones.

La exploración de estas y otras hipótesis excede a los objetivos específicos de este informe, y destacan la necesidad de profundizar el conocimiento sobre la dinámica de los recorridos escolares y la diversidad de los territorios. La información que brinda el SIACE permite producir evidencias para contrastar estas hipótesis. Por ejemplo, reconocer si hay mayor ingreso tardío en algunas regiones, identificar si los estudiantes que cambian de regional tienen sobreedad, contrastar la repitencia declarada por la escuela con el porcentaje de estudiantes reinscritos en el mismo grado en dos años consecutivos, entre otros ejemplos. Actualmente, estos diagnósticos pueden construirse de forma incompleta, un fortalecimiento de la cobertura y calidad de los datos del SIACE permitirá ampliar las posibilidades de construir mejores análisis al servicio de la toma de decisiones y la protección de la experiencia escolar de los niños, niñas y adolescentes panameños.

## **Anexo - Notas técnicas sobre la estimación de las dimensiones de la exclusión**

### 1. Estimación de la exclusión actual: armonizando distintas estimaciones de cobertura

En este apartado se realizará un diagnóstico de las principales fuentes de información disponibles.

Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE): Refiere al sistema de relevamiento de información que realiza el Ministerio de Educación (MEDUCA) de Panamá. La recopilación estadística se realiza al inicio y al final de año; es de periodización anual y de carácter censal. Al ajustarse a procedimientos comunes año tras año, permite la comparabilidad de los datos en adecuadas condiciones de cobertura y calidad.

La información ofrece estadísticas del Sistema Educativo Panameño por nivel, etapa, grado; estudiantes, docentes y administrativos según dependencia oficial y particular, presentando los indicadores de resultado para el año lectivo correspondiente, principalmente en tasa de aprobados, reprobados y desertores.

La recolección de información es anual, y se capta información de todas las unidades. Panamá viene sosteniendo regularmente estas aplicaciones durante varios años consecutivos, lo que permite obtener información actualizada, comparable en el tiempo, y con amplios niveles de desagregación. Sin embargo, el formato tradicional se basa en un registro estadístico de totales por escuela. Este dispositivo suele acarrear algunos problemas, originados en la extensión del relevamiento y la falta de formación de los recursos humanos. Por ejemplo: el tiempo de consolidación y actualización de datos suele ser extenso.

SIACE: El SIACE es el sistema oficial de generación de boletines electrónicos del Ministerio de Educación (MEDUCA) usado por los centros educativos para registrar las notas, la asistencia y la impresión de los boletines. Es la fuente más precisa para construir información de matrícula por edad ya que la edad escolar se calcula a partir de la fecha de nacimiento, lo que permite ajustar el dato a las características de la edad escolar. La fecha de referencia para el cálculo de la edad se define al 15 de marzo de cada año.

El SIACE es un sistema de información nominal que valida la identidad del estudiante con la cédula, y releva de manera integral, en todos los establecimientos oficiales del país, la información sobre las principales variables del sistema educativo, alimentando una única base centralizada.

Permite registrar electrónicamente, inscripciones, planes de estudio, información geográfica de las escuelas, nombre del grupo, jornada escolar, etc. Como desventaja se destaca que sólo contiene información de escuelas oficiales.

Encuesta de Propósitos Múltiples 2019: El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) realizó en marzo de 2019, la Encuesta de Propósitos Múltiples, siendo uno de sus objetivos, la medición y producción sistémica de indicadores sociales que permiten conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. La elaboración de la muestra y las estimaciones de población definitivas, están basadas en los Censos de Población y Vivienda de 2010.

Se realiza periódicamente, pero los datos obtenidos sólo son representativos para las unidades más agregadas. Al incluir preguntas sobre la condición de asistencia escolar, es posible construir las tasas de escolarización a partir de una única fuente de datos.

Cabe señalar algunas limitaciones importantes: En primer lugar, se debe considerar la fecha de aplicación de los relevamientos, ya que, dependiendo el momento del año en que se realice, pueden arrojar distorsiones en cuanto a la cobertura escolar. Por otro lado, es necesario considerar lo imprescindible que resulta controlar la precisión de las estimaciones obtenidas. Los datos obtenidos por muestreo sólo son representativos para el total nacional y entidades administrativo-políticas de primer nivel. Es decir que no suelen ser representativos para menores niveles geográficos. Por otra parte, también pueden verse afectada la precisión de mediciones según edades simples de la población.

Proyecciones de población: Las proyecciones de población son el resultado de cálculos relativos a la evolución futura de una población, partiendo usualmente de ciertos supuestos respecto al curso que seguirá la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. Es decir, es una previsión demográfica basada en hipótesis muy probables sobre el comportamiento futuro de los fenómenos demográficos.

Las proyecciones se basan en general en extrapolar las tendencias pasadas de la dinámica demográfica –fecundidad; mortalidad y migraciones- y la experiencia de otras sociedades en situaciones similares.

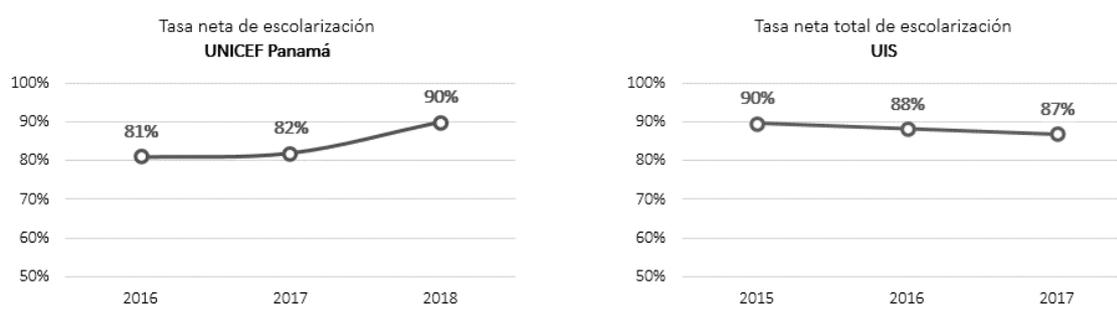
Para su cálculo, se utilizan estimaciones demográficas sobre mortalidad, fecundidad y migración, se establecimiento de una población base por sexo y edad, obtenida de la conciliación demográfica del último censo de población, y la formulación de hipótesis de evolución futura de las variables demográficas básicas.

## 2. Comparación de las metodologías para estimación de la exclusión actual

El análisis de la información disponible ha permitido identificar ciertas discrepancias entre diferentes fuentes de información, en relación a la medición de la cobertura. En los siguientes párrafos se analizará la cobertura en la educación primaria ya que ayuda a dimensionar aún más las implicancias que tienen estas mediciones, debido a que en general en América Latina y el Caribe, y en Panamá específicamente, la educación primaria está virtualmente universalizado.

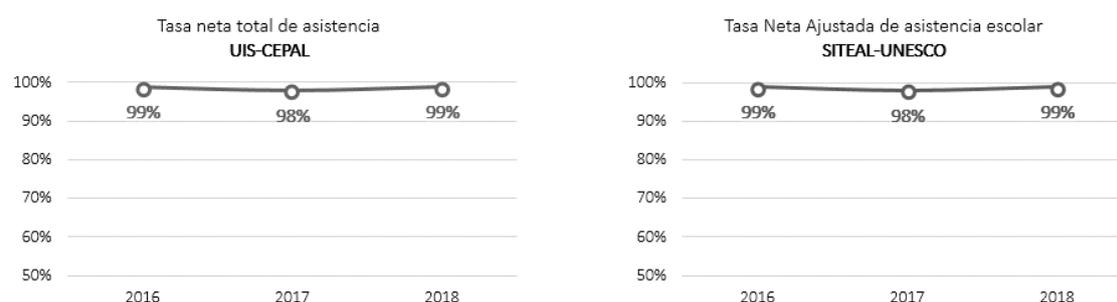
Por un lado, se observan las estimaciones realizadas con datos de matrícula relevados por el Ministerio de Educación y las proyecciones de población.

### Tasas de escolarización según datos de matrícula y proyecciones de población, educación primaria. Panamá



Construyen un diagnóstico donde se alcanza a cubrir al 90% de la población, y sólo para el primer caso se reconoce el impacto de los esfuerzos del país por lograr la incorporación de la población fuera de la escuela. En escenarios de estas características, donde la cobertura llega apenas al 90% de la población, preocupa el alto porcentaje de estudiantes fuera de la escuela. Si se considera este panorama, se convierte en prioridad identificar quiénes son estos niños y niñas que no asisten, donde se encuentran, por qué abandonaron o si nunca iniciaron, y diseñar estrategias para incorporar a la población que está fuera de la escuela.

### Tasas de escolarización según datos de encuestas de hogar, educación primaria. Panamá



En cambio, los escenarios reconstruidos mediante encuestas de hogares, la cobertura de la educación primaria tiene niveles cercanos a la universalidad. En escenarios de estas características, se torna una prioridad ocuparse cómo y cuánto aprenden los niños y niñas, de sus trayectorias futuras y el clima escolar.

Se destaca pues, que las diferencias entre ambos conjuntos de estimaciones son metodológicas, y remiten al modo en que se calcula la cobertura. En el primer caso, la cobertura se mide combinando registros administrativos y proyecciones de población. Aquí se han identificado algunos problemas metodológicos que introducen sesgos en esta medición.

En primer lugar, se destaca el hecho de que el relevamiento inicial del MEDUCA no alcanza a todas las escuelas, y por ende está sub registrando la matrícula en un porcentaje que varía por año y etapa. Se analizará esto en uno de los apartados siguientes.

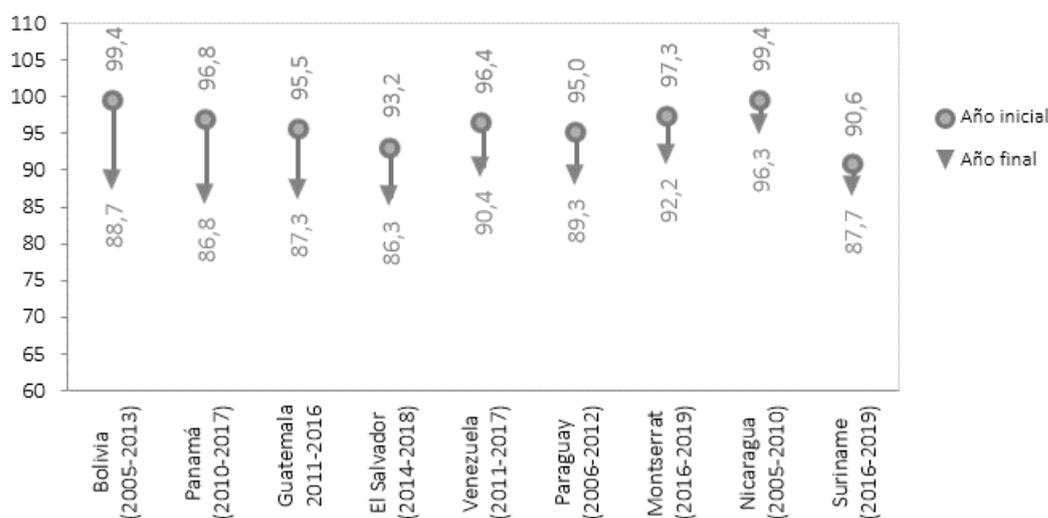
En segundo lugar, el uso de proyecciones de población, especialmente en años alejados de los relevamientos censales, constituyen una fuente de datos imprecisa para estimar cobertura, que tiende en algunos países a sobreestimar la cantidad de niños y niñas en edad escolar.

Investigaciones sobre el tema han permitido dar cuenta que:

- Las proyecciones sobreestiman la cantidad de niños y niñas en edades más tempranas.
- Esto ocurre en los países con las tasas de natalidad más altas, donde es más difícil prever comportamientos futuros.
- Se agrava en años alejados a los censos de población.

Un modo de detectarlo es identificar tendencias improbables de caída de la cobertura, algo que puede reconocerse en varios países de la región en estos últimos años:

*Tasa neta de escolarización en primaria, países seleccionados. América Latina y el Caribe*



En cambio, el uso de Encuestas de Hogares permite arribar a estimaciones más precisas sobre la situación de asistencia escolar de la población, lo que permite construir un escenario más realista de la situación de exclusión, que contribuye a focalizar el análisis en las dimensiones más relevantes de intervención.

Las principales ventajas de esta fuente de información son:

- Consistencia interna (ambos datos son provistos por el mismo relevamiento)
- Comparabilidad en el tiempo
- Regularidad en la medición
- Información de los estudiantes y sus hogares para análisis de equidad

Algunas limitaciones a considerar:

- Pocas posibilidades de desagregación, asociada a tamaño de la muestra
- Inconsistencia entre la edad escolar y la edad al momento del relevamiento

### 3. Identificación del subregistro de matrícula por edad

En Panamá las operaciones estadísticas para la producción de información sobre las escuelas y los estudiantes se realiza en dos momentos: un relevamiento inicial dirigido a todas las ofertas educativas, y un relevamiento final enfocado en educación primaria, premedia y media.

Tanto el relevamiento inicial como el final permiten reconstruir el total de estudiantes inscritos al inicio del año académico, lo que permite analizar comparativamente ambos relevamientos. Se detectó una diferencia de registro entre ambos, que se analiza a continuación. En la tabla siguiente se presenta el total de matrícula de cada relevamiento para de los años 2018, 2019 y 2020.

Grado	Año 2018		Año 2019		Año 2020	
	Relev. inicial	Relev. final	Relev. inicial	Relev. final	Relev. inicial	Relev. final
1	78.289	83.197	80.191	86.979	77.437	83.260
2	68.813	74.295	77.411	85.182	77.420	84.992
3	68.259	73.602	69.017	76.039	75.382	82.917
4	67.805	72.489	69.138	75.984	67.615	74.868
5	64.625	69.928	68.330	74.237	67.724	74.696
6	63.316	68.244	65.376	71.287	65.353	72.127
7	68.625	73.378	67.183	72.767	66.367	75.840
8	60.205	64.631	59.531	64.667	58.712	67.011
9	53.575	57.535	53.865	58.090	52.296	59.128
10	50.140	51.878	49.764	52.221	45.438	52.050
11	43.285	46.104	42.161	45.458	39.389	44.925
12	39.033	40.300	38.201	41.071	36.035	40.927

Se observa que el total de estudiantes del relevamiento final es superior. A partir de consultas realizadas en el Ministerio de Educación de Panamá, se indicó que la información de los relevamientos finales debe ser considerada como la más precisa, ya que cuenta con una mayor cobertura. Con esta premisa, se estima la diferencia entre el relevamiento final e inicial:

Grado	Estimación de la cobertura pendiente de estudiantes en el relevamiento inicial			% Estimación de la cobertura pendiente de estudiantes en el relevamiento inicial		
	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2018	Año 2019	Año 2020
1	4.908	6.788	5.823	5,9%	7,8%	7,0%
2	5.482	7.771	7.572	7,4%	9,1%	8,9%
3	5.343	7.022	7.535	7,3%	9,2%	9,1%
4	4.684	6.846	7.253	6,5%	9,0%	9,7%
5	5.303	5.907	6.972	7,6%	8,0%	9,3%
6	4.928	5.911	6.774	7,2%	8,3%	9,4%
7	4.753	5.584	9.473	6,5%	7,7%	12,5%
8	4.426	5.136	8.299	6,8%	7,9%	12,4%
9	3.960	4.225	6.832	6,9%	7,3%	11,6%
10	1.738	2.457	6.612	3,4%	4,7%	12,7%
11	2.819	3.297	5.536	6,1%	7,3%	12,3%
12	1.267	2.870	4.892	3,1%	7,0%	12,0%

Existe en los años analizados una brecha de cobertura en el relevamiento inicial que afecta entre el 7% y el 9% de los estudiantes de la educación primaria. En premedia y media, las diferencias de cobertura varían más entre grados y años de estudio, con mayor incidencia en el 2020 (en

torno al 12%) y entre el 3% y el 7% entre 2018 y 2019. Se podría afirmar entonces que estos porcentajes representan aproximadamente la sub declaración de matrícula en el relevamiento inicial ocasionada por datos faltantes.

Es importante considerar que no es posible realizar esta estimación en el universo de educación Inicial, ya que sólo cuenta con un relevamiento. A modo indicativo, se reconoce que en los años 2019 y 2020 aproximadamente 2.350 escuelas de educación preescolar informaron matrícula en el relevamiento inicial, en un universo que se estima de 2.756<sup>37</sup>. Al analizar la matrícula por provincia, se observa lo siguiente:

	Estimación de la cobertura pendiente de estudiantes en el relevamiento inicial			% Estimación de la cobertura pendiente de estudiantes en el relevamiento inicial		
	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2018	Año 2019	Año 2020
Bocas del Toro	5.208	3.997	-59	6,6%	5,0%	-0,1%
Chiriquí	7.432	2.711	2.616	4,8%	1,7%	1,7%
Coclé	-569	-1.575	3.357	-1,0%	-2,7%	5,7%
Colón	-7.672	11.118	1.318	-13,1%	16,2%	2,0%
Darién	456	1.057	838	2,5%	5,7%	4,4%
Herrera	84	-978	255	0,4%	-4,6%	1,1%
Kuna Yala	202	271	891	2,0%	2,6%	7,9%
Los Santos	189	156	129	1,2%	1,0%	0,8%
Panamá	38.781	47.876	71.361	9,8%	11,6%	17,2%
Veraguas	5.500	-819	2.867	9,0%	-1,3%	4,5%

La tabla muestra que la mayor brecha entre el relevamiento inicial y final se identifica en la capital, donde pasa del 10% en 2018 al 17% en 2020. Entre ambos años, la diferencia en cantidad de estudiantes es de 34 mil. En el resto de las provincias las brechas son variables, se destacan el 8% en 2020 en Kuna Yala y los 16% en 2019 en Colón. En algunos casos aparecen valores negativos, que representan una mayor declaración de matrícula en el relevamiento inicial, que en general son bajos excepto en 2018.

Según el tipo de escuela se puede ver que las diferencias son similares en cantidad de estudiantes, pero más marcadas en las escuelas particulares en valores relativos:

#### Estimación de la cobertura pendiente de estudiantes en el relevamiento inicial, por tipo

	Año 2018		Año 2019		Año 2020	
	Oficial	Particular	Oficial	Particular	Oficial	Particular
Primaria	9.774	20.874	22.938	17.307	14.561	27.368
Premedia	3.551	9.588	8.861	6.084	11.773	12.831
Media	-953	6.777	4.605	4.019	7.569	9.471

#### % Estimación de la cobertura pendiente de estudiantes en el relevamiento inicial, por tipo

	Año 2018		Año 2019		Año 2020	
	Oficial	Particular	Oficial	Particular	Oficial	Particular
Primaria	2,6%	29,4%	5,8%	22,5%	3,7%	35,8%
Premedia	2,2%	28,9%	4,2%	14,3%	7,0%	37,1%
Media	-0,9%	24,8%	5,5%	17,7%	6,9%	33,5%

<sup>37</sup> Información de establecimientos activos en el año 2020 según el directorio de establecimientos del MEDUCA.

La diferencia porcentual de matrícula inicial entre relevamientos se sitúa en valores muy altos para el universo de las escuelas particulares, dando cuenta de una muy baja representatividad del dato. Aun así, en las escuelas oficiales permanece un valor considerable, especialmente en 2019 y 2020. Si se desagrega por área, se observa lo siguiente:

**Estimación de la cobertura pendiente de estudiantes en el relevamiento inicial, por área**

	Año 2018			Año 2019			Año 2020		
	Urbana	Rural	Indígena	Urbana	Rural	Indígena	Urbana	Rural	Indígena
Primaria	18.642	282	8.948	33.347	4.087	2.811	12.129	26.461	3.339
Premedia	9.836	179	1.858	12.860	922	1.163	12.204	10.803	1.597
Media	5.182	-638	205	8.482	165	-23	9.846	6.876	318

**% Estimación de la cobertura pendiente de estudiantes en el relevamiento inicial, por área**

	Año 2018			Año 2019			Año 2020		
	Urbana	Rural	Indígena	Urbana	Rural	Indígena	Urbana	Rural	Indígena
Primaria	7,8%	0,2%	12,5%	12,9%	2,9%	3,9%	4,7%	19,0%	4,5%
Premedia	7,7%	0,4%	8,8%	10,1%	2,0%	5,3%	9,3%	23,3%	6,6%
Media	4,8%	-3,0%	2,6%	7,8%	0,7%	-0,3%	9,3%	30,6%	3,4%

En términos absolutos, las escuelas urbanas tienen mayores pendientes de cobertura en 2018 y 2019. Sin embargo, en 2020 son las escuelas rurales las que muestran mayores brechas de cobertura. La diferencia crece en casi 22 mil estudiantes entre 2019 y 2020. En cambio, en las escuelas urbanas la diferencia desciende unos 20 mil. De todas maneras, la brecha en las escuelas urbanas sigue siendo muy importante.

En términos relativos se observa que la brecha más grande entre relevamientos se da en las escuelas urbanas para 2018 y 2019, mientras que en el 2020 se intensifica en las rurales, aunque en las escuelas urbanas e indígenas también hay evidencia de brechas importantes.

A modo de síntesis, se arriba a las siguientes conclusiones preliminares:

- En el relevamiento inicial se detecta un subregistro de estudiantes, que es de magnitud importante, y puede impactar en los análisis que se realicen sobre estos datos.
- Este subregistro varía entre etapas y tipos de escuela, lo que impacta en una distorsión de la representación de los datos agregados: por ejemplo, el subregistro de escuelas privadas puede impactar en una sobreestimación de la sobreedad.
- Este subregistro también varía entre años, lo que agrega una complejidad adicional, ya que incide en la comparación interanual de datos.
- Hay indicios de que esta brecha de cobertura también se presenta en preescolar, pero no se cuenta con suficientes insumos de información para estimarla.

¿Cómo impacta esta diferencia en el análisis de los resultados?

- Los datos que sólo se registran en el relevamiento inicial quedan incompletos: falta información de matrícula por edad, de repitentes, de estudiantes en preescolar, entre otros datos.

- Esto limita la construcción de estimaciones agregadas en términos absolutos, contabilizándose menor cantidad de estudiantes por edad, por ejemplo.
- Y también en términos relativos, ya que las variaciones de cobertura entre tipos de escuela pueden sesgar los indicadores, especialmente cuando representan fenómenos que varían mucho entre sub universos.
- Se introducen sesgos en los resultados de cálculos que requieren el uso de información de dos años consecutivos, como por ejemplo aquellos basados en el seguimiento de cohortes por edad (ingreso tardío, abandono por edad) o en los que utilizan información de repitentes (como la promoción efectiva o el abandono interanual).

Ahora bien, resulta importante analizar qué cantidad de escuelas participan en cada relevamiento para poder definir con mayor claridad si hay menos escuelas en los relevamientos iniciales o si sub declaran casos. En la siguiente tabla se presenta la cantidad de escuelas que informan datos en el relevamiento final pero no en el inicial.

#### Estimación de la cobertura pendiente de escuelas en el relevamiento inicial

	Diferencia escuelas			% Diferencia escuelas		
	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2018	Año 2019	Año 2020
Primaria	220	143	260	7%	4%	8%
Premedia	105	57	145	9%	5%	12%
Media	60	36	84	13%	8%	18%

En un mismo año son más escuelas las que informan datos en el relevamiento final respecto del inicial. Esta diferencia es mayor en primaria en términos absolutos, pero en valores relativos tiende a ser mayor en media. Por otro lado, el problema es más intenso en 2020, especialmente en la educación media donde hay casi un 20% más de escuelas en el relevamiento final.

Si se considera solamente este universo de escuelas que no informa datos en el relevamiento inicial, se observa que explican la mayor parte de la diferencia total observada:

	Diferencia total			Diferencia explicada por escuelas que no participaron del relevamiento inicial			% Diferencia explicada por escuelas que no participaron del relevamiento inicial		
	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2018	Año 2019	Año 2020
Primaria	30.648	40.245	41.929	35.913	29.167	40.082	117%	72%	96%
Premedia	13.139	14.945	24.604	16.201	16.284	23.257	123%	109%	95%
Media	5.824	8.624	17.040	11.817	13.674	20.425	203%	159%	120%

El total de estudiantes matriculados en las escuelas que no informaron datos en el relevamiento inicial y sí en el final, equipara e incluso supera a la diferencia total entre relevamientos. Esto permite concluir rápidamente que la principal causa de esta divergencia entre relevamientos está dada por el conjunto de escuelas que no reporta información en el relevamiento inicial.

#### 4. Limitaciones en la comparación en el tiempo

Al analizar la matrícula de Panamá, se observan aproximadamente 73 mil estudiantes más en el año 2018 que en el 2017, lo que representa un incremento de casi el 10% entre un año y otro. En el cuadro siguiente es posible observar las brechas por etapa:

	Matrícula 2017	Matrícula 2018	Diferencia 2018-2017
Preescolar	91.519	93.249	1.730 (+2%)
Primaria	392.496	417.820	25.324 (+6%)
Premedia	170.107	184.784	14.677 (+9%)
Media	101.915	133.136	31.221 (+31%)
Total	756.037	828.989	72.952 (+10%)

Se destaca que, en media, hubo un incremento de más del 30% entre 2017 y 2018. Este marcado salto obliga a preguntarse por las causas que lo ocasionan. Para ello, se desarrolló un análisis comparando la matrícula declarada por las escuelas en ambos años para dar cuenta de los fenómenos que ocasionan estas diferencias. Las hipótesis que se contrastaron fueron:

- Escuelas que no cargaron en 2017: esto se aproxima identificando las escuelas que tienen datos cargados en 2018 pero que no tienen datos en el 2017.
- Escuelas que cargaron en ambos años, pero cargaron más en 2018: eso se analiza considerando a las escuelas que en 2018 tienen al menos un 20% más de matrícula que en 2017.

#### *Escuelas que no cargaron en 2017*

Se identificaron 218 escuelas que reportaron datos de matrícula en 2018, pero no el 2017. En la tabla siguiente se observa en detalle por etapa y nivel educativo:

	Escuelas en 2018	Escuelas que figuran en 2018 pero no en 2017	%
Preescolar	2.224	51	2,3%
Primaria	3.168	94	3,0%
Premedia	1.045	41	3,9%
Media	396	32	8,1%
Total	6.833	218	3,2%

En este punto cabe aclarar que se consideró el hecho de que haya habido cambios en los códigos únicos de escuela, generando que mismas escuelas no estén siendo consideradas como la misma en ambos años por tener códigos distintos. Para considerar los potenciales cambios en los códigos, se compenso la matrícula que sólo aparecía en 2017 pero no en el 2018. Así puede observarse que hay escuelas que sólo figuran en el 2018 en todas las etapas, aunque se destaca el 8,1% de las escuelas de media. En el cuadro siguiente se puede ver la matrícula de estas escuelas:

	Matrícula en 2018	Matrícula que figura en 2018 pero no en 2017	%
Preescolar	93.249	2.801	3,0%
Primaria	417.820	19.856	4,8%
Premedia	184.784	15.660	8,5%
Media	133.136	15.622	11,7%
Total	828.989	53.939	6,5%

En las etapas de la educación premedia y media es donde se ven las mayores diferencias:

	Matrícula 2018	Matrícula que figura en 2018 pero no en 2017	%
Grado 7	69.478	5.723	8,2%
Grado 8	61.059	5.265	8,6%
Grado 9	54.247	4.672	8,6%
Grado 10	50.411	5.395	10,7%
Grado 11	43.500	5.478	12,6%
Grado 12	39.225	4.749	12,1%
Total	317.920	31.282	9,8%

Esto quiere decir que una parte importante de la diferencia se explica por la no carga de matrícula en escuelas de educación premedia y media. Si se analizan las diferencias por provincia, se destaca lo siguiente:

	Matrícula 2018	Matrícula que figura en 2018 pero no en 2017	%
Bocas del Toro	74.937	2.750	4%
Chiriquí	147.985	-8.543	-6%
Coclé	59.474	3.698	6%
Colón	66.104	10.270	16%
Comarca Kuna Yala	10.441	636	6%
Darién	17.681	954	5%
Herrera	22.190	-265	-1%
Los Santos	14.933	-413	-3%
Panamá	357.890	38.346	11%
Veraguas	57.354	6.506	11%
Total	828.989	53.939	7%

Hay provincias como Herrera, Chiriquí y Los Santos que evidencian matrícula negativa, es decir, que tienen escuelas que sólo han cargado datos en 2017 pero no en 2018, en escuelas, esta diferencia negativa se traduce en que en el 2018 hubo un 8% menos escuelas en Chiriquí. Por otro lado, Colón, Panamá y Veraguas muestran un alto porcentaje de matrícula registrada en escuelas que sólo han cargado datos en 2018.

Si se analiza la matrícula registrada en 2018 según el ámbito de la escuela se observa lo siguiente:

	Matrícula que figura en 2018 pero no en 2017 en <b>escuelas oficiales</b>	Matrícula que figura en 2018 pero no en 2017 en <b>escuelas particulares</b>
Bocas del Toro	797	1.953
Chiriquí	-6.962	-1.581
Coclé	2.592	1.106
Colón	2.207	8.063
Comarca Kuna Yala	636	0
Darién	555	399
Herrera	-265	0
Los Santos	-809	396
Panamá	27.263	11.083
Veraguas	7.864	-1.358
Total	33.878	20.061

Se puede ver que, en Colón, el salto en la matrícula se explica por la matrícula de escuelas privadas; en Veraguas ocurre lo inverso, es por la matrícula de las escuelas públicas. En Panamá, el salto de matrícula se explica tanto por las escuelas públicas como por las privadas, aunque en las primeras el total es bastante superior.

En resumen, se observa que, partiendo de la diferencia global de 73 mil estudiantes, la no carga explicaría aproximadamente el 75% de la matrícula extra registrada en escuelas que sólo figuran en 2018.

#### *Escuelas que cargaron en ambos años, pero cargaron más en 2018*

Sin embargo, estos datos no explican por completo las brechas entre un año y otro. Además de la existencia de escuelas que existen en 2018 pero no en 2017, hay establecimientos que informaron en ambos años, pero mucha más matrícula en 2018. En el cuadro siguiente se detalla este punto:

	Escuelas que tienen al menos 20% más de matrícula en 2018	Matrícula
Preescolar	43	1.928
Primaria	5	4.697
Premedia	9	2.012
Media	14	13.976
Total	71	22.613

Se observan diferencias en todas las etapas, pero vuelve a destacarse la gran diferencia en media. Esto quiere decir que una parte de la diferencia se explica por escuelas que han cargado matrícula en ambos años lectivos, pero que en 2018 tuvieron al menos un 20% más de matrícula respecto de 2017. Si se analiza esta diferencia por provincia, total y sector público, se destaca lo siguiente:

	Total		Oficial	
	Escuelas que tienen al menos 20% más de matrícula en 2018	Matrícula	Escuelas que tienen al menos 20% más de matrícula en 2018	Matrícula
Bocas del Toro	2	282	2	282
Chiriquí	6	1.529	5	1.188
Coclé	9	600	9	600
Colón	9	309	9	297
Comarca Kuna Yala	0	0	0	0
Darién	0	143	0	143
Herrera	8	467	8	467
Los Santos	5	245	5	245
Panamá	24	18.170	22	17.484
Veraguas	8	868	8	868
Total	71	22.613	68	21.574

Se observa que la mayoría de las escuelas que tienen al menos un 20% más de matrícula en 2018 respecto de 2017 son de la provincia de Panamá, y la matrícula de estas escuelas representa a casi el 80% del total. Además, se destaca que el 95% de las escuelas que tienen al menos un 20% más de matrícula en 2018 respecto de 2017 son del sector público, y la matrícula de estas escuelas también asciende al 95% del total.

Partiendo de la diferencia global de 73 mil estudiantes, las escuelas con al menos 20% más de matrícula en 2018 respecto de 2017 explicaría el 25% de la diferencia entre 2017 y 2018. Esto significa que la diferencia entre un año y otro estaría explicada principalmente por escuelas que se han incorporado en 2018 y que no estaban en 2017.

Con la información del SIACE no puede compensar esta falta de información comparable en el tiempo, ya que su desarrollo es reciente y sólo en los últimos años ha alcanzado niveles de cobertura adecuados.

## 5. Sesgos en el registro de la edad en el SIDE

Se identificaron inconsistencias en el registro de la edad. Estas inconsistencias son sistemáticas, y dan cuenta de problemas metodológicos, es decir, no son errores de registro, y se repiten en varios años. Principalmente se encontraron problemas en la matrícula de 6 años, encontrando estudiantes de esta edad en grados elevados de la primaria, y la ausencia de precocidad en el 1er año de la educación media.

### Matriz grado y edad. Año 2019

	5 años	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años y más
Grado 1	475	65.434	10.425	1.658	757	311	582	446	34	8	13	42		6
Grado 2	160	2.144	58.872	11.363	2.450	905	843	528	65	26	12	37		6
Grado 3	141	1.407	1.159	50.190	10.761	2.778	1.428	784	193	73	34	59		10
Grado 4	160	1.387	207	1.022	49.563	11.017	3.286	1.682	486	168	77	77		6
Grado 5	165	1.549	172	31	1.447	48.084	11.460	3.412	1.177	492	198	139		4
Grado 6	150	1.322	378	12	154	1.445	46.121	11.139	2.797	1.175	429	253		1
Grado 7						23	2.319	39.632	17.828	4.634	1.635	480	154	478
Grado 8						13	305	2.580	34.095	16.065	4.265	1.226	385	597
Grado 9						13	219	456	2.216	30.139	15.579	3.531	1.012	700
Grado 10										¿?	31.247	13.423	3.494	1.600
Grado 11											2.231	24.096	12.081	3.753
Grado 12											386	1.503	23.553	12.759

Se observa que existen un número importante de estudiantes matriculados con 6 años en grados elevados para esa edad. Se puede suponer que exista un conjunto de estudiantes que asistan con precocidad a la escuela, pero aquí se observa que más del 10% de los estudiantes de 6 años asiste con precocidad. Esto también ocurre en los años 2018 y 2020, en proporciones similares a 2019.

Además, en contraposición a la precocidad a los 6 años, se destaca la inexistencia de estudiantes asistiendo con precocidad al primer grado de la educación media. Esto destaca porque tal como se observa en la tabla, los estudiantes que asisten con precocidad deberían ser los que promueven el grado 9 teniendo 13 años o menos, sin embargo, en el grado 10, no hay estudiantes con 14 años, y llamativamente, hay estudiantes con 15 años en el grado 11.

Esto pone en evidencia la existencia de inconsistencias en el criterio de registro de la edad entre niveles y etapas educativas, que da lugar a sesgos, imprecisiones y errores en los datos. La evidencia más clara de este problema es el comportamiento inconsistente de la matrícula por edad simple entre dos años.

	Asiste en 2019		Asiste en 2020			
5 años	58.317	--->	6 años	75.206	--->	16.889
6 años	75.167	--->	7 años	70.987	--->	-4.180
7 años	71.251	--->	8 años	69.827	--->	-1.424
8 años	64.276	--->	9 años	63.745	--->	-531
9 años	65.132	--->	10 años	64.910	--->	-222
10 años	64.589	--->	11 años	65.582	--->	993
11 años	66.563	--->	12 años	61.699	--->	-4.864
12 años	60.659	--->	13 años	57.662	--->	-2.997
13 años	58.891	--->	14 años	52.551	--->	-6.340
14 años	52.780	--->	15 años	48.049	--->	-4.731
15 años	56.106	--->	16 años	42.291	--->	-13.815
16 años	44.866	--->	17 años	39.042	--->	-5.824

Se observa en la tabla que hay una sobre declaración de estudiantes de 6 años. En 2019-2020 hay más estudiantes de 6 años que de 7. Y esto sucede también en 2018-2019. Se destaca además una pérdida de estudiantes entre los 7 y 9 años en 2020, un comportamiento extraño para edades asociadas al educación primaria.

A su vez, en el año 2019, se observa como cae la matrícula entre los 7 y 8 años, aproximadamente un 10% de caída en el total de estudiantes. En cambio, esa pérdida de estudiantes no se observa en 2020, lo que permite suponer las inconsistencias en el criterio de registro de la edad.

## 6. La medición de la exclusión

En este sentido, y considerando las razones expuestas en los apartados anteriores, es que se opta por:

- Utilizar la Encuesta de Propósitos Múltiples para medir la exclusión actual. Esta fuente permite construir un escenario más realista de la situación de exclusión, ya que alcanza a toda la población, y es una estimación que evita los sesgos que se genera la vinculación entre fuentes de datos diferentes. Entre sus ventajas se destacan la comparabilidad en el tiempo, estimaciones nacionales robustas, abarca a todas las ofertas escolares y permite analizar disparidades.

Entre las principales desventajas se encuentra que no se puede desagregar por regional o provincia, imprecisión al tratar con poblaciones pequeñas, imprecisión al tratar la edad de los estudiantes, el cuestionario no distingue si la población estudiantil asiste a educación regular o de adultos.

- Para calcular a la población en riesgo de exclusión, se opta por utilizar la fuente SIACE. Esta elección se deriva de la confiabilidad que arroja la posibilidad de calcular la edad escolar, utilizando como base la fecha de nacimiento y estimando la matrícula por edad con una fecha de referencia compatible con el sistema educativo.

Dado que el SIACE abarca sólo a las escuelas oficiales, para las estimaciones nacionales se incluye a los datos del SIDE para las escuelas particulares. A los fines de compensar el subregistro de estudiantes por edad, se aplicó una metodología para corregir los problemas de cobertura. Se optó por realizar una reponderación de los datos<sup>38</sup> utilizando información del SIDE, calculando un ponderador basado la diferencia entre el relevamiento inicial y final. Para el cálculo de este ponderador, se utilizaron como estratos las principales variables asociadas a cambios en la cobertura.

Entre las ventajas de utilizar esta fuente de información se puede mencionar que se trata de una aproximación que logra la mejor precisión en el dato, al utilizar como base un dato de edad calculado de manera consistente al uso de edad escolar (edad de ingreso a la primaria), con amplia cobertura del universo. Por otro lado, las desventajas serían que la información de escuelas particulares está basada en una estimación, y que puede existir cierto sesgo al utilizar la edad declarada por las escuelas en el SIDE.

---

<sup>38</sup> Para una profundización sobre esta metodología, se sugiere consultar: [Medina, F. y Galván, M. \(2007\) Imputación de datos. Teoría y práctica. Serie Estudios estadísticos y prospectivos. CEPAL](#)

## Anexo 2 - Nota técnica sobre la producción de datos e indicadores

Los sistemas de información educativa constituyen una herramienta clave y cada vez más necesaria para diagnosticar los desafíos educativos que enfrentan los gobiernos, monitorear las acciones de política y dimensionar sus impactos. Estos sistemas son dinámicos, y se encuentran en un proceso de continua mejora gracias a las innovaciones que ocurren en el campo de las tecnologías de información y la comunicación, y como consecuencia de crecientes demandas de datos.

Panamá se encuentra actualmente en un momento desafiante en relación a sus sistemas de información. En primer lugar, se encuentra inmersa en un proceso de innovación, vinculada principalmente al desarrollo y consolidación de un Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE) como herramienta de registro de información nominalizada de estudiantes. Este sistema ha logrado alcanzar cobertura universalizada en las escuelas oficiales, y consolida algunos datos básicos de estudiantes y programas educativos.

Y, por otro lado, ha estado trabajando en la mejora de su sistema de información estadística como consecuencia de las conclusiones que arrojó una evaluación reciente del SIDE por parte del Instituto de Estadística de la UNESCO, utilizando la metodología Ed-DQAF simplificada, que ha arrojado algunas vacancias en la realización de buenas prácticas en la producción de estadísticas.

Tal como fue caracterizado en el capítulo 8, la información estadística disponible muestra algunas debilidades que dificultan la utilización plena de una fuente de información como recurso clave para la generación de datos y estadísticas vinculados a la exclusión educativa.

Por otro lado, la coexistencia de dos sistemas de información que se solapan parcialmente en las dimensiones que relevan constituye un momento necesario en un proceso de innovación, pero si se sostiene en el tiempo genera consecuencias negativas: la duplicación ineficiente de esfuerzos para el registro de datos, que vacía de sentido la tarea, o la existencia de dos informaciones distintas sobre una misma variable, que tensionan se invalidan mutuamente, son ejemplos de efectos perversos que impactan en todo el sistema de información.

El marco metodológico de OOSCI interpela a los sistemas de información para ir más allá de los marcos estándar de producción de estadísticas básicas agregadas, proponiendo una explotación en profundidad de los recursos disponibles. Este foco en los recursos de información es subsidiario a un modo de concebir el uso de los datos como insumo para fortalecer las acciones que son efectivas para revertir los procesos de exclusión.

En este sentido, la iniciativa se propone alimentar el “círculo virtuoso” entre la calidad y el uso de la información: cuanto más intenso sea el aprovechamiento de los datos, mayor es la preocupación y cuidado por la calidad de los mismos, lo cual que a su vez amplía las posibilidades de su utilización, estrechando los vínculos entre ambas etapas. En cambio, cuando la información no se utiliza, los datos son reportados sin un marco de sentido claro, asumidos como una carga burocrática más, en un escenario propicio para la existencia de errores y omisiones.

La generación de información para el monitoreo de la exclusión educativa debe emerger de los propios procesos que hacen a la gestión de la vida cotidiana de los centros educativos. La carga de datos no debe ser una tarea que se realice con el fin exclusivo de reportar información al ministerio, sino que también debe resolverle problemas a la gestión escolar.

A partir de la experiencia de trabajo con los recursos de información como insumo para la elaboración de los perfiles de exclusión, ha sido posible identificar un conjunto de lecciones y recomendaciones orientadas al fortalecimiento de los sistemas de información educativa de Panamá.

Tal como ha sido mencionado, el país ha avanzado en la consolidación de un Sistema de Administración de Centros Educativos (SIACE) como un sistema de registro nominal de estudiantes, orientado a la producción de boletines y al registro de calificaciones y asistencias. Como marco general de estas recomendaciones, se propone profundizar este proceso, orientando los desarrollos del SIACE para que progresivamente puedan resolver diversas necesidades de información, vinculadas tanto a la gestión como al planeamiento educativo.

Este objetivo implica la planificación de un conjunto de etapas de desarrollo que permitan que el SIACE cubra progresivamente diferentes necesidades de información, que hoy están cubiertas de manera total o parcial por el SIDE, e incluyendo nuevas dimensiones que análisis que habilita un sistema nominalizado. El trabajo desarrollado en el informe ha dado varios ejemplos de las potencialidades de análisis que tiene un sistema de seguimiento nominal de trayectorias: desde la posibilidad de calcular de manera precisa la edad escolar, hasta detectar los movimientos de estudiantes entre regiones.

Este fortalecimiento del SIACE debe pensarse en estrecha articulación con instancias de uso, que permitan consolidar los avances y retroalimentar el proceso de mejora. Y estas instancias de uso deben concebir a los centros educativos como usuarios prioritarios. Por ejemplo, la generación de boletines a través del sistema constituye un enorme avance logrado por el país, ya que acarrea condiciones para contar con información precisa y actualizada. Es muy probable que el SIACE logre sus mayores niveles de cobertura en fechas cercanas al cierre de las calificaciones.

En este proceso de progresiva consolidación del SIACE como fuente de información primaria para resolver las necesidades del sistema educativo de Panamá es posible identificar un conjunto de procesos clave, que se enumeran a continuación:

1) Fortalecer la conservación del código único de estudiantes como dato unívoco de identificación de una persona. Constituye la única forma de garantizar que el sistema pueda realizar un seguimiento continuo de las trayectorias de los estudiantes.

Esto requiere principalmente:

- a. Universalizar el SIACE a todos los centros educativos del país, incluyendo a los no oficiales. Todos los estudiantes deben estar incluidos en el sistema. Esto no implica necesariamente que el SIACE deba ser el sistema de gestión en ambos universos de escuelas, pero la base de datos sí debe ser concebida como de registro único.
- b. Fortalecer el proceso de alta de estudiantes para disminuir la cantidad de indocumentados, especialmente cuando estas opciones se utilizan para registrar estudiantes que ya poseen su cédula de identidad.

2) Asociar el registro de información del SIACE a procesos de gestión. Partiendo de la experiencia que ha logrado Panamá de ofrecer la generación de boletines a través del sistema, la propuesta es ampliar progresivamente las funcionalidades que habilitan a los centros escolares a acceder a

sus datos organizados para responder a necesidades de gestión. Estas funcionalidades podrían ser de diferente naturaleza, desde desarrollos básicos hasta usos más sofisticados.

Un ejemplo de funcionalidad básica es incorporar al SIACE un módulo que presente la información en el mismo formato que demanda el SIDE, de manera tal que se simplifique el reporte de datos estadísticos. También podría incluir una función para generar listados de estudiantes bajo criterios usualmente requeridos por la escuela, que puedan imprimirse. Planillas que sean requeridas por inspección sobre total de estudiantes y su distribución en aulas podrían resolverse a través del SIACE. La tramitación del cambio de escuela podría también resolverse utilizando la plataforma, con algunas funcionalidades un poco más complejas. El acceso a la información en forma de indicadores de caracterización de los itinerarios escolares que alimente a un proceso de autoevaluación institucional es otro ejemplo más sofisticado de uso.

3) Incorporar al SIACE aquella información que actualmente no registra sobre las características y procesos de los centros educativos que se obtienen a partir del relevamiento estadístico. Entre las diferentes informaciones que debe contener, es clave la inclusión de los estados de inicio y cierre de las inscripciones que reflejen la situación normativa de los itinerarios escolares en cada año.

Año a año, cada estudiante ya dado de alta en el SIACE debe tener varias actualizaciones, la primera cuando inicia el año académico se le adjudica el grupo clase al cual asiste; luego las novedades correspondientes al cursado -asistencias, calificaciones, etc.-, los pases a otras instituciones si ocurrieran o la pérdida de condición de alumno regular según marco normativo - estos serían los casos de bajas-, y cuando finaliza el año la condición de promovido o reprobado. Al año siguiente, se partirá de esas condiciones para inscribir a los promovidos en el grado siguiente, a los reprobados en el mismo lo que los convierte en repitientes.

Esta incorporación de categorías permite reflejar adecuadamente la situación de cada estudiante, y a la vez construir los datos estadísticos correspondientes a los itinerarios escolares. En este sentido, tanto cada conjunto de categorías como en los modos de registro deben definirse de forma tal que contemplen al mismo tiempo los modos de regular las trayectorias escolares que organizan el sistema educativo panameño, las definiciones estadísticas y los conceptos involucrados en el cálculo de los indicadores, y una arquitectura de datos y de funcionalidades del SIACE acorde a los requerimientos de registro de información.

4) Incorporar funcionalidades de seguimiento de los procesos y alerta temprana, previendo la preparación de reportes para el monitoreo de la exclusión actual y el riesgo de exclusión en tiempo real. Esta recomendación implica definir un conjunto básico de indicadores que permiten realizar un seguimiento de las trayectorias durante el año escolar e identificar situaciones de riesgo. Estos indicadores deben alimentarse de datos que produce la escuela para sus procesos internos de gestión, y tienen que ser sensibles a movimientos que ocurren durante el año.

Se sugiere que sean indicadores vinculados con los principales cuellos de botella detectados a lo largo del informe: la baja promoción en determinados años de estudio, la deserción escolar y la movilidad de estudiantes en el pasaje entre etapas, las dificultades en el tránsito en tiempo y forma por los primeros años de la educación premedia y media.

Estos indicadores de alerta temprana también pueden poner foco en aquellas situaciones que se modifican durante el transcurso de un año académico, y que van dando señales de que es necesario actuar para prevenir una situación de abandono, tales como la asistencia diaria o las calificaciones.

La experiencia internacional muestra que el fortalecimiento de sistemas como el SIACE, debe llevarse adelante teniendo en cuenta ciertos factores clave para su implementación: los tiempos de consolidación de cada uno de los avances, la construcción de acuerdos con diferentes áreas de gestión educativa del ministerio, y definir usos, usuarios y marcos normativos acordes. Es importante considerar el estado actual del acceso de las escuelas a equipamiento informático y conectividad básica que garantice el registro de información, y a su vez considerar las alternativas adecuadas para que la carga de datos pueda realizarse offline allí donde no haya conectividad.

También considerar que la infraestructura informática que aloja al SIACE tenga capacidad para soportar un mayor tráfico de información y de acceso a usuarios, y responda de manera eficiente a las demandas. Por último, también contemplar el fortalecimiento de los equipos técnicos a cargo del sistema, para incrementar las capacidades de análisis.

## Definiciones metodológicas

En función de lo descrito en el apartado 8, se tomaron las siguientes definiciones para la caracterización de la exclusión en cada capítulo:

Finalidad	Fuente de datos	Variabes principales	Consideraciones metodológicas
Estimación de la población fuera de la escuela	<i>Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM)</i> del año 2019	Asistencia escolar por edad, sexo, tercil de ingresos, discapacidad, indígena, afro descendiente, migrante	En algunos cruces, la cantidad de casos resultantes para la estimación pueden incrementar el error por encima de márgenes aceptables
Estimación de la sobreedad <sup>39</sup>	<i>SIACE 2020 + Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE) 2020</i>	Asistencia por grado y edad, total y por sexo	El SIACE es la fuente más precisa para construir información de matrícula por edad. Dado que sólo releva escuelas oficiales, se propone combinar esos datos con la matrícula no oficial de las estadísticas MEDUCA, aplicándole a esta última un factor de expansión <sup>40</sup>
Cálculo de indicadores de itinerarios escolar	<i>Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE) 2019</i>	Aprobados, aplazados, abandono anual e interanual, tasas de ingreso efectivo. Total, por grado y sexo	El relevamiento estadístico final del MEDUCA posee la cobertura y calidad suficiente para producir indicadores agregados y desagregados.
Cálculo de indicadores interanuales por edad	<i>Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE) 2019-2020</i> para la provincia de Chiriquí	Ingreso tardío	La provincia de Chiriquí posee una alta cobertura del relevamiento inicial, lo que otorga consistencia para calcular indicadores interanuales que permiten visibilizar algunos procesos asociados a la exclusión que no son calculables a nivel nacional por las debilidades de las fuentes de información.
Estimación de la matrícula de 20 años o menos en educación de adultos	<i>Sistema de Integración de Datos Estadísticos (SIDE) 2019</i>	Matrícula total y por edad y sexo	Se desconoce la cobertura de este relevamiento

En las páginas siguientes, se enumeran y definen los indicadores trabajados en el documento:

<sup>39</sup> Se utilizará en el informe el concepto de “sobreedad” para hablar de los estudiantes que poseen mayor edad a la que corresponde al grado al que asiste. Se distinguirá entre estudiantes con un año de sobreedad, y con dos o más años de sobreedad

<sup>40</sup> Dados los hallazgos recientes en el análisis de las estadísticas de MEDUCA que pusieron de manifiesto que (a) el dato de matrícula por edad no se releva en todas las escuelas, y (b) aparecen inconsistencias importantes en la medición de la edad, se opta por utilizar el SIACE como fuente de datos confiable para obtener estimaciones precisas de la edad. La edad se reconstruirá a partir de la fecha de nacimiento estimando en años cumplidos al 1/4. Al ser un relevamiento exclusivo de escuelas oficiales, se propone complementar las estimaciones con los datos de las escuelas no oficiales, obtenidas del relevamiento estadístico del MEDUCA, aplicándole un factor de expansión para compensar la matrícula no relevada. Si bien puede existir cierto sesgo al combinar dos fuentes de datos diferentes, se considera la mejor opción posible atendiendo a la situación de las fuentes de información disponibles en el país.

## ***Dimensiones de la exclusión***

### *Dimensión 1*

Definición: exclusión total de la educación Inicial. En esta dimensión están incluidos aquellos niños y niñas en edad de asistir a la educación Inicial que no participan de ella, por lo menos durante un año antes de ir a la escuela primaria, y que tampoco asisten a la primaria.

Fórmula de cálculo: Población total en edad de asistir a educación inicial – población en edad de asistir a educación inicial que asiste a la escuela.

Interpretación: A mayor número de niños en edad de asistir a la educación preescolar que no asisten, se incrementa la necesidad de focalizar en la mejora en el acceso a la educación. Algunos niños ingresarán tardíamente en el primario y otros se matricularán en el inicial con sobreedad.

### *Dimensión 2*

Definición: exclusión total de la educación primaria. Representa a los niños y niñas en edad de asistir a la educación primaria que no están en la primaria ni en la premedia o media, porque no acceden nunca a la escuela primaria, acceden en forma tardía, o han participado de ella por un tiempo restringido y abandonaron sin acreditar la etapa completa.

Fórmula de cálculo: Población total en edad de asistir a educación primaria – población en edad de asistir a educación primario que asiste a la escuela.

Interpretación: A mayor número de niños en edad de asistir a la educación primaria que no asisten, crecen las necesidades de focalizar en la mejora en el acceso y trayectorias escolares. Algunos niños jamás han asistido o eventualmente se matricularán como ingresantes tardíos. Otros niños pudieron haberse matriculado en un inicio y luego abandonado la escuela antes de alcanzar la edad teórica para completar el nivel dado.

### *Dimensión 3*

Definición: exclusión total de la educación premedia. En esta dimensión se encuentran los adolescentes que, teniendo edad de estar en premedia, no están en la escuela primaria ni en la premedia, o tras haber ingresado a ella tardíamente o participado de ella por breves períodos, la abandonaron tempranamente.

Fórmula de cálculo: Población total en edad de asistir a educación premedia – población en edad de asistir a educación premedia que asiste a la escuela.

Interpretación: A mayor número de niños en edad de asistir a la educación premedia que no asisten, crecen las necesidades de focalizar en la mejora en el acceso y trayectorias escolares. Algunos niños jamás han asistido o eventualmente se matricularán como ingresantes tardíos. Otros niños pudieron haberse matriculado en un inicio y luego abandonado la escuela antes de alcanzar la edad teórica para completar el nivel dado.

#### *Dimensión 6*

Definición: exclusión total de la educación media. En esta dimensión se encuentran los adolescentes que, teniendo edad de estar en media, no están en la escuela primaria, ni en la premedia, ni en la media, o tras haber ingresado a ella tardíamente o participado de ella por breves períodos, la abandonaron tempranamente.

Fórmula de cálculo: Población total en edad de asistir a educación media – población en edad de asistir a educación media que asiste a la escuela.

Interpretación: A mayor número de niños en edad de asistir a la educación media que no asisten, crecen las necesidades de focalizar en la mejora en el acceso y trayectorias escolares. Algunos niños jamás han asistido o eventualmente se matricularán como ingresantes tardíos. Otros niños pudieron haberse matriculado en un inicio y luego abandonado la escuela antes de alcanzar la edad teórica para completar el nivel dado.

#### *Dimensión 4*

Definición: riesgo de exclusión de la educación primaria. Se encuentran a los niños, niñas e incluso adolescentes que se mantienen escolarizados en los 5 o 6 grados de primaria, pero transitando una experiencia educativa signada por fracasos de diversa índole y por ello en riesgo de abandonar.

Fórmula de cálculo: Estudiantes inscriptos en un grado de la educación primaria, con uno o más años de sobreedad que le corresponde para el grado.

Interpretación: un incremento en el número de niños y niñas en esta dimensión implica que crece el total de estudiantes con riesgo de ser excluida y convoca a la responsabilidad de la intervención preventiva, de acciones de política que reduzcan la probabilidad de que esta situación se transforme en exclusión total.

#### *Dimensión 5*

Definición: riesgo de exclusión de la educación premedia. En esta dimensión se encuentran a los adolescentes que se han inscrito en alguno de los 3 grados de la educación premedia y aún asisten, pero en situación precaria en función de su acumulación de fracasos previos y de los desafíos complejos de la organización escolar de este nivel o etapa.

Fórmula de cálculo: Estudiantes inscriptos en un grado de la educación premedia, con uno o más años de sobreedad que le corresponde para el grado.

Interpretación: un incremento en el número de niños, niñas y adolescentes en esta dimensión implica que crece el total de estudiantes con riesgo de ser excluida y convoca a la responsabilidad de la intervención preventiva, de acciones de política que reduzcan la probabilidad de que esta situación se transforme en exclusión total.

## *Dimensión 7*

Definición: riesgo de exclusión de la educación media. En esta dimensión se encuentran a los adolescentes que se han inscrito en alguno de los 3 grados de la educación media y aún asisten, pero en situación precaria en función de su acumulación de fracasos previos y de los desafíos complejos de la organización escolar de este nivel.

Fórmula de cálculo: Estudiantes inscriptos en un grado de la educación media, con uno o más años de sobreedad que le corresponde para el grado.

Interpretación: un incremento en el número de adolescentes en esta dimensión implica que crece el total de estudiantes con riesgo de ser excluida y convoca a la responsabilidad de la intervención preventiva, de acciones de política que reduzcan la probabilidad de que esta situación se transforme en exclusión total.

### ***Abandono interanual***

Definición: Es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio dado de un nivel de enseñanza en particular, que no se vuelve a matricular al año lectivo siguiente como alumno nuevo, repitente o reinscrito.

Fórmula de cálculo:

$100 - (\text{Tasa de promoción efectiva del grado } i \text{ en el año } t) - (\text{Tasa de repitencia del grado } i \text{ en el año } t) - (\text{Tasa de reinscripción del grado } i \text{ en el año } t)$

Interpretación: Bajo un sistema educativo eficiente, donde los alumnos permanecen durante todo el año lectivo y todos promueven el grado/año de estudio en el cual están matriculados, la tasa de abandono interanual debiera ser 0%. Cualquier valor por encima de cero indica un porcentaje de alumnos que, habiendo estado inscripto en el sistema en un año lectivo determinado, al año siguiente no vuelve a matricularse, lo que define grados de ineficiencia interna dentro del sistema educativo. Ahora bien, puede que el abandono sea nulo, pero si las tasas de repitencia y reinscripción son altas, entonces el sistema tampoco es eficiente en términos de las características de esa retención. Dados los supuestos del modelo utilizado para calcular este indicador y el resto de las tasas de transición (ver Limitaciones en el punto siguiente), la tasa de abandono interanual es un valor que oscila entre 0% y 100%.

### ***Abandono anual***

Definición: Estudiantes matriculados en un grado escolar, en un año escolar dado, que abandonan antes de la finalización del ciclo escolar, expresados como porcentaje sobre el total de matriculados en ese mismo grado en ese año.

Fórmula de cálculo:

$100 - (\text{Tasa de Promoción Anual para el grado } g \text{ en el año escolar } t) - (\text{Tasa de No Promoción Anual para el grado } g \text{ en el año escolar } t)$

Interpretación: Idealmente, la tasa de abandono escolar debería aproximarse a cero. Una alta tasa de abandono revela problemas de eficiencia interna del sistema educativo, expresado en la proporción de estudiantes que no logran sostener la permanencia durante un ciclo escolar. La comparación de tasas entre los distintos grados permite identificar aquellos que requieren mayor atención en términos de políticas.

### ***Estudiantes según condición de edad***

El indicador puede referir a los indicadores de condición de edad *por edad o por grado*. Principalmente son: precocidad, edad teórica y sobreedad, la cual, esta última se divide en un año y dos y más años.

Definición: La *edad teórica* refiere a la proporción de estudiantes que asisten a un grado teniendo la edad que le corresponde según la normativa. Los estudiantes con *precocidad* refieren a los que asisten a un grado teniendo menos de la edad que le corresponde normativamente. La *sobreedad* es la proporción de estudiantes que asiste a un grado con mayor edad a la que corresponde al mismo, según la normativa de ingreso, en relación con el total de inscriptos en ese grado. Se identifican aquellos que asisten con un año de sobreedad (*sobreedad moderada*), de aquellos que asisten con dos o más años (*sobreedad crítica*).

El análisis desagregado *por edad* es un insumo sumamente útil para caracterizar los grandes procesos que afectan a los itinerarios escolares: el acceso, la progresión y la permanencia de la población en los tramos de edad donde el sistema educativo es obligatorio. La brecha entre el total de inscriptos y aquellos con edad teórica de cuenta de la distancia entre el itinerario teórico y los itinerarios reales de los estudiantes.

Por otro lado, el análisis desagregado *por grado* permite la detección de los cuellos de botellas, es decir, identificar las particularidades específicas de cada sistema educativo, que generan como consecuencia la concentración de dificultades en una u otra etapa de la escolarización.

Fórmula de cálculo:

*Precocidad:*  $100 \times (\text{Inscriptos con menos de la edad que le corresponde en un grado } g / \text{Inscriptos por grado en grado } g)$

*Edad teórica:*  $100 \times (\text{Inscriptos con la edad que le corresponde en un grado } g / \text{Inscriptos por grado en grado } g)$

*Un año de sobreedad:*  $100 \times (\text{Inscriptos con un año de sobreedad en un grado } g / \text{Inscriptos por grado en grado } g)$

*Dos años de sobreedad:*  $100 \times (\text{Inscriptos con dos y más años de sobreedad en un grado } g / \text{Inscriptos por grado en grado } g)$

Interpretación: La sobreedad escolar expresa el enfoque dinámico y acumulativo de exclusión, ya que el desfasaje grado-edad es causado por procesos de ingreso tardío, repetición de grado o abandono temporal. La sobreedad escolar se genera y acumula: hay estudiantes que cursan con uno, dos, tres y más años de atraso.

El análisis *por edad* permite observar los desafíos pendientes de acceso a la educación preescolar, el efecto del fracaso escolar en las edades donde se alcanza cobertura universal, y el efecto en la exclusión educativa de la combinación entre repitencia y abandono en la educación premedia y media.

*Por grado*, en cambio, permite ubicar en el sistema los distintos fenómenos no deseados del perfil de la escolaridad: ingreso tardío, retención con fracaso, abandono. Si entre dos grados consecutivos, la sobreedad se incrementa con intensidad, es una señal de que en esa etapa del sistema educativo muchos estudiantes están expuestos a situaciones que interrumpen sus itinerarios escolares.

### ***Máximo nivel educativo alcanzado por la población que no asiste a la escuela***

Definición: Los indicadores de logro expresan la distribución porcentual de la población de un cierto grupo de edad de acuerdo al máximo nivel educativo alcanzado.

Fórmula de cálculo: El número de personas de un grupo de edad determinado que haya completado por lo menos el nivel de educación dado se expresa como un porcentaje del total de población del mismo grupo de edad, en la distribución de población por máximo nivel educativo, excluyendo a las personas sobre las que no se cuente con la información sobre su logro educativo.

Interpretación: Los mayores niveles de logro en la población son asociados con una mayor riqueza y crecimiento económico personal, de los hogares y nacional. A mayor nivel de logro de una persona, mayor será sus potenciales ingresos. También se supone que las personas con mayores logros también están mejor preparadas para tomar decisiones, por ejemplo, en lo relativo a su salud y al medio ambiente. Se asume entonces que altos niveles de logros en la población se correlacionan con el desarrollo sostenible.

### ***Porcentaje de población fuera de la escuela***

Definición: Niños y jóvenes del grupo de edades correspondiente al nivel o etapa educativa dada que no se encuentran matriculados en primaria, premedia o media, o niveles educativos superiores. Los niños que se encuentran matriculados en la educación preprimaria son considerados fuera de la escuela. La edad correspondiente a cada nivel y etapa educativa es la edad en que los niños, niñas y adolescentes deberían estar asistiendo al mismo, de acuerdo con la legislación o la política nacional, considerando (a) la edad oficial de ingreso a cada etapa, y la duración de cada nivel en años. La edad oficial de ingreso a cada etapa es la edad en que los niños, niñas y adolescentes deberían comenzarla.

Fórmula de cálculo:

$$\left( \frac{\text{Población de la edad teórica para el nivel educativo } n - (\text{Matrícula en el nivel educativo CINE } i \text{ con la edad teórica para el nivel educativo } n)}{\text{Población de la edad teórica para el nivel educativo } n} \right)$$

Interpretación: A mayor número de niños y adolescentes fuera de la escuela, las mayores necesidades de focalizar en la mejora en el acceso a la educación. Algunos niños jamás han

asistido o eventualmente se matricularán como ingresantes tardíos. Otros niños pudieron haberse matriculado en un inicio y luego abandonado la escuela antes de alcanzar la edad teórica para completar el nivel dado. Cuando se desagrega por sexo, área, y otras características, este indicador puede identificar a grupos de población excluida.

### ***Porcentaje de Promoción***

Definición: 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.

#### Fórmula de cálculo:

$$\frac{(\text{Estudiantes Aprobados por Grado} + \text{Estudiantes Aplazados por Grado})}{\text{Inscriptos por grado}} \times 100$$

Interpretación: La promoción anual dimensiona la cantidad y proporción de alumnos que están en condiciones normativas de progresar en su escolaridad. Los bajos niveles de promoción muestran los principales cuellos de botella que afectan el flujo de los estudiantes.

Se trata de un indicador versátil, por las aperturas posibles (género, ámbito, sector); sensible, por su potencialidad de captar anualmente las modificaciones derivadas de políticas concretas. Se considera de gran valor estratégico, puesto que determina el comportamiento de otros indicadores a mayor plazo. Es un indicador clave para caracterizar las situaciones de fracaso, plantear estrategias técnico pedagógicas de superación, y para el seguimiento y ajuste de su implementación.

### ***Porcentaje de reprobados***

Definición: proporción de estudiantes que finaliza el año escolar en condiciones de volver a inscribirse al mismo grado que asistía el año anterior, debido a que no alcanzó los criterios definidos para acreditar los aprendizajes.

#### Fórmula de cálculo:

$$\frac{\text{Estudiantes reprobados por Grado}}{\text{Inscriptos por grado}} \times 100$$

Interpretación: La reprobación dimensiona la cantidad y proporción de alumnos que no están en condiciones normativas de progresar en su escolaridad. Los bajos niveles de promoción muestran los principales cuellos de botella que afectan el flujo de los estudiantes.

### ***Tasa de ingreso efectivo***

Definición: Es la proporción de estudiantes inscriptos en el primer grado de la educación premedia o media en un año calendario en relación a los estudiantes en condiciones normativas de inscribirse o reinscribirse por su situación escolar en el año anterior.

Fórmula de cálculo:

$$\frac{\text{Inscriptos por grado en un año}}{(\text{Promovidos de un grado del año anterior} + \text{No promovidos de un grado del año anterior} + \text{Abandono Anual de un grado del año anterior})} \times 100$$

Interpretación: Este indicador permite profundizar en los procesos de acceso a la educación premedia o media, a través del dimensionamiento de los alumnos inscriptos en relación con la demanda potencial, incluyendo no sólo a los egresados de la primaria, sino también a los que tienen un primer acceso fallido a la educación premedia o media.

Es un indicador de comportamiento de la oferta y también de la demanda. Permite analizar aspectos de la cobertura de la educación premedia o media. Se trata de un indicador versátil, por las aperturas posibles (género, ámbito, sector); sensible, por su potencialidad de captar anualmente las modificaciones derivadas de políticas concretas.

### ***Nacidos vivos por año***

Definición: Es la expulsión o extracción completa del cuerpo de la madre prescindiendo de la duración del embarazo, de un producto de la concepción que, después de tal separación, respire o manifieste cualquier otro signo de vida, tal como el latido del corazón, pulsaciones del cordón umbilical, o movimiento efectivo de músculos voluntarios, haya o no haya sido cortado el cordón umbilical y esté o no unida la placenta, cada producto de tal alumbramiento se considera nacido vivo.

Fórmula de cálculo:

Cantidad niños y niñas de nacidos vivos en un año

Interpretación: Las estadísticas vitales proporcionan información referente a la dinámica de la población, la cual, junto con la proveniente de los censos, es ampliamente utilizada para el cálculo de indicadores de gran importancia para el sector Salud.

### ***Tasa de logro***

Definición: Es la proporción entre los estudiantes que promueven, y que, por tanto, finalizan exitosamente el segundo grado de la educación premedia (grado 8), en relación a los inscriptos en el primer grado de la educación premedia el año anterior.

Fórmula de cálculo:

$$\frac{\text{Promovidos del segundo grado de la educación premedia}}{\text{Inscriptos al primer grado de la educación premedia}} \times 100$$

Interpretación: Este indicador permite caracterizar el nivel de logro en el pasaje de 1º a 2º año de la educación premedia, indicando la proporción de estudiantes que logra cursarlos sin fracasar. Complementariamente, permite dimensionar el cuello de botella que obstaculiza el inicio exitoso de la educación premedia.

Se trata de un indicador versátil, por las aperturas posibles (género, ámbito, sector); sensible, por su potencialidad de captar anualmente las modificaciones derivadas de políticas concretas.

### ***Tasa de desgranamiento por edad***

Definición: El indicador se basa en la diferencia de matrícula en determinadas edades. Refiere a la diferencia de matrícula entre dos edades, expresada en porcentajes tomando como base la edad más baja.

Fórmula de cálculo:  $((\text{Estudiantes de una edad } E+1) - (\text{Estudiantes de una edad } E)) / (\text{Estudiantes de una edad } E)$

Interpretación: El indicador representa diferencias de total de estudiantes en dos edades, que asisten a escuelas oficiales para un mismo año. Existe una estrecha asociación entre el desgranamiento y la exclusión: si bien las cifras del indicador no deben interpretarse como intensidad del abandono, es posible asumir que, a mayor desgranamiento, menor cantidad de matrícula, y por lo tanto mayor cantidad de población fuera de la escuela. Es decir, este indicador no expresa la magnitud completa de la exclusión.