

POLÍTICA EDUCATIVA: EDUCACIÓN A DISTANCIA



Propuesta
Septiembre de 2020

1. Introducción

El derecho a la educación se ha convertido en un principio universal. Todos los países del mundo lo han incluido como norma fundacional de sus sociedades. Así lo prevé la Constitución Nacional de la República, la Ley Orgánica de Educación, otras leyes, decretos y resueltos. El artículo 87 de la Constitución política expresa:

“Todos tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos”.

El Decreto Ejecutivo 305 de 2004, aprobado por la Asamblea Legislativa, igual que el texto único de la Ley 47 Orgánica de Educación de 1946, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 50 del 2002, enumera de manera corrida las normas superiores de educación y amplía este derecho. El artículo 1 del capítulo único establece que:

“La educación es un derecho y un deber de la persona humana, sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica y social o ideas políticas. Corresponde al Estado organizar y dirigir el servicio público de la educación, a fin de asegurar la eficiencia y la efectividad del sistema educativo nacional, que comprende tanto la educación oficial ofrecida por las dependencias oficiales, como la educación particular, impartida por personas o entidades privadas”.

En los artículos 4, 5 y 6, de ese mismo Decreto Ejecutivo, se habla de la pluralidad de oportunidades para aprender en la vida y durante toda la vida. “La educación permanente como proceso que se realiza a todo lo largo de la vida del ser humano... Es una obligación del Estado y forma parte del subsistema regular y no regular... empleará la mayor cantidad de los recursos disponibles como: centros de información y documentación, bibliotecas y museos, programas de radio y televisión, cines y teatros, publicaciones, otros afines”.

Igualmente, organismos como las Naciones Unidas, en la Declaración de los Derechos Humanos (1948), Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966), la Convención Sobre los Derechos del Niño (1989), la Declaración de Educación para Todos (1990), los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS-2015), los Informes del Desarrollo Humano (mundial, regional y nacional a partir de 1990); son apenas algunos referentes internacionales, regionales y nacionales que afirman y dan sentido a este derecho inalienable de educación en el ser humano.

El primer Informe de Desarrollo Humano, de nivel mundial (1990) y el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2002), son fuentes de información sobre el alcance que tiene la educación en el mejoramiento de las capacidades de las personas y su nivel de vida, así como alcanzar el bienestar. En este Informe Nacional, se expresa:

“La principal brecha educativa en Panamá es la desigual distribución de las oportunidades educativas entre los diversos grupos de población, lo cual refuerza la pobreza y la inequidad social”

Otra fuente de desigualdad, está asociada al acceso de la tecnología como instrumento capaz de mejorar las condiciones productivas del país y las posibilidades de integrar a los pobres a las condiciones laborales más competitivas. La “Brecha Digital” se produce en razón que, en nuestros países, el acceso a la tecnología está limitado a sectores de altos ingresos, o de la clase media. Existen grandes bolsones que han hecho que Panamá, califique como menos que regular en su situación con respecto a la tecnología, en los indicadores internacionales.

Existe insuficiente conexión a internet en comunidades y escuelas de Panamá. Un estudio realizado por la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG), señala que, de un total de 3,066 escuelas de diferentes niveles educativos, casi la mitad (55.3%) tenía internet. Algunas provincias y comarcas indígenas tienen grandes carencias de internet.

Así tenemos en una escala muy alta de exclusión a la Comarca Ngobe – Buglé, de las 374 escuelas que posee, no tienen internet 325 (87%); la Comarca Emberá, de las 42 escuelas, 32 estaban sin internet (76%), igual Bocas del Toro, de 190 escuelas, 144 están sin esta red (76%).

Las provincias y comarcas con una escala alta de exclusión están: Panamá Este (67%), Darién (64%), Colón (52%), Veraguas (48%), Coclé (44%), Comarca Guna Yala (42%), Herrera (42%). En una escala media de exclusión, están Panamá Norte (25%), Chiriquí (19%), Panamá Oeste (18%).

Dentro de una escala baja de exclusión están: Los Santos (15%) y Panamá Centro (3%). Existen muchas coincidencias entre estos datos de exclusión de internet y los resultados de las pruebas de aprendizaje nacionales e internacionales realizadas durante los últimos años por el Ministerio de Educación.

A partir de los años 90, cuando se reafirma el Estado democrático, se realizaron en este país una serie de reflexiones y propuestas, con participación de diversos actores interesados en la educación, auspiciadas por las Naciones Unidas, UNESCO, PNUD y otros organismos internacionales. Por ejemplo, el Pacto Nacional por la Modernización de la Educación Panameña, del cual se generó El Plan Decenal por la Modernización de la Educación Panameña (1997-2006). Igualmente, la Cita con la Esperanza, que fue un Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional (2002).

Todas estas propuestas estaban orientadas a transformar la educación, actualizar sus fundamentos, definir estrategias y concretar sus principales postulados jurídicos, pedagógicos y sociales. Se impulsaron las pruebas internacionales y nacionales para conocer los resultados de la educación, particularmente, en sus aspectos cualitativos (Crecer, LLECE, PISA). Igualmente, continuaron los diálogos con múltiples sectores. El más reciente fue el Diálogo Compromiso Nacional por la Educación, que incluyó

la propuesta de un mecanismo de monitoreo y seguimiento, a través del COPEME, creado mediante la Ley 59 de 1o de noviembre de 2018.

2. Análisis del problema

En marzo de 2020, Panamá y el mundo viven un momento inédito en la historia de la educación. Debe cerrarse el sistema educativo por un factor exógeno a la marcha del propio sistema y obliga forzosamente al distanciamiento social.

La convergencia de grupos etarios diferentes, con diversos grados de riesgo y contagio potencial, hace necesario el cierre de los centros educativos oficiales y particulares.

Ante este escenario, se convierte en un imperativo, garantizar el derecho a la educación protegido por normas internacionales y nacionales, como un derecho habilitante, para todos los niños, niñas y jóvenes. El Estado panameño se aboca a brindar el servicio educativo a distancia. Se hace evidente que las alternativas a distancia son heterogéneas en cuanto a su alcance.

La falta de equidad de acceso a las oportunidades educativas a distancia es un reto interinstitucional e Intersectorial. Se trata de una política pública que concierne al acceso a internet y a la tecnología con un enfoque de universalidad que trasciende el marco de las autoridades educativas y se convierte en un deber por parte de las autoridades responsables de la política de telecomunicaciones del país. Siendo necesario llegar a todos los estudiantes, teniendo o no acceso a internet, se hace imprescindible considerar otras estrategias tales como el uso de la televisión, la radio y

módulos impresos, para atender la situación coyuntural, a nivel de los hogares, que se han convertido en aulas de clase a distancia.

Es importante tomar en cuenta que, según análisis de datos de factores asociados de la Prueba TERCE 2012, las escuelas que atendían a estudiantes que participaban en las pruebas, en el caso de Panamá, sólo el 47% tenía acceso a internet en las escuelas versus el 89% en Costa Rica y el 90% en Colombia.

Tomando en cuenta la paridad demográfica de Costa Rica versus Panamá y el inmenso territorio de la República de Colombia, se hace evidente que hay un rezago que debe ser atendido en paralelo, mientras se implementan alternativas educativas no presenciales que consideren plataformas no digitales. No hacerlo puede significar años de retraso en los estudiantes, sobre edad, deficiencias académicas y deserción escolar afectando, por supuesto, a los grupos más vulnerables y un retraso en las oportunidades de desarrollo del país.

El desigual acceso a oportunidades de aprendizaje en las diferentes regiones educativas, se hace evidente en los resultados de la Prueba Crecer (2016-2018) y de la prueba TERCE. En el caso de Panamá, es notorio que la mitad de los estudiantes a nivel nacional no tienen las competencias básicas de lectura en tercer grado, según la Prueba Crecer. Hay diferencias significativas en los resultados de la educación oficial según la región educativa.

Las escuelas con mejores resultados están ubicadas en la provincia de Herrera con 738 puntos, mientras que en la comarca Ngäbe Buglé, el 87.7%

de los estudiantes no logran las competencias básicas en lectura comprensiva, con un resultado promedio de 611 puntos.

En el caso de la prueba TERCE, los estudiantes panameños mejoraron en promedio entre 2006 (SERCE) y 2012 (TERCE) , 18.57 puntos, con resultados por debajo de Guatemala y Honduras, para un promedio de 482 puntos. Estos resultados hacen muy difícil garantizar trayectorias escolares completas ante las deficiencias evidentes en Lectura.

3. Análisis de la solución

Las políticas públicas son las grandes orientaciones para la acción, generadas por el gobierno, que apuntan a resolver un problema, satisfacer una necesidad o demanda social. Estas políticas responden a imperativos éticos y del desarrollo humano sostenible; definen unos principios, estrategias y marcos operativos, para lograr esos objetivos. Ellas fortalecen la democracia y la institucionalidad de un país, por lo que es indispensable considerar la participación ciudadana, tanto en su formulación como en su ejecución.

La Política Pública de EaD representa parte del capital social y de la gobernabilidad democrática de la nación en materia de educación. Como orientaciones para la acción, se sustenta en grandes consensos políticos que trascienden períodos de gobierno. Esta Política, en el Siglo XXI implica tejer una red de procesos, actores y recursos para intervenir intencionalmente en el logro de los objetivos propuestos y guiados por los principios que la sustentan.

Con fundamento en las normas constitucionales y legales de educación, la Misión y la Visión que tiene el Ministerio de Educación de Panamá, dentro de su Plan Estratégico, los acuerdos del Compromiso Nacional por la

Educación, los protocolos de atención educativa, de plataformas virtuales y la propuesta de la red de retención y reinserción escolar, se ubica esta política de EaD para atender dos situaciones relevantes:

1. Contar con subsistemas alternativos que impliquen el aprendizaje autónomo y la atención a grupos que padecen enfermedades, viven en áreas comarcales y de difícil acceso, mediante el uso de las tecnologías modernas y de materiales educativos, para un aprendizaje más independiente y efectivo.

2. La pandemia generada por el nuevo Coronavirus, desarticuló el sistema educativo, pues obligó al distanciamiento físico de las personas y al confinamiento en sus hogares, por lo cual se cerraron las instituciones educativas y hubo que buscar medios alternativos para atender la necesidad y la creciente demanda educativa. Las opciones educativas no presenciales se convierten en un imperativo a fin de garantizar las alternativas de aprendizaje a distancia, en un contexto de distanciamiento social.

Esta política pública de EaD apunta precisamente a lograr un cuerpo coherente de objetivos, líneas de acción, y mecanismos de organización, participación, financiamiento, monitoreo y evaluación, para asegurar resultados afines al mandato constitucional y legal de asegurar el derecho a la educación de calidad a todas las personas en el territorio nacional.

4. Propuesta de Política

Objetivo:

Implementar la Meta Mayor del Compromiso Nacional por la Educación, garantizando el ejercicio efectivo del derecho a la educación, para la retención y reinserción escolar en todos los niños y jóvenes del país.

Objetivos Específicos:

1. Crear las políticas para un subsistema de Educación a Distancia que asegure equidad, calidad, pertinencia y facilidades a quienes estudien, de modo que se garantice el derecho humano a la educación.
 - **Indicador: Creación del sistema**
2. Ofrecer una modalidad educativa de calidad y eficiente, a los estudiantes que, por razones de enfermedad, recursos económicos, condiciones para trasladarse a la escuela, u otra causa importante, requieren realizar sus estudios a distancia, y así ingresar y mantenerse estudiando en un grado o año escolar de los niveles Básico o Medio del sistema educativo panameño, logrando autonomía en sus estudios y aprendizajes.
 - **Indicador: crear la modalidad educativa flexible y eficiente.**
3. Ofrecer cobertura de calidad a personas que tienen limitado acceso.

- Indicador: Porcentaje de conectividad por región educativa, a nivel de escuela, de comunidad y por grupo etario.
4. Organizar y poner en funcionamiento experiencias educativas activas y significativas mediante un currículo adaptado, conocimientos integrados, evaluaciones formativas sistemáticas, recursos y medios de aprendizaje basados en la tecnología, la radio, la televisión y textos y guías de auto aprendizaje, proveyendo a los estudiantes oportunidades de adquirir responsabilidad, disciplina y motivación para el autoestudio.
- **Indicador: Porcentaje de experiencias educativas activas**
5. Fortalecer la capacidad de los docentes, directivos y supervisores, facilitándoles capacitación continua, en la perspectiva de EaD, de modo que tengan competencias en la función tutorial, que requieren ciertas habilidades de planificación, desarrollo y evaluación de las experiencias educativas, de una manera articulada y coherente con los objetivos de aprendizaje.
- **Indicador de proceso: porcentaje de educadores capacitados**
 - **Indicador de resultado: medición de impacto con los estudiantes**
6. Fomentar en los padres y madres de familia, capacidades y habilidades de comunicación y de educación a distancia (modalidades virtuales y protocolos de conducta), con sus hijos y acudidos, basadas en el respeto, la tolerancia, la responsabilidad y la comprensión, que contribuya a lograr en ellos motivación, dedicación al estudio y la permanencia en la escuela.

- Indicador de proceso: porcentaje de padres de familia capacitado con las competencias necesarias para acompañar a sus hijos y permanencia en la escuela.
 - Indicador: con base en experiencia de éxito seguro
7. Atención efectiva de los niños y jóvenes de los pueblos originarios y aquellos que presentan condiciones de vulnerabilidad (discapacidad, limitaciones, difícil acceso, dificultad en los aprendizajes, condiciones socioeconómicas, entre otras).
- Indicador: porcentaje de estudiantes atendidos según grupo etario en las condiciones indicadas.
 - Indicador: porcentaje de retención

5. Líneas de Acción

1. Rediseñar el modelo curricular que se ofrece en los diferentes niveles educativos de manera flexible y adaptable a las modalidades de aprendizaje de los alumnos, asegurándoles integración, secuencia, alcance y significado a todo lo que se espera que aprendan los estudiantes y a la Meta Mayor del Compromiso Nacional por la Educación.
2. Definir los estándares mínimos de aprendizaje en cada área o asignatura del programa según grado y nivel, de modo que se aseguren los derechos fundamentales de aprendizajes y estándares didácticos en todas las instituciones educativas del país, para garantizar la retención y reinserción escolar.

3. Integrar el conocimiento de las áreas humanísticas, científicas y tecnológicas con las adecuaciones curriculares indispensables.
4. Contextualizar y correlacionar todo el contenido curricular como la pandemia que se vive en Panamá y el mundo, y otros casos de fuerza mayor, de modo que les den significado a las experiencias de aprendizaje, de acuerdo con los entornos socioeconómicos y biosanitarios particulares donde residen los estudiantes y sus familias.
5. Realizar alianzas con ministerios de educación y otras instituciones de la región, para intercambiar recursos de aprendizaje y lograr colaboración en el diseño y producción de recursos educativos como: textos, guías, módulos, documentales, películas, videos, programas de radio, aplicaciones tecnológicas y otros medios importantes en el proceso de enseñanza –aprendizaje en la EaD.
6. Crear con los docentes, juegos y aplicaciones de conocimientos en matemática, geometría, estadística, ciencias naturales y sociales y otras disciplinas, para resolver problemas relacionados con sus vidas como: la pandemia, la producción de alimentos, la salud, la vivienda, el transporte, entre otros.
7. Facilitar orientaciones para que los estudiantes construyan sus propios recursos de aprendizaje (textos, videos, podcast, apps, imágenes, guías, entre otros recursos electrónicos tradicionales y no tradicionales) contribuyendo así a desarrollar en ellos habilidades comunicativas que serán importantes a todo lo largo de sus vidas.
8. Elaborar un programa de auto instrucción y formación continua de docentes, directores, supervisores, especialistas de currículo y personal de apoyo en la perspectiva de la EaD, con el apoyo técnico de

instituciones locales y de otros países que han avanzado más en este campo, en la región y en el mundo.

9. Fomentar la función tutorial entre pares: maestros y profesores y tutorías dirigidas a los estudiantes, que tomen en cuenta algunas características como: oportuna, respetuosa flexible y motivante. Deben ser procesos continuos. Los tutores deben estar siempre al servicio de las consultas de sus estudiantes y sus pares, respetando los protocolos y los horarios de atención y las normas educativas correspondientes.
10. Organizar un programa para que los educadores - tutores orienten y faciliten el aprendizaje de los padres y madres de familia, en áreas consideradas importantes, que les permita atender, orientar y comunicarse adecuadamente con sus hijos. Los educadores - tutores pueden ser de la misma escuela, o personal con experiencia docente de la región o de otro lugar del país que se asigne a esta función, siempre que sean parte del sistema educativo y/o a título gratuito o ad honorem, con la supervisión correspondiente.
11. Realizar un inventario de los recursos educativos disponibles como: las bibliotecas escolares y comunitarias existentes, así como de los libros y textos, a fin de que sean utilizados para impulsar la lectura y la consulta sobre los temas y problemas de interés para los estudiantes, las familias y educadores - tutores.
12. Organizar una línea transversal para atender la salud socioemocional de los estudiantes y docentes, a fin de identificar las causas de esta condición que pueden ser muy diversas como, conflictos en el hogar, malas relaciones con sus compañeros de la clase y los docentes, la violencia escolar y el bullying, la situación del COVID-19, entre otros.

13. Articular adecuadamente el currículum adaptado, planes y programas de estudio y las unidades didácticas, a los medios sincrónicos y asincrónicos, para su ejecución: la infraestructura tecnológica (plataformas, internet, computadoras, aplicaciones tecnológicas, celulares), materiales impresos, radio, televisión, teléfono, video llamadas y videoconferencias.
14. Diseñar un dispositivo de evaluación formativa que ofrezca información relevante, confiable y consistente sobre las experiencias de aprendizaje previstas, el proceso educativo y los resultados obtenidos. Una vez por año, se aplicará una prueba nacional muestral basada en el Currículo y los Derechos Fundamentales de Aprendizajes.
15. Disponer de un sistema de monitoreo y evaluación, que genere información importante para tomar decisiones durante y al final de cada ciclo escolar y de las trayectorias de los estudiantes. Este sistema debe funcionar en todas las instancias, desde la escuela y la comunidad local, la dirección regional y el nivel central del Ministerio de Educación. Debe ser bien articulado, fluido, eficiente, confiable y transparente.
16. Desarrollar e implementar una estrategia a nivel interinstitucional e intersectorial, para asegurar el acceso a la educación a distancia en todo el país, superando las brechas tecnológicas, considerando como prioridad las áreas de difícil acceso.
17. Desarrollar contenidos, guías de aprendizaje y plataformas educativas a distancia, por el MEDUCA, conforme a los Protocolos consensuados en el COPEME.
18. Diseñar y desarrollar una estrategia para facilitar y garantizar las condiciones de seguridad y servicios públicos básicos como: energía eléctrica, saneamiento, comunicación, internet, agua potable, sanidad básica (baños y sistemas de alcantarillados), orientado en el protocolo



COPEME y asumidos por la Guía para el Establecimiento de medidas de reducción de riesgos de contagio, en los centros educativos de MEDUCA.



CONSEJO PERMANENTE MULTISECTORIAL
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL COMPROMISO NACIONAL POR LA EDUCACIÓN