



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

A large, complex network diagram composed of numerous interconnected nodes and lines, rendered in shades of purple and grey. The nodes vary in shape, including circles, squares, and diamonds, and are connected by thin lines, creating a dense web of relationships. The diagram is positioned in the background, partially obscured by the title and the purple banner.

Área de Promoción de la Investigación

INFORME DE INVESTIGACIÓN

www.clacso.org

Las desigualdades educativas en el contexto de la expansión del sistema educativo de Panamá

Giancarlo Roach Rivas

Resumen

Mediante el análisis de los arreglos institucionales de la etapa formativa del sistema educativo de Panamá, y el análisis de una base de datos conformada por micro datos censales y datos administrativos del sistema que abarcan un periodo de más de sesenta años, en este documento se analizan las desigualdades en el acceso y en los resultados educativos en el contexto de la expansión del sistema de enseñanza de Panamá.

Palabras clave

Desigualdad, Desigualdad de acceso, Desigualdad de resultados, Estudios de población, Panamá.

Abstract

In this paper we analyze education access and achievement inequalities, in the context of the expansion of the educational system of Panama. We start from the historical analysis of the institutional arrangements to understand the evolution of the system and decompose inequality trends via the analysis of a historical dataset that comprises census and administrative data of over fifty years.

Key words

Inequality, Education attainment inequality, Population studies, Panama.

Introducción

La historia de la instrucción en Panamá es rica y se remonta hasta hace aproximadamente quinientos años cuando se establecieron en el territorio del istmo, durante la época colonial, los primeros seminarios y conventos católicos que facilitaban la instrucción, principalmente de los catecúmenos, y en menor medida del público en general, como parte de su labor de evangelización (Méndez Pereira, 1916).

La instrucción pública hizo su primera aparición en el istmo recién unos 200 años después, en 1826, a través de un acto legislativo emanado desde el gobierno de la Gran Colombia. Sin embargo, la “primera etapa de la educación nacional” como la conocemos hoy en día iniciaría en 1904 luego de la separación de Panamá de Colombia (Cantón, 1955).

El sistema fue fundado sobre principios liberales. Los constituyentes de 1904 propusieron que la instrucción fuese “obligatoria y gratuita”. Desde entonces, se han construido más de 3 mil centros escolares adicionales, y la matrícula bruta en primaria ha pasado de 4 mil a más de 60 mil estudiantes. (Cantón, 1955)

Si bien el sistema se ha expandido rápidamente en las últimas décadas; todavía queda mucho por hacer. Una rápida inspección de los principales retos enfrentados por el sistema durante el último siglo revelaría que todavía persisten varias debilidades. Es preciso resaltar, como escribiera el Dr. Méndez Pereira en 1915, que:

“En historia, así como en la naturaleza, no hay saltos ni inconsecuencias. Los acontecimientos se desarrollan unos detrás de otros en evolución lógica, lenta por lo general, rápida y violenta a veces. [...] Aplicando esos principios al estado actual de la instrucción pública en Panamá, no es difícil demostrar que éste es una verificación directa y patente de la teoría según la cual no hay en historia innovaciones absolutas [...]” (Méndez Pereira, 1916).

En este contexto histórico se enmarca nuestro trabajo de investigación. Ciertamente ha habido avances en el sistema de enseñanza, pero los retos persisten como “cuellos de botella” que han sido abordados desde distintas concepciones técnicas y políticas (Bracho, 2002). De modo que, la situación actual del sistema no es más que la manifestación fenotípica de dinámicas históricas de factores endógenos o exógenos que influyen en el sistema. Este trabajo en particular hace énfasis sobre el problema de las desigualdades en el acceso y logro educativo en el sistema de educación panameño.

En efecto, en Panamá, los años de escolaridad promedio de la población han aumentado sostenidamente en las últimas seis décadas. Sin embargo, “si miramos los quintiles de ingreso, los no pobres (Q5) tienen 7 años más de educación que los más pobres (Q1)”; en pre-media y media, la matrícula “está concentrada en las zonas urbanas, con una enorme desigualdad en las zonas rurales e indígenas”, y “sólo el 3% de los pobres en comparación con el 31% de los no pobres asisten a la educación superior” (Cospae, 2002).

Las cifras anteriores dan muestra de la profunda desigualdad de acceso y de logro educativo en el sistema de enseñanza de Panamá. Esta situación, a su vez, daría cuenta de que en Panamá existen fricciones estructurales para el desarrollo inclusivo y la movilidad social,

puesto que tanto la participación en las actividades económicas como el ejercicio de los derechos en una sociedad están mediados por la educación.

Este trabajo se ubica en el contexto del acelerado crecimiento de la economía de Panamá en los últimos años y en la preocupación por fortalecer su gobernanza. Con el propósito de examinar el impacto de los arreglos institucionales sobre el logro educativo, se desarrollará un abordaje histórico de la formación del sistema de enseñanza de Panamá; que será acompañado por el análisis de una base de datos fundada principalmente en las muestras censales de los últimos seis censos de población y vivienda que se han realizado en Panamá.

En la primera parte del documento se hará un breve repaso por las consideraciones teóricas-metodológica para el análisis de las desigualdades en el ámbito educativo. Seguido se describirá la expansión del sistema de enseñanza en Panamá, con especial énfasis en la caracterización de los arreglos institucionales del sistema de enseñanza nacional para el periodo de estudio. Luego, se analizará la desigualdad en el ámbito educativo con base en la tendencia de la distribución del logro educativo y las tasas de matrícula, según sexo, status socioeconómico y otras categorías relevantes, en el periodo comprendido entre los años 1960 y 2010. Finalmente, se presentarán las conclusiones y algunas consideraciones finales.

Marco teórico

Teoría del capital humano

Desde el paradigma de las ciencias económicas, la Teoría del Capital Humano es la principal referencia teórica para estudiar las desigualdades educativas. Esta teoría formulada por Becker y Stultz (1983) propone que el capital humano es la capacidad de las personas de realizar trabajo productivo bajo condiciones de mercado. Este capital es inmaterial, le es inherente al individuo, y tiene como principales fuentes: i) las habilidades o talentos innatos, ii) la escolaridad, iii) la calidad de la escolaridad, iv) el entrenamiento o perfeccionamiento profesional, y v) la salud física y mental.

En este marco teórico, el mercado funciona como organizador de la “inversión” en capital humano, en condiciones de competencia perfecta (Cattani, 2008). Según las “señales” del mercado, los individuos deciden invertir en su capital humano después de un análisis de costos y beneficios. Los costos suelen centrarse en el presente, son medidos en términos de costos directos (costo de matrícula, materiales, etc) y costos de oportunidad (ingreso dejado de percibir, tiempo dedicado al estudio); mientras que los beneficios se proyectan (retorno esperado a la educación).

Dentro del análisis de costos y beneficios, se enmarcan ciertas interacciones clave dentro del análisis de las desigualdades educativas; sin embargo, éstas suelen ser analizadas en el ámbito de transacciones económicas. Por ejemplo, la relación entre individuo y escuela está mediada principalmente por el precio (costo) y, en menor medida, por las preferencias (las cuales, en este caso, se refieren a la calidad esperada). Del mismo modo, la Teoría del Capital Humano hace énfasis en procesos de toma de decisión a nivel individual, dejando de lado el rol de las instituciones (particularmente, la escuela). De modo que, dentro de este cuerpo teórico escasean las herramientas teóricas-explicativas para el análisis de las relaciones sociales e institucionales que nos planteamos abordar para caracterizar las desigualdades en el acceso y el logro educativo.

Teoría de la reproducción

El estudio de las desigualdades educativas como resultado de la interacción entre varios factores, tales como el origen social, el sexo, la etnia, entre otros—que son producto de construcciones sociales a partir de criterios diferenciadores como el color de la piel, el idioma, la profesión familiar, entre otros—se enmarca dentro del enfoque planteado por Pierre Bourdieu y Jean Passeron (1996).

Según estos autores el capital cultural—definido como las actitudes, conocimientos, prestigio y otros elementos culturales poseídos por parte de las familias y que son valorados por encima del capital cultural de otras familias y comunidades—es un elemento diferenciador que genera desigualdades, especialmente en las escuelas, por su valor simbólico y por la influencia que genera en la formulación de lo normativo (Carrasco, 2008). De este modo, en el sistema de enseñanza predominante el contenido pedagógico guardaría correspondencia con el capital cultural de la clase socioeconómica representada en las estructuras del poder político. En este sentido, la escuela no sería más que un instrumento para reproducir los valores y las aspiraciones de la clase dominante. Bajo este enfoque la escuela funciona como un aparato de reproducción ideológica, donde el logro educativo no depende del mérito ni de los deseos de superación de los individuos, sino que, en gran parte, condiciona el avance escolar y social a un proceso de asimilación de los valores de la clase social que domina el poder económico y político. Es decir que la escuela es considerada como un vehículo del sistema socioeconómico para replicar la estructura existente y asignar potencialidades según el capital cultural de cada individuo.

Desde un punto de vista de política pública, la propuesta teórica de Bourdieu implica pensar en alternativas desde fuera del “sistema”, pues se desprende que cualquiera acción implementada por las escuelas (ya sea a través de docentes, directivos e incluso padres de familia) es producto de la estructura de poder liderada por la clase social dominante; así que la política social debería ser, más bien, un movimiento político. La postura pesimista de este enfoque deja poco espacio para proponer cambios desde la escuela, lo cual, en nuestra opinión, se contrapone con el ánimo mismo de mejorar el estatus quo.

En efecto, dado que este trabajo pretende hacer un abordaje histórico de los arreglos institucionales del sistema de enseñanza de Panamá, es preciso un abordaje teórico que parta desde la escuela.

Circuitos escolares y eficacia escolar

Una forma de interpretar la Teoría del Capital Humano y el Enfoque de la Reproducción apuntaría a que las escuelas “atraerían” a distintos grupos de estudiantes según su capital cultural como es definido por Bourdieu y Passeron (1996). Mediante un proceso de auto-selección (self-selection), la escuela reproduciría la estructura social existente a través de la reproducción del capital simbólico y la reafirmación de roles sociales. De esta manera, las preferencias de los estudiantes son mediadas por un proceso de subjetivación. Este enfoque es desarrollado bajo el concepto de “Circuitos Escolares”, el cual según Molina (2012) implica caracterizar al sistema educativo “como un conjunto de instituciones y dispositivos no homogéneos ni integrados, sino profundamente fragmentados en función del origen social de quienes estudian, ofreciendo formación académica de diferente calidad y duración”.

Precisamente, en este contexto, se enmarca el Enfoque de la Eficacia Escolar donde la escuela tendría el papel de romper el ciclo de reproducción de las desigualdades. Es decir que, partiendo de un grupo de alumnos con niveles socioeconómicos relativamente homogéneos, según criterios de segregación territorial y otros factores, la escuela jugaría un rol especial para romper las expectativas impuestas a los alumnos con menor capital cultural asignado. Parafraseando a Blanco Bosco, la escuela “rompería la transformación de inequidad social en desigualdad educativa” (Blanco Bosco, 2009).

En efecto, los aportes del Enfoque de la Eficacia Escolar son un intento de incorporar la posibilidad de que la escuela juegue un papel en la reducción de las desigualdades en el ámbito educativo (Blanco Bosco, 2009). Los estudios que se enmarcan bajo este enfoque suelen dirigir su atención hacia las características de las escuelas que están asociados con resultados escolares favorables. Sin embargo, es difícil hallar regularidades empíricas que puedan ser extrapoladas hacia el campo teórico-conceptual, especialmente si consideramos que el sistema educativo está interconectado. La introducción de cambios que buscan intencionalmente corregir las desigualdades producidas por el sistema, pueden a su vez generar efectos inintencionados y, de este modo, las acciones orientadas a la disminución de las desigualdades podrían ahondar los criterios diferenciadores que son vehículo para la producción y reproducción de desigualdades (Bracho, 2002).

A pesar de lo anterior, el principal mérito del Enfoque de la Eficacia Escolar ha sido llevar a la esfera de las políticas públicas el reconocimiento de que las desigualdades sociales no son precisamente consecuencia de diferencias en el “capital humano”; sino más bien que, la formación de capital humano está condicionada a factores de la estructura social y su interacción con la escuela. De esta forma, el estudio de las desigualdades en el ámbito educativo es clave para caracterizar la reproducción de las desigualdades socioeconómicas.

Sobre la medición de las desigualdades

Los enfoques descritos párrafos arriba implican distintos abordajes metodológicos para la medición de las desigualdades. Dentro del ámbito de la educación, las desigualdades se pueden manifestar en distintas etapas del proceso. Desde la matrícula o participación escolar, la progresión hacia distintos niveles, el aprendizaje y el resultado o logro educativo alcanzado.

Los registros administrativos, las encuestas científicas especiales, y los censos de población y vivienda realizados por los institutos estadísticos nacionales; suelen ser las principales fuentes de información para medir las desigualdades. Para entender estas mediciones es necesario hacer abstracción de una realidad compleja, como la descrita en los enfoques planteados anteriormente, lo cual es una de las principales debilidades de los enfoques cuantitativos. Por otro lado, estos instrumentos de medición tienen las propiedades metodológicas que le aportan consistencia, además que la aplicación de estos instrumentos de medición a través de largos periodos de tiempo permiten realizar estudios históricos o de alcance temporal.

En ese sentido, la elección de un indicador o método sobre otro sucede no suele ocurrir en un contexto de neutralidad. Por ejemplo, la hipótesis de la curva de kuznets, adaptada al ámbito educativo, propone que a medida que aumenta la escolaridad promedio se espera que la desigualdad del logro educativo aumente debido a la incorporación de nuevas cohortes de estudiantes, que antes no tenían acceso, al sistema educativo. Luego, cuando el sistema

desarrolla condiciones para el aumento de la cobertura escolar de forma equitativa para toda la población, se espera que disminuya la dispersión del logro educativo.

La prueba empírica de esta hipótesis ha arrojado resultados mixtos que suelen depender de la forma como se mida la desigualdad. En particular, algunas investigaciones han medido la desigualdad educativa a través de la desviación estándar del número de años de estudios reportado a través de una encuesta o censo a las personas adultas (mayores de 25 años de edad). (Lorel, 2008).

Sin embargo, la desviación estándar no sería el indicador más robusto para medir desigualdades educativas. En primer instancia, desde el punto de vista de los datos, puesto que la educación formal es media a través del cumplimiento de niveles escolares a los cuales se les asigna un valor numérico según el tiempo teórico para completar cada nivel. En ese sentido, el logro educativo es una variable categórica la cual requiere del uso de un procedimiento estadístico distinto a la desviación estándar para analizar la dispersión de su distribución. En segunda instancia, la desviación estándar pasa por alto la naturaleza de los cambios en la distribución del logro educativo. Es decir que este indicador obvia si los cambios en la dispersión se deben a cambios en la concentración del logro educativo en una parte de la población, ya sea una cohorte joven que obtiene los frutos de la expansión del sistema o de subpoblaciones que tienen una participación más que proporcional en el acceso y progreso educativo.

Precisamente, la construcción teórica sobre la producción y reproducción de las desigualdades requiere que utilicemos un indicador que revele las implicancias distributivas de los cambios en la dispersión o concentración ya sea del ingreso, la educación, la salud, o la variable que sea de nuestro interés. Para este fin, la propia teoría económica ha propuesto el uso de funciones de bienestar, las cuales son construcciones matemáticas que traducen el cambio en una variable o característica individual (por ejemplo ingreso mensual) hacia su significado para el nivel agregado o social. (Deaton, 1997). Las funciones de bienestar siguen el principio de Pareto según el cual cualquier cambio que mejore la condición de los individuos sin desmejorar las condiciones iniciales de la población aumenta el bienestar agregado de la sociedad. Del mismo modo, el “bienestar” de la sociedad aumenta de manera más que proporcional cuando suceden cambios a favor de los individuos con menor participación en la distribución.

La función de bienestar cumpliría con nuestro propósito de relacionar los cambios en los años promedio de estudio con cambios en la dispersión del logro educativo y su significado para las desigualdades educativas. Ahora bien, es preciso definir una medida de dispersión distinta a la desviación estándar. El coeficiente de Gini es una medida de dispersión que cumple con las propiedades de una función de bienestar; se diferencia de la desviación estándar en que indica el grado de concentración de la variable de estudio y, además, capta los cambios a favor de la participación de los individuos menos favorecidos. Este indicador, y su representación gráfica, las curvas de Lorenz, ha sido utilizado ampliamente en la literatura que analiza las desigualdades de ingreso y de consumo.

Otra de las ventajas del coeficiente de Gini es que utilizando procedimientos algebraicos es posible analizar en qué grado las desigualdades intra e intergrupales contribuyen a las desigualdades en general. Las desigualdades intragrupalas se refiere a las diferencias entre miembros que conforman el mismo grupo o categoría (por ejemplo, todos los individuos

en zonas rurales); mientras que las desigualdades inter grupales analizan las diferencias entre las personas en zonas rurales con respecto a las personas en zonas urbanas. Este procedimiento, conocido análisis de descomposición, permite desagregar el coeficiente de Gini en componentes según la categoría o grupo que sujeto al análisis. (Bhattacharya y Mahalanobis, 1967).

La expansión del sistema de enseñanza pública de Panamá

En esta sección, siguiendo fines expositivos, consideramos el sistema de enseñanza pública en sus elementos más básicos y fundamentales. Con el propósito de examinar la evolución cuantitativa y cualitativa del sistema se analiza cada elemento de forma independiente aunque reconociendo sus interacciones. Estos elementos se refieren a la escuela, los docentes, los estudiantes, y la administración pública; en el contexto de los cambios constitucionales y legales que han ocurrido en el país desde 1904.

La instrucción pública hizo su primera aparición en el istmo en 1826, a través de un acto legislativo emanado desde el gobierno de la Gran Colombia, a la cual el istmo de Panamá se unió al lograr la independencia del Reino de España en 1821.

Posteriormente, durante el contexto del Estado Federal del istmo de Panamá, se consagró formalmente el principio de la educación en la legislación istmeña. Mediante los actos legislativos de 1854, 1867 y 1873 se organizó la instrucción nacional, definiendo a la enseñanza primaria como obligatoria y decretando a la instrucción pública como gratuita. Desde ese entonces, la instrucción era considerada fundamental para el progreso del istmo:

“[...] primordial en un pueblo republicano, y único camino para conducir a los ciudadanos, por el ejercicio de todos sus derechos y la satisfacción de todos sus deberes, al establecimiento de una verdadera democracia, la sola forma de gobierno en que los hombres son a la par ‘amantes de la libertad y sumisos a las leyes’ ” (Méndez Pereira, 1916).

En ese sentido, se ideaba al proceso educativo como el conducto oficial para la formación de valores democráticos y de identidad nacional.

Este esfuerzo en particular sólo duraría hasta 1885, cuando finalizó el Estado Federal y, en consecuencia, el istmo de Panamá perdió competencias sobre la organización pública, pues las decisiones volvían a centralizarse en Bogotá.

Los efectos se percibirían de inmediato:

“Las pocas y pobres escuelas primarias que a fuerza de sacrificios existían, decayeron; las rentas del ramo perdieron su benéfico aislamiento y la enseñanza oficial retrocedió de un modo alarmante. “Es preciso no olvidar -informaba en 1888 el Ministro de Instrucción Pública de Colombia- que las dificultades que contrarían la marcha regular de la instrucción pública son muchas, a saber: 1) escasez manifiesta de buenos pedagogos; 2) malísima dotación de sueldos; 3) grandísima escasez de útiles de enseñanza” (Méndez Pereira, 1916).

Presupuesto

Al inicio la etapa republicana, el gasto público por estudiante se ubicaba al mismo nivel que el de Uruguay y Argentina, dos naciones que por 1914 eran consideradas ejemplos a

seguir en materia de educación y cultura (Cantón, 1955: 68). Sin embargo, poco después se recortó el presupuesto debido al impacto sobre la actividad económica de la culminación de la construcción del Canal de Panamá y del inicio de la Primera Guerra Mundial. En consecuencia, algunas escuelas permanecieron cerradas entre 3 y 4 años (Cantón, 1955: 71). Como medida ante el recorte presupuestario, además de la suspensión de labores en algunas escuelas, se implementó la “doble matrícula” o doble jornada, con el objetivo de lograr ahorros en los gastos de personal; así, un único docente atendía a un grupo de estudiantes en la mañana y otro en la tarde (Cantón, 1955: 77).

En efecto, la estabilidad financiera del sistema de enseñanza pública es un criterio definitorio de su calidad. Poco después de la crisis financiera en la educación, en 1918, se recomendó crear una fuente de financiamiento estable para costear la instrucción pública. Sería en 1971, cuando se crearía una renta especial para la enseñanza pública, el “Fondo de Seguro Educativo” el cual financiaría la operación (gastos de las escuelas de educación pre media y media, formación profesional, educación sindical, entre otros) y el crecimiento del sistema (becas para educación media y préstamos para estudios a nivel universitario). El seguro educativo consiste en un impuesto sobre sueldos y salarios de cerca del 3% de la renta gravable anual, el cual es recaudado por el Gobierno Central y asignado al Ministerio de Educación.

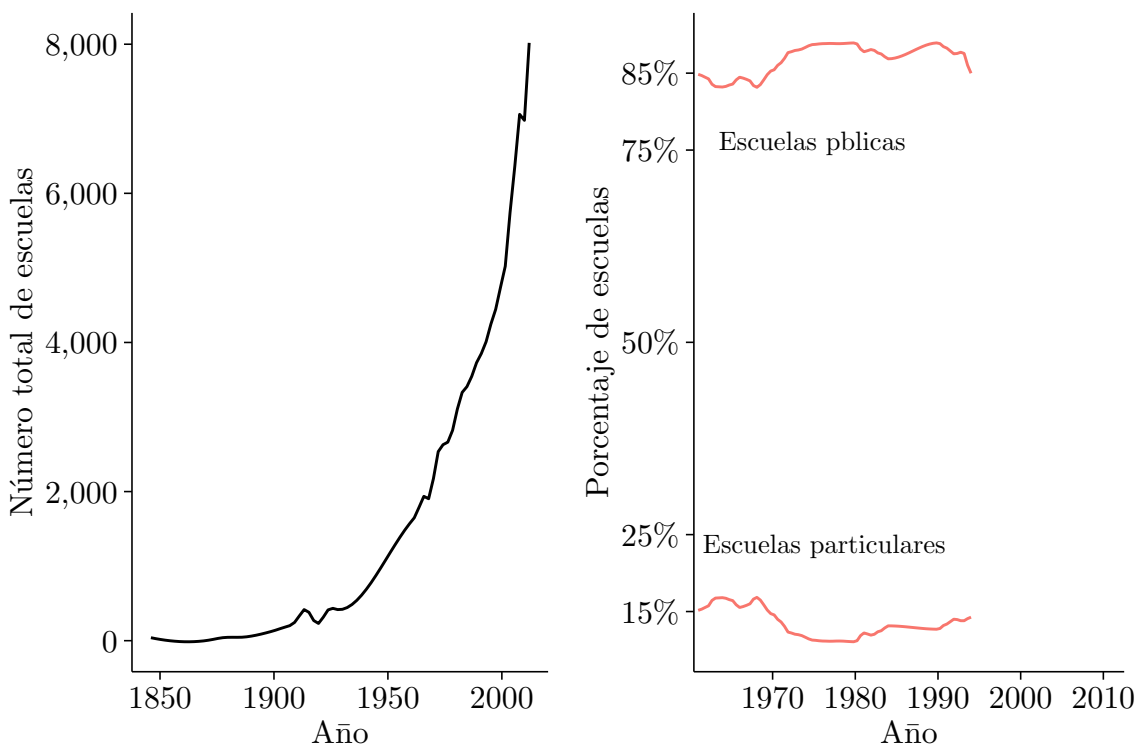
De igual forma, la Ley Orgánica de la Educación (Ley 47 de 1946 y sus modificaciones), prevé que el presupuesto anual asignado al Ministerio de Educación no debe ser menor al del año anterior, y que los Municipios deben destinar al menos 20% de sus rentas anuales para la educación primaria pública. La misma Ley, también dicta que “el gasto público en el sector educativo no será inferior al seis por ciento (6%) del producto interno bruto del año anterior” (Ley 34 de 1995, artículo 2015).

A pesar de la acción legislativa para establecer un mínimo de gasto público en educación como porcentaje del PIB, la tendencia histórica marca que esta meta no ha sido alcanzada. De hecho, a pesar de que el PIB y el gasto en educación crecen conjuntamente, la actividad económica ha crecido más velozmente; por lo que el gasto en educación como porcentaje del PIB ha seguido una tendencia decreciente entre 1970 y 2010 según los datos recogidos por la UNESCO. (Ver [gráfico 1](#) en los anexos).

Escuelas

Los administradores de la primera etapa del sistema de educación de Panamá, también tuvieron la tarea de crear la infraestructura necesaria para la implementación de los principios de obligatoriedad y gratuidad de la instrucción pública. El número de escuelas aumentó rápidamente: hacia 1899 había alrededor de 126 establecimientos escolares disponibles; en 1906 el número de establecimientos aumentó a 187. Entre 1960 y 2012, el número de total de escuelas creció exponencialmente hasta llegar a más de 7 mil establecimientos de educación.

Gráfico 1 Crecimiento y distribución del total de escuelas según tipo en Panamá. 1850 - 2012



Fuente: Elaboración propia con base a datos de INEC.

Durante el inicio de la etapa republicana, la Ley 11 de 1904 sobre educación creó una clasificación administrativa según la ubicación de los poblados escolares. Mientras que la legislación ordenó el establecimiento de un centro escolar en la capital de cada distrito; en las zonas rurales habría centros escolares donde la población escolar fuera de al menos 30 niños y 30 niñas. En casos excepcionales, en zonas rurales habría escuelas “alternadas” donde la asistencia de niños y niñas se alternaría en los turnos diurno y vespertino. Del mismo modo, en las zonas rurales las escuelas solían tener pocas aulas, entre 30 y 50 estudiantes por docente, y la mayor parte estaban en propiedad privada alquilada por el Gobierno.

A pesar de que la división entre escuelas rurales y urbanas se realizó siguiendo fines administrativos, este criterio tuvo un impacto significativo sobre la disponibilidad y el diseño curricular de las escuelas en zonas urbanas y rurales. Por falta de recursos, sólo las escuelas “superiores”, ubicadas en la capital de la República y en zonas urbanas, ofrecían los seis grados de instrucción primaria. Las escuelas en las áreas rurales, en el mejor de los casos, llegaban hasta los primeros tres grados. En efecto, la calidad de los aprendizajes de los estudiantes en la zona rural y urbana era muy diferente:

“[...] de la escuela rural se dijo que su única preocupación había sido enseñar a leer, escribir y contar al campesino, y que nada había hecho para mejorar las condiciones sociales y económicas de las zonas rurales en general” (Cantón, 1955: 93).

En 1924, se reconoció que la división administrativa de las escuelas según su localización introdujo desigualdades en la educación. En ese contexto, se introdujo el concepto de la “nueva escuela” que prepararía a los estudiantes, sin distinguir su localización, para la inserción en el mercado laboral “sin descuidar la elevación de la cultura y del espíritu”. En la “nueva escuela”, en las zonas rurales, se enseñaría trabajo de agricultura y cría de animales domésticos; mientras que en las escuelas urbanas se enseñaría carpintería, albañilería, zapatería, entre otros trabajos manuales (Cantón, 1955: 90).

Sin embargo, este enfoque tiene dos desventajas. La primera es el “vaciamiento de contenido”, en el que de forma “oculta” se pierden contenidos fundamentales. En principio, el currículo básico se mantiene igual, pero de forma discrecional los responsables de la pedagogía “actualizan hacia abajo” el contenido básico según sus expectativas sobre los estudiantes. La segunda estriba en que la introducción de currículos diferenciados sucede dentro de un sistema educativo que está interconectado. Diferencias curriculares en un subsistema pueden generar efectos intencionados o inintencionados en otra parte del sistema. De este modo, la focalización del contenido curricular según la zona escolar, podría ahondar los criterios diferenciadores productores de desigualdades. En el peor de los casos esta situación deviene en credenciales diferenciadas, ya sea de forma explícita o implícita, las cuales colocan en una posición de desventaja a quienes obtienen una formación originada del subsistema socialmente considerado como de menor valor (Bracho, 2002).

Por otro lado, considerando que “el 73% de las escuelas públicas son multigrado y atienden al 29% de la población escolar mayormente en las zonas rurales. En la mayor parte de los casos sus infraestructuras presentan condiciones de vulnerabilidad que afectan el ambiente escolar”, las diferencias no sólo se extenderían hacia el currículo sino también en la calidad de la infraestructura escolar (Castillo, 2013).

Personal docente

Desde la época de la Colonia hasta durante la unión con Colombia, los hijos de familias con status socioeconómico alto estudiaban en los colegios particulares o en el extranjero (en Bogotá, Perú, y más adelante en Europa) (Cantón, 1955: 4; Méndez Pereira, 1916). Precisamente, luego, debido a la escasez de especialistas en pedagogía, serían aquéllas las personas protagonistas del inicio del sistema de enseñanza junto con algunos especialistas extranjeros quienes llegaron a ocupar cargos importantes dentro de la estructura del sistema. Paralelamente, el gobierno inició un programa de becas internacionales; así como la construcción de escuelas de formación pedagógica para capacitar al personal docente que el sistema necesitaba con urgencia.

En este contexto, una de las prioridades era diseñar un conjunto de incentivos salariales y no salariales para que el personal docente adquiriera credenciales y se perfeccionara, y para que nuevos estudiantes se formaran en pedagogía. En la primera etapa del sistema de educación, la compensación económica era considerada competitiva y se actualizaba con frecuencia bajo recomendación de los inspectores escolares. Desafortunadamente, la mayor parte del personal docente no contaba con estabilidad laboral, pues tenía contratos anuales prorrogables según su desempeño. Sin embargo, esta coyuntura también fue aprovechada por los políticos para usar los nombramientos como una forma de clientelismo (Méndez Pereira, 1916).

En la actualidad la formación inicial y el perfeccionamiento docente siguen siendo una tarea prioritaria. La oferta académica de formación inicial está distribuida entre el Ministerio de Educación de Panamá (MEDUCA), la Universidad de Panamá, y algunas universidades particulares. Empero, sólo existe una escuela de formación pedagógica a nivel de bachillerato: la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena.

El número de docentes ha aumentado considerablemente desde los inicios del sistema de educación panameño. Según la memoria institucional del MEDUCA, en el año 2010, cerca de 18 mil docentes participaron en el concurso de vacantes de los cuales menos de 4 mil fueron seleccionados. Según el informe sobre políticas docentes preparado por Noemí Castillo: “Esta cifra parece indicar que existe una sobreoferta de docentes para las vacantes presentadas. Las universidades gradúan más de mil licenciados en educación cada año, y el IPS-JDA [Instituto Pedagógico Superior-Juan Demóstenes Arosemena], más de 500 por año, lo que trae como consecuencia dificultades para conseguir un puesto de trabajo docente” (Castillo, 2013).

En este contexto, llama la atención que a pesar del aumento de la cantidad de docentes con formación y de la cantidad de nuevos docentes que ingresan cada año al sistema, la proporción de aquéllos calificados (que cuentan con escolaridad igual o superior a la requerida para el nivel que dictan) es menor que la esperada. En el mismo año 2010, a nivel de primaria, al menos el 88% de los docentes estaban calificados. En los niveles de pre-media y media, la distribución geográfica es más desigual. La media nacional se ubica en el 88% de los docentes de pre-media y media; sin embargo, en las comarcas indígenas a lo sumo el 70% de los docentes están calificados (Fudespa, 2012).

La situación es más preocupante si desagregamos los datos por nivel de pobreza de los centros escolares. El informe de progreso educativo 2002 del Cospae reporta que:

“[...]si comparamos los docentes por el quintil económico de la escuela en la que enseñan, en las escuelas más pobres el 64 por ciento de los docentes quiere ser transferido, en comparación con el 16 por ciento en las escuelas más ricas. Los docentes de las escuelas más pobres (probablemente rurales) no tienen un segundo trabajo, mientras que el 15 por ciento de los docentes en las escuelas más ricas lo tienen”.

Esta situación ilustra que en los colegios ubicados en zonas con menos recursos económicos (que suelen estar en zonas rurales o en comunidades indígenas), los docentes suelen estar menos preparados y con menos motivación para enseñar.

En este apartado, también queremos resaltar la tendencia de la distribución de los docentes según tipo de colegio y nivel de enseñanza en Panamá. Mientras que en el sector público, los docentes están concentrados en el nivel primario, con una tendencia decreciente, en el sector particular la mayor parte de los docentes se encuentran en la pre media y en la media, con una tendencia estable. En efecto, como podríamos esperar, la mayor parte de los establecimientos educativos públicos son de nivel primario; y los particulares de pre media y media. Al mismo tiempo, la cantidad de docentes por estudiantes ha seguido una tendencia decreciente (alrededor de 20 estudiantes por docente); sin embargo la razón es menor para escuelas particulares (14) que para escuelas oficiales (20). (Ver [gráfico 2](#) en los Anexos).

Gobernanza

Si bien el sistema de educación de Panamá inició con ideas pedagógicas adaptadas de otros países, los primeros administradores fueron hábiles en hallar retroalimentación de docentes y directores para la mejora del sistema.

En ese sentido, resalta la labor de inspectores e inspectoras, quienes visitaban los centros escolares con el propósito de rendir informes detallados sobre el desempeño de docentes y directores para la Secretaría de Instrucción Pública y Justicia. La Asamblea Pedagógica de 1913 es otro ejemplo de mecanismos de retroalimentación del sistema, pues proporcionó un espacio para acercar las ideas y propuestas de los docentes, directores y supervisores a los tomadores de decisiones.

A pesar de esto, en sus inicios, el sistema era cerrado y con poca frecuencia integraba a la comunidad, a empresarios, o a otros profesionales que no formaran parte del ámbito pedagógico. Aunque es entendible, dada la circunstancia de novedad de la instrucción pública, esta es una de las debilidades de la primera etapa del sistema que se manifestó en las reacciones de la población hacia la instrucción pública y en las dificultades de implementar un currículo adaptado a las necesidades de las zonas rurales. Sin duda lo anterior era una manifestación de la centralización que caracteriza históricamente al sistema de educación de Panamá.

El periodo entre 1920 y 1946 significó un cambio cualitativo en la gestión del sistema. El espíritu de la labor de inspección cambiaría alrededor del año 1924 con la llegada de un nuevo secretario de Instrucción Pública. La idea de la nueva administración era “inspirar” a los maestros en lugar de “encontrar fallas o debilidades”; por lo que se reemplazó el concepto de inspección por el de supervisión (Cantón, 1955). La Asamblea Pedagógica de 1913 no se repetiría, pero mediante la Ley Orgánica de Educación de 1947, se crearía el Consejo Nacional de Educación, formado por representantes del Ministerio de Educación, docentes y tres ciudadanos elegidos por el propio Ministerio. En esta misma Ley también se formalizarían las Juntas Municipales de Educación—compuestas por el Club de Padres de Familia y maestros del Distrito—las cuales velaban por que el aporte municipal se asignara según lo requerido en la Ley. Cada periodo educativo, los inspectores se reunirían con la Junta Municipal, además de los directores, y les propondría un plan de mejoras que luego sería elevado al Ministerio de Educación.

Este cambio legislativo significó un inicio tibio a la descentralización del sistema, pues la misma Ley disponía que:

“El Ministerio de Educación tendrá a su cargo todo lo relacionado con la educación y la cultura nacionales” (Ley Orgánica de Educación de 1947).

En 1975, hubo un intento de reforma educativa, la cual terminó siendo derogada en 1979. En los siguientes años trascurriría un “largo y profundo proceso de evaluación de la realidad educativa nacional; la cual terminó con la modificación de la Ley Orgánica de educación mediante el la Ley 34 de 1995 (OEI, 2002)

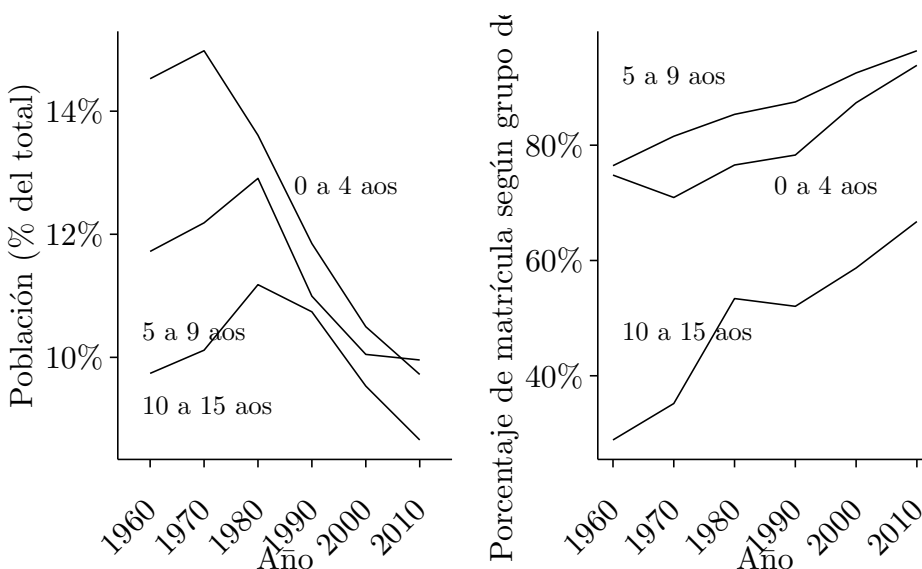
Esta Ley introduce el concepto de descentralización en la administración del sistema de enseñanza. Se dispone el traspaso de las competencias de supervisión, coordinación, e implementación a las instancias educativas del nivel regional; mientras que el Ministerio de Educación, en el nivel central, se encargaría de dirigir las políticas y estrategias educativas.

En efecto, la realidad de nuestros tiempos impone una dinámica diferente al proceso de toma de decisiones y de administración del sistema. En el año 2004, se estableció el Consejo Nacional de Educación (CONACED), un “organismo consultivo [...] cuyo propósito fundamental es analizar, orientar, proponer y conocer sobre los avances de las políticas de Estado, dirigidas a mejorar la calidad en todos los niveles del sistema educativo”. Este consejo responde a la Presidencia de la República y está integrado por once representantes del “mundo académico, docente, científico, tecnológico y empresarial”.

¿El sistema creció demasiado rápido?

El sistema de enseñanza pública de Panamá se expandió rápidamente. Durante la primera etapa del sistema, el rápido crecimiento del sistema fue objeto de cuestionamientos dada la paupérrima preparación de gran parte de los docentes. En ese sentido, según el Dr. Alfredo Cantón, el Secretario de Instrucción Pública de la época mencionó que “es preferible tener muchas escuelas con no muy buenos maestros que tener pocas escuelas solamente, con muy buenos maestros” (Cantón, 1955).

Gráfico 2 Tendencia poblacional y de la participación escolar según grupo de edad en Panamá. 1960 - 2010



Fuente: Elaboración propia con base a IPUMS (2015) e INEC (1960 – 2010)

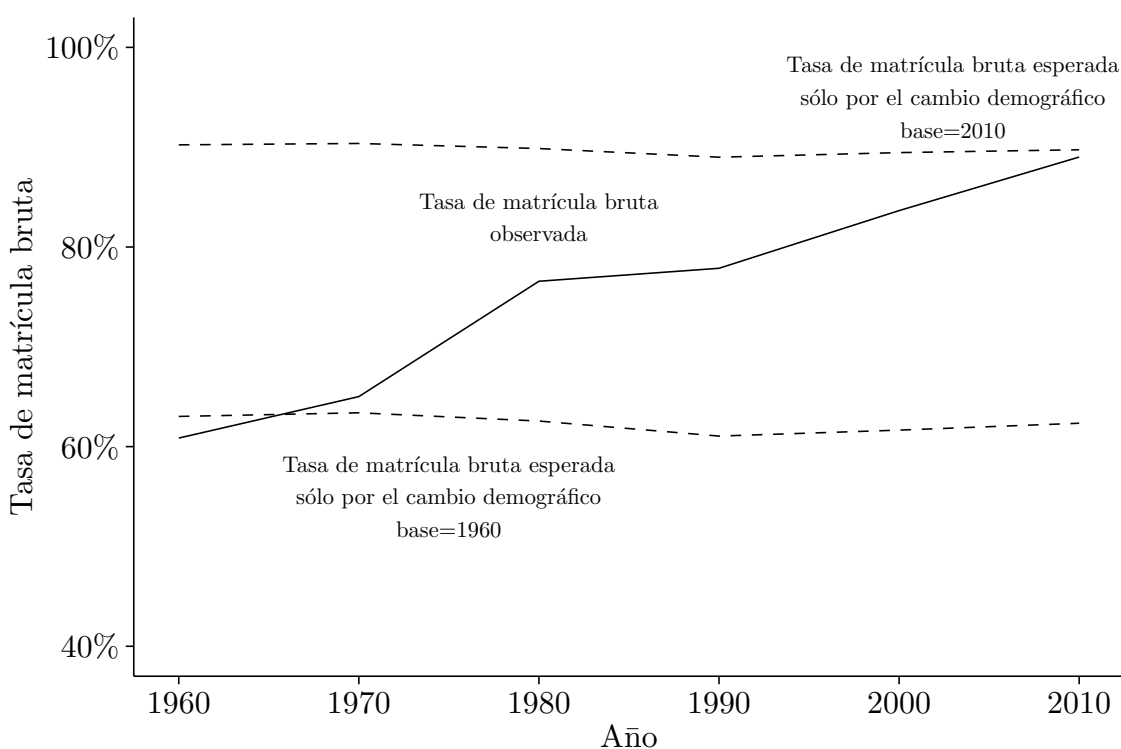
Sin embargo, esta expansión ocurrió en un contexto de envejecimiento de la población. Mientras que en 1960, 6 de cada 10 personas estaba en edad escolar, en el año 2010 el 3 de cada 10 estaba en ese grupo de la población.

En el mismo periodo, la participación en el sistema de la población en edad de primaria aumentó de 60% a 97%. Entonces, nos preguntamos si el aumento de la tasa de cobertura se explica principalmente por cambios en la composición por edades de la población o por otros factores asociados a la implementación de las políticas públicas.

Para responder la pregunta anterior, hemos calculado la tasa de participación escolar para la población en edad escolar (entre 6 y 18 años) para cada uno de los censos de población y vivienda realizados en Panamá. Seguido calculamos la tasa de matrícula bruta esperada para cada año manteniendo constante la tasa de matrícula bruta observada en 1960. Con este ejercicio, podemos acercarnos a la respuesta de la pregunta ¿en el contexto del cambio demográfico, qué hubiese pasado si se hubiesen mantenido constantes las condiciones de matrícula observadas en 1960?

En el gráfico observamos que, si se hubiese mantenido la tasa observada en 1960, el cambio demográfico apenas hubiese aportado cerca de un punto porcentual al aumento de la tasa de matrícula bruta—por esta razón las curvas punteadas que muestran la tasa de matrícula esperada tienen una pendiente cercana a cero. En el caso contrario, si en 1960 hubiesen estado presentes las condiciones existentes en el año 2010 la participación escolar para la población entre 6 y 18 años hubiese sido cerca de 50% mayor a lo observado. De este modo el aumento de la tasa de matrícula es atribuible a las acciones de políticas públicas.

Gráfico 3 Tasa de matrícula bruta esperada y estimada (población en edad escolar) en Panamá. 1960 – 2010



Fuente: Elaboración propia con base a IPUMS (2015) e INEC (1960 – 2010)

En ese sentido, vale destacar que el sector público lideró la expansión del sistema de educativo. En la actualidad, alrededor del 85% de las escuelas son administradas por el sector público, al igual que la proporción de docentes y alumnos matriculado.

En la siguiente sección analizaremos con mayor detalle la tasa de participación en el sistema de enseñanza de Panamá, a través de varias categorías importantes.

Análisis de las desigualdades en la participación en el sistema escolar

Esta sección está basada principalmente en el análisis de una base de datos conformada por los microdatos censales preparados por el Instituto de Estadísticas y Censos de Panamá y armonizados y difundidos por el proyecto IPUMS de la Universidad de Minnesota. Los microdatos permiten hacer análisis a nivel de individuos, con cobertura nacional y con un nivel representatividad que le aportan un poder estadístico a los cálculos que realizamos en esta sección. El siguiente cuadro presenta un resumen de algunas de las principales variables contenidas en la base de datos.

| Año | Observaciones | Población, urbana (% del total) | Población, mujeres (% del total) | Edad promedio |
|------------|----------------------|--|---|----------------------|
| 1960 | 53.553 | 42% | 49% | 22,7 |
| 1970 | 150.473 | 47% | 49% | 22,6 |
| 1980 | 195.577 | 51% | 49% | 24,2 |
| 1990 | 232.737 | - | 49% | 25,9 |
| 2000 | 284.081 | 62% | 50% | 27,7 |
| 2010 | 341.118 | 65% | 50% | 29,9 |

Fuente: Elaboración propia con base a IPUMS (2015) e INEC (1960 – 2010)

La educación en Panamá se definió como un derecho en la constitución de 1873, promulgada durante el Estado Federal, y luego este principio fue reafirmado en la constitución de 1904 de la era republicana. Sin embargo, aunque la ley declaraba que la educación debía ofrecerse sin “restricción de color, sexo, o religión”, la implementación del derecho a la educación fue desigual.

Por ejemplo, en la primera etapa del sistema existía el principio de “separación de sexos”, el cual impactaba tanto al contenido pedagógico como a los establecimientos educativos disponibles para la población en edad escolar según su género. En ese sentido, el currículo de niñas incluía materias como economía doméstica y costura; en lugar de instrucción cívica y agricultura, las cuales eran reservadas para los niños (Cantón, 1955). Más aún, la educación para niñas estaba enfocada a la “misión social de la mujer como madre y esposa [...] capaz de los más grandes sacrificios”, lo cual evidencia un importante sesgo de género en la implementación de las políticas. La coeducación se oficializaría en 1919, sin embargo, las diferencias curriculares entre niños y niñas persistirían incrustadas en el sistema. (Cantón, 1955: 77)

Como se discutió anteriormente, la implementación de la clasificación administrativa de zonas rurales y urbanas también se llevó a cabo siguiendo criterios que crearon condiciones para la producción de desigualdades, tanto en la asignación de recursos como a través del contenido curricular. También había diferenciación para la población afro panameña (de origen antillano y africano). De igual forma, hasta el año 1995 no se había abordado el derecho de las comunidades indígenas de preservar y desarrollar su identidad y patrimonio

cultural, y apenas en 2010, se introdujo una reglamentación para la educación intercultural y bilingüe.

Más allá, había una fuerte sugerencia de hacer cambios pedagógicos en función de clases sociales:

“La cultura que se dé al niño ha de ser adecuada a la futura posición social que ocupe o pueda ocupar; por esta razón la enseñanza debe ser distinta, siempre que sean diferentes las clases sociales en que más tarde ha de vivir el alumno”.
(Cantón, 1955)

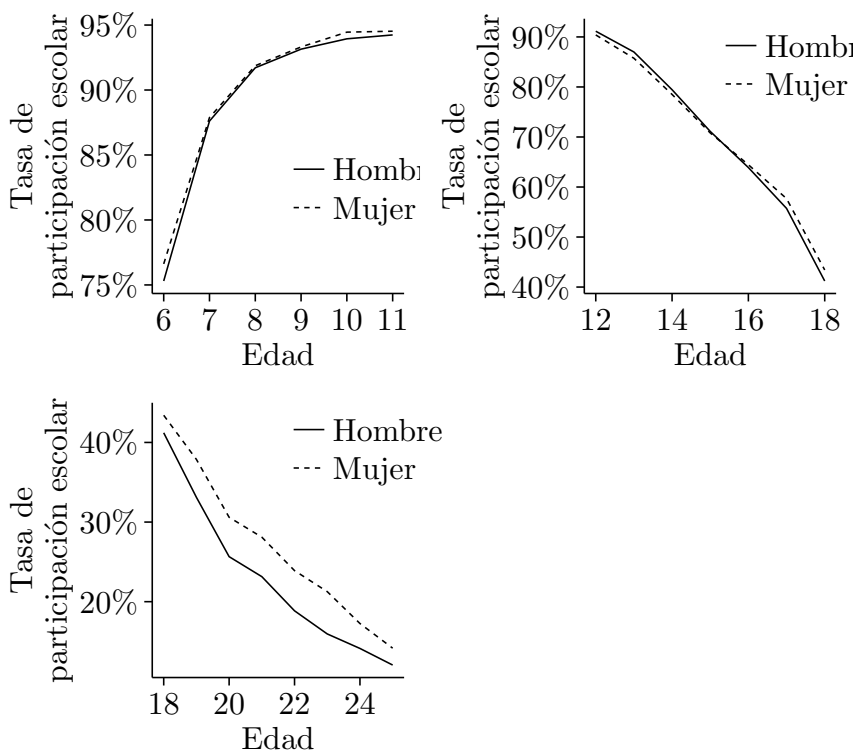
Este planteamiento se puede interpretar desde los enfoques de la reproducción que discutimos en el marco teórico. Desde este enfoque, el propósito de focalizar el contenido curricular según la apreciación de la “futura posición social” de la persona obedece al uso de la educación como un instrumento para la reproducción de la estructura económica y política del país. Apenas en 1995, la política nacional educativa definió explícitamente el reconocimiento de la educación como un derecho sin distinción de la posición económica de los y las estudiantes (Ley 34 de 1995).

Los párrafos anteriores nos proporcionan los antecedentes históricos para entender la tendencia de la tasa de participación escolar a lo largo de distintas categorías de análisis las cuáles desarrollaremos a continuación.

Primero, debemos señalar que la expansión de la tasa de participación escolar que discutimos en la sección anterior impactó de forma similar a todos los grupos de edad a través del tiempo. (Ver [gráfico 3](#) en los Anexos).

A pesar de esto, un rápido examen al siguiente gráfico revela que; mientras que la tasa de participación es mayor y creciente entre la población en edad de iniciar estudios primarios, la participación escolar disminuye, tanto para hombres y mujeres, en el nivel medio de instrucción. Esta tendencia decreciente continúa hacia el nivel superior, donde es notable la mayor participación de las mujeres en comparación con los hombres.

Gráfico 4 Tasa de participación escolar según género y edad teórica de matrícula por nivel educativo en la Rep. de Panamá



Fuente: Elaboración propia con base a IPUMS (2015) e INEC (1960 – 2010)

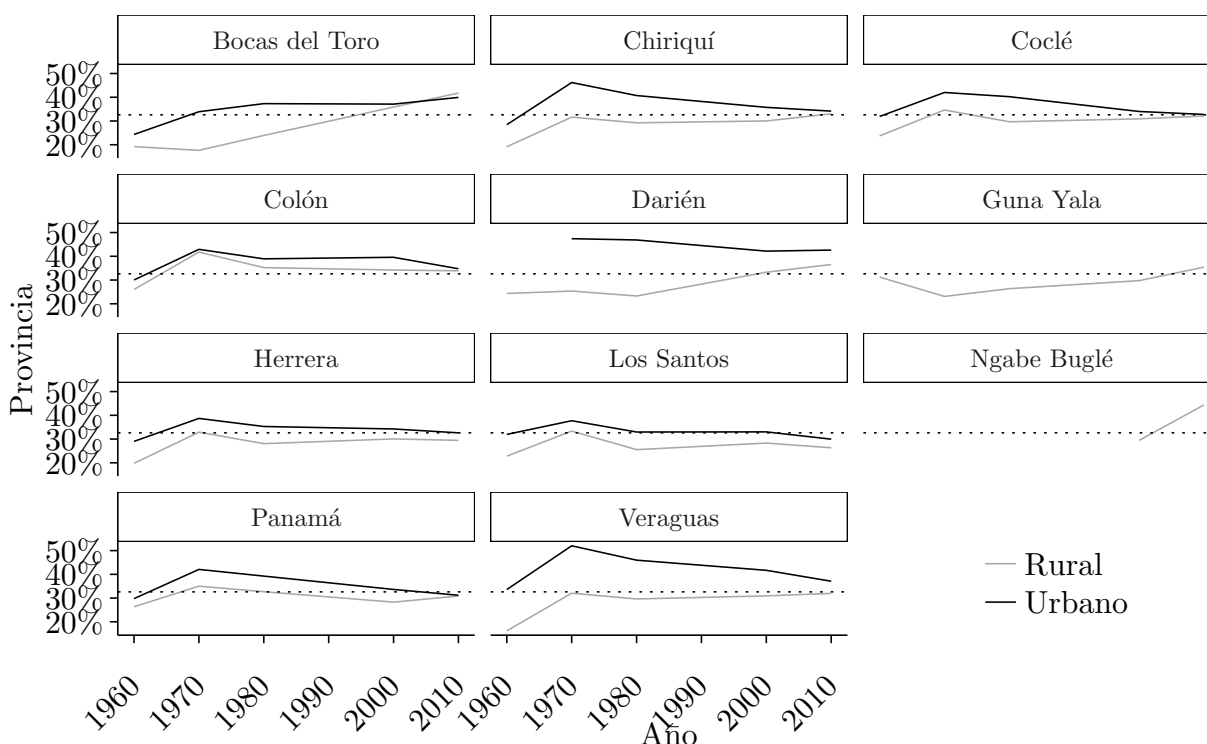
La tendencia de la tasa de participación escolar se puede seguir desmenuzando. Si consideramos la ubicación de las personas, para la población en edad escolar (entre 6 y 18 años), la participación escolar es mayor en las zonas urbanas que en las rurales, aunque la brecha se ha ido disminuyendo. Esta diferencia probablemente se debe a la interacción de varios efectos que describimos anteriormente, como las diferencias en la implementación del sistema en estas zonas, las diferencias en la disponibilidad de centros escolares en cantidad y calidad, y diferentes dinámicas socioeconómicas.

El desarrollo de la actividad económica en Panamá ha seguido históricamente una distribución marcada geográficamente. Las provincias de Panamá y Colón, que conforman la principal área metropolitana del país, concentran cerca del 90% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. En estas provincias las principales actividades económicas son las actividades inmobiliarias, el transporte y almacenamiento, y el comercio al por mayor y al por menor. Estas actividades realizan el mayor aporte al tamaño y al crecimiento del PIB. Por otro lado, en la provincia de Darién, que tiene el aporte más modesto al PIB (0.5%), las principales actividades son la agricultura y ganadería, la pesca y el transporte que suman casi la mitad de la producción anual de dicha provincia. Precisamente las actividades agropecuarias y de pesca han disminuido drásticamente su participación en el PIB nacional, ahora representan apenas del 10% de la producción nacional.

Adicionalmente, las provincias con menor participación en la economía nacional, también

suelen tener una mayor proporción de poblados rurales. El gráfico más abajo nos permite ver la interacción de las categorías que presentamos anteriormente. Se observan mayores tasas de matrícula bruta para la población en edad escolar (6 a 18 años) en las zonas urbanas de todas las provincias. La comparación con respecto al promedio nacional permite observar que en algunas provincias la matrícula bruta es sistemáticamente mayor que en otras, pues tanto la tasa urbana como rural superan, aunque sea ligeramente, el promedio nacional. Este es el caso para las provincias de Panamá y Veraguas.

Grafico 5 Tasa de matrícula escolar bruta por provincia según zona urbana y rural en la Rep. de Panamá



Fuente: Elaboración propia con base a IPUMS (2015) e INEC (1960 – 2010)

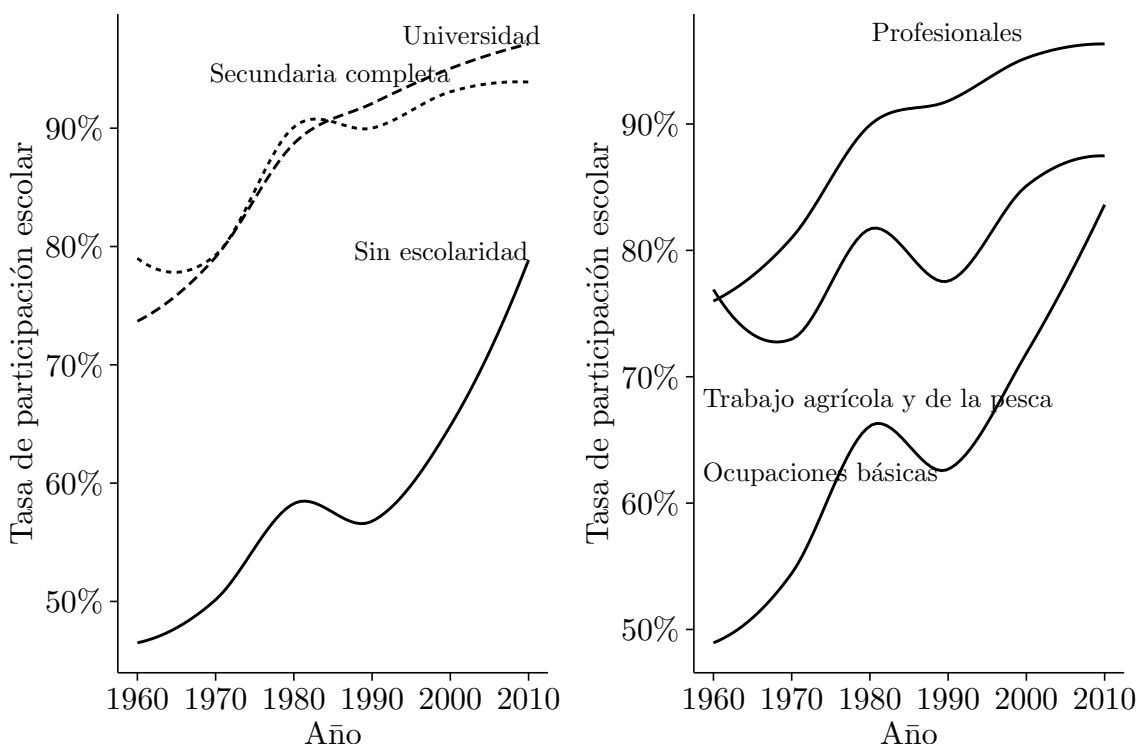
Ahora movemos la discusión sobre las tasas de participación desde las categorías a nivel agregado, para considerar las condiciones que operan a nivel de los hogares. Nos interesa inspeccionar las condiciones socio económicas que influyen en la tasa de participación a nivel intergeneracional. Mediante el procesamiento de los microdatos censales, pudimos generar indicadores para personas en edad escolar según las características del jefe o la jefa del hogar.

En primera instancia, es notable que el nivel educativo obtenido por jefes y jefas del hogar es un fuerte predictor de la participación escolar de los jóvenes en edad escolar dentro del hogar. El nivel de instrucción, el tipo de ocupación y su posición en la distribución de los ingresos; dan una aproximación tanto al capital cultural como al capital económico que poseen los jefes y jefas de hogar. De esta forma, le podemos dar lectura a los resultados del gráfico desde el enfoque de la reproducción y del enfoque del capital humano. Desde el primer

enfoque, los procesos de subjetivación median para que los jefes y jefas del hogar valoren si los jóvenes deberían ingresar al sistema educativo o no. Desde el enfoque del capital humano, la interpretación sería que, bajo las mismas condiciones, el mediador principal es la decisión racional que tomarían los hogares con base en la evaluación de los costos y los retornos esperados a la educación.

Por supuesto, desde el análisis de fuentes secundarias es imposible observar el proceso de toma de decisión. Sin embargo, el análisis cuantitativo nos permitiría resumir la información contenida en las variables que hemos analizado hasta ahora. Adicionalmente, el uso de estas herramientas nos permitiría analizar las interacciones de las variables que analizamos de forma individual, con el propósito de aproximar la contribución de cada uno de los factores determinantes de la participación escolar en Panamá. En ese sentido, la ubicación política-administrativa de los estudiantes resultaría de interés debido a la expansión de la cobertura del sistema nacional de educación; en el contexto de la concentración, en la capital del país y en la sede principal del Ministerio de Educación, de las tareas de planeación, diseño, y toma de decisiones de las acciones educativas con repercusiones específicas en los ámbitos heterogéneos de las provincias. Esta unidad de análisis también es relevante desde el punto de vista de que los hogares que están agrupados a nivel de provincia comparten una situación común, desde lo económico, disponibilidad y calidad de escuelas, aspectos culturales, entre otros. Este análisis se encuentra fuera del alcance del presente estudio, pero sus resultados resultarían clave para confirmación de los resultados obtenidos en esta investigación.

Gráfico 6 Tasa de matrícula para población en edad escolar según características del jefe o jefa del hogar en la Rep. de Panamá. 1960 - 2010



Fuente: Elaboración propia con base a IPUMS (2015) e INEC (1960 – 2010)

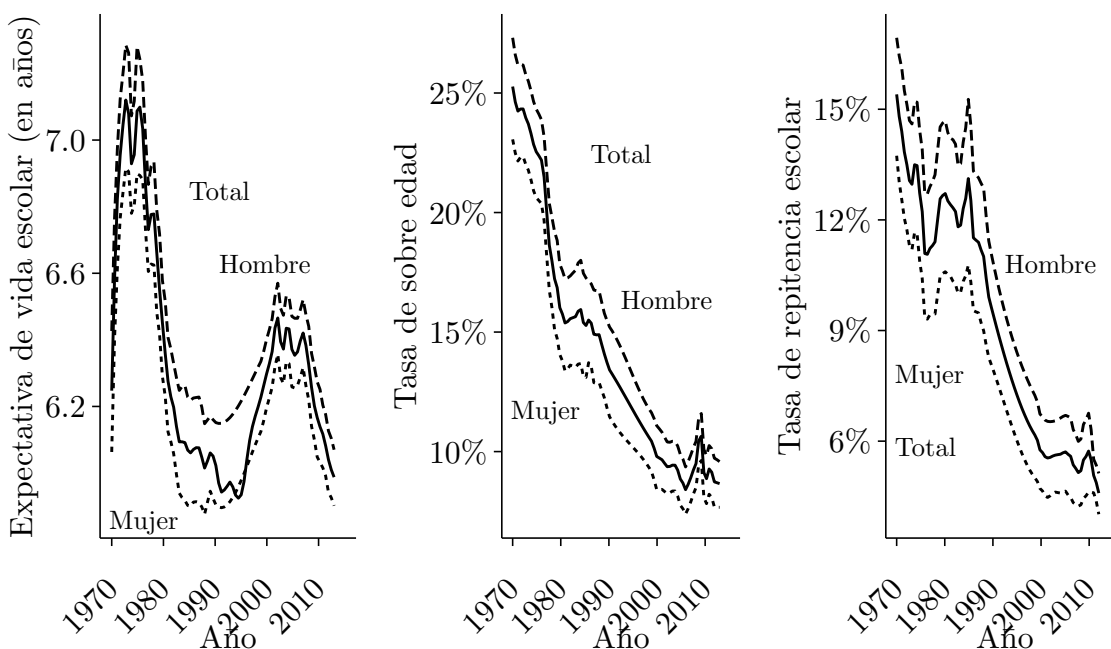
Análisis de las desigualdades de resultados educativos

Debido al aumento década a década de la tasa de participación escolar, es predecible una tendencia creciente de la escolaridad promedio alcanzada por la población panameña. El indicador de “expectativa de vida escolar”, precisamente, estima el promedio de años de estudios que se esperaría si se mantuviera la tasa de participación escolar observada en un año en particular.

Para el caso de la educación primaria, entre 1970 y 2010, este indicador está por encima de los 6 años de duración teórica de este nivel escolar. Esto se debería al efecto de la repitencia escolar y de la matrícula de estudiantes con sobre edad, como sugiere el gráfico más abajo.

El gráfico confirma que, efectivamente, la cobertura del nivel primaria es alta y agrupa a casi el total de la población en edad teórica de asistir a dicho nivel; sin embargo, tanto la tasa de estudiantes con sobre edad como la tasa de repitencia escolar son relativamente altas. Ambos indicadores han tenido una tasa decreciente desde los años setenta, lo que explicaría el “encogimiento”, alrededor del año 2010, de la expectativa de vida escolar hacia la duración teórica del nivel educativo primario.

Gráfico 7 Contextualización de la expectativa de vida escolar en educación primaria en Panamá. 1970 – 2010

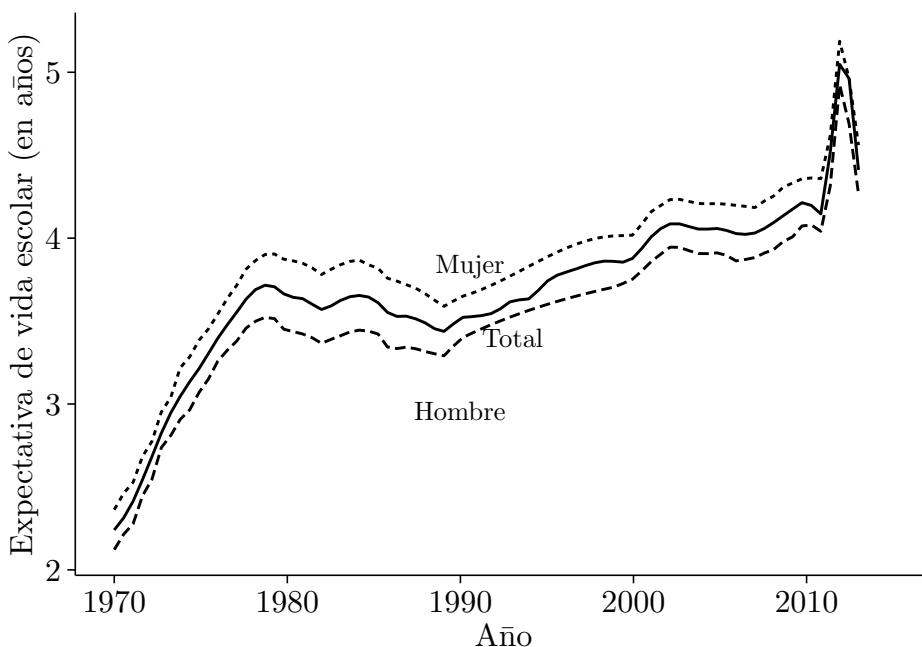


Fuente: Elaboración propia con base a datos de UNESCO (2015).

Caso contrario ocurre con el indicador de expectativa de vida escolar de los estudiantes matriculados en secundaria; pues, en este caso, el indicador ha ido en ascenso luego de un

gran impulso en la década de los setenta, lo que refleja que ha habido una tasa de matrícula creciente en la educación secundaria.

Gráfico 8 Expectativa de vida escolar en educación secundaria en Panamá. 1970 – 2010



Fuente: Elaboración propia con base a datos de UNESCO (2015).

A pesar de esto, la expectativa de vida escolar en el nivel secundario continúa por debajo de la duración teórica de este nivel. Esto es debido a que la tasa de participación en educación secundaria, como hemos visto en la sección anterior, es menor que en la educación primaria. En efecto, en el año 2010, la expectativa de vida escolar en secundaria rondaba alrededor de los 4 y 5 años de escolaridad promedio.

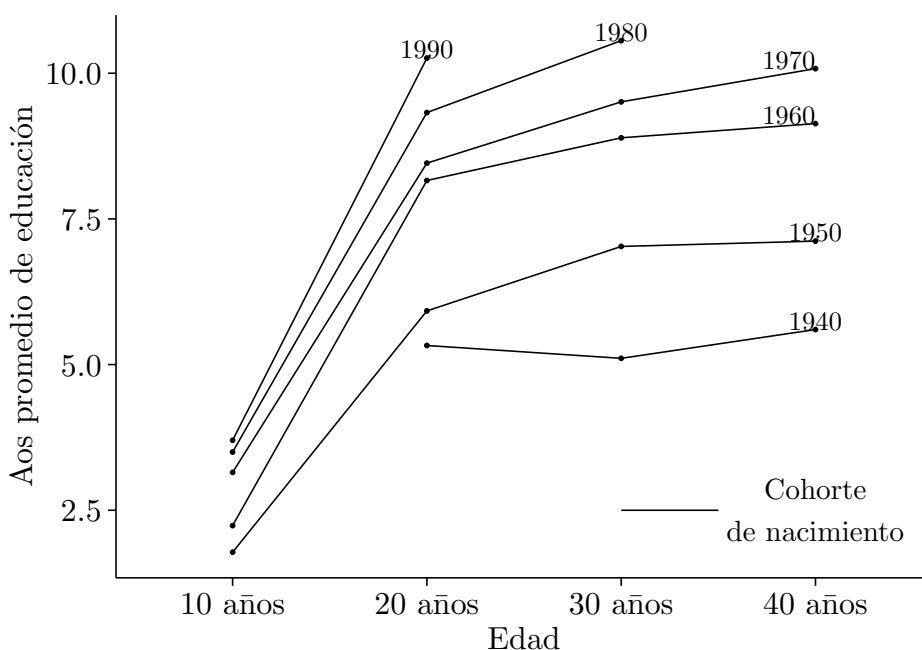
Ahora bien, con estos indicadores a la mano es posible tener una estimación del promedio de años de instrucción de la población en Panamá. Empero, necesitamos introducir dos conceptos adicionales. Por un lado, es preciso observar la tasa de transición desde la educación primaria hacia la educación secundaria. La tasa de transición nos permite aproximar la proporción de estudiantes que aprueban los niveles de educación primaria y que continúan dentro del sistema hacia la educación secundaria. De manera que, aunque la expectativa de vida escolar sea alta para los estudiantes en educación secundaria, sólo aquéllos que efectivamente realizan la transición hacia dicho nivel educativo alcanzarían la “expectativa de vida escolar” estimada. (Ver [gráfico 4](#) en los Anexos).

Una segunda precisión es que la expectativa de vida escolar se calcula con base en la información de la cohorte de estudiantes que actualmente está dentro del sistema de educación nacional. Por su parte, el logro educativo promedio se calcula con los individuos en edad adulta (mayores de 25 años). Esta aclaración sólo es importante porque nos conduce a

revelar que el stock o saldo acumulado de resultados educativos presentes en un punto determinado del tiempo es producto del proceso de acceso y progreso educativo que ha atravesado distintas cohortes. Lo anterior indica que el estudio de las desigualdades en los resultados educativos tiene un componente sociodemográfico que es importante tenerlo en cuenta.

Precisamente, el siguiente gráfico muestra la tendencia del logro educativo en Panamá según cohorte de nacimiento y edad. Se observa que, de generación en generación, para todas las edades observadas ha habido un aumento de la escolaridad promedio en Panamá.

Gráfico 9 Años promedio de escolaridad según cohorte de nacimiento y edad. 1940 - 1990



Fuente: Elaboración propia con base a IPUMS (2015) e INEC (1960 – 2010)

Sin embargo, hemos demostrado que existen brechas en las tasas de matrícula bruta a lo largo de varias categorías de análisis, tanto a nivel macro social como a nivel de los individuos. En efecto, en el análisis de la participación escolar hemos demostrado que el sexo, el tipo de área geográfica (urbano o rural), la provincia y las características de jefas y jefes de hogar influyen en la matrícula bruta de las personas en edad escolar. En este contexto, aunque en este trabajo de investigación nos enfocamos en las desigualdades de resultados educativos, no debemos obviar que estas “brechas” o desigualdades en la participación escolar también se manifestarían en el progreso hacia niveles superiores y, probablemente, en los aprendizajes. Por tal razón, el siguiente análisis además de explorar la tendencia y la relación entre la desigualdad en la matrícula y los resultados escolares, también servirá de referencia para futuros análisis sobre las desigualdades en la progresión y en los aprendizajes educativos.

El cuadro a continuación muestra el promedio de años de educación (columna 1), la desviación estándar (columna 2), el coeficiente de variación (columna 3), la proporción

de adultos sin años de estudio (columna 4) y el coeficiente de Gini (columna 5) del logro educativo entre adultos en Panamá.

Cuadro 2. Años promedio de educación e indicadores de desigualdades de resultados educativos en la Rep. de Panamá. 1960 - 2010.

| Año | Años promedio de educación | Desviación estándar | Coeficiente de variación | Población, adultos sin estudios (% del total) | Coeficiente de Gini |
|------|----------------------------|---------------------|--------------------------|---|---------------------|
| 1960 | 3,85 | 3,54 | 0,92 | 27,8% | 0,50 |
| 1970 | 4,25 | 3,80 | 0,89 | 24,6% | 0,48 |
| 1980 | 5,28 | 4,30 | 0,82 | 17,3% | 0,43 |
| 1990 | 6,53 | 4,51 | 0,69 | 11,5% | 0,37 |
| 2000 | 7,13 | 4,88 | 0,68 | 9,1% | 0,33 |
| 2010 | 8,02 | 5,16 | 0,64 | 7,5% | 0,31 |

Fuente: Elaboración propia con base a IPUMS (2015) e INEC (1960 – 2010)

Se observa, nuevamente, el aumento del promedio (columna 2) pero en un contexto de creciente aumento de la dispersión del logro educativo medido a través de la desviación estándar (columna 3). El aumento de la dispersión ocurriría debido a la participación de más individuos en el sistema (medido a través del porcentaje de adultos sin educación, columna 4). Esto se corroboraría con el coeficiente de variación (columna 4) el cual indica que aunque la dispersión de los resultados educativos ha aumentado en términos absolutos, ha disminuido en términos relativos. Finalmente, la columna 5, muestra que, en efecto, los cambios en la distribución del logro educativo han tendido a incorporar a grupos de la población que contaban con menor participación en la distribución inicial de los resultados educativos.

En efecto, la desigualdad en los resultados educativos ha disminuido considerablemente entre 1960 hasta 2010. Empero, estos resultados a nivel nacional deben ser escrutados con el fin de caracterizar las desigualdades de resultado educativo e identificar las categorías en las que persisten las condiciones que reproducen las desigualdades en el sistema educativo de Panamá.

Descomposición de las desigualdades de resultados educativos

La distribución del logro educativo es muy similar para hombres y mujeres, salvo que la mayor proporción de hombres que completan la educación primaria y que las mujeres suelen acumular más años de educación superior. Como resultado el logro educativo promedio es mayor para mujeres (9.68 años) que para hombres (9.18 años). A pesar de estas diferencias, el coeficiente Gini ha disminuido proporcionalmente para ambos sexos a lo largo del tiempo. De hecho, el análisis de las desigualdades educativas entre hombres y mujeres muestra que, en el ámbito de los resultados y la participación escolar, ha habido una reducción importante pues el coeficiente de Gini para la distribución del logro educativo para mujeres (0.31) y hombres (0.30) es muy cercano al coeficiente general (0.31). Del mismo modo, el análisis de

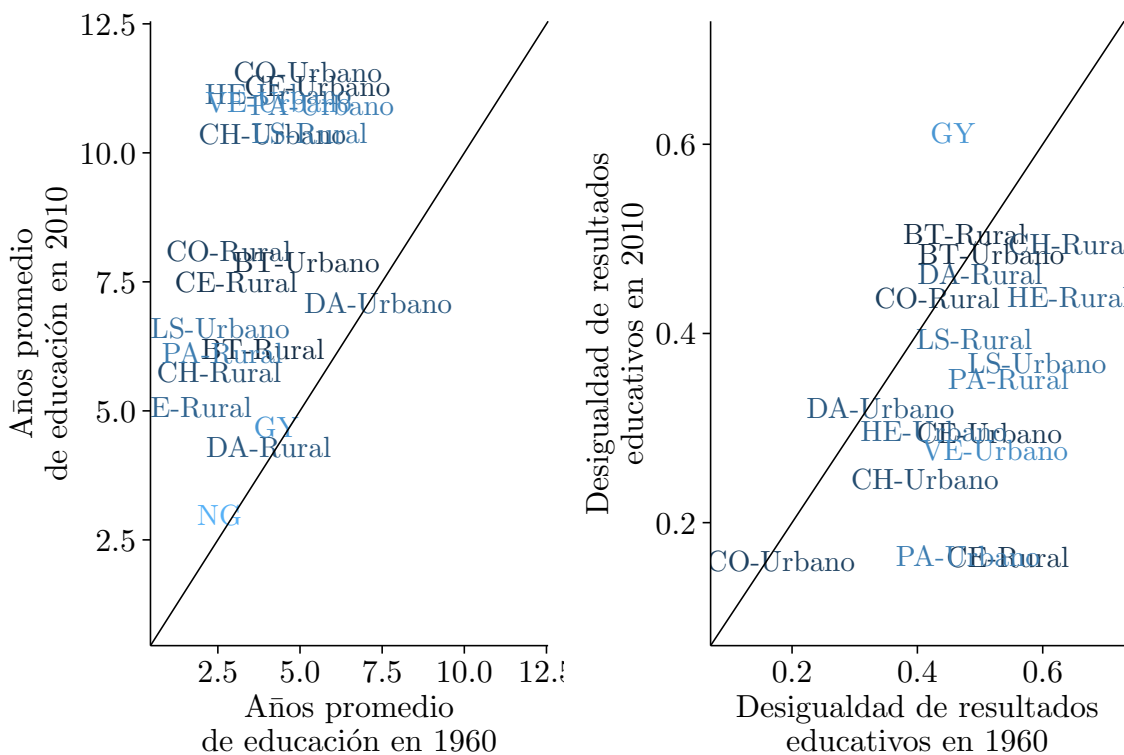
descomposición apunta a que la persistencia de la desigualdad se encuentra en las diferencias intra grupales, las cuales a su vez se manifiestan de manera pareja entre hombres y mujeres.

La tendencia del logro y la desigualdad educativa en zonas urbanas y rurales revela una situación similar: aumento de la escolaridad promedio y disminución de la desigualdad educativa tanto en zonas urbanas como en rurales. Sin embargo, la diferencia del logro educativo promedio alcanzado por adultos en zonas urbanas con respecto a adultos en zonas rurales sigue siendo marcadamente amplia y se ha agrandado en los últimos 50 años.

A pesar de esta diferencia tan marcada entre los grupos, el análisis de descomposición indica que las desigualdades intra e intergrupales influyen de forma pareja en la formación de las desigualdades por tipo de zona geográfica. Sin embargo, debemos notar que la tendencia marca que las desigualdades dentro del grupo de adultos en zonas urbanas explica más del 80% de las desigualdades intergrupales.

Una primera explicación de esta situación podría hallarse en el análisis de la tendencia y los determinantes de la migración interna. Un posible escenario es que aunque la tasa de participación escolar aumente en las zonas rurales, por determinantes del mercado laboral, la emigración rural-urbana sería el mecanismo a través del cual se reproducirían las desigualdades de resultados educativos en el ámbito rural-urbano.

Gráfico 10 Tendencia de la escolaridad promedio y la desigualdad de resultados educativos según provincia y tipo de área geográfica. 1960 y 2010



Fuente: Elaboración propia con base a IPUMS (2015) e INEC (1960 – 2010)

Ahora bien, el análisis también nos permite observar que la desigualdad de resultados educativos también se produce a lo largo de las provincias de Panamá. El gráfico 10 compara el cambio en el coeficiente de Gini y en los años de escolaridad promedio según provincia y tipo de zona geográfica. La tendencia marca claramente que en todas las provincias aumentó el promedio de años de estudio, por lo que se encuentran por encima de la línea de 45 grados. También es observable que el mayor crecimiento, dentro de las provincias, ocurrió en las zonas urbanas. Con respecto a 1960, sólo en la Comarca Ngabe Bugle disminuyó el indicador de resultados educativos. La comarca Guna Yala y la zona urbana de la provincia de Darién se encuentran sobre la línea puesto que en 1960 sus datos no estaban disponibles para el censo de 1960.

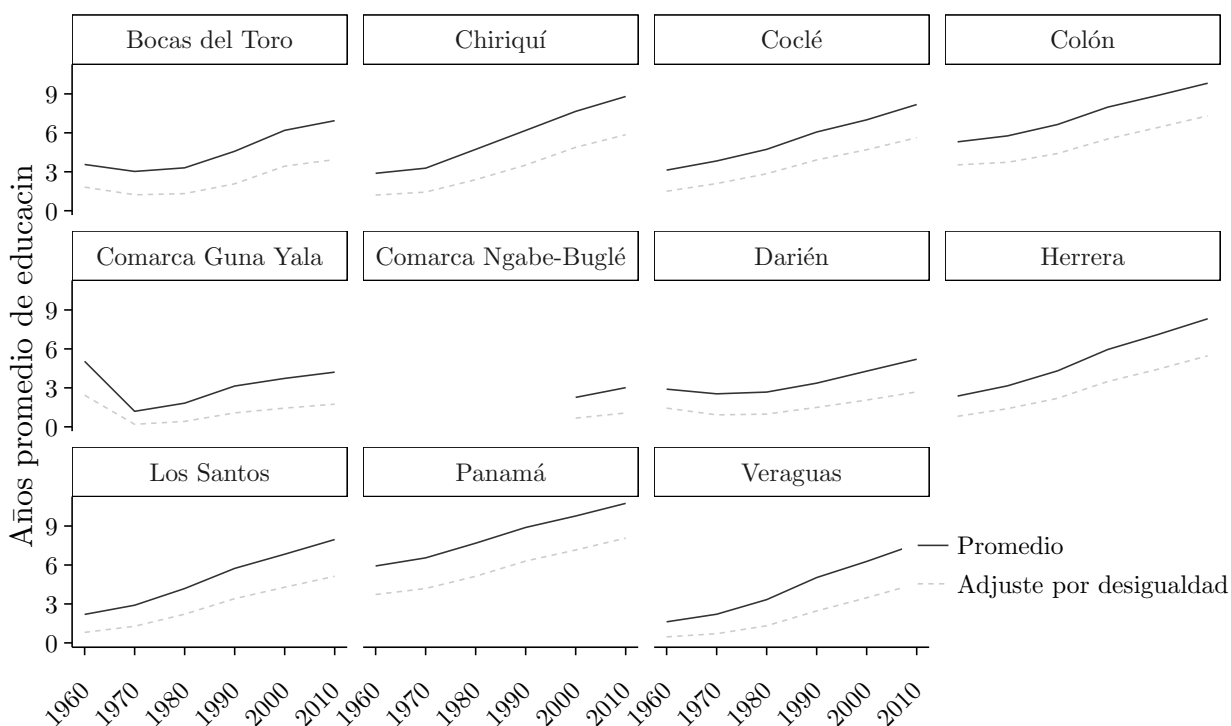
El segundo panel del mismo gráfico muestra la tendencia del coeficiente Gini. En este caso, los valores por encima de la línea de 45 grados indican que un aumento de la desigualdad. La mayor reducción de las desigualdades educativas se observa en las zonas rurales de las provincias 6, 7 y 4. La menor reducción se observó en las zonas urbanas de las provincias de Colón y Panamá. El análisis de descomposición confirma que la provincia de Panamá es la que más contribuye al componente intraprovincial de las desigualdades educativas en Panamá. (cerca del 90%), seguido por las provincias de Chiriquí (5%), Veraguas, Coclé y Colón (cerca del 1.5%).

Resultado educativo ajustado por la desigualdad

Hasta ahora hemos analizado las condiciones en las que las desigualdades de participación y de resultado educativo se han manifestado en Panamá en el contexto de la expansión del sistema educativo. Hemos visto que las desigualdades educativas se producen y reproducen por factores del diseño e implementación de acciones que le son propias a los elementos del sistema; pero, también, por su interacción con elementos del sistema socioeconómico. Esta situación caracteriza la complejidad del análisis de los sistemas educativos, pues existen efectos de retroalimentación, de los cuales es complejo conocer su efecto causal. Es decir, ¿existen desigualdades educativas porque vivimos en una sociedad desigual? O bien, ¿la sociedad es desigual porque existen desigualdades educativas?

En el caso de Panamá hemos visto que las desigualdades de participación y de resultado educativo son decrecientes, pero persistentes. Esta desigualdad, que podemos caracterizar como estructural, presenta el reto de dilucidar si la tendencia observada es producto de cambios incrementales hacia un nuevo status quo o si lo observado es producto de fricciones más profundas. Esta discusión resulta fundamental, desde el reconocimiento de la educación como un derecho imprescindible e innegable para la participación en la vida en sociedad.

Gráfico 11 Tendencia de la escolaridad promedio y la desigualdad de resultados educativos según provincia y tipo de área geográfica. 1960 y 2010



Fuente: Elaboración propia con base a IPUMS (2015) e INEC (1960 – 2010)

Con el propósito de contextualizar los resultados que hemos obtenido hasta ahora, usaremos el concepto de funciones de bienestar para describir las pérdidas en el bienestar ocurridas por la persistencia de las desigualdades educativas. (Deaton, 1997). El bienestar perdido por la desigualdad, nos aproxima cuantitativamente al efecto que tiene sobre el bienestar la producción de desigualdades a través de los procesos de subjetivación que influyen en la participación, progresión, aprendizaje y finalmente en los resultados educativos. En el caso panameño, la desigualdad educativa reduce los beneficios de la expansión del sistema educativo por el equivalente a 2 años de escolaridad. De este modo, aunque la escolaridad promedio es creciente el potencial de sus beneficios es mermado por la desigualdad en su distribución.

Comentarios finales

Este documento coloca en perspectiva la expansión del sistema de educativo de Panamá con respecto a las desigualdades de acceso y de resultados educativos.

Los arreglos institucionales de la etapa formativa del sistema condicionaron la producción de desigualdades mediante la implementación de criterios diferenciadores según el sexo y la ubicación geográfica de la población en edad escolar. De igual forma, la gestión centralizada del sistema educativo también ha producido desigualdades que se expresan a lo largo de las provincias del país. La centralización no sólo ocurre en términos de la gestión administrativa; sino también de la actividad económica. En ese sentido, la migración rural-urbana, probablemente motivada por problemas de empleo rural, es un elemento del sistema socioeconómico que contribuye a la reproducción de desigualdades de participación y de resultado educativo en el país.

A pesar de esta situación los logros del sistema en cuanto a la ampliación de la cobertura educativa son notables. La expansión del sistema ocurrió en un contexto de envejecimiento población; pero el aumento de la tasa de matrícula es principalmente atribuible a la política pública. Junto con la cobertura educativa, los años promedio de escolaridad también aumentaron de forma significativa para todos los grupos de edad y las categorías sociodemográficas que analizamos. Sin embargo, todavía persisten cuellos de botella en cuanto a la concentración del logro educativo. De este modo, aunque la tendencia de la desigualdad educativa ha sido decreciente, las brechas presentes desde la etapa formativa del sistema todavía persisten. Es notable que el capital cultural y económico de los hogares es un condicionante de la participación escolar. Dada esta situación, resalta que aunque este trabajo se limitó al análisis de las desigualdades en la participación y los resultados educativos, se vislumbra la relación entre estos componentes y las desigualdades en los aprendizajes.

De aquí en adelante, con una mirada sistémica, es necesario seguir estudiando las dinámicas de las desigualdades dentro del sistema y su relación con el empleo, el ingreso y la estructura social del país. Debido a la naturaleza estructural de las desigualdades educativas es necesario darle seguimiento a la situación de forma prospectiva. La toma de decisiones para introducir cambios en el sistema educativo debe considerar de forma explícita las implicancias de las desigualdades educativas para el cumplimiento del derecho a la educación y la participación de las personas en la actividad económica. En ese contexto se ubica el enfoque de la eficacia escolar, el cual propone que desde la escuela se puede romper con el ciclo de reproducción de las desigualdades que se forman a través de los procesos de subjetivación. Empero, los enfoques teóricos que se utilizan para analizar el sistema deben reconocer que la configuración actual es la manifestación de una dinámica histórica en la que han incidido factores endógenos y exógenos. Por esta razón, la construcción y fortalecimiento de sistemas de información que generen información cualitativa y cuantitativa del sistema son imprescindibles para su gobernanza.

Bibliografía

Banco Mundial 2012 Mejores empleos en Panamá: El rol del capital humano

Becker, Gary 1983 El capital humano (Madrid: Alianza Editorial)

Bhattacharya, Nandini y Mahalanobis, Prasanta 1967 Regional Disparities in Household Consumption in India. *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 62, No. 317.

Blanco Bosco, Emilio 2009 “La desigualdad de resultados educativos: Aportes a la teoría desde la investigación sobre eficacia escolar” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México DF) Vol. 14, octubre-diciembre.

Bracho, Teresa 2002 “Desigualdad social y educación en México. Una perspectiva sociológica” en *Educación* (México DF) Vol. 29.

Cantón, Alfredo (1955) *Desarrollo de las ideas pedagógicas en Panamá 1903-1926* (Panamá: Imprenta Nacional).

Castillo, Noemí 2013 “Políticas docentes en Centroamérica. Tendencias nacionales: Panamá” en < <https://www.oas.org/cotep/LibraryDetails.aspx?lang=es&id=66>>

Cimadamore, Alberto y Cattani, Antonio (coords.) 2008 *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores).

Cingano, Francesco 2014 “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth” en *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (Paris) No. 163 Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (Cospae) 2002 Informe de progreso educativo de Panamá: el reto es avanzar.

Deaton, Angus 1997 *The analysis of household surveys : a microeconomic approach to development policy*. Washington, D.C. : The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1997/07/694690/analysis-household-surveys-microeconomic-approach-development-policy>

Instituto de Estadísticas y Censos de Panamá (INEC) 1960 – 2010 Boletín “Panamá en Cifras”

Le, Ahn y Miller, Paul 2002 “Educational attainment in Australia: a cohort analysis” en http://research.acer.edu.au/lsey_research/29

Lorel, Benoit 2008 *Assesing Brazilian educational inequalities* en <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402008000100002>

Méndez Pereira, Octavio (1916) *Historia de la instrucción pública en Panamá* (Panamá: Tip. Moderna).

Ministerio de Educación de Panamá (MEDUCA) 2014 *Revisión nacional 2015 de la Educación para Todos*

Minnesota Population Center. *Integrated Public Use Microdata Series, International: Version 6.4* [Machine-readable database]. Minneapolis: University of Minnesota, 2015.

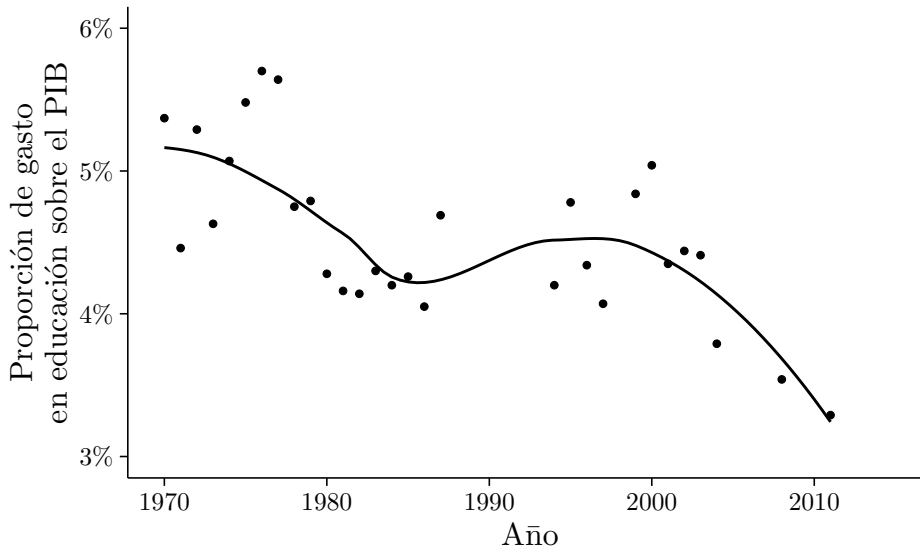
Molina Galarza, Mercedes 2012 en Pérez Rubio, Ana María y Antequera Durán, Nelson (comps.) *Viejos problemas, viejas alternativas: estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO)

Passeron, Pierre y Bourdieu, Jean-Claude 1996 La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza (Barcelona: Editorial Laia, S.A.).

UNESCO Instituto de Estadísticas 2015 Serie de Estadística sobre educación en “<http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx>”

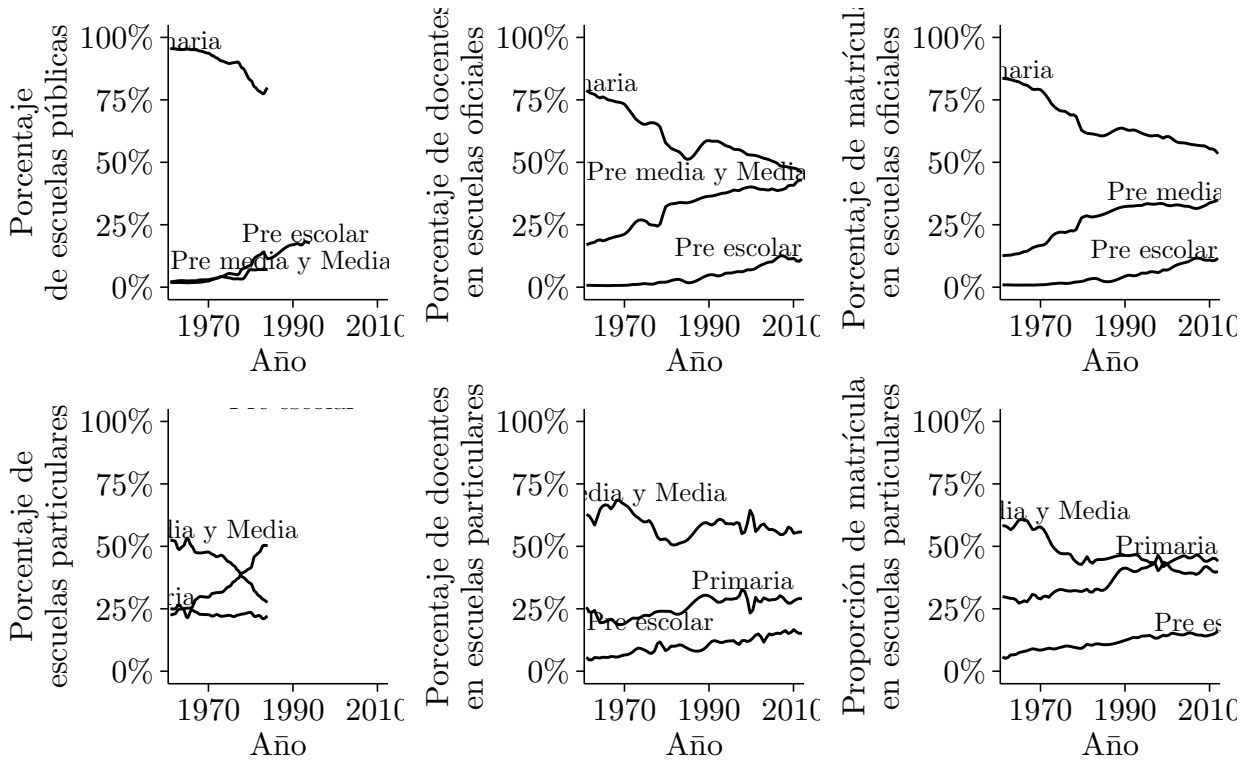
Anexos

Gráfico 1 Tendencia del gasto público en el sector educativo como porcentaje del Producto Interno Bruto



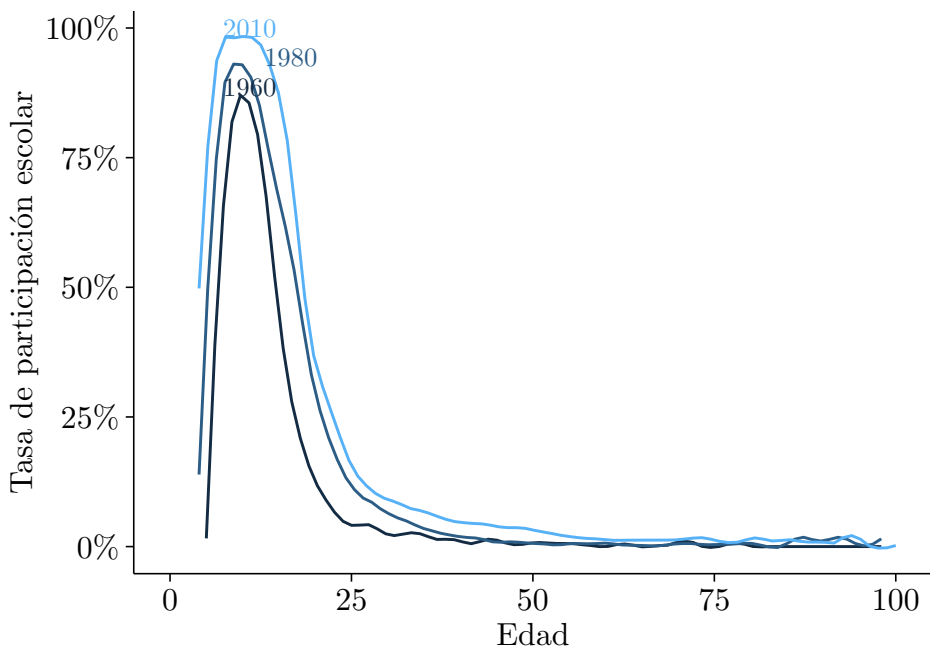
Fuente: Elaboración propia con base a datos de UNESCO (2015).

Gráfico 2 Distribución de matrícula, docentes y escuelas según nivel educativo y tipo en Panamá. 1960 - 2010.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de INEC.

Gráfico 3. Tendencia de la participación escolar por edad y por año en la Rep. de Panamá. 1960 - 2010



Fuente: Elaboración propia con base a datos de IPUMS (2015) e INEC (1960 - 2010).

Gráfico 4. Tendencia de la transición de educación primaria a educación secundaria.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de UNESCO (2015).

Cuadro 1. Contribución del tipo de área geográfica a la desigualdad total de resultados educativos en Panamá. 1960 - 2010.

| Desigualdad | | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|--|----------|------|------|------|------|------|------|
| Total | | 0.50 | 0.48 | 0.43 | 0.37 | 0.34 | 0.31 |
| Urbana | | 0.62 | 0.58 | 0.51 | - | 0.42 | 0.40 |
| Rural | | 0.34 | 0.34 | 0.31 | - | 0.26 | 0.24 |
| Contribución a la desigualdad total | | | | | | | |
| Intragrupal | Absoluta | 0.21 | 0.20 | 0.19 | - | 0.17 | 0.16 |
| | Relativa | 41% | 42% | 44% | - | 50% | 51% |
| Intergrupal | Absoluta | 0.24 | 0.23 | 0.19 | - | 0.12 | 0.11 |
| | Relativa | 48% | 47% | 44% | - | 36% | 34% |
| Residuo | Absoluta | 0.06 | 0.05 | 0.05 | - | 0.05 | 0.05 |
| | Relativa | 11% | 11% | 12% | - | 14% | 15% |
| Contribución a la desigualdad intragrupal | | | | | | | |
| Urbano | Absoluta | 0.08 | 0.08 | 0.06 | | 0.03 | 0.03 |
| | Relativa | 40% | 38% | 35% | - | 19% | 17% |
| Rural | Absoluta | 0.12 | 0.12 | 0.12 | - | 0.13 | 0.13 |
| | Relativa | 60% | 62% | 65% | - | 81% | 83% |

Fuente: Elaboración propia con base a datos de IPUMS (2015) e INEC (1960 - 2010).

Cuadro 2. Contribución del sexo (masculino, femenino) a la desigualdad total de resultados educativos en Panamá. 1960 - 2010.

| Desigualdad | | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|--|----------|------|------|------|------|------|------|
| Total | | 0.50 | 0.48 | 0.43 | 0.37 | 0.34 | 0.31 |
| Masculino | | 0.51 | 0.48 | 0.43 | 0.37 | 0.33 | 0.31 |
| Femenino | | 0.49 | 0.48 | 0.43 | 0.37 | 0.34 | 0.31 |
| Contribución a la desigualdad total | | | | | | | |
| Intragrupal | Absoluta | 0.25 | 0.24 | 0.21 | 0.19 | 0.17 | 0.15 |
| | Relativa | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% | 50% |
| Intergrupal | Absoluta | 0.01 | 0.01 | 0.00 | 0.00 | 0.01 | 0.01 |
| | Relativa | 1% | 2% | 1% | 1% | 3% | 4% |
| Residuo | Absoluta | 0.24 | 0.23 | 0.21 | 0.18 | 0.16 | 0.14 |
| | Relativa | 49% | 48% | 49% | 49% | 48% | 46% |
| Contribución a la desigualdad intragrupal | | | | | | | |
| Masculino | Absoluta | 0.14 | 0.13 | 0.11 | 0.09 | 0.08 | 0.07 |
| | Relativa | 54% | 54% | 51% | 50% | 49% | 47% |
| Femenino | Absoluta | 0.11 | 0.11 | 0.11 | 0.09 | 0.09 | 0.08 |
| | Relativa | 46% | 46% | 49% | 50% | 51% | 53% |

Fuente: Elaboración propia con base a datos de IPUMS (2015) e INEC (1960 - 2010).