



REPÚBLICA DE PANAMÁ

— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE
EDUCACIÓN



Notas para la continuidad de la transformación educativa en Panamá:

Un legado y una plataforma para
el desarrollo nacional

Documento elaborado para el Ministerio de Educación (MEDUCA) de la República de Panamá por parte de la Oficina Regional de UNESCO para Colombia, Centroamérica y México, con Representación para Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Consultoría comisionada a Carlos Rodríguez Rivas, llevada adelante con base en entrevistas a personas funcionarias del MEDUCA, presentaciones en eventos y documentos públicos facilitados por la gestión ministerial.

1. El horizonte y situación de partida de la transformación educativa: lograr el derecho a la educación de calidad para todas y todos.

La pandemia de la COVID-19 hizo sentir especialmente en América Latina, la región más desigual del mundo, la limitada capacidad del Estado para responder a situaciones de emergencia. Los Estados contaron con presupuestos limitados, y tuvieron que priorizar políticas públicas que respondieran a desafíos puntuales en el corto plazo, dejando a un lado o rezagando aquellas las soluciones estructurales a brechas históricas de inequidad en todas sus dimensiones. Según informes regionales de seguimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4, en el ámbito de la educación los países de América Latina y el Caribe venían avanzando de forma sostenida desde 2010 en logros atinentes a cobertura y calidad de la educación, y la pandemia impactó en un retroceso en algunos casos de hasta 10 años (UNESCO, UNICEF y CEPAL, 2022).

Tras 24 meses de la pandemia de la COVID-19, el presidente Laurentino Cortizo, eligió la Escuela La Concepción de Juan Díaz, para iniciar el año escolar del 2022. Su discurso puntualizó en un llamado a toda la sociedad panameña, para unirse a favor de la educación, y enfrentar los grandes retos que se avecinaban producto no solo del cierre del año escolar por casi dos años, sino también por las consecuencias socioeconómicas que la pandemia dejó en el país. Como en el resto de los países del mundo, se vieron afectados el acceso y disfrute de los derechos básicos a la salud y bienestar, aumentando el desempleo, la pobreza y la conflictividad sociopolítica.

Asimismo, hizo un llamado a los docentes y padres y madres de familia; a los primeros les instó a enseñar pensando en sus estudiantes, a trabajar en equipo y a resolver problemas; a los segundos, les pidió acompañar a los docentes, y asumir su responsabilidad en la educación de las niñas, niños y adolescentes.

Al sistema educativo, por su parte, les demandó asignar los recursos necesarios con el objetivo de mejorar la calidad de la educación, midiendo los resultados a lo largo del proceso. Para el Presidente de la República la educación constituía la piedra angular del desarrollo del país:

“La educación es el gran motor del desarrollo personal, es a través de la educación que la hija de un campesino puede convertirse en médico, que el hijo de un minero puede convertirse en el jefe de la mina... es a través de una educación de calidad que el hijo de un migrante español, que inició manejando buses en Alcalde Díaz, y de una maestra santeña es hoy el presidente de Panamá” (Telemetro, 2022).

En línea con recomendaciones internacionales, plasmadas en informes como Futuros de la Educación de la UNESCO (2022) y la Cumbre sobre la Transformación de la Educación liderada por el Secretario de las Naciones Unidas (ONU, 2022), esta visión estratégica de la educación fue remarcada en distintos momentos del período gubernamental. Asimismo, fue respaldada con acciones que mostraron la voluntad política y la apuesta por la educación, como la asignación del 7% del PIB a la educación, convirtiendo a Panamá en el país que más invierte en educación en la región SICA y a nivel regional, sobrepasando incluso las recomendaciones internacionales del 6% de PBI promedio.

Los llamados repetitivos al compromiso de los diferentes sectores con la educación y el reconocimiento a la labor de los educadores antes, durante y después de la pandemia, mostraron el espíritu conciliador y la vocación de diálogo para enfrentar los principales retos para transformar la educación, sobre todo en el escenario adverso de la pandemia.

Cuando inició el período gubernamental 2029-2022, la situación del sistema educativo panameño era alarmante. El 39% de la población en edad no tenía acceso a la educación preescolar; aunque el 97% de los niños y niñas en edad accedían a la educación primaria, el 64% no lograba, al finalizar este nivel educativo, los aprendizajes mínimos. Asimismo, el 28% de la población no tenía acceso a la educación secundaria, y de quienes logran cursar este nivel educativo, el 37% no lo finalizaba y el 50% no alcanzaba los aprendizajes mínimos (Ramírez y Viteri, 2019).

El Consejo Permanente Multisectorial para Implementación del Compromiso Nacional por la Educación (COPEME), una instancia fundamental de la gobernanza del sistema educativo panameño, fue creado mediante la Ley 59 del 1 de noviembre de 2018. Como un ente asesor y consultivo adscrito al Ministerio de Educación (MEDUCA), describió la situación del sistema educativo para el año 2019, precisando los diversos factores que inciden en la baja calidad de la educación, entre los cuales se pueden mencionar: (i) la baja inversión relativa en el sector (antes de la asignación del 7% del PIB), a pesar del fuerte crecimiento económico, y la falta de un enfoque de equidad; (ii) baja calidad docente; (iii) modelos pedagógicos obsoletos y falta de acompañamiento a las escuelas; (iv) un sistema de gestión desorganizado e inefectivo; (v) la falta de implementación de un marco adecuado de desempeño para promover la calidad educativa y mejora continua; y, (vi) que los niños y niñas no estén ingresando al primer grado con las condiciones adecuadas para continuar aprendiendo.

La realidad de los resultados en términos de aprendizaje, las dificultades de acceso y la clara identificación de las causas, condujo al Gobierno a plantear inevitablemente una ruta de transformación educativa anclada en principios de equidad y justicia social que fueron priorizados conjuntamente al enfoque territorial de una educación que debía no solamente preocuparse por los servicios educativos de acceso y calidad, sino de que las poblaciones efectivamente pudieran acceder a esos servicios. En esto la interlocución con otros actores del gobierno encargados de las políticas sociales en instancias estructuradas previo a la pandemia y durante la misma, fueron vitales.

En este contexto, la ministra de educación, Maruja Gorday de Villalobos, planteó en su mensaje de inicio del año lectivo 2020, que el desafío del Estado era buscar la excelencia educativa desde el rol de cada uno de los agentes educativos y trazar con pasos firmes el camino de la construcción de una mejor educación, en concordancia con la meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (MEDUCA, 2020a). Y es que, si algo está claro en la visión de la transformación educativa impulsada en el quinquenio 2020-2024 es el enfoque de derechos, es decir, asegurar el acceso a una educación de calidad para todos y todas las panameñas y panameños sin excepción, sin dejar a nadie atrás, ni tampoco fuera. La equidad, inclusión y la equidad fueron esfuerzos que debían darse de forma simultánea.

En esta línea, respecto a la realidad educativa, el diagnóstico de la UNESCO es claro: nuestro sistema educativo mundial, en su forma actual, no está consiguiendo hacer frente al reto de la calidad, la equidad y la inclusión, por tanto, no proporciona un aprendizaje de calidad para todos a lo largo de toda la vida desde los primeros días de vida. Además, sabemos que la educación actual no está cumpliendo su promesa de ayudarnos a formar sociedades pacíficas, justas y sostenibles. Estas conclusiones se detallaron en el Informe sobre Los futuros de la educación de la UNESCO (2022), en el que se perfiló la necesidad de un nuevo contrato social para la educación. Por tanto, la conclusión es clara, nunca ha sido más crucial reimaginar la forma en que aprendemos, lo que aprendemos y cómo aprendemos.

La actual administración dejó en claro desde un inicio la importancia de realizar estos esfuerzos de forma colectiva, dando importancia a procesos de diálogo y construcción de acuerdos.

La Cumbre sobre la Transformación de la Educación, liderada por el Secretario General de la ONU (2022), e implementada a través de procesos de consulta nacionales virtuales y presenciales apoyados por las Oficinas de las Coordinaciones Residentes del Sistema de Naciones Unidas, UNESCO y UNICEF, favoreció la creación de condiciones para desarrollar un nuevo compromiso político por la educación anclado en una de los ejes de acción priorizados en la mencionada cumbre: la transformación digital de la educación. Este tema fue elegido por el gobierno porque se vio que el acceso a las tecnologías – conectividad, equipamiento y alfabetización-, y sobre todo su integración en las políticas y el sistema educativo, serían cruciales en el logro de esa visión de equidad e inclusión educativas con calidad que se quería inculcar en el sistema educativo. La lectura de la administración fue que la tecnología era un vector necesario para la realización del derecho a la educación en el marco de objetivos de desarrollo del país que colocan al acceso y aprendizaje digital como una clave del empleo, el ejercicio de la ciudadanía y una vida digna.

Así se decidió articular los diálogos y consultas presenciales y virtuales que demandaba el proceso de la Cumbre en torno al eje de transformación digital de la educación, vinculado a la operacionalización de la Ley de Transformación Digital de la Educación (número 294) que se acaba de adoptar en abril de 2022.

Como resultado de los procesos de diálogo y consulta presenciales y virtuales con actores de la sociedad civil, académicos, del sector privado y de las comunidades educativas, el gobierno elaboró una declaración nacional de compromiso con la transformación digital de la educación que al mismo tiempo estaba vinculado, como la ley, con los otros ejes de acción planteados globalmente por parte de la Cumbre sobre la Transformación de la Educación para orientar los debates nacionales:

- Escuelas inclusivas, equitativas, seguras y saludables
- Aprendizaje y capacidades para la vida, el trabajo y el desarrollo sostenible
- Los docentes, la enseñanza y la profesión docente
- Financiación de la educación

Por lo anterior, y por un claro compromiso con el derecho a la educación, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación, planteó en la mencionada ley, que establece los lineamientos generales para las políticas públicas educativas dirigidas a la transformación digital de educación, los objetivos siguientes: 1. Implementación de la transformación digital de la educación. 2. Dotar al sistema educativo de una infraestructura necesaria. Consolidar los avances de la pandemia (modalidades, materiales, recursos de TV, radio y plataforma) a través de Conéctate con la Estrella. 3. Desarrollar capacidades de docentes sobre habilidades y herramientas digitales. 4. Actualizar el currículo en cuanto a las competencias digitales. 5. Evaluación continua.

Desde el eje articulador de la transformación digital, el Ministerio de Educación planteó líneas de cambio en torno al currículo, la formación docente, la infraestructura, la evaluación educativa, la investigación, la salud de la comunidad educativa, entre otros. Aunque claramente, Panamá convirtió en vehículo de la transformación educativa a la digitalización, lo cierto es que su horizonte es mucho más amplio y ambicioso, al convertir a la educación en parte fundamental de la agenda social, desde una perspectiva de protección social. Esto fue claramente expresado en La ley 285 que cambia el enfoque de la atención de los niños, desde un enfoque integral de derechos. De allí que el uso de las tecnologías, el mismo proceso de digitalización, partió de la visión de que ningún estudiante debería quedar afuera del sistema educativo y ni atrás de los procesos de aprendizaje.

El proceso de digitalización de la educación trata de alcanzar cambios estructurales que impacten no solo la modalidad virtual, sino el resto de modalidades de atención a la niñez y la juventud.

2. La pandemia como un acelerador de la transformación

La visión descrita anteriormente llevó un tiempo de maduración y de aprendizajes para el país y para el sistema educativo en particular. Así, en el 2020, la experiencia resultante de la pandemia por la COVID-19 cambió la manera de entender y dar continuidad a la educación primaria, secundaria y superior, poniendo sobre la mesa, la necesidad que los sistemas educativos fueran resilientes y capaces de responder a contextos emergencia, en los cuales se ve imposibilitado garantizar el derecho a la educación desde la presencialidad en las aulas tradicionales.

Si bien este fenómeno acrecentó y visibilizó las brechas educativas ya existentes, generando aumentos en la deserción escolar y desacelerando los aprendizajes, la mayoría de los países de la región SICA, no cayeron en la trampa del cansancio y la desesperanza. Al contrario, entendieron esta coyuntura crítica con un sentido de oportunidad, para redoblar esfuerzos y empujar procesos de transformación educativa que modificaran estructuralmente los sistemas educativos.

Desde la I Reunión Extraordinaria Virtual del Consejo de Ministros y Ministras de Educación de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) del 16 de abril 2020, se construyó un movimiento regional para encarar la crisis de los aprendizajes de forma conjunta, y desde una visión integral de la educación como un proceso a lo largo del ciclo de vida y en una perspectiva de derechos. Se llamó la atención sobre la importancia de pasar de una respuesta emergente y de emergencia, a una visión estratégica y sostenible de la transformación educativa. Analizando las diferentes experiencias de los países, donde cada uno desarrolló diversas fortalezas en ámbitos como la formación docente, la atención socioemocional de los estudiantes, la producción de materiales educativos, la evaluación de los aprendizajes, entre otros ámbitos centrales, es claro que Panamá ha aportado una experiencia sin precedentes en términos de digitalización de la educación desde un enfoque de derechos.

Y es que la pandemia dejó clara la prioridad de acelerar el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica al servicio de los aprendizajes, lo cual no solo implica la dotación de equipos y la conectividad, sino también el avance hacia una transformación del currículo nacional, de las prácticas pedagógicas y de la gestión educativa en los territorios, tal y como se ha impulsado en el presente quinquenio.

La transformación curricular implica un replanteamiento del perfil de salida de los niveles educativos; asimismo, una flexibilización para contar con una planificación educativa pertinente, que sirva como una carta de navegación para que el sistema educativo salga de la respuesta emergente a la crisis y permita realizar las adecuaciones y los reacomodos de una educación presencial, virtual y a distancia asegurando la calidad educativa, reconociendo los contextos y las necesidades específicas de aprendizaje, en cualquiera de las modalidades educativas.

Hoy, que se ha avanzado un trecho significativo en la transformación educativa, suele olvidarse la realidad de partida. Es importante recordar que el sistema educativo panameño no estaba preparado para hacer rápidamente una transición efectiva de un modelo de enseñanza presencial a uno de enseñanza a distancia. En Panamá, el cierre total de los centros educativos oficiales y particulares, colocó a más de 850 mil estudiantes del país, desde el preescolar, hasta la educación media, en la situación de no poder asistir a la escuela desde el 12 de marzo de 2020. Esta situación de «estrés educativo» generalizado

tuvo un impacto inmediato sobre la comunidad educativa: por un lado, la demanda por la provisión de apoyos sociales y extraescolares a través de la escuela y, por el otro, la continuidad de los servicios educativos y los procesos de enseñanza aprendizaje (MEDUCA, 2020b).

El primer desafío para brindar una atención educativa remota, lo representó la dificultad de acceso a las tecnologías pues los hogares panameños vulnerables poseían una limitada conectividad a Internet y a dispositivos electrónicos. Para inicios de la pandemia, menos del 7 % de los hogares de menores recursos tenían acceso a conectividad a internet fija, y solo un 22 % de quienes se encuentran en pobreza extrema poseían acceso a internet móvil. La pandemia puso en evidencia con toda claridad las disparidades en el acceso a la educación y las tecnologías, pues comparado con los datos anteriores, más del 70% de la clase media panameña sí tenía acceso a servicios de conectividad fija o móvil. Además, en cuanto a dispositivos electrónicos en casa (computadoras, tabletas o portátiles), un porcentaje muy bajo de la población en condición de pobreza extrema, menos del 10%, contaba con algún dispositivo, mientras que en los sectores con mayores ingresos económicos el acceso a las tecnologías es casi completo.

Desde esta perspectiva, es claro que una estrategia de continuidad educativa en contexto de emergencia y de no presencialidad, debía echar mano de las diferentes plataformas, modalidades educativas y tecnologías, sin perder de vista la disparidad existente, ante la cual solo un Gobierno comprometido con el enfoque de derechos, podía generar políticas de equidad que finalmente trascendieran la emergencia y se convirtieran en políticas de Estado. Por ejemplo, una ley específica sobre la transformación digital de la educación, que es una de las primeras de la región.

Además, de las evidentes disparidades en el acceso a las tecnologías, hay que decir que, como condiciones de partida, para asegurar la continuidad de los aprendizajes debía encararse la situación problemática de un currículo nacional que no estaba adecuado ni actualizado para responder a contextos de crisis y tampoco para ser implementado en modalidades no presenciales. Sumado a esto, la mayoría de las instituciones de secundaria en Panamá (76 %) no contaban con plataformas efectivas de apoyo para el aprendizaje en línea, lo que quizás sea una situación similar o peor en el resto de las instituciones educativas y de niveles educativos.

Asimismo, hay que recordar que el país globalmente no contaba con una plataforma y políticas para la producción de recursos y materiales educativos multiplataforma. De hecho, durante dicha coyuntura, el Ministerio de Educación de Panamá no contaba con libros de texto propios, lo cual sumado a la ausencia de una política de perfeccionamiento docente que desarrollara las competencias digitales, así como otras herramientas para responder a los efectos de la pandemia en el estudiantado, como las metodologías y estrategias para el desarrollo de habilidades socioemocionales, colocaba al sistema educativo panameño en una situación realmente problemática para asegurar la continuidad educativa y el derecho a la educación de toda la población.

En este contexto, los esfuerzos incipientes del Gobierno que va iniciando su gestión fueron clave para enfrentar la pandemia. Por ejemplo, el Ministerio de Educación venía adelantando acciones para superar los desafíos antes descritos. En los últimos nueve meses, desde que asumió la administración del presidente Laurentino Cortizo, se implementó una política de adaptación y producción de recursos educativos para subsanar el gran vacío existente en el sistema para las áreas de Español, Matemáticas y Ciencias Naturales.

Como es sabido, previo al inicio de la pandemia y a la suspensión de la presencialidad, las guías didácticas de Español y Matemática estaban por ser entregadas en las escuelas en la primera semana de abril, y la estrategia Aprendamos Todos a Leer, del Plan Nacional de Lectura, había iniciado al principio del año escolar, con la entrega de guías docentes, cuadernos de trabajo y libros para todos los estudiantes del primer grado del país, y formación a todos los docentes de 1.º a 3.º grados. Estaba por finalizar, además, el proceso para la compra de más de un millón de libros para las bibliotecas de aula, que serían repartidos al regreso a clases en los seis grados de la educación primaria.

Esto último representaba con claridad, algo que marcó el quinquenio en materia educativa. Se trata de la convicción de que era necesario encarar los problemas estructurales que impiden el avance y progresión a lo largo del proceso educativo, es decir, la debilidad generalizada en las competencias lectoras, de escritura, de pensamiento lógico-matemático y de habilidades socioemocionales. Esto explica por qué Panamá junto con El Salvador lideró e impulsó, en la 34ª Reunión del Consejo de Ministros y Ministras de Educación de la CECC el 28 de abril de 2022, la iniciativa regional de fortalecimiento de habilidades de aprendizaje, como la hoja de ruta para encarar la desaceleración de los aprendizajes.

Con base a lo anterior, el Ministerio de Educación de Panamá con el apoyo del BID, diseñó e implementó la Estrategia Nacional de Educación «La Estrella no se Detiene»: el sector educativo panameño ante la crisis del COVID-19 (MEDUCA, 2020b). Esta estrategia estableció como principales objetivos: resguardar a la comunidad educativa y mantenerla sana; preservar el vínculo estudiante-docente y familia-escuela; dar continuidad a los procesos de enseñanza-aprendizaje durante y luego de la crisis sanitaria; acompañar a los estudiantes, directivos y docentes en los procesos de enseñanza-aprendizaje, y fortalecer la capacidad de respuesta futura del sector educativo en su conjunto, tanto para el sector oficial como para los centros educativos particulares. No es casualidad que la estrategia de continuidad educativa estuviera claramente relacionada en sus objetivos, con los principales ámbitos de la transformación educativa que propuso UNESCO, pues lo que se perseguía era implementar soluciones en el corto y mediano plazos que finalmente apuntaran a convertirse en estrategias nacionales que permitiera superar los desafíos estructurales, en coherencia con el camino señalado por el Presidente Laurentino Cortizo, quien planteó en el abril del 2020: «Debe aprovecharse la finalización de la pandemia del COVID-19 para que Panamá se convierta en un país más solidario y humano» (MEDUCA, 2020c).

El reconocimiento nacional e internacional a la respuesta que el sistema educativo panameño dio durante la pandemia, así como los resultados alentadores de las evaluaciones a los estudiantes, indicaron que es necesario convertir los avances y las oportunidades cosechadas en pasos firmes para una transformación educativa más profunda. De allí que la experiencia de la pandemia, a partir de los avances logrados, de la consolidación de los equipos técnicos a través de sus aprendizajes, llevó a hacer una reingeniería de los planes estratégicos de Gobierno y del sector educación.

3. La visión de la política educativa con enfoque de derechos institucionalizada en políticas y su impacto en una nueva gobernanza articulada con políticas sociales

Una de las características más representativas del modo de encarar las problemáticas educativas de la administración 2019-2024, está signado por construir desde el diálogo, la gestión y el consenso político, lo cual se evidencia en la capacidad del Gobierno de transformar temas prioritarios e iniciativas en leyes y políticas. Esto es un aspecto relevante, pues el MEDUCA, encabezado por su ministra, acompañada por el Gobierno Central, y respaldada por diferentes instancias públicas y de la sociedad civil, construyó consensos y acuerdos intersectoriales, incluso en contextos desfavorables y en coyunturas políticas complejas. Esto ha permitido cimentar una ruta clara para el futuro de la educación en Panamá. La adopción de leyes y

políticas permite avanzar en políticas de Estado que otorgan marcos para las próximas gestiones de gobierno. El diseño y negociación de políticas implica esfuerzos y recursos – humanos, financieros, institucionales y económicos- que facilitarán el aceleramiento de los cambios que el sistema educativo necesita. Y si bien seguramente en próximas gestiones se necesitarán más políticas y normativas, estas podrán complementar y fortalecer el trabajo realizado anteriormente para dotar a Panamá de un conjunto de normativas que consolide el entramado de un sistema educativo promotor de los derechos humanos a través del derecho a la educación.

El rostro más visible de los aprendizajes y la maduración de las experiencias que el sistema educativo panameño tuvo tras la pandemia se expresa en la Ley 294 del 6 de abril de 2022, la cual estableció los lineamientos generales para las políticas públicas educativas dirigidas a la transformación digital de la educación. No obstante, su denominación, no debe hacernos encasillar su alcance en términos digitales. Desde su primer artículo, la ley reafirma estar dirigida a la formulación, desarrollo e implementación de las políticas públicas educativas, dirigidas a aumentar la equidad en el sistema educativo, a través de la implementación pertinente de diversos modelos de enseñanza-aprendizaje, incluyendo las modalidades flexibles de educación. Mediante la transformación tecnológica, busca garantizar formas de enseñanzas creativas e innovadoras que faciliten a los estudiantes la adquisición de habilidades y competencias digitales durante su trayectoria educativa, garantizando así el derecho a la educación.

Una visión como la expresada en la mencionada ley, supuso el desafío de construir un nuevo ecosistema de gobernanza del sistema educativo, el cual, sin debilitar el rol rector del MEDUCA, debía aunar los esfuerzos interinstitucionales del sector público y de la sociedad civil, así como de la cooperación internacional para oxigenar un proceso que buscaba transformar las bases de la educación nacional desde el pivote de la transformación digital. Por ello, no es de extrañar que la estrategia de transformación educativa se ocupara de articular instituciones como el SENACYT, el COMPEME, el CIEDU, PANDEPORTES, el Gabinete Agropecuario, entre otros, agentes fundamentales de apoyo al MEDUCA, con el fin de implementar políticas inclusivas, integrales y universales basadas en la evidencia.

Por su parte, la participación de los gremios docentes, el diálogo permanente con los padres y madres de familia, como la gestión política de los procesos, posibilitó la construcción de 27 proyectos de ley que fueron aprobados por la Asamblea Nacional de Panamá y sancionados por el poder ejecutivo. Dichos cuerpos de ley no solo expresan el visión de construir políticas de Estado sustentadas en el diálogo y la participación de los sectores, sino los más variados ejes estratégicos de la transformación educativa, como la Ley 115 que crea el Programa Estudiar sin Hambre, la Ley 243 que crea el Programa Graduandos en Pro de la Reforestación de Panamá, la Ley 288 que crea la Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas, la Ley 378 para la implementación de la Educación para el Desarrollo Sostenible o la Ley 380 que crea el Instituto de Perfeccionamiento y Bienestar Docente. Todos ellos, como la ley de transformación digital, ofrecen un marco legal que favorece y sustenta la transformación educativa.

Especial relevancia para el sistema educativo tiene la ley 171 de 2020 que estableció las bases y las directrices técnicas y de gestión intersectorial para la política de Estado en materia de Primera Infancia y Desarrollo Infantil Temprano, cuyo objetivo es colocar a niños y niñas menores de 8 años, así como a las familias, en el centro de las acciones e intervenciones del Estado, con el propósito de lograr mayor cobertura y atención integral, mediante un enfoque de ciclo vital y una gobernanza fortalecida. Esta se refleja en un modelo de articulación institucional para garantizar los derechos de la población, con la

participación de entidades del Estado y Sociedad Civil, sin soslayar la participación de los sujetos directos de la política pública, las comunidades, el fortalecimiento institucional y el compromiso de garantizar los derechos de los niños y las niñas.

El nuevo marco legal del sistema educativo panameño redefine roles, establece prioridades e impulsa políticas y programas que buscan la equidad. Durante un acto en el que el Gobierno Nacional hizo un reconocimiento a los estudiantes de las escuelas públicas que en el 2020 se graduaron con los primeros puestos de sus planteles en cada una de las provincias y comarcas del país, el presidente de la República, Laurentino Cortizo Cohen plateó: “La educación cambia vidas, nos hace mejores personas y nos prepara mejor para aportar a la sociedad; por eso, es un derecho social que debe estar al alcance de todos. (MEDUCA, 2021)”

Esta visión desde el Gobierno Central, se materializó en el Plan Colmena (MEDUCA, s.f.), el cual es concebido como una estrategia multisectorial que busca impulsar procesos de desarrollo territorial potenciando la política pública y la institucionalidad del Estado en áreas de pobreza y vulnerabilidad. Articula una serie de servicios dirigidos a satisfacer necesidades fundamentales del ser humano, en comunidad, en nivel local y territorial, en contextos afectados por las consecuencias del centralismo del Estado, caracterizado por correlaciones políticas en constante transformación que condicionan los alcances de la participación y las formas de interacción sociopolítica.

Esta estrategia para luchar contra la pobreza estableció las condiciones para la articulación interinstitucional, fortaleció el rol del Ministerio de Educación en el Gabinete Social, y revistió de un enfoque de derechos a las acciones del MEDUCA orientadas a reducir la brecha digital en las comunidades más desfavorecidas y las comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes. Al mismo tiempo, se posibilitaron otras políticas de equidad e inclusión educativas sin las cuales no sería posible emprender la transformación educativa. Se aumentó significativamente con el Fondo de Equidad y Calidad en la Educación la asignación de recursos por estudiante de 40 a 100 dólares y de hasta 150 para estudiantes con algún grado de discapacidad en todos los planteles educativos. La visión social del Gobierno impulsó y respaldó la inversión en la mejora de la infraestructura escolar con la erradicación de las aulas rancho y los más de 250 proyectos de infraestructura ejecutados o en ejecución. Otra dimensión de importancia se plasmó en materia de salud y nutrición escolar, con el Programa Estudiar sin Hambre y el Programa de Alimentación Escolar Complementaria en 1000 centros educativos beneficiando a más de 550 mil estudiantes.

Estas políticas, programas e iniciativas, al mismo tiempo que dejaron clara la importancia del entramado de las políticas de equidad e inclusión como sostén del acceso y la calidad del derecho a la educación, impusieron desafíos de gobernanza y administración a niveles nacionales y locales, incluyendo a los centros educativos, impactando en la efectividad y eficiencia de la asignación de estos recursos.

4. La transformación administrativa del sistema educativo

Pensar la educación como un derecho humano habilitador de otros derechos, es decir, un sistema educativo promotor de los derechos humanos, con una apuesta por la calidad educativa, desde la primera infancia y en las diferentes etapas del desarrollo a lo largo del ciclo de vida, requiere una transformación desde dentro y hacia afuera del sistema que incluye los procesos de gestión y administración.

Internamente la redefinición administrativa pasó por una estructura institucional que da visibilidad a los temas estratégicos de la transformación educativa, con un Viceministerio Académico que cuenta con las instancias técnicas que impulsan el proceso de digitalización; así como la existencia de estructuras técnicas que sostienen los procesos esenciales del sistema como la actualización curricular, el perfeccionamiento docente, la evaluación educativa, el desarrollo de materiales, y desde luego, instancias que representan el compromiso con la educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes, incluyendo la importancia de la alimentación escolar y la una agenda clara de educación para el desarrollo sostenible.

Sin embargo, la transformación administrativa trasciende la estructura interna y se encamina hacia el importante proceso de descentralización de la educación, el cual busca generar capacidades territoriales administrativas para que, por ejemplo, los docentes que laboran en las comarcas indígenas no tengan que salir del territorio por trámites de nombramiento, desatendiendo a sus estudiantes e imposibilitando su derecho a la educación.

Un aspecto muy importante tiene que ver con una renovada concepción y visión de la importancia del territorio en la definición, implementación y evaluación de las políticas educativas. Llegar y atender las necesidades y demandas de las diferentes poblaciones requiere de una gobernanza intersectorial, que incluye a los gobiernos locales, y que cuenta con un marco legal sólido como el que se ha logrado con los procesos de diálogo y de visibilización y posicionamiento en la agenda pública de la educación como un derecho humano.

5. La transformación de la educación desde sus esferas fundamentales: escuela, currículo, docentes y aprendizajes con el apoyo de las tecnologías

La digitalización de la educación supone la dotación de tecnologías y conectividad. De allí que el MEDUCA ha trabajado para que 2,048 centros escolares estén conectados, impactando en que el 93% de los estudiantes (702,450) y los docentes de estos centros educativos tengan facilidades de acceso a las plataformas y recursos educativos¹.

Una acción clave del proceso de digitalización fue la asignación de una identidad digital a todos los estudiantes y docentes, lo cual permitió acceder a todos los recursos tecnológicos como la biblioteca digital, los contenidos, la capacitación en el caso de los docentes, y la libreta digital.

Como resultado de las acciones llevadas adelante, se estableció el ecosistema ESTER, el cual es el punto digital de convergencia de las iniciativas y políticas públicas orientadas a la transformación digital de la educación panameña. ESTER le da soberanía digital al sistema educativo panameño, posibilitando el desarrollo, consumo y difusión de los contenidos educativos establecidos en el currículo nacional para todas las asignaturas y niveles, posibilitando una plataforma para la comunicación oportuna de las actualizaciones curriculares a través de los recursos para el estudiante y la capacitación de los docentes, asegurando el enfoque, las prioridades y la identidad curricular panameña.

La visión en el uso de las tecnologías de este Gobierno es no dejar a ningún estudiante afuera del sistema educativo, sin embargo, este vehículo tecnológico también ha sido impulsado por los procesos de actualización curricular, sin los cuales no sería posible definir los lineamientos generales de la calidad educativa y de la formación de los docentes, así como la

¹ Informe de transición de junio de 2024, suministrado en formato presentación de Power Point por el MEDUCA.

introducción de las competencias del siglo XXI. A inicios de la pandemia de la COVID-19, Panamá contaba con un currículo nacional establecido en el año 2014, el cual tras diez años de vigencia fue sustituido por una nueva visión que se ha expresado en programas y libros de texto para prácticamente todas las áreas curriculares y los niveles educativos.

El proceso de actualización curricular ha incluido las áreas técnicas y las humanidades, por ejemplo, con el establecimiento de los nuevos programas para el bachillerato agropecuario, del bachillerato en ciencias, deportes y salud integral o el bachillerato psicopedagógico. La actualización curricular ha incluido un enfoque intercultural atendiendo las necesidades y demandas específica de los 7 pueblos indígenas de Panamá, con la traducción y contextualización de los programas a la lengua materna. También ha contemplado la traducción de los libros de texto, el fortalecimiento de la metodología para la enseñanza y preservación de la lengua materna, y la preparación de docentes interculturales.

Para Panamá es un orgullo darle continuidad a su tradición de impulso de la educación ambiental desde un enfoque de educación para el desarrollo sostenible, la cual incluye la gestión integral del riesgo, la participación estudiantil a través de los Clubes de Promoción del Desarrollo Sostenible y las estrategias de actuación ante las situaciones de emergencia. Asimismo, la renovación de la educación en Panamá ha permitido incluir procesos de fortalecimiento del liderazgo estudiantil, la educación STEAM, la educación financiera, las capacidades para el emprendimiento y la educación inclusiva, alcanzando la instalación 1,557 centros educativos inclusivos.

El interés por asegurar los aprendizajes a lo largo de la vida ha llevado al MEDUCA a darle una gran prioridad al Programa Aprendamos Todos a Leer, con el cual se ha fortalecido la enseñanza y aprendizaje de la lectoescritura de los niños y niñas de preescolar hasta el tercer grado. Asimismo, el Plan de Lectura, ha permitido fortalecer estas competencias en los siguientes niveles, dotando de materiales de lectura a todos los centros educativos, bajo la plena convicción de que asegurar estas competencias desde la educación inicial posibilita el logro educativo a lo largo de la vida.

Está claro que sin la evaluación educativa y sin la formación de los docentes, los procesos de actualización curricular serían solo ejercicios de producción de documentos curriculares sin un real impacto en las aulas. Por ello con Panamá Crece y con la participación en las pruebas internacionales podemos saber en qué punto estamos y cómo avanzar o apoyar a nuestros estudiantes. Asimismo, el bienestar y la formación permanente del magisterio ha sido una estrategia clave para materializar la renovación curricular. Por ello se han asegurado de forma legal los apoyos y dotaciones de recursos para la estimulación del liderazgo, la innovación y la practica pedagógica efectiva de nuestros docentes.

6. Los principales retos y desafíos para la continuidad y sostenibilidad de la transformación educativa

Una aproximación al proceso de transformación de la educación en Panamá, desde el legado de la gestión 2019-2024, estaría incompleto sin el establecimiento de los retos y desafíos para la continuidad del proceso de cambio. Lo primero que es importante puntualizar es la necesidad de que el trabajo que se hace desde el MEDUCA se siga considerando como parte esencial de la agenda social, es decir, la educación como una acción clave para la reducción de la pobreza y la generación de equidad, desde el enfoque de derechos y de inclusión.

Asimismo, las nuevas prioridades, los aprendizajes y los consensos construidos deben ser incluidos en un plan nacional de educación, que establezca los mecanismos de visibilización y continuidad de los logros y avances, y plasme una comprensión compleja de los desafíos y soluciones para su abordaje con propuestas de seguimiento y evaluación. Por ejemplo, el proceso de perfeccionamiento curricular, el cual es permanente y que además debe completar su ciclo de actualización, implementación y posterior evaluación.

Hemos puntualizado los grandes avances alcanzados en materia de transformación digital, actualización curricular, atención a la interculturalidad, fortalecimiento de la educación para el desarrollo sostenible, educación financiera, educación STEAM, entre otros temas fundamentales que son punta de lanza para la modernización de la educación. Sin embargo, es importante consolidar estas transformaciones impactando en la escuela con el cambio del modelo educativo, que ponga al centro los derechos de los estudiantes y la calidad, asegurando la calidad docente, tanto de quienes están en ejercicio a través del Plan Nacional de Perfeccionamiento, como también de los futuros y nuevos docentes. Es vital construir una ruta de trabajo permanente con las universidades formadoras de docentes, y concretar procesos de profesionalización integrales alineados con el perfil docente diseñado, consensuado y alineado con el nuevo currículo nacional y los ejes de transformación educativa, enmarcados en el enfoque de derechos con énfasis en la integración de las tecnologías en la educación.

En términos administrativos y de gobernanza, es importante profundizar en una descentralización real del sistema educativo, más allá de la transferencia de recursos financieros. Es clave dotar no solo al MEDUCA a nivel central de capacidades técnicas, humanas y tecnológicas para gerenciar este proceso, sino también a las comarcas para continuar el proceso de transformación educativa desde una mirada territorial que responda a las especificidades de las comunidades educativas. También es fundamental pensar en una estructura nacional que coordine el trabajo técnico de los territorios, desde lineamientos curriculares que no invisibilicen o anulen las iniciativas locales, hasta el fortalecimiento de sistemas estadísticos que fortalezcan la producción de datos desde los centros educativos y faciliten la rendición de cuentas de la diversidad de actores. Asimismo, es importante una mejora en la eficacia y eficiencia de la implementación de los recursos descentralizados. Este último proceso, y otros, también pasan por una revisión y actualización – incluyendo una flexibilización- de las regulaciones y normativas internas del sistema educativo.

Es necesario también generar políticas públicas con enfoque de nación para temas como infraestructura y equipamiento escolar o para el fortalecimiento de la educación técnica, y continuar profundizando y ampliando los alcances de políticas ya establecidas como la de alimentación escolar, y el aseguramiento de la calidad del agua y servicios de higiene para las comunidades y los centros educativos. También la educación para el desarrollo sostenible como contribución del sistema educativo para la preservación del medio ambiente y establecer procesos de certificación de centros educativos para el establecimiento de escuelas verdes desde un enfoque integral escolar. Esto es abarcando las dimensiones de gobernanza, enseñanza y aprendizaje, vinculación comunitaria de las comunidades educativas, junto con la infraestructura y funcionamiento.

Finalmente, es claro que se ha logrado instalar una visión de la transformación educativa expresada en la renovada legislación educativa y en las políticas públicas. Asimismo, se ha identificado una ruta y un vehículo para las transformaciones, se ha establecido el diálogo permanente, la construcción con los sectores. Sin embargo, debemos reconocer que es importante fortalecer nuestros equipos técnicos en áreas sustantivas como currículo, formación docente y evaluación educativa, para contar con especialistas que permitan continuar un proceso de cualificación que es permanente.

En esta línea, no debe perderse de vista que el objetivo fundamental es alcanzar aprendizajes significativos, contextualizados que abran posibilidades para construir proyectos de vida dignos, productivos y humanos, integrados a una sociedad que promueve la convivencia, la cohesión y una participación activa de la ciudadanía en las decisiones que hacen a sus destinos. De allí que la tarea por recuperar los aprendizajes perdidos y acelerar el fortalecimiento de las habilidades de aprendizaje (lectoescritura, pensamiento lógico matemático, habilidades socioemocionales, aprendizaje autónomo y competencias ciudadanas y de emprendimiento), siga siendo vital para el sistema educativo, pero también para el fortalecimiento de las condiciones de posibilidad del desarrollo de Panamá.

A lo largo del quinquenio se ha trabajado con la claridad de que no puede desatenderse la reducción de brechas y tampoco los procesos de modernización del sistema, la fuerza de una transformación real descansa en una renovada concepción y visión de la importancia del territorio y de las comunidades educativas en la definición, implementación y evaluación de las políticas.

7. Referencias bibliográficas

Ley 59 de 2018. Que crea el Consejo Permanente Multisectorial para la Implementación del Compromiso Nacional por la Educación. 1 de noviembre de 2019. No. 28647.

https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/panama_leyes_y_decretos_relativos_al_compromiso_nacional_educativo.pdf

Ley 115 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. 5 de diciembre de 2019. No. 28916-A.

https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11227.pdf

Ley 171 de 2020. De protección integral a la primera infancia y al desarrollo infantil temprano. 15 de octubre de 2020. No. 29135-C.

https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/panama_ley_ndeg_171_de_2020_proteccion_integral_a_la_primera_infancia_y_al_desarrollo_infantil_temprano.pdf

Ley 243 de 2021. Que crea el Programa Graduandos en Pro de la Reforestación de Panamá. 13 de octubre de 2021. No. 29398-B. <https://vlex.com.pa/vid/ley-n-243-crea-877927961>

Ley 285 de 2022. Que reglamenta la Ley 285 de 2022, Que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. 14 de noviembre de 2022. No. 29672. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/pan223098.pdf>

Ley 288 de 2022. Que crea la Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas. 10 de marzo de 2022. No. 29492-A. <https://vlex.com.pa/vid/ley-n-288-crea-898465876>

Ley 294 de 2022. Que establece los lineamientos generales para las políticas públicas educativas dirigidas a la transformación digital de la educación. 6 de abril de 2022. No. 29511-B. <https://cdn.corprensa.com/laprensa/uploads/2022/04/06/Gaceta%20Oficial%20Ley%20No.%20294.pdf>

Ley 378 de 2023. Que establece lineamientos para la implementación de la política de Educación para el Desarrollo Sostenible. 3 de mayo de 2023. No. 29773-B. <https://www.cerlatam.com/normatividad/panama-implementa-una-politica-de-educacion-para-el-desarrollo-sostenible/#:~:text=Panam%C3%A1%20con%20esta%20ley%20establece,que%20promueva%20el%20desarrollo%20sostenible.>

Ley 380 de 2023. Que establece lineamientos para la transformación, el perfeccionamiento y bienestar del educador y dicta otras disposiciones. 29 de mayo de 2023. No. 29794. <https://vlex.com.pa/vid/ley-n-380-establece-932827860#:~:text=N%C2%B0%20380.-,Que%20establece%20lineamientos%20para%20la%20transformaci%C3%B3n%20el%20perfeccionamiento%20y%20bienestar.educador%20y%20dicta%20otras%20disposiciones>

MEDUCA (2020a). Mensaje de la Ministra de Educación, Maruja Gorday de Villalobos Inicio de año Escolar 2020. Ministerio de Educación de Panamá. https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/WEB/mensaje%20ministra_0.pdf

MEDUCA (2020b). *Estrategia del Sector Educación para la crisis del COVID-19, durante la emergencia y Post*. Ministerio de Educación de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo. https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/Estrategia%20COVID-19%20Panama%CC%81_BID.pdf

MEDUCA (2020c). *Plan de Acción de la Estrategia de MEDUCA para enfrentar el COVID-19: <<La Estrella de la Educación no se Detiene>>*. Ministerio de Educación de Panamá. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11087.pdf

MEDUCA (2021). “La educación cambia vidas y permite la movilidad social”: Laurentino Cortizo Cohen. Ministerio de Educación de Panamá. <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/-La-educacion-cambia-vidas-y-permite-la-movilidad-social-Laurentino-Cortizo-Cohen>

MEDUCA (s.f.). ¿Qué es Plan Colmena? Ministerio de Educación de Panamá. <https://www.gabinetesocial.gob.pa/plan-colmena-panama/>

ONU (2022). ¿Qué es la Cumbre para la Transformación de la Educación (TES)? Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/transforming-education-summit/questions-and-answers#:~:text=La%20cumbre%20tendr%C3%A1%20lugar%20en%20impulsar%20el%20evento%20de%20septiembre.>

Ramírez, M. J. y Viteri, A. (2019). *El embudo de la exclusión educativa en Mesoamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/el-embudo-de-la-exclusion-educativa-en-mesoamerica>

Telemetro (2022). Presidente Cortizo pide a docentes enseñar a estudiantes a pensar en vez de memorizar. <https://www.telemetro.com/nacionales/presidente-cortizo-pide-docentes-ensenar-estudiantes-pensar-vez-memorizar-n5672536>

UNESCO, UNICEF y CEPAL (2022). *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030. Resumen*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382919_spa.locale=en

UNESCO (2022). *Reimaginar juntos nuestros futuros: un nuevo contrato social para la educación*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381560.locale=en>