



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

## Resumen

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

Edición revisada y actualizada, abril 2022.

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

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

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

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

Coordinación MEDUCA: Carmen Forero.

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

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

I	Perfiles de Escolarización y la Exclusión en Panamá.....	5
	¿Cuántos NNA están fuera de la escuela? .....	5
	¿Cuántos NNA están en riesgo de abandonar la escuela? .....	5
	¿Cómo son las trayectorias educativas de NNA en Panamá?.....	6
II	Barreras que contribuyen a la exclusión.....	6
	¿Cuáles son las principales barreras que tenemos que superar para prevenir y mitigar la exclusión educativa? .....	7
III	Pandemia y post pandemia.....	9
	LA PANDEMIA. CONMOCIÓN Y ENSEÑANZAS .....	9
	LA POST PANDEMIA. RIESGOS Y OPORTUNIDADES .....	9

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

EBG = Educación Básica General

EPM = Encuesta de Propósitos Múltiples

MEDUCA = Ministerio de Educación de la República de Panamá

NNA = Niños, Niñas y Adolescentes

UNICEF = Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

DFA = Derechos Fundamentales de Aprendizaje

## I PERFILES DE ESCOLARIZACIÓN Y LA EXCLUSIÓN EN PANAMÁ

La información estadística en Panamá permite trazar un cuadro de situación de la escolaridad de la niñez y adolescencia panameña, y su contracara: la exclusión. En las últimas décadas se ha avanzado en la cobertura de primaria, pero buena parte de la población no termina la educación premedia, obligatoria, y menos aún son quienes terminan la educación media.

El **Informe sobre Niños, Niñas y Adolescentes Fuera de la Escuela y en Riesgo**, procura dar visibilidad a 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 las trayectorias en los cuales se generan y manifiestan los procesos de exclusión.

Luego de más de 7 meses de estudio en 2021 por parte del equipo del MEDUCA y UNICEF, se ha generado evidencia actualizada que nos permite reafirmar que:

1. Prácticamente toda la población accede al sistema educativo en primaria; la exclusión se explica por el abandono en pre media y media, y -en menor medida- acceso tardío a preescolar y primaria;
2. La mayor parte de quienes abandonan lo hacen luego de varios intentos fallidos de continuar estudiando;
3. Hay momentos de la trayectoria donde se agudiza la reprobación y su consecuencia inmediata es el abandono, principalmente en la transición de primaria a pre media y de pre media a media;
4. Las poblaciones rurales y de pueblos originarios están más expuestas a la exclusión;
5. Podemos identificar los territorios y escuelas con mayor exclusión;
6. Las diferencias ratifican el carácter estructural del comportamiento dado que coinciden los grados con mayor tendencia a reprobación.

### ¿Cuántos NNA están fuera de la escuela?

- Según los datos 2019 cerca de 127 mil niños, niñas y adolescentes de 4 a 20 años de edad se encuentran fuera de la escuela, sin haber logrado progresar bien en su escolaridad. Con una mayor desagregación podemos observar que:

56.000	24.400	9.200	4.900	6.200	26.866
▪ son de 18 a 20 años sin haber completado la media -en muchos casos tampoco la premedia.	▪ son adolescentes de 15 a 17 años que dejaron la escuela sin completar la premedia -en algunos casos ni siquiera la primaria.	▪ son de 12 a 14 años que abandonaron.	▪ de 6 a 11 años que no asisten -en su mayoría de 6, que ingresarán tardíamente.	▪ son de 5 años que no concurren a preprimaria (INEC, EPM).	▪ son de 4 años que no concurren a preprimaria (INEC, EPM).

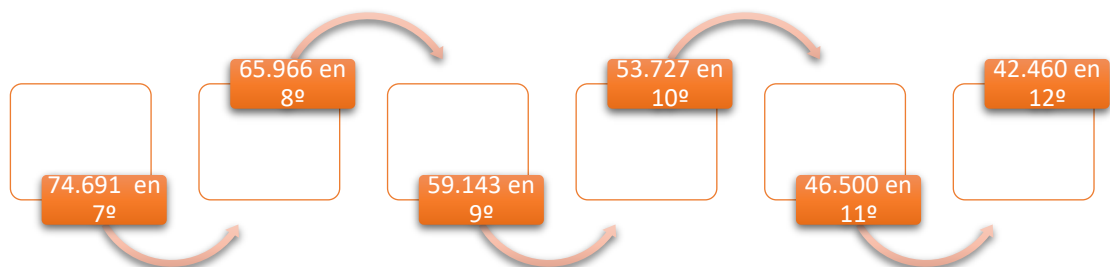
### ¿Cuántos NNA están en riesgo de abandonar la escuela?

- 192.000 estudiantes de educación primaria, premedia y media continúan escolarizados, pero con riesgo de abandonar sus estudios. Con una mayor desagregación podemos observar que:

88.900	42.800	7.400	33.000	10.300
•están en primaria.	•en premedia.	•en premedia EDJA	•en media.	•en EDJA (Procesamientos propios sobre: relevamientos de estadística del MEDUCA).

## ¿Cómo son las trayectorias educativas de NNA en Panamá?

- **El abandono.** Estadísticamente, la exclusión se explica por quienes abandonaron la escuela sin completar los 9 años de la EBG o la educación media. Los datos también muestran que el abandono es el paso final de una acumulación de situaciones de fracaso. El adolescente de 15 años que abandona luego de reprobar 7º grado lleva varias experiencias negativas anteriores. En términos estadísticos, estos procesos se visualizan a través de la cantidad de estudiantes de cada grado de premedia y media. En 2020 se registraron:



- **Reprobar 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 1º de media.

## II BARRERAS QUE CONTRIBUYEN A LA EXCLUSIÓN

- **El abandono:** es el resultado de un proceso de reiteradas situaciones de fracaso del sistema que termina con la exclusión definitiva. Los estudiantes pueden atravesar varios momentos de distanciamiento acumulativos del aprendizaje primero y de la escuela después.
- **Riesgo de exclusión:** quienes transitan ese proceso se encuentran durante largo tiempo en situaciones de exclusión potencial: niños niñas y adolescentes que asisten a la escuela, pero con aprendizajes muy débiles que los aleja cada vez más del conocimiento que le da sentido seguir allí.
  - En este proceso concurren factores propios del sistema educativo -las prácticas de enseñanza, el clima escolar, etc.- y externos al sistema, como el contexto

socioeconómico, las pautas culturales. Ninguno de esos factores es determinante per se de los resultados, éstos son producto de la interacción de múltiples causas.

- Desde el abordaje del conocimiento centrado en mejorar las acciones adoptado por la Iniciativa Niños, Niñas y Adolescentes Fuera de la Escuela, el análisis se focaliza en aquellos factores que son responsabilidad del sistema educativo. Es decir, toma las características del contexto sociocultural como datos de la realidad, y pone especial atención a las respuestas pedagógicas e institucionales que la escuela da a ese contexto.

## ¿Cuáles son las principales barreras que tenemos que superar para prevenir y mitigar la exclusión educativa?

- **Prácticas de enseñanza.** Hay grandes dificultades para articular una propuesta didáctica que ayude a los estudiantes al desarrollo de competencias básicas.
  - Los bajos resultados de PISA dan cuenta que **la enseñanza por competencias en Panamá aún no se encuentra consolidada en las aulas.**
  - La **planificación escrita de los docentes suele estar referenciada de manera directa con la enumeración de contenidos e indicadores de logro** de los programas oficiales, sin contextualización ni adecuación a sus alumnos.
  - La **presión por la cantidad de contenidos e indicadores de logro afecta la profundidad**, y la atención de la diversidad de ritmos y estilos de aprendizaje.
  - Esto se agrava en contextos de diversidad o desigualdad, donde las **familias no cuentan con niveles educativos mínimos para acompañar el proceso educativo** desde casa y esto se contrasta con las expectativas de directos y docentes sobre los resultados de aprendizaje y responsabilidad de padres y madres.
  - **Entre las prácticas más frecuentes se encuentra un ciclo pobre de actividades cognitivas.**
    - Se parte en general de presentar a los estudiantes una definición, luego ejemplos, luego ejercitación para finalmente la evaluación.
    - Estas prácticas simplemente ponen en juego la memoria de corto plazo, que contribuye muy poco en el desarrollo de competencias.
    - Hay muy escasa evidencia de estrategias que generen en situaciones significativas de aprendizaje, que son las que permiten desarrollar capacidades complejas y transferibles.

El MEDUCA tiene iniciativas importantes para enfrentar estas barreras. Para ayudar a la gestión curricular en las escuelas, el MEDUCA impulsa los **Derechos Fundamentales de Aprendizaje (DFA)**, pero aún su implementación es incipiente. A su vez, para mejorar la enseñanza de la lectura y escritura, se ha puesto en marcha el Programa Aprendamos Todos a Leer, pero aún queda pendiente una respuesta a nivel pre medio y medio, que esperamos abordar a través del Plan de Recuperación e Inclusión Educativa (2022-2025).

- **2. Representaciones y percepciones sobre las capacidades.** Diversos estudios muestran que una de las principales barreras para mejorar los rendimientos de los estudiantes es la confianza que se tenga sobre sus capacidades.
  - Las actitudes e intensidad de la enseñanza que se tiene ante estudiantes que se cree son capaces son diferentes a las desplegadas ante alguien que se supone tiene “problemas de aprendizajes”.

- Es el llamado **efecto Pigmalión**, o profecía autocumplida, que tiene fuerte presencia en el sistema educativo panameño.
  - La falta de apoyo de las familias suele ser planteado por los docentes como causa de bajos aprendizajes, especialmente si son estudiantes de comunidades indígenas o sectores marginales.
  - Estas creencias suelen promover cierta compasión, pero baja expectativa positiva sobre los aprendizajes, lo cual -de manera inconsciente- debilita la enseñanza.
  - Análogamente, si el estudiante no confía en sus propias capacidades difícilmente puedan prosperar los aprendizajes. PISA 2018 reveló que<sup>1</sup> en Panamá **más de dos tercios de los estudiantes creen que la inteligencia es un don que tiene cada uno, no algo que puede ser desarrollado**. Es una suerte de resignada autojustificación que no motiva al progreso de los aprendizajes.
  - Ambos casos de percepciones negativas sobre las capacidades son plenamente desmentidas por los conocimientos científicos. La neurobiología ha demostrado plenamente que todo ser humano, aun en las condiciones más negativas, tiene las redes neuronales para conectarse con los aprendizajes. Solo necesita ser correctamente estimulado y conducido con estrategias de enseñanza adecuadas, con cuidado emocional y expectativas positivas.
- **3. Premedia. Más media que Pre.** A pesar del marco legislativo, la organización pedagógica e institucional de Premedia parece seguir más cerca del modelo de la Media -o secundaria- que a la EBG. Entre ellas: (i) Currículo fragmentado en muchas asignaturas; estudiantes con muchos profesores; (ii) son los mismos profesores que la media; que enseñan en varios cursos, con muchos estudiantes; (iii) Misma normativa de evaluación y régimen académico -promoción, convivencia, etc. que la escuela media. A ello se agrega que en las escuelas EBG completa, los directores son docentes de educación primaria, con escasa influencia en la premedia.
  - **4. Oferta insuficiente.** El 64% de los estudiantes de primaria asiste a centros que no ofrecen premedia. Al final de 6° debe buscar otro centro para continuar estudiando. El 47% de los estudiantes de premedia asisten a centros que no ofrecen media. Este estrechamiento en la cantidad de escuelas según la etapa constituye otra barrera para la escolarización. El 30% de 15 a 18 años que no asisten a la escuela adujeron como motivo principal: “No se ofrece el nivel de grado en la comunidad” (EPM, 2019).
  - **5. Rigidez en las propuestas educativas en áreas indígena y rural.** Las características antes reseñadas se expresan más intensamente porque operan sobre estudiantes de familias con menores recursos simbólicos y materiales que les permita ayudar a sus hijos en la escuela. La descontextualización curricular y las debilidades didácticas dificultan los aprendizajes. En las comunidades indígenas se agrega la dificultad por las diferentes lenguas de uso. El multigrado en las áreas rurales e indígenas debe atender los mismos programas previstos para las escuelas con grados independientes, sin posibilidad de adaptación.

---

<sup>1</sup> El ítem solicitaba indicar el nivel de acuerdo con la frase: “La inteligencia es un rasgo mío que no puedo cambiar mucho”, también se relevaban otros ítems orientados a indagar en las diversas concepciones, actitudes y comportamientos que se atribuyen a cada tipo de mentalidad.

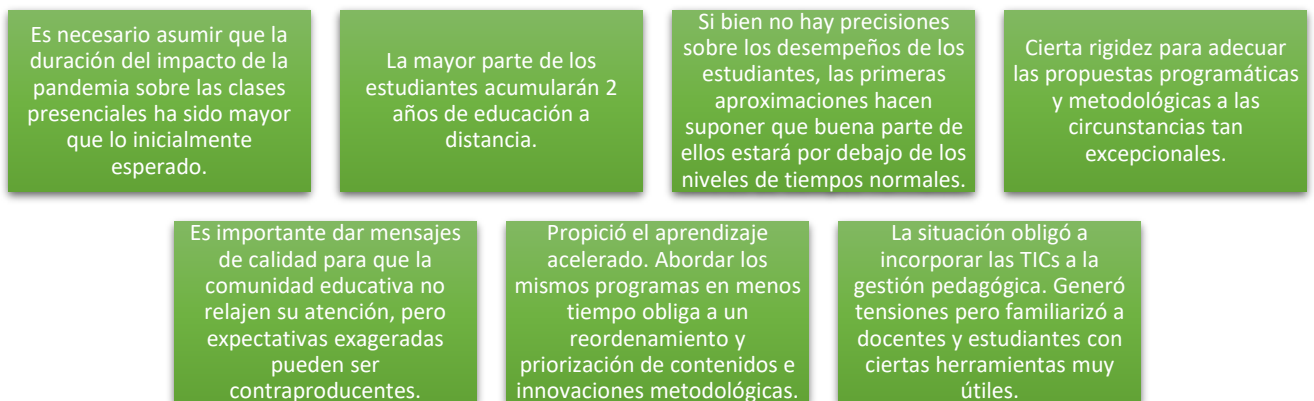


### III PANDEMIA Y POST PANDEMIA

#### LA PANDEMIA. CONMOCIÓN Y ENSEÑANZAS

La irrupción imprevista del COVID-19 produjo una conmoción difícil de comparar. Cambió radicalmente el funcionamiento familiar y provocó lo jamás imaginado: la suspensión por tiempo indefinido de clases presenciales. Para todos los sistemas educativos fue muy difícil preparar alternativas ante semejante cambio repentino. Aún es prematuro medir sus efectos concretos, pero las proyecciones actuales indican que tendremos grandes desafíos en recuperar el aprendizaje y prevenir la exclusión.

Si bien se trata de un panorama poco propicio, la experiencia de enfrentar la pandemia generó lecciones y elementos que el sistema educativo puede capitalizar. En este contexto, es necesario analizar cuidadosamente la situación para aprender de la experiencia de casi 2 años y desde allí trazar el camino de recuperación. Al respecto se puede puntualizar:



#### LA POST PANDEMIA. RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Así como es difícil de medir las consecuencias del largo período de educación a distancia, es posible identificar algunos elementos claves para interpretar el escenario que se encontrará en los próximos años. Es necesario para ello analizar aspectos subjetivos de los diferentes miembros de la comunidad educativa, y aspectos pedagógicos e institucionales del sistema, todo ello a la luz de la experiencia desarrollada durante 2020 y 2021.

Un punto crítico es asumir que la profundidad de esas consecuencias hace que para la recuperación serán necesarios recursos proporcionales a los que la propia pandemia requirió. Esos recursos son tiempo y apertura conceptual para decisiones extraordinarias, muchas difíciles de aceptar para sistemas rígidos como el educativo.

##### Algunos riesgos:

- **Sesgos de apreciación.** En el plano subjetivo, se pueden observar diferentes percepciones que predisponen nuestras conductas y reacciones. Ante estas situaciones, es frecuente encontrar un sesgo hacia la subestimación. “Ya pasó, tenemos que volver a la normalidad”. Es decir, volver a los mismos programas de cada grado, las mismas evaluaciones, el mismo ritmo de siempre. Esto puede generar cierta tranquilidad inicial, pero con alto riesgo de que buena parte de los estudiantes no logre sostener los requerimientos de ese ritmo, y agreguen fracasos a su historial.
- **También puede aparecer el sesgo contrario:** la sobre estimación. “El daño generado por la cantidad de contenidos no enseñados en estos dos años es irreparable, especialmente con las familias que no se ocuparon”. Estas miradas ya condenan a priori a los estudiantes, nada servirá. A partir de esa baja expectativa, la enseñanza se debilita y -una vez más- la profecía autocumplida.

- Ambos riesgos pueden llevar a que la post pandemia complemente los daños ya causados por la pandemia. Pretender volver a la normalidad sin revisar qué y cómo enseñar hará que miles de niños, niñas y adolescentes queden definitivamente excluidos.

### ¿Cómo mitigar los riesgos y enfrentar desafíos?

Es por eso **indispensable volver a la presencialidad**, pero con disposición a revisar las prácticas de enseñanza, salir de los programas que se aplicaban los años normales y adecuarlos a esta realidad. Ello no debe ir en menoscabo de la calidad si se asume en profundidad el **enfoque de competencias** dado por el currículo vigente y los **DFA**. Se trata de ajustar a este enfoque la programación de contenidos, las estrategias didácticas y los formatos de evaluación.

Al respecto es preciso recordar que el currículo nacional establece que *el enfoque en competencias reconoce al aprendizaje como un proceso en donde los nuevos conocimientos toman sentido estructurándose con los previos*<sup>2</sup>. Pretender avanzar más rápido “porque ya se perdió mucho tiempo”, o dar por supuesto que ciertos temas ya son sabidos porque “corresponden al programa del grado anterior” puede tener consecuencias de largo alcance.

A su vez, los DFA identifican un conjunto de aprendizajes fundamentales que sustentan el desarrollo de las competencias y los futuros aprendizajes. Su reducido número, permite a cada Centro hacer los complementos y adecuaciones curriculares que requieren las condiciones del entorno”<sup>3</sup>.

En **Plan de Recuperación e Inclusión Educativa (2022-2025)** deberá hacerse cargo de los débiles aprendizajes alcanzados durante la pandemia. Probablemente en cada aula haya bastantes estudiantes con desempeños menores a los esperables según los programas, no sólo en el plano de los contenidos que recuerden sino en el dominio de competencias. Limitaciones en la fluidez de lectura y comprensión de textos, escritura poco legible y con problemas de coherencia, dificultades para analizar matemáticamente un problema o manejo de las operaciones. Esa situación exigirá trabajar con la diversidad y abordar etapas superadas. Retomar el programa tal cual estaba previsto llevará al desaliento y exclusión.

Para enfrentar ese **desafío pedagógico**, es necesario disponer de herramientas didácticas adecuadas para los distintos momentos del proceso de enseñanza aprendizaje.

1. Reconocer el posicionamiento de cada estudiante en el desarrollo de las competencias y el dominio de los contenidos -su punto de partida-.
2. Integrar las necesidades de cada estudiante como parte de una propuesta general, que integre a todo el grupo -utilizando técnicas didácticas propias del multigrado, donde hay temas comunes y actividades particulares.
3. Monitorear la evolución de cada estudiante: es probable que algunos puedan mejorar rápidamente al recuperar la tarea cotidiana, y a otros lleve más tiempo. El horizonte temporal de un plan post pandemia de dos años permitirá armonizar estos tiempos individuales, sin interrupciones y fracasos.

Esto obliga también a **repensar la evaluación**. Las tradicionales pruebas diagnósticas de inicios del ciclo escolar pueden ser una barrera para construir el tiempo de aprendizaje anual. Hay factores emocionales que influirán al retomar la presencialidad: la discontinuidad en situaciones formales de clases, la falta de conocimiento de compañeros y docentes nuevos, y en promedio ingresando a nuevas instituciones, que agregan estrés a la situación de por sí estresante de las pruebas. Así, la información obtenida mediante una prueba diagnóstica tomada al inicio del año podría ser poco confiable para la planificación de actividades y la percepción que se genere de las capacidades de cada estudiante.

---

<sup>2</sup> Programa EBG, apartado 5.3

<sup>3</sup> DFA, 2017, Páginas introductorias

Es por eso recomendable pensar la **evaluación diagnóstica** como una etapa -no un momento aislado- del proceso formativo, con diversas actividades que repasan aspectos importantes al mismo tiempo que se hace el testeo de lo que cada estudiante domina. Eso permite ver los desempeños en un clima más distendido que la prueba, y con varias oportunidades de confirmación de las evidencias. Todo ello hace que la evaluación sea más confiable y amplia a la par que se refuerzan habilidades y conceptos claves. Se trata de ser consistentes con lo planteado por el currículo 2014, que concibe a la evaluación como *parte integral del proceso de enseñanza-aprendizaje*.<sup>4</sup>

La **Plan de Recuperación e Inclusión** también puede retomar y profundizar el programa de Aprendizaje Acelerado. Para ello se requiere adecuar el enfoque metodológico curricular, y consolidar su inserción institucional y acompañamiento permanente a los docentes que afrontan el reto.

Finalmente, la **Plan de Recuperación e Inclusión** puede ser el tiempo de consolidación del uso de las TICs. Para ello se pueden estudiar iniciativas que modifican inercias de las prácticas de enseñanza:

- Las experiencias cada vez más extendidas de “aprendizaje invertido”<sup>5</sup>. Los estudiantes acceden a las explicaciones contenidos a través de un video, que puede repetir todo lo que le resulte necesario. Luego en el aula, con el docente y el grupo de pares se analiza lo que se ha visto y escuchado.
- Atender diferenciadamente intereses y necesidades de los estudiantes, y dar continuidad a los aprendizajes ante ausentismos reiterados por enfermedad, maternidad o situaciones familiares. Facilita el armado de caminos alternativos de aprendizaje, tanto para estudiantes que necesiten refuerzos, tengan alguna discapacidad o puedan avanzar más en función de sus intereses personales.

La experiencia realizada durante la pandemia es una base para pensar un funcionamiento transitorio, durante la post pandemia, con los debidos recaudos para que no se convierta en la oferta a la que se derive a los estudiantes que son percibidos como “problema” o con “dificultades de aprendizaje”; o que sea visto como una vía rápida para terminar un nivel o etapa.

---

<sup>4</sup> Programa de estudios, Parte IX, página 27 y ss

<sup>5</sup> María Rosario Cedeño-Escobar. Aula invertida una estrategia motivadora de enseñanza para estudiantes de EGB <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7539749>