

Policy Brief
DESERCIÓN a EXCLUSIÓN
Alineando causas y estrategias

Con el apoyo de:

Introducción

La educación es un derecho humano fundamental que permite la participación en la sociedad, la autodeterminación y realización de todo ser humano. En sentido estricto, es un derecho de cada niño y niña y un deber de los Estados garantizar la educación de forma inclusiva, equitativa y de calidad; como también promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida (ONU, 2015). Sin embargo, en Panamá, los datos del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación (MEDUCA) indican que la cobertura escolar (bruta) en la educación premedia (séptimo a noveno grado) es de 92%; y que en media (décimo a duodécimo grado), es de 65%. También indican que la tasa de deserción escolar es de 2.6 en premedia y 3.5 en media (MEDUCA, 2023).

Estos datos estadísticos son congruentes con las percepciones sobre la exclusión escolar que reportaron las escuelas que formaron parte del Concurso Nacional Por la Excelencia Educativa en 2019. Estas escuelas fueron encuestadas y entrevistadas para comprender su entendimiento de la problemática, así como documentar las acciones que implementan para prevenir la exclusión educativa o reintegrar estudiantes que ya han sido excluidos del sistema. Las causas de exclusión escolar mencionadas fueron, en orden de importancia, barreras económicas, problemas familiares, dificultades de acceso físico (distancia, transporte, áreas de difícil acceso), y retos relacionados a la migración. A pesar de que las causas principales identificadas fueron económicas, las estrategias preventivas implementadas atendían sobre todo a problemas familiares o académicos. Al repasar las estrategias y programas institucionales alternativos al sistema regular y compararlos con las principales barreras de exclusión educativa (Anexo Cuadro 1), resalta que las iniciativas institucionales existentes se presentan de manera aislada con poca intersección entre los distintos programas e instituciones, y limitada alineación con las causas identificadas.

Considerando la falta de coherencia entre las causas del problema y las estrategias actualmente implementadas para prevenir y disminuir la exclusión escolar, se listan una serie de recomendaciones para disminuir la exclusión escolar a través de estrategias más precisas.



Recomendaciones

A. Recomendaciones para docentes y directivos

1. Realizar campañas de sensibilización entre docentes y líderes educativos sobre las causas de las problemáticas de exclusión educativa.

- 1.1 Barreras económicas (42%)
- 1.2. Problemas familiares (33%)
- 1.3. Problemas de acceso físico (distancia, transporte, áreas geográficas de difícil acceso) (29%)
- 1.4. Temas relacionados con la migración (21%)

2. Mantener la congruencia entre las causas del problema y las intervenciones implementadas.

A pesar de que la mayoría de las causas reportadas por las escuelas entrevistadas son de orden económico (42%), las intervenciones implementadas no lo son. Actualmente, las estrategias que se implementan solo se enfocan en solucionar problemas familiares. Para lograr un mejor resultado en las iniciativas para reducir la exclusión escolar, las soluciones y estrategias preventivas deben estar enfocadas hacia disminuir los gastos que deben asumir las familias responsables por los estudiantes.

Como expresa Vargas y Valadez 2016, si bien la calidad educativa tiene una asociación significativa para retener a adolescentes entre distintos niveles socioeconómicos, la calidad no es suficiente para igualar oportunidades entre las familias de altos y bajos ingresos, ya que la brecha es muy amplia. Se requiere acciones específicas para disminuir el efecto de las desigualdades de origen económico.

3. Mantener la comunicación con las familias.

Los problemas familiares son una causa importante reportada por las escuelas entrevistadas (33%). Es importante mantener una estrategia sistemática de comunicación con los padres, como aquellas reportadas por las escuelas entrevistadas que también se alinean con las recomendaciones de UNICEF y UNESCO (UNICEF, 2012: 77, 113):

- a. Comunicación con los padres
- b. Visitas a hogares
- c. Escuela para padres
- d. Seguimiento a Ausencias

4. Revisar la relevancia curricular y la implementación de las estrategias pedagógicas para el Siglo XXI; y los programas de apoyo académico como tutorías.

Aunque menos de un 10% de escuelas identificaron barreras académicas como causas de la exclusión, para atender esas barreras es importante revisar la relevancia del material curricular implementado para los jóvenes y si las estrategias pedagógicas que se utilizan para implementarlo están actualizadas. Adicionalmente, es de particular importancia atender las necesidades especiales de refuerzo académico que pueden necesitar los estudiantes en riesgo, para lo cuál también es necesario poder identificar a tiempo a estos estudiantes y contar con el personal y/o la logística necesaria para atenderlos.

Recomendaciones

B. Recomendaciones para autoridades y diseño de política pública

1. Entender a cabalidad para diseñar políticas y programas efectivos

- a. Tomar en cuenta las necesidades identificadas por las mismas comunidades educativas:
Es importante incluir la perspectiva de las comunidades educativas en la toma de decisiones, ya que éstas viven día a día con el problema y conocen bien las características de su contexto que podrían contribuir al mismo.
- b. Profundizar en las realidades particulares de áreas urbanas en riesgo y de zonas con temáticas de migración por agricultura: Se debe promover la investigación enfocada hacia describir y explicar las diferentes causas del problema de exclusión educativa por región escolar y contexto sociocultural para entender mejor las variaciones que se observan a lo largo del país, con particular énfasis en zonas urbanas y zonas rurales e indígenas con alta tasa de exclusión.

2. Fortalecer las intervenciones actuales

- a. Trabajar en una teoría de cambio única para abordar las necesidades educativas de la población en exclusión escolar y contribuir a construir una oferta del sistema educativo que permita reconocer diferentes trayectorias educativas de calidad para jóvenes en condición de vulnerabilidad: Actualmente, los programas alternativos son atendidos como modalidades del subsistema no regular por las Direcciones de Básica General, Educación Media, Profesional y Técnica, Jóvenes y Adultos con diferentes enfoques y sin una teoría común para la recuperación de las trayectorias educativas. La sinergia entre los programas es un requisito para el desarrollo de una política restitutiva de derechos (Azevedo et al., 2020).
- b. Fortalecer programas de transferencia económica condicionada con campañas de sensibilización al público en general: Considerando que la mayoría de las causas reportadas por las escuelas entrevistadas son de orden económico (42%), es importante promover programas de transferencias económicas condicionadas, como PASE-U, incluyendo comunicación clara sobre los objetivos del programa, la necesidad que atiende, y la evidencia que lo apoya (Atanasio et al., 2006; Adato, M, yHoddinott, J., 2010; Maluccio, J. A. 2009; Galiani, S. y McEwan, P. J., 2013; García, S. y Saavedra, J. E. 2017; Herrera, L.C., 2019)
- c. Explorar la eficacia de las intervenciones actuales: Considerando que las estrategias implementadas para disminuir y prevenir la exclusión escolar, no siempre están alineadas con las causas percibidas del problema, es necesario hacer investigación que permita medir la eficacia de las intervenciones actuales para decidir si es necesario mantenerlas, modificarlas o discontinuarlas y reemplazarlas con otras intervenciones que estén mejor enfocadas. La mejor manera de hacer esto es diseñar la evaluación a la par de la intervención, pilotar primero incluyendo grupos control, y luego escalar. A falta de este proceso, se deben buscar estrategias para medir resultados e impacto de programas ya en funcionamiento.
- d. Considerar una unidad responsable para la coordinación entre los subsistemas regular y no regular para garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. La mala coordinación en transferir los créditos o registros académicos o su retraso puede amenazar el proceso de reinserción (Gagnon y Barber, 2015). Este rol es de particular importancia para el Programa Aprendizaje Acelerado.

Recomendaciones

3. Prevenir y construir un sistema más inclusivo

- a. A largo plazo se recomienda considerar la escolaridad por medio de diferentes trayectorias educativas, siendo todas válidas sin distinguir entre modalidades regular y no regular.
- b. Limitar el trabajo remoto. En el caso de los programas por módulos con guías de autoaprendizaje en niños, niñas y adolescentes, la evidencia demuestra que han sido poco efectivos. Se requiere supervisión estructurada de forma presencial. (Anzalone y Figueredo, 2003).
- c. Impulsar la obligatoriedad y gratuidad de la educación hasta doceavo año.
- d. Mejorar los sistemas de datos y comunicación, y los procesos de evaluación, para fortalecer el sistema de alerta temprana. Es especial, las transiciones entre primaria, premedia y media para que estos no queden “invisibles” para el nivel del que egresaron como para el nivel al que deben ingresar (Rossano, 2006).
- e. Facilitar el apoyo y acceso al transporte, alimentación y materiales educativos: Considerando que el problema económico fue el factor mayormente identificado por las escuelas entrevistadas, es crítico incrementar el apoyo que se le pueda brindar a los estudiantes para facilitar su transporte a la escuela, su alimentación y los materiales educativos. Estos son programas que se han implementado temporal o parcialmente en nuestras escuelas, o todavía no han sido implementados.
- f. Aumentar el número de aulas y ofertas educativas a nivel medio del país (UNICEF, MEDUCA 2020). Un 30% “No se ofrece el nivel de grado en la comunidad” (EPM, 2019).
- g. Establecer programas de primera infancia de calidad. Estudios han demostrado que los estudiantes que han participado de programas de preescolar tienen menos probabilidades de abandonar la escuela que aquellos que no participaron (Heckman, Lochner y Todd, 2006). Esto se debe a los efectos nocivos de la mala nutrición, habilidades motoras finas y gruesas y desarrollo cognitivo en la primera infancia pueden ser duraderos y afectar el rendimiento escolar, el empleo, los salarios y la integración social de los adultos (Schady, 2006).



Bibliografía

Anzalone, Stephen y Vivian Figueredo. (2003). *Alternative Models for Secondary Education in Developing Countries: Rationale and Realities*, American Institutes for Research, Washington, D.C., enero de 2003.

Ministerio de Educación [MEDUCA]. (2023). *Sistema Educativo en Cifras. Panamá: Sistema Integrado de Estadísticas (SIDE)*. Obtenido de <https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/ESTADISTICAS%20INDICADORES%202017-2022.pdf>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2015). *Resolución 70/1 Aprobada por la Asamblea General. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Septuagésimo período de sesiones.

Vargas, E. D. y Valadez, A. (2016). *Calidad de la escuela, estatus económico y deserción escolar de los adolescentes mexicanos*. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 18(1), 82-97. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/redie/article/view/71>

Rossano, A. (2006). *El pasaje de la primaria a la secundaria como transición educativa*. En Terigi, F. (comp.) *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. 295. Recuperado en terigi-flavia-diez-miradas-sobre-la-escuela-primaria.pdf

Schady, Norbert, (2006). *Early childhood development in Latin America and the Caribbean*, Policy Research Working Paper Series 3869, Banco Mundial. Recuperado en <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3869.html>

Programa de las Naciones Unidas para Infancia y la Niñez [UNICEF] y Ministerio de Educación [MEDUCA] (2020). *Niñez fuera de la escuela y en riesgo de exclusión educativa en Panamá*. Recuperado en [Niñez fuera de la escuela y en riesgo de abandono escolar 2022.pdf](#)



Anexo 1

Estrategias actualmente implementadas para prevenir y disminuir la exclusión escolar

ESTRATEGIA	PROGRAMA	INSTITUCIÓN
Económicas por restricción de recursos familiares	Programa Red de Oportunidades Programa de Acción Directa Gubernamental para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección a la Persona Adolescente Trabajadora [1]	MIDES MITRADEL
	Programa de Asistencia Social Educativa – Universal (PASE-U) Programa de Alimentación Complementaria (Programa Estudiar sin Hambre) [2]	Ministerio de Educación IFARHU
Barreras socioculturales en la demanda por educación	Programa de Educación Intercultural Bilingüe[3]	Ministerio de Educación
Barreras materiales, pedagógicas y simbólicas que se manifiesta en la oferta de la escuela	Proyecto de Ley 292 Que establece políticas educativas de inclusión, equidad y permanencia para la diversidad de estudiantes, asociadas o no a una discapacidad, en todos los centros educativos del país.	Ministerio de Educación
	Ley 29 de 2002 Que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada[4]	SENADIS Ministerio de Educación MINSA
	Tecno Edúcame[5], premedia multigrado, media multigrado, telebásica	Ministerio de Educación
Barreras políticas, financieras o técnicas de la oferta del sistema educativo	Centro Educativos de Jóvenes y Adultos Diurnos y Nocturnos	Ministerio de Educación
	Programas de Riesgo Social: Encontrando el Camino Correcto, Hijo del Carpintero, En BUscA de un Mañana	
	Programa Aprendizaje Acelerado	

Fuente: Elaboración propia con datos de: Barreras de exclusión en (UNICEF, 2012) Estrategias de Inclusión en (MINEDUC, 2012), Barreras estructurales de programas de reinserción en Bejares et al (2018)¹

[1] Responsabilidades del Ministerio de Educación: Organizar las tutorías, seguimiento y reforzamiento. Asignar al tutor (as), que labora en jornada contraria, orienta y refuerza los aprendizajes y desarrollo personal, para la permanencia de los beneficiarios en sus actividades escolares. Los docentes tutores reciben un viático de B/ 80.00 mensuales en 7 meses de tutoría. Suministra partida para alimentación (almuerzo). Dotación de recursos didácticos para estas actividades. 2500 Beneficiados en niveles de Básica y Premedia.

[2] Ley 115 de 5 de diciembre de 2019 "Que crea el Programa Estudiar sin Hambre y modifica la Ley 35 de 1995, sobre el Programa de Distribución del Vaso de Leche y la Galleta Nutricional o Cremas Nutritivas Enriquecidas.

[3] Ley Nº 88 (De lunes 22 de noviembre de 2010) QUE RECONOCE LAS LENGUAS Y LOS ALFABETOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE PANAMÁ Y DICTA NORMAS PARA LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE.

[4] LEY No.29 DE 13-06-2002 QUE GARANTIZA LA SALUD Y LA EDUCACION DE LA ADOLESCENTE EMBARAZADA (procuraduria-admon.gob.pa) modificada por la Ley 60 del 2016.

[5] Atienden una población de Jóvenes en riesgos sociales en programas como Encontrando el Camino Correcto.



CENTRO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

Edificio Innova 109,
Calle Jorge Gil, Ciudad del Saber
ciedupanama@gmail.com
info@ciedupanama.org
+507 517-0720
ciedupanama.org