

Presente Educación de jóvenes y

Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Panamá

LUZ ALEYDA TERÁN



CENTRO DE COOPERACIÓN REGIONAL
PARA LA EDUCACIÓN DE ADULTOS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Panamá

Primera edición, 2008
© Centro de Cooperación Regional para la
Educación de Adultos en América Latina y el Caribe
Av Lázaro Cárdenas 525, Col. Revolución
C.P. 61609 / Pátzcuaro, México

El contenido de los textos, y las opiniones
expresadas en ellos, son responsabilidad de los autores.
Se autoriza la reproducción parcial o total
siempre que se cite la fuente

Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Panamá

Luz Aleyda Terán B.



CENTRO DE COOPERACIÓN REGIONAL
PARA LA EDUCACIÓN DE ADULTOS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Contenido

Presentación	9
Resumen ejecutivo	11
Introducción	17
Contexto del país	21
Información general del país.....	21
Información demográfica	22
Diversidad étnico-cultural	23
Migraciones.....	24
Situación socioeconómica y política.....	26
Organización del sistema educativo panameño	35
Educación Básica General	36
Educación Media	37
Educación de Jóvenes y Adultos	38
Tasa de Analfabetismo.....	41
Tasa neta de escolarización.....	44
Infraestructura física, tecnológica y equipamiento básico.....	46
Expansión cuantitativa de la educación.....	46
La EDJA y el desarrollo sostenible	47
Antecedentes de la EDJA en Panamá	51
Derecho de jóvenes y adultos a la educación	55
Perfil de los sujetos de la EDJA	59

Política educativa y social de la EDJA	61
Lugar de la EDJA en las políticas educativas y directrices de la oferta actual	61
Participación de la sociedad civil	67
Financiamiento de la Educación de Jóvenes y Adultos	75
Capacitación laboral y formación técnica profesional para el trabajo..	77
Apoyo de la cooperación internacional	82
Educación bilingüe intercultural-indígena.....	86
Programas especiales de juventud, adultos y empleo	88
Programas de formación de formadores en la EDJA.....	88
Experiencias educativas de EDJA en Panamá.....	90
Temas emergentes resultado de la investigación	111
Valoración y recomendaciones	113
Referencias bibliográficas	117
Siglas utilizadas en el documento	121

Presentación

El Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), en cumplimiento de su misión como organismo dedicado a la educación de jóvenes y adultos, y con el apoyo del Consejo de Educación de Adultos en América Latina (CEEAL), se propuso realizar un estudio de carácter analítico-descriptivo de la situación de la EPJA en el periodo 2000 - 2006 en 21 países de América Latina y el Caribe. El propósito del estudio fue contar con una radiografía de la región que aporte a este campo de conocimiento información básica y reciente y contribuya a trazar nuevas líneas de acción para el mismo.

La investigación en su conjunto estuvo a cargo de Meynardo Vázquez Esquivel, quien en ese momento, y hasta diciembre de 2007, fungió como titular de la Dirección de Investigación y Evaluación Educativa del CREFAL, con la colaboración de Jorge Rivas, investigador de dicha instancia. El estudio se llevó a cabo a lo largo del año 2006, y tuvo un carácter de registro y análisis proyectivo que aporta información valiosa sobre el estado que guarda la EPJA en la región, basada en los aportes de cada uno de los países participantes.

Para la coordinación del proceso de investigación se integró un equipo de destacadas investigadoras de probada solvencia académica y conocimiento profundo del campo: Miriam Camilo, del CEAAL; Maria Clara Di Pierro, de la Universidad de São Paulo; y Mercedes Ruiz, de la Universidad Iberoamericana de México. La coordinación general quedó bajo la responsabilidad de Arlés Caruso, de Uruguay, colaboradora del gobierno de ese país.

El equipo coordinador fue el responsable de definir el protocolo de investigación, cuyos ejes centrales fueron la construcción del derecho a la educación, la EPJA en el mundo del trabajo y el ingreso, la formación de formadores, la diversidad sociocultural y, como ejes transversales, la pobreza y el desarrollo sustentable y equitativo. Entre diciembre de 2005 y febrero de 2006 se definieron los perfiles y se convocó a las y los investigadores que habrían de tener a su cargo el desarrollo de los estudios nacionales.

Al final de la jornada, los estudios realizados nos ofrecen la siguiente información: contexto (ubicación del país y características demográficas, socioeconómicas y políticas); organización del sistema educativo nacional; antecedentes recientes de la educación de personas jóvenes y adultas (EPJA); marco jurídico de la EPJA; política educativa y social de la EPJA, acciones y programas de gobierno y de las organizaciones civiles; información cuantitativa y financiamiento de la EPJA; experiencias relevantes del campo; bibliografía y en algunos casos se anexan cuadros estadísticos o legislaciones.

La organización y realización de los estudios dio como resultado una forma de trabajo antes desconocida en este campo: la investigación a distancia, la coordinación de las y los investigadores desde cuatro países diferentes, el intercambio de información mediante foros virtuales, etc.

Como parte de las lecciones aprendidas podemos mencionar: la posibilidad de crear un consorcio de instituciones que sostenga una observación bianual del

estado del arte de la EPJA en la región (tarea para la cual el CREFAL puede aportar recursos humanos, capacidad de gestión y experiencia) y que los investigadores a cargo de los informes nacionales se puedan articular como una red o comunidad de investigación asociada a este consorcio o a CREFAL. Así, el resultado es una muestra replicable y mejorable de la posibilidad de realizar investigaciones colaborativas en la región.

Nuestro propósito inicial de contar con resultados de 21 países se redujo a 20, quedándose en el camino el estudio de Guatemala, por razones ajenas a la coordinación del proyecto; las y los investigadores responsables de los estudios nacionales incluidos son: Lidia Mercedes Rodríguez (Argentina), Noel Aguirre (Bolivia), Sergio Haddad (Brasil), Jorge Jairo Posada (Colombia), Patricia Badilla (Costa Rica), Jaime Canfux (Cuba), Javier Corvalán (Chile), Nesly Lizarazo (Ecuador), Silvia Lorena López (El Salvador), Frantz Grandoit (Haití), Germán Moncada (Honduras), Gloria Hernández (México), Odilí Robles (Nicaragua), Luz Aleyda Terán (Panamá), Laura Inés Zayas (Paraguay), José Rivero (Perú), Myrna Rivas (Puerto Rico), Miriam Camilo (República Dominicana), Ma. del Pilar Ubilla (Uruguay) y Blas Regnault (Venezuela).

El estudio que aquí presentamos es el de Panamá, a cargo de Luz Aleyda Terán, doctora en educación con especialización en investigación y docencia de la educación superior por la Universidad del Istmo (Oaxaca, México). Actualmente se desempeña como docente de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Panamá y es investigadora asociada del Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA).

Estamos seguros de que la mayor riqueza del proceso de investigación que hemos emprendido se encuentra en los informes de cada país; confiamos en que este esfuerzo constituya una plataforma desde la cual se emprendan otros estudios que nos ayuden a comprender mejor el campo de la EPJA y sirvan de apoyo para el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas acordes con las necesidades y desafíos de la realidad latinoamericana.

Resumen ejecutivo

En nuestro país poco se ha hecho, en el sentido operativo y concreto, para dar cumplimiento a las aspiraciones de contar con una EDJA fuerte y con capacidad de incidencia en el ámbito público, a pesar de haber participado y suscrito todos los encuentros, conferencias y cumbres mundiales, no obstante, desde la ciudadanía, a través de organizaciones sociales, se ha venido generando una demanda que ha obligado a la institucionalidad a dar respuestas a sectores claves de población, como son los indígenas, el campesinado, las mujeres y la juventud.

Las Conferencias Mundiales de Ambiente y Desarrollo (1992), Derechos Humanos (Viena 93), la del Cairo de Población y Desarrollo (1994), la Cumbre de Desarrollo Social (1995), la IV Conferencia de la Mujer (Beijing 95), los Objetivos del Milenio, entre otras, han abonado el camino para la demanda social a los gobiernos de un desarrollo sostenible centrado en la gente y con su participación decisiva en la política, en el mercado, en el desarrollo, y en los niveles regionales y locales.

No obstante, en su conjunto, muchas de las propuestas hechas desde la institucionalidad de la EDJA adolecen de la intención expresa, integral y claramente formulada, sobre las necesarias transformaciones al Sistema Educativo, para variar las reglas de la socialización de niñas, niños y jóvenes, el manejo entre el personal docente y administrativo, padres, madres y sociedad en general, hacia la igualdad de oportunidades, de deberes, pero también de derechos, de respeto a las diferencias, del acceso a la toma de decisiones y la conservación de los recursos naturales, en el marco de una sociedad más justa y equitativa. No olvidemos el Cuarto Pilar de la educación, emanado de la Conferencia de la UNESCO: Aprender a Convivir en Sociedad.

Panamá es un país cuya distribución de la población en el territorio presenta fuerte heterogeneidad y cambios en el tiempo. De acuerdo al último Censo, 56% de la población se concentraba en las provincias de Panamá y Colón, que constituyen 17% de la superficie del país.

Somos un país multicultural, diverso, plurilingüe. Igual que en el entorno natural, hay mucha diversidad. En nuestra sociedad convergen, con la construcción primero del ferrocarril francés y luego del canal interoceánico, grupos étnicos de todos los confines del mundo que se han multiplicado con el incremento financiero.

Igualmente, en Panamá se puede observar una fuerte inequidad en sus diferentes regiones, cuyos índices se encuentran entre 0.363 en la Comarca Ngöbe Buglé y 0.719 en la capital (PNUD, 2002).

Actualmente las cifras indican que la pobreza en Panamá alcanza a 40.5% de la población, 14% corresponde a pobreza general y 26.5% a pobreza extrema, concentrada esta última en la Provincia de Panamá, seguida de la pobreza indígena prevaeciente en las comarcas. Al respecto, el informe Clara Gonzáles del 2002 señala que el mayor peso de las jefaturas de hogares femeninas está en el grupo de la pobreza urbana. Ese fenómeno se puede explicar si sumamos la migración mayoritariamente femenina del campo a la ciudad con escasos niveles de educación, ya que se observa mayor número de mujeres analfabetas que hombres (8.2% y

7.1% respectivamente), sobre todo en las comarcas indígenas y la ubicación urbano marginal de los hogares más pobres.¹

De la población más pobre, 40% se apropia solamente de 7% del ingreso, mientras la más rica, 10%, percibe 45% del mismo. Por esta razón, el país es considerado como el de peor distribución de la riqueza en la región.

El sistema educativo panameño constituye una de las organizaciones más grandes y complejas. Las personas que se benefician directamente constituyen cerca de un tercio de la población total del país.

El informe entregado por el Consejo Nacional de la Educación (CONACED)² reconoce que se han dado varios intentos de reformas curriculares en las últimas décadas, que generalmente han coincidido con los cambios de administración política.

En 1995 se aprueba la Ley 34 del 6 de julio, que modifica la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, que sirvió de base para implementar la Estrategia Decenal para la Modernización de la Educación Panameña, sin embargo, no hemos podido superar las debilidades y deficiencias del sistema educativo. Esa crisis interna hizo eclosión en los meses de junio a agosto de este año (2006), cuando los gremios magisteriales se abocaron a una huelga para demandar aumentos salariales y transformación de la educación.

Los dos grandes bloques en que se divide la educación en Panamá son: la Educación Básica General, tiene carácter gratuito y obligatorio y comprende tres etapas; la Educación Preescolar, de dos años de duración, para atender a los niños y niñas de 4 a 5 años; la Educación Primaria, con seis años de duración, para los niños y niñas de 6 a 11 años; y la Educación Premedia de tres años de duración para los niños y niñas de 12 a 14 años.

Si bien, se plantea un discurso constructivista, en la práctica, prevalece todavía el enfoque conductista de la clase expositiva y memorizante. En el currículo se incluyen cuatro ejes transversales con temas de gran pertinencia (derechos humanos, educación en valores, género y medio ambiente), pero se deja su implementación al criterio de cada docente. Algunos le prestan atención si queda tiempo disponible, si cuentan con la formación y si disponen de los recursos y otros, los menos, convencidos de su importancia.

La Educación Media afronta, como la Educación Básica, problemas de calidad, de equidad e ineficiencia administrativa. Además, carece de orientación clara, de contenidos y poca relación con el entorno, con las universidades, con los sectores productivos y con el mundo laboral.

La educación Media atiende a los jóvenes de 15, 16 y 17 años, con una duración de tres años, y se propone ofrecer una sólida preparación para proseguir estudios universitarios de acuerdo con sus capacidades e intereses y prepararlos para su futura inserción en el mercado laboral, a través de dos áreas: la Educación Media Académica y la Educación Media Profesional y Técnica.

No obstante, la mayor crítica que recibe este nivel de educación, en el sector público, es que no prepara al estudiantado para su ingreso a la Educación Superior.

¹ Bolsones de población indígenas en Arraján, San Miguelito, Curundú, Calidonia, Chepo.

² El Consejo Nacional de Educación (CONACED) se creó por medio del Decreto Ejecutivo No. 1030 del 30 de diciembre de 2004 de la Presidencia de la República, con el propósito fundamental de "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, en articulación con los objetivos del desarrollo nacional".

En el 2006 más de 60% de los aspirantes a primer ingreso universitario fracasaron en su primer intento; y hubo que “nivelarlos” con cursos propedéuticos o de reforzamiento.

En Panamá, para el 2000, la tasa de analfabetismo era de 8.1% mientras que para el promedio de América Latina asciende a 12.7%. Sin embargo, por tener el país una población de no más de 3 millones de habitantes y dada la inversión en educación (la más alta de la región), no se justifican estos porcentajes. Darién (en la frontera con la República de Colombia) es la provincia con mayor analfabetismo (23%), le sigue Bocas del Toro (16.9%) y Veraguas (15.2%). Por coincidencia, en estas tres provincias se concentra la mayor población indígena del país. La población no pobre alcanza 9.5 grados de escolaridad y la pobre 5.2 grados. En el caso de la población pobre indígena apenas alcanza 3.3. grados.

Un ejemplo de la falta de equidad en el Sistema Educativo es el hecho de que los niños y niñas y jóvenes del campo y los y las indígenas, quienes en conjunto representan la mitad de la población en edad escolar, reciben sólo 35% del total de los subsidios de la educación.

El Sistema Educativo no está diseñado para dar prioridad a esta población en desventaja social, que además sufre condiciones de insalubridad, deterioro del ambiente donde se desarrollan, deficiencia en los servicios de salud, comunicación, agua potable y acceso al trabajo.

Muchas de las ofertas gubernamentales que se hacen en la actualidad no tienen sostenibilidad, pues su génesis es un subsidio que durará mientras haya voluntad política.

Se debe dar con urgencia un proceso de búsqueda de alternativas sostenibles a la crisis de un Sistema Educativo, que debe tener capacidad para responder con la calidad y la evolución necesarias a sus actuales y futuros educandos, y que carece de capacidad inclusiva para sumar segmentos de la población marginados de la instrucción o que reciben una educación de baja calidad.

Para dar seguimiento y sostenibilidad a los programas actuales, se proyecta la creación del foro permanente de las ONG y organismos de la sociedad civil que desarrollan experiencias en el campo de la EDJA, pero que no deja de seguir siendo una aspiración sin concreción.

Y es que no es fácil, ya que sólo el proceso de implantación de la educación bilingüe indígena supone la adaptación del currículo educativo nacional, los programas de estudio y los recursos didácticos para cada una de las culturas indígenas, incorporando la visión y los valores de cada una, así como su propio idioma. Lo cual es fundamental para la EDJA de las comarcas por los niveles de analfabetismo.

Una de las expresiones más importantes de la EDJA en Panamá, desde la sociedad civil, la constituye el Colectivo Nacional del Consejo de Educación de Adultos de América Latina CEAAL,³ constituido formalmente desde 1990, por cinco centros de larga trayectoria nacional, sus integrantes son: el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA); Instituto Cooperativo Interamericano (ICI); Centro de Estudios

³ La información de estas organizaciones fue suministrada por una de las organizaciones integrantes, CEALP.

Promoción y Asistencia Social (CEPAS); Fe y Alegría; y el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP).

La mayoría de las acciones de estos centros están dirigidas a la capacitación y formación para el ejercicio pleno de la ciudadanía, la defensa de los derechos humanos, la convivencia y sostenibilidad de los recursos naturales. Los mismos son financiados fundamentalmente por la cooperación internacional, lo que le permite autonomía en la ejecución e independencia en los diseños de contenidos y metodologías.

Indiscutiblemente que algunas de estas organizaciones han realizado alguna acción articulada con el MEDUCA, no obstante, no es una práctica común, sobre todo porque esta institución no siempre da continuidad a los compromisos contraídos por uno u otro gobierno.

Sobre las áreas de atención de Dakar, metas y estrategias trazadas, es muy poco lo que se ha avanzado, en gran medida por la demora en la asignación y ejecución presupuestaria, en segundo lugar, por todo lo que tiene que ver con la capacidad de dirección y ejecución, por la gran huelga nacional de educadores y educadoras que paralizó casi todo el sistema por varios meses.

Hay que agregar que generalmente el MEDUCA planifica el trabajo de cada dirección atendiendo a marcos institucionales y estratégicos nacionales que poco se apoyan en lo exigido en las cumbres internacionales; es así que las áreas de atención de la Cumbre de Dakar son invisibles como parámetros estratégicos en el trabajo de las Direcciones del MEDUCA. No hay articulación entre éstas y otros compromisos internacionales, con las acciones que se planifican, atender a estas exigencias implica innovar, crear nuevos paradigmas y fortalecer un modelo para el nuevo milenio, el cual con mucha demora se está tratando de construir.

El apoyo de la cooperación es importante sobre todo para la puesta en marcha de programas de formación innovadores como educación bilingüe, "Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá" (Unión Europea) que contribuyó con la alfabetización de mujeres rurales; programas de alfabetización "Aprender sin fronteras" con el apoyo de la UNESCO y Pana-Alfalit con el financiamiento de libros de Básica, la Cooperación Española, y otros.

Basados en el documento sobre la "Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009"⁴ se ha dado gran prioridad al desarrollo del capital humano, que por sus características de necesidad de formación para el mercado laboral pasa por el INADEH y reformula la institución (antes denominada INAFORP), cuya prioridad es la preparación de jóvenes y adultos para el trabajo en oficios demandados por el mercado laboral.

De allí, la proyección que recoge el Plan Anual de Capacitación 2007 al considerar que realizarán en su conjunto 11,979 programas relacionados con 15 áreas de formación técnica, ocupacional y de docencia; con una matrícula esperada de 197,295 participantes.

Lo significativo de las experiencias nacionales de EDJA es la respuesta que se da a las y los jóvenes y las y los adultos de las diferentes comunidades, quienes no han

⁴ Es un documento del MEF, elaborado en el 2005, para la "ordenar la reactivación económica y social del país y que sirva como guía a la comunidad nacional e internacional sobre los objetivos y políticas..." de la administración Torrijos.

podido aprender a leer y escribir o terminar sus estudios primarios o secundarios, obteniendo con las modalidades andragógicas⁵ una oportunidad para desarrollar sus potencialidades con atención a sus necesidades particulares.

Hay que destacar que todas las experiencias de la EDJA del MEDUCA tienen como fin principal el logro de la autogestión del joven y adulto para su realización integral y se apoya, según la Ley Orgánica, en la ciencia andragógica, aplicando la enseñanza presencial, semipresencial y a distancia, y tomando en consideración las características y necesidades de los participantes;

En Panamá el subsistema de Educación Formal y No Formal está dissociado de la Educación Informal, por lo que las necesidades expresadas en el campo de la formación profesional, sobre todo, aquellas vinculadas al trabajo, son atendidas diferencialmente. No existe un sistema educativo que incorpore articuladamente la Educación Informal, esto se expresa en las acciones diferenciadas que encontramos en uno y otro sistema, en forma no articulada, y en especial en las respuestas dispares que cada uno ofrece a las demandas de calificación del recurso humano.

Es imperativo participar de la construcción de una nueva propuesta que prepare a las y los participantes de la EDJA y que sean reconocidas sus calificaciones formativas, para que contribuyan a la construcción de otra sociedad mejor, donde sea posible que se preserve la integridad ambiental; que se respeten las diferencias, y que no por ellas se practiquen inequidades; que se respeten los derechos humanos; y que se ejerza a plenitud la dignidad de la vida.

Es un momento propicio, por las debilidades existentes, y por las condiciones contextuales para hacer incidencia en estas políticas y sobre todo para hacer visibles nuestros saberes y nuestros haceres.

Los mecanismos de comunicación entre las y los promotores de la EDJA, bien sean del gobierno o de la sociedad civil, para el intercambio de información, de experiencias y de actuaciones, deben construirse y consolidar las experiencias exitosas de articulación al igual que ampliar la red de apoyo.

Para las organizaciones de mujeres aparece como un desafío impregnar a la EDJA del enfoque de género, para visibilizar las diferencias construidas socialmente y hacer propuestas que vayan de la mano de la reformulación metodológica, política y de contenidos. Una currícula impregnada de sexismo y permeada por el androcentrismo no podrá contribuir al sueño de lograr un mundo equitativo, solidario y justo, para que en éste habiten mujeres y hombres en condiciones de igualdad.

Hay muy escasa información sistematizada sobre lo que realizan decenas de escuelitas privadas, de centros de “formación” de jóvenes y adultos y de entidades públicas y privadas, muchas de las cuales con buenas intenciones desarrollan programas que no son evaluados por nadie.

La EDJA con el enfoque de la educación popular, se perfila en nuestro medio como un sistema de educación que potencialmente puede ser flexible, en múltiples e infinitas variantes que pueden ser ofertadas a la población meta, con el uso de metodologías creativas, atractivas y dinámicas que motiven la permanencia en el

⁵ La andragogía es la ciencia de la educación de adultos. Busca a través de un proceso de formación, desarrollar sus capacidades de autodeterminación. El término fue implementado por Félix Adam en la década de los setenta.

sistema, y que contribuya realmente a la construcción de una ciudadanía participativa, transformadora e innovadora.

Quienes contribuyen a facilitar los procesos educativos de jóvenes y adultos deben ser capaces de imprimirles el sello de la participación ciudadana, libre y democrática para el debate, para la toma de decisiones y para ser contestatarios en un mundo donde el monólogo silencia la voz del sujeto e invisibiliza su acción.

Las políticas educativas deben ser políticas de Estado y no de gobiernos, éstos en cada uno de sus períodos desconocen los procesos anteriores, debido a estas influencias político-partidistas en Panamá, la EDJA ha tenido momentos en que casi desaparece.

Esta situación impide la continuidad en el desarrollo de las acciones planificadas a largo plazo, lo cual redundará en ineficiencia y dificultad para resolver apropiadamente los problemas de la educación en general, y particularmente de todo lo planificado en torno a la EDJA.

La transparencia y la rendición de cuentas en los procesos administrativos del sistema de educación no son los más sólidos en nuestro medio y ésta es una tarea pendiente. Sobre todo en momentos en que la ciudadanía ha perdido la credibilidad y la confianza en las autoridades, creándose la peligrosa actitud de “dejar hacer” o de indiferencia hacia la cosa pública.

Introducción

Existen argumentos básicos para demostrar la necesidad impostergable de priorizar y desarrollar la Educación de Jóvenes y Adultos en nuestros países.

En América Latina existen hoy las más contradictorias situaciones de amenazas y oportunidades. Amenazas cuando se consolidan los polos hegemónicos políticos, económicos y religiosos para dictaminar posiciones y acciones unilaterales, excluyentes, discriminadoras y autoritarias, que dejan por fuera las propuestas y las iniciativas del resto de la aldea global amante de la paz, de la colaboración, la sostenibilidad, el respeto a las diferencias y la inclusión participante. Oportunidades cuando se articulan alianzas, se generan procesos de cambio y transformación crítica, donde se cuestiona la credibilidad y la transparencia de los gobernantes, se exige la defensa y el ejercicio de los derechos de los humanos para la ciudadanía plena, se promueven sinergias y seguimiento conjunto de las acciones de toda índole para enfrentar el guerrerismo, los fundamentalismos y la asfixiante globalización económica.

“La cuestión de fondo es fortalecer el nuevo sujeto histórico: los movimientos sociales”, como nos diría Leis.⁶

Un sujeto histórico signado por la pobreza multidimensional, caracterizada no sólo por la privación de capacidades, por la insatisfacción de necesidades básicas, por la inexistencia de ingresos y la inequidad de género, también por la exclusión social y la falta de oportunidades, que impiden la plena participación ciudadana, el libre ejercicio de la democracia en todos los ámbitos, en el espacio público, como en el privado, y el disfrute de un mundo cuyo ambiente sea sano y que propicie condiciones armónicas de convivencia con la naturaleza.

En ese sentido, para la Educación de Jóvenes y Adultos, el proceso de formación debe orientarse al “crecimiento de la persona y de su capacidad de adueñarse de sí misma y de su futuro”. A la EDJA hay que otorgarle “el sitio estratégico que le corresponde en los años por venir [...] invoca valores éticos [...] ante el imperativo humano de superar la injusticia y la pobreza”.⁷

Nuestro país poco ha hecho, en el sentido operativo y concreto, para dar cumplimiento a estas aspiraciones, a pesar de haber participado y suscrito todos los encuentros, conferencias y cumbres mundiales relacionadas con la Educación de Adultos y la Educación para todos. No obstante, desde la ciudadanía, a través de organizaciones sociales se ha venido generando una demanda que ha obligado a la institucionalidad a dar respuestas de la EDJA a sectores claves de población, como son los indígenas, el campesinado, las mujeres y la juventud.

Sin bien, en el país se han realizado varios esfuerzos para mejorar la currícula y la calidad de la educación: propuestas de Reforma Educativa; uso no sexista del lenguaje (1996), la transversalización del eje de género en la primaria y en la básica; del derecho a la educación de la estudiante embarazada (1999); incorporación de la informática (1994); del inglés obligatorio (2004); la educación inclusiva (2005). La educación panameña, organizada y dirigida por el Ministerio de Educación, ha sido cuestionada tradicionalmente por amplios sectores, puesto que no responde a las expectativas del mercado laboral ni a las transformaciones que se dan en la misma sociedad.

⁶ Secretario General del CEAAL, con sede en Panamá.

⁷ Prólogo de Pablo Latapí al documento “Hacia una Educación sin Exclusiones”.

Cada una de las propuestas anteriores, por diferentes razones y circunstancias, ha sido transitoria, pues obedece a políticas de gobiernos y no de Estado, ya que los sucesores gubernamentales ni evalúan ni continúan los procesos iniciados. Para no ser “confundidos con el gobierno anterior” hacen cambios sin transiciones, cuya sustentabilidad no es posible, porque no se han dado a través de un debate amplio y participativo.

No obstante, en su conjunto, muchas de estas propuestas adolecen de la intención expresa, integral y claramente formulada, sobre las necesarias transformaciones al sistema educativo para variar las reglas de la socialización de niñas y niños, de la juventud, del manejo entre el personal docente y administrativo, padres, madres y sociedad en general, hacia la igualdad de oportunidades, de deberes, pero también de derechos, de respeto a las diferencias, del acceso a la toma de decisiones y la conservación de los recursos naturales, en el marco de una sociedad más justa y equitativa. No olvidemos el Cuarto Pilar de la educación, emanado de la Conferencia de la UNESCO: Aprender a Convivir en Sociedad.

Hoy más que nunca se hace vigente esta necesidad, luego del 11 de septiembre, cuando las normativas del derecho internacional son violadas diariamente, acompañadas además por una propuesta económica que se ha impuesto con una filosofía globalizadora que pretende implantar un pensamiento único, en donde las propuestas de cambio, innovadoras y humanistas, son ahora un enemigo ideológico al que hay que eliminar.

Una revalorización de la EDJA y de la EPJA, en el marco de una amplia participación de las y los actores sociales, con enfoques educativos crítico-reflexivos, que permitan la recuperación y apropiación del conocimiento, para el empoderamiento de la gente y el logro de su capacidad de incidencia en los procesos comunales y locales, consolidará la propuesta educativa y hará significativo el aprendizaje para su contribución al desarrollo humano sostenible.

El documento que presentamos es parte del esfuerzo que ha concretizado CREFAL con CEAALP, para identificar en la región la situación de la EDJA en América Latina, tomando como indicadores las políticas existentes, las estructuras organizativas oficiales y el funcionamiento práctico de las mismas, remirados desde los financiamientos, las iniciativas comunitarias, las organizaciones sociales, la cooperación y el cumplimiento de los compromisos internacionales.

Una acuciosa recopilación de información, que por su poca valoración, en muchos casos, está dispersa, no sistematizada, publicitada o debatida, se hace con mucho esfuerzo y sobre todo con mucha insistencia, para sacar a la luz las lógicas de las interrelaciones entre los espacios, entre los estamentos y sectores sociales.

De allí la importancia que tuvieron las entrevistas realizadas a actores claves, como el director (en ese momento) de la EDJA del MEDUCA; profesor Guillermo Smith; Mgrtra. Erida Valbuena (supervisora nacional de EDJA); Mgrtra. Jackeline Candanedo (Oficina de la Mujer); Dra. Maritza Villalaz (PRODES); Raúl Leis (Secretaría General de CEAAL); padre Fernando de la Guardia, director; María Castillo y Melida Vasquéz,

coordinadora general y de área, respectivamente, del Programa Educativo El Maestro en Casa; Narcisa Jaén, directora del Programa El Maestro en Casa Darién; y Esmelda Herrera, encargada del Departamento de Educación del Instituto Fe y Alegría.

De vital importancia fueron los documentos oficiales facilitados por instituciones como MITRADEL, INADEH y MEDUCA, quienes contribuyeron con las fuentes documentales que brindaron datos cuantitativos y cualitativos, y el apoyo en el levantamiento de la información de las experiencias nacionales, a través de las entrevistas a los referentes de CEAAL-Panamá y acompañamiento en el proceso de revisión, de la compañera Nidia Martínez del CEALP.

En general, el documento recoge las experiencias nacionales de la Educación de Jóvenes y Adultos, las ofertas que se hacen desde el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional, lo que concreta el derecho para hacer posible la sustentación de la EDJA, sus oportunidades y limitaciones y cómo se proyecta esta educación en el mercado de trabajo y de cara al desarrollo.

Nuestro profundo agradecimiento al equipo de CREFAL y al CEAALP por su confianza y apoyo, ya que dio seguimiento a la investigación, de manera cercana, oportuna y siempre atinada, para que esta particular información del país se sume al conjunto de los estudios sobre la situación de la EDJA.

Igualmente, agradecemos a CEASPA, por el respaldo otorgado, para el cumplimiento de un compromiso que por su magnitud y alcance trasciende las fronteras, ya que permite dotar a la región de los aportes nacionales que servirán de insumo para la toma de decisiones regionales y locales, propuestas integradoras de trabajo, el interaprendizaje y la construcción de un mapa colectivo que fortalezca las perspectivas de nuestro hacer en la Educación de Jóvenes y Adultos.

Contexto del país



Información general del país

Nombre oficial: República de Panamá. Capital: Ciudad de Panamá. Superficie: 75,517 km². División política: nueve provincias y seis comarcas indígenas. Idioma: (oficial) español; (no oficiales) inglés, gnohe, kuna, emberá, chino y criollo del inglés.

Población: 3,172,360 habitantes (año 2004), en la capital más de un millón.

Aproximadamente, 11% del total de la población es indígena y está conformada por los grupos kuna, localizados en las comarcas de Kuna Yala en el Archipiélago Kuna Yala; madugandí y wargandí en Darién; los ngäbe (guaymí), buglés (bokotas) y los terribes (nazo) en la Comarca Ngäbe-Buglé. Los emberás y los wounaan se ubican en la Comarca Emberá. El grupo de los bri bri (2,521 según el censo del 2000) al igual que el resto de los indígenas sobrevive en medio de las inequidades y tienen poco acceso a recursos mínimos para sobrevivir.

Si bien, el PIB per cápita fue de US\$ 3.906 (año 2003) y la variación del PIB: 4.1% (año 2003), no podemos interpretar que esta es la realidad generalizada del país, ya que Panamá es un país en el que 57.4% de los distritos, que ocupan 66.4% de su superficie, presenta un nivel de desarrollo Bajo o Muy Bajo, y 32.4% más, que ocupan 25.% de la superficie nacional, cuenta con desarrollo Medio.⁸ La gran mayoría, además, parece experimentar un estancamiento en su desarrollo, situación poco propicia para alcanzar un desarrollo sostenido nacional.

También es una realidad que según datos del Censo del 1990, la población con ingresos debajo de un dólar diario era de 31.4%, en el 2000 es de 23.9%, lo que conlleva altos niveles de desnutrición, exclusión del sistema educativo, servicios públicos y acceso al trabajo.

Lo datos evidencian lo engañosa que pueden ser las cifras generalizadas y no sectorizadas, para identificar la crítica realidad de los bolsones de pobreza del país (fundamentalmente áreas indígenas y urbano marginales).

Clasificación según IDH: Desarrollo humano medio. Ubicación en el ranking: 61 en 177 países (PNUD, 2004). En la región, Panamá es después de Haití, el país con peor distribución de la riqueza.

⁸ Ligia Herrera, *Estudio sobre las transformaciones ocurridas en las últimas 3 décadas 1970-2000 en las regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá*, p. 16.

La redistribución de la riqueza, continúa siendo el tema “tabu” de las discusiones, ofertas y compromisos políticos. Y dado el compromiso del país con la propuesta neoliberal, es una demanda poco esgrimida por la mayoría de los sectores sociales organizados.

Información demográfica

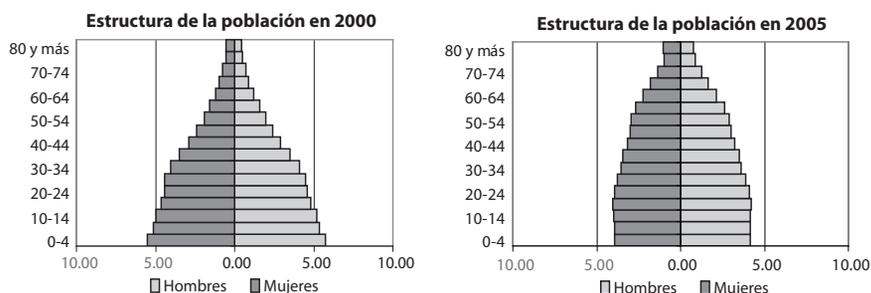
Crecimiento y distribución de la población

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda, residían algo más de 2.8 millones de personas en la República de Panamá en el año 2000; 3,172,360 habitantes (año 2004), se proyecta que se llegará a alrededor de 3.2 millones para el año 2005 y 4.2 millones para el año 2025. La tasa de crecimiento demográfico, en el orden de 30 por mil en los cincuenta del siglo XX, ha descendido a 20 por mil en el pasado período intercensal.

La distribución de la población en el territorio presenta fuertes heterogeneidades y cambios en el tiempo. De la población, se concentraba 56% en las provincias de Panamá y Colón, que constituyen 17% de la superficie del país. Las migraciones internas desde otras provincias hacia los territorios transísmicos explican principalmente esta distribución diferenciada. Aunado al fenómeno de concentración, el país vive un fuerte proceso de urbanización, ligada principalmente a las migraciones internas. Mientras que en 1950 Panamá era un país predominantemente rural (64% de la población residente en áreas rurales), en el año 2000 se invierte el patrón de asentamiento, con 62% de los habitantes residiendo en áreas urbanas, llegando incluso a una reducción en valor absoluto de la población rural (Miró *et al.*, 2003).

El pronunciado descenso de la tasa de crecimiento acompaña al acelerado proceso de transición demográfica en avance. La estructura de la población panameña en 1975 era extremadamente joven, con una pirámide de población de base ancha y rápido afinamiento a medida que se avanza en los grupos de edad. Un cuarto de siglo más tarde, el avance en la transición es evidente, al transformarse la estructura triangular en una forma ojival, producto del fuerte descenso de la fecundidad y la natalidad, así como de la mortalidad. El envejecimiento de la estructura de la población continuará procesándose a gran velocidad, así lo demuestran los datos, con una forma que comienza a asemejarse a un rectángulo, propia de poblaciones envejecidas.⁹

⁹ En el caso de Panamá, la seguridad social ya enfrenta problemas vinculados a funcionamiento del sistema de jubilación y pensiones, a pesar de la joven estructura de edades.



Diversidad étnico-cultural

Somos un país multicultural, diverso, plurilingüe. Hay mucha diversidad en nuestra población, no es una sociedad única, y en ella convergen, en mayor grado, con la construcción, primero, del ferrocarril francés y luego del canal interoceánico, grupos étnicos de todos los confines del mundo. Hoy, convertido el país en un punto de intercambio financiero, de negocios y transacciones de toda índole, esta interculturalidad ha crecido desproporcionadamente.

Según Fortune¹⁰ el proceso de mestizaje donde predominó el “concubinatio, el harén, la barraganía, la poligamia y el amancebamiento”, se inició entre 1511 y 1513, frente a la escasez de mujeres blancas, introduciéndose en el hogar español la mujer indígena y la negra, ya sea como esposa, amante, nodriza o para el servicio doméstico.

Uno de los grupos humanos, de mayor arraigo y más numeroso en el istmo, son los negros procedentes tanto de África, como de España y de Las Antillas, siendo los primeros en sufrir la segregación racial del Gold Roll y el Silver Roll (forma de pago en la antigua Zona del Canal en oro para los gringos y en plata para los negros y otros grupos étnicos).

Las y los afrodescendientes se encuentran hoy en todos los espacios de la sociedad panameña, luchando aún por el logro de programas y políticas públicas dirigidas a la eliminación de todas las formas de discriminación. Es frecuente escuchar a manera de *recorderis* de las raíces afro, la pregunta: ¿Y tu abuela dónde está?, expresión que denota que dentro de toda piel blanca hay células negras de sus ancestros.

La colonia china en Panamá, al igual que árabes y judíos, tiene un fuerte arraigo económico y desde sus patriarcas se ha entrelazado con los sectores empresariales y burgueses, vinculados al comercio mayoreo y menudeo, al igual que a la política criolla. Asimismo, se mantiene en el país un número plural de norteamericanos extrabajadores de la zona del canal, al igual que sus descendientes.

Un grupo importante, pero casi siempre olvidado, son los indígenas. En toda nuestra historia republicana, “los asuntos indígenas” han sido tratados por el Estado en forma segmentada, dispersa y con acciones puntuales de coyuntura. La entidad estatal encargada del tema indígena ha sido el Ministerio de Gobierno y Justicia a través de la Dirección Nacional de Política Indigenista.¹¹

¹⁰ Armando Fortune, citado por Ada Vergara en el *Manual de Capacitación de Descentralización*, pp. 38 y 39.

¹¹ Es en 1952 cuando se crea la primera entidad de tratamiento institucional de las relaciones del gobierno con los pueblos indígenas al constituirse en el Ministerio de Gobierno y Justicia el Departamento de Asuntos Indígenas, pero se caracterizó por una perspectiva de trabajo enfatizado por el paternalismo, asistencialismo y la asimilación, pues concebían a los aborígenes como incivilizados, que deberían abandonar sus estilos de vida e integrarse al progreso. Seis años después se organiza el Instituto Nacional Indigenista y de Antropología Social en el mismo Ministerio, y logra avanzar hacia un enfoque más integral. Luego se crea la Dirección Nacional de Política Indigenista cuyo funcionamiento ha sido sectorial y fragmentado, y cada componente del gobierno asume el tema de manera dispersa sin coordinación ni articulación en una estrategia nacional ni amparado en una Ley Marco (Alvarado, 2000).

La formación de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (CONAPIP), ha permitido que las autoridades indígenas aglutinadas en sus Congresos ngobe-buglé, kuna, emberá, wounaan-drua y madugandí demanden sus intereses, garantizando además, que los estudios y explotación de recursos naturales que se quieran realizar en sus territorios deben contar no sólo con la aprobación, sino también con la participación de los congresos indígenas.

Por su parte, las mujeres se han organizado en la Coordinadora de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP) para ir generando desde este espacio, un encuentro más igualitario con sus autoridades tradicionales, generalmente masculinas.

A lo largo de los años la población indígena ha generado acciones significativas y avances graduales en diversas materias como la legislación nacional e internacional, generación de oportunidades educativas en diversos niveles para la población indígena, entre las cuales se cuentan convenios para la alfabetización en las comarcas y para aplicación de diversas modalidades de EDJA. Otras acciones de los pueblos indígenas han favorecido tener cargos de representación política como intendentes, representantes y diputados,¹² campañas de salud, creación de direcciones o programas específicos de atención a la población indígena en diferentes dependencias.

Más a fondo, coincidimos en que:

El Estado, históricamente, ha carecido de una política definida e integral hacia los pueblos indígenas y el tratamiento que se le ha dado es el de considerarle, no como “pueblo” con su propia identidad, sino como una “minoría étnica”, enfocado hacia la integración de los indígenas al resto de los valores nacionales o “civilizado”, o bien superponiendo ciertas estructuras administrativas o de representatividad dentro de los estamentos estatales (Legisladores, Gobernadores, Representantes de Corregimiento...) sin tomar en cuenta la existencia de instituciones propias y autónomas. Ello es obvio que toda vez que el Estado Nacional en sus Constituciones y leyes que las conforman no ha reconocido el carácter pluricultural y multiétnico y por lo tanto su participación real y autónoma con sus estructuras propias.¹³

Migraciones

En términos generales el fenómeno de la migración hacia Panamá, ha sido escasamente estudiado. Cuando se hace referencia al mismo, se enfoca de modo general, partiendo del enfoque de que éste responde a una prolongada recesión económica que expulsa a grupos humanos hacia países que pueden asegurarle mejores condiciones de vida. La movilidad inmigratoria que caracterizó a la región centroamericana de los setenta y ochenta, cambia sustantivamente con la solución de los conflictos armados, la firma de los acuerdos de Paz (Guatemala, el Salvador) y la consolidación de las “democracias formales” o electorales. De tal forma, el nuevo

¹² Es importante destacar que en la actualidad cinco legisladores indígenas ocupan curules, y en el período 1999-2000 un legislador indígena ocupó por vez primera la Presidencia de la Asamblea Legislativa.

¹³ *Op. cit.* Alvarado, citado por Ada Vergara.

flujo inmigratorio responde sobre todo a una realidad marcada por los efectos de la globalización.¹⁴

Los estudios existentes sobre la materia, son de finales de los ochenta y se han abordado o desde el punto de vista socioeconómico o jurídico; no desde un enfoque integral de la problemática y mucho menos desde un abordaje orientado a verificar las variantes de género del fenómeno social en cuestión.

Han transcurrido más de 40 años desde la promulgación y entrada en vigencia del Decreto Ley 16 de 30 de junio de 1960, hoy se reconoce la necesidad de una reforma del actual ordenamiento legal; la ampliación de las normas migratorias sólo refleja la necesidad de actualizar el régimen migratorio a fin de hacerle coherente con las demandas de este fenómeno mundial.

El territorio de la República se ha convertido desde hace más de dos décadas en lugar de tránsito de personas que emigran desde el cono sur y el caribe, buscan una escala para encaminar sus pasos hacia su destino final, que generalmente es los Estados Unidos. Las nacionalidades que con más frecuencia hacen escala en suelo panameño: Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia; más recientemente Argentina y Venezuela.¹⁵

El flujo inmigratorio de nacionales de Colombia y de República Dominicana domina el porcentaje de población en condiciones de irregularidad migratoria; estas personas generalmente son mujeres que, luego de domiciliarse en áreas periféricas de la capital, se van reuniendo poco a poco con su núcleo familiar (hijas e hijos).

Una característica particular de este flujo migratorio de mujeres es que sobre ellas recae la jefatura de la familia; razón que les hace insertarse en la economía informal (buhonería y comercio al por menor), servicios de limpieza y trabajo doméstico (generalmente sin los permisos y autorizaciones de las autoridades competentes). Los recursos y fuentes de ingresos que generan son insuficientes para cubrir el costo de los trámites legales de regulación de su estatus.¹⁶ Esta condición las hace vivir en constante angustia por la posibilidad de deportación, y la denuncia de encontrarse realizando actividades económicas restringidas a los nacionales panameños, y sobre todo a la niñez, adolescencia y personas adultas, se ven imposibilitadas de insertarse en las ofertas educativas que hay para esta población. Finalmente, ésta se convierte en una de las poblaciones que mayor beneficio reciben con la experiencia de la EDJA del Maestro en Casa del Darién, pues además no corren peligro de ser detenidos como indocumentados .

En estudios sobre tráfico de emigrantes realizados en varios países centroamericanos (Costa Rica, Honduras y Panamá) se constató que: "las mujeres representaban cerca de 25% del total de personas detenidas, pero estas cifras variaban, llegando en algunos casos a elevarse a la mitad o superar al número de migrantes hombres".¹⁷

De acuerdo con declaraciones del Vicariato de Darién, Pastoral de Movilidad Humana, una proporción considerable de colombianos y colombianas en condición de desplazamiento forzoso, por causa del conflicto armado en su país, se han ubicado

¹⁴ Documento de la licenciada Nidia Martínez para el informe de "Ciudadanas Haciendo Cuentas (ICC) Panamá, como parte del estudio de la región de ALFORJA/ACDI, con metodología de FLACSO.

¹⁵ Luis Mora, *Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos sexuales y reproductivos*, Fondo de Naciones Unidas (UNFPA).

¹⁶ Pastoral Social Caritas, *Registro de casos sobre la condición de legalidad de extranjeros dedicados a la economía informal, en el distrito capital*, 1999.

¹⁷ Secretaría de Gobernación y Justicia/OIM, *Tráfico de migrantes: estudio de caso en Honduras*, Tegucigalpa, 2000; Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública/OIM, *Tráfico de migrantes: estudio de caso de Costa Rica*, San José, 2000; OIM, *Tráfico de migrantes: estudio de caso Panamá*, 2000.

en la región metropolitana de las provincias de Panamá y Colón; sin que existan hasta el momento datos estadísticos confiables y desagregados por edad y sexo.

En tal sentido Manuel Acevedo de esta Pastoral señala: “Que se hizo un diagnóstico con las comunidades del Darién y Panamá, que arrojó que en Curundú (área marginal del distrito de Panamá) existen entre 8,000 y 10,000 personas, además de San Miguelito y Chorrillo”.¹⁸

En la capital del país, son reconocidos otros sectores urbano marginales, por la concentración de indocumentados de procedencias específicas, no obstante, ni las autoridades ni los organismos llegan a ellos, por su condición de sectores de alto riesgo social, lo que contribuye a mantener oculta la información veraz y el alcance de la problemática, pero aún si esta población pudiese pagar servicios privados tendrá acceso a la salud, pero los centros y las ofertas educativas le son vedados.

Situación socioeconómica y política

En Panamá existe una fuerte inequidad en sus diferentes regiones, cuyos índices se encuentran entre 0.363 en la Comarca Ngöbe Buglé y 0.719 en la capital (PNUD, 2002). Dos elementos merecen ser destacados: en primer lugar, a pesar del importante aumento en el registro del IDH en la década de los noventa, Panamá no ha conseguido cambiar de categoría a países de alto desarrollo; en segundo lugar, ninguna provincia o ciudad aisladamente logró clasificarse en un nivel de desarrollo humano alto.

Al analizar las tres dimensiones del desarrollo humano hallamos:

- **Acceso al conocimiento:** El índice de educación se incrementó de manera importante entre 1990 y 2000 para el promedio nacional, con un amplio rango de variación por regiones.
- **Longevidad:** Se ha logrado mejorar la esperanza de vida al nacer, alcanza los 74.6 años, que se atribuye a las mejoras en materia de salud pública y servicios de saneamiento básico.

Nivel decente de vida se mide a través de tres indicadores:

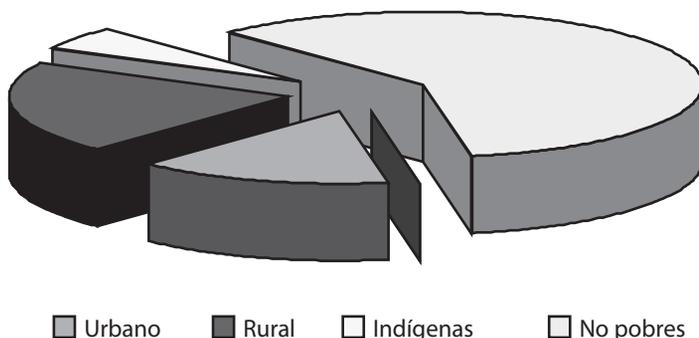
- **Indicador del nivel de ingresos:** Para el 2000, la región metropolitana mostró un mejor desempeño en materia de ingresos. El ámbito rural si bien ha mostrado mejora, aún se encuentra por debajo del promedio.
- **Indicador de vivienda:** Destacan las áreas metropolitanas por sus condiciones notoriamente superiores a las del promedio nacional, mientras que las áreas indígenas se caracterizan por la precariedad de las viviendas y muy mal acceso a servicios básicos.¹⁹
- **Indicador de condiciones laborales:** De los trabajadores con ingresos iguales o superiores al promedio, 77% pertenece al sector formal de la economía. De este grupo, a su vez, 50% ha logrado un nivel de educación secundaria o universitaria, y sólo 5% presenta algún grado de subempleo. Mientras

¹⁸ Entrevista hecha por la licenciada Mariela Arce a Manuel Acevedo, Vicariato de Darién-Pastoral de Movilidad Humana, enero de 2004 para el informe del ICC-Panamá.

¹⁹ “En el censo del año 2000 se detectó que en lo referente al agua potable, en las comarcas, 34.7% de los hogares accedió a un acueducto público de la comunidad, 32.6% la obtuvo de río o quebrada y 28.4% poseía un pozo superficial; mientras tanto, 76.0 % declaró no tener un servicio sanitario y 23.6% utilizó el sistema de “hueco” o “letrina”.

tanto, 59% de las personas que ganaban menos del salario mínimo presentaron educación primaria completa, y asimismo, 55% de los casos eran trabajadores subempleados.

Distribución de la pobreza en la población nacional



Como se observa en la gráfica las contradicciones entre lo urbano y lo rural se mantienen, la situación es crítica cuando abordamos la situación de las comarcas indígenas.

Pobreza y determinantes

Utilizando el método de la línea de pobreza, en el año 2000, 34.3% de los hogares es considerado pobre. Esto implica 1,134,439 personas, o sea, más de 40% de la población total (PNUD, 2002).

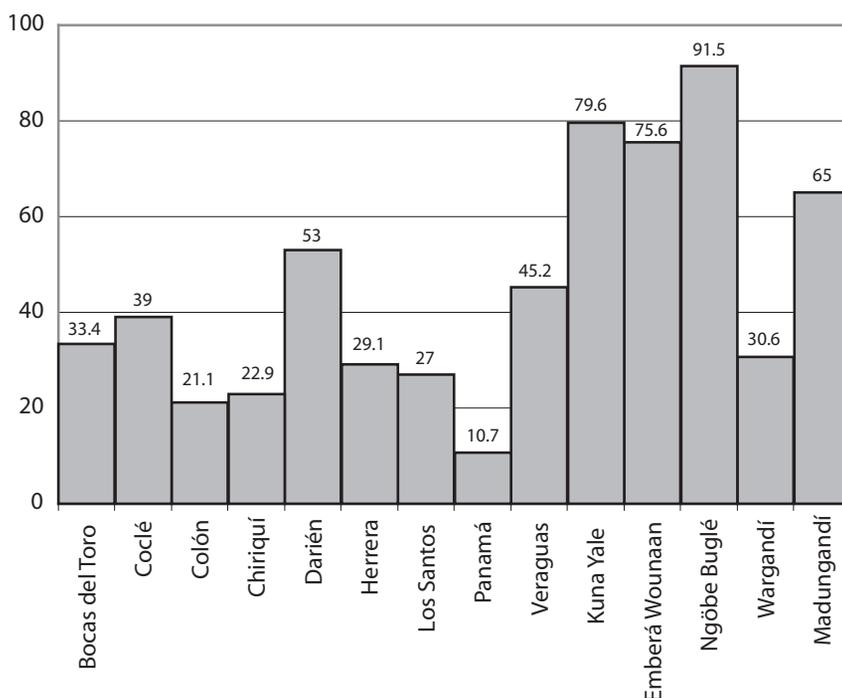
Actualmente las cifras indican que la pobreza en Panamá alcanza a 40.5% de la población, de éste 14% corresponde a pobreza general y 26.5% a pobreza extrema, concentrada esta última en la Provincia de Panamá, seguida de la pobreza indígena prevaleciente en las comarcas. El informe Clara González, del 2002, señala que el mayor peso de las jefaturas de hogares femeninas está en el grupo de la pobreza urbana. Ese fenómeno se puede explicar, si sumamos la migración mayoritariamente femenina del campo a la ciudad, con escasos niveles de educación, ya que se observa mayor número de mujeres analfabetas que hombres (8.2% y 7.1% respectivamente), sobre todo en las comarcas indígenas y la ubicación urbano marginal de los hogares más pobres.²⁰

Si se observa la distribución porcentual por área geográfica, los pobres rurales constituyen un quinto de la población total del país, seguidos por los pobres urbanos (14.5%) y por último, los pobres indígenas, que constituyen 5% de la población total. Al hacer un corte por género se observa que la jefatura femenina del hogar tiene mayor incidencia únicamente en los casos de pobreza urbana, mientras que la jefatura masculina predomina en el resto. Por otra parte, del total de hogares pobres, 60% cae dentro de la pobreza extrema, que son 741,612 personas (2/3 de la población pobre).

²⁰ Bolsones de población indígenas en Arraiján, San Miguelito, Curundú, Calidonia, Chepo.

Las provincias con mayores porcentajes de pobreza extrema, según la gráfica siguiente, fueron: Darién 53%, Veraguas 45.2% y Coclé 39%. Estos niveles son ampliamente superados en las comarcas indígenas, donde la pobreza extrema llega a alcanzar 91.5% de los hogares, como es el caso de Ngöbe Buglé (PNUD, 2002).

**Pobreza extrema de los hogares en las comarcas indígenas
(PNUD, 2002)**



Ya desde 1995, el antiguo MIPPE²¹ observaba que Panamá era un “país donde los grupos menos favorecidos no sólo perciben poco, sino que cada día perciben menos; donde 84% de los corregimientos tiene un ingreso per cápita menos que el costo de la canasta básica ampliada y que en muchos casos es comparable con el de países de África subsahariana”.

Del análisis de pobreza por tramo etáreo, según el PNUD (2002), se desprende que 54.7% de los niños y niñas menores de 6 años vive en condiciones de pobreza (y a su vez la pobreza extrema incide fundamentalmente en el grupo de menores de 15 años). La incidencia de la pobreza disminuye en los grupos de 6 a 41 años (mayor participación productiva), y aumenta luego en los grupos mayores (lo mismo que la pobreza extrema).

Por tipo de actividades, la pobreza se concentra en las ventas ambulantes, el trabajo doméstico y de servicios, como obrero o jornalero de baja calificación y la artesanía o manufactura. Claramente, la remuneración obtenida por estas actividades es muy baja, no llegando a compensar el esfuerzo realizado durante su desempeño.

²¹ Ministerio de Planificación y Política Económica hoy denominado MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), encargados de la realización de las Encuestas de Niveles de Vida.

De la población más pobre, 40% se apropia solamente de 7% del ingreso, mientras que las más rica, 10%, percibe 45% del mismo. Los datos del PNUD (2002) arrojan que el coeficiente de Gini para el 2000 ascendió a 0.52 para la población urbana y 0.56 para la población rural, denotando muy elevada concentración del ingreso.

Toda la población pobre de Panamá está sometida a la recepción de servicios públicos de salud deficientes, con mal manejo de políticas de control de calidad de los servicios e insumos; se han dado, entre los meses de julio a diciembre 2006 (y aumentan) más de 50 casos “oficiales” de defunción por la ingesta de medicación contaminada con dietilenglycol. El Ministerio Público ha recibido más de 500 denuncias por defunciones sospechosamente relacionadas con el mismo problema, que las autoridades de salud no quieren reconocer. Se da también la escasez de medicamentos, de personal médico de salud (concentrado en el área urbana), insuficiente equipo e instrumental, al igual que de capacidad para la administración y monitoreo de prestación de la calidad y cantidad de servicios de salud en el nivel de prevención, promoción y atención.

La tenencia de la tierra está íntimamente ligada a la condición de pobreza de grandes sectores de población rural e indígena. Según datos de la Evaluación de Sostenibilidad Nacional,²² que no han variado mucho, en 1993, 47% de las explotaciones agropecuarias posee menos de una hectárea de extensión, y controlan menos de 0.5% de la superficie bajo explotación. En el otro extremo, la explotación de 200 hectáreas y más representa 0.8% de las mismas, pero concentra 37% de la superficie total bajo explotación. Dos terceras partes del total de explotaciones están sin título de propiedad, la mayoría por ende tiene un alto nivel de precariedad.

La concentración de la población en las áreas urbanas y en las áreas rurales sin el acompañamiento de construcciones de sistema de tratamiento de aguas servidas, sin sistemas de recolección y disposición de residuos sólidos, degradan el ambiente del país. Se estima que 70% de la basura urbana y 40% de la rural es recolectada, el resto termina en quebradas, ríos y costas u ocupando lotes baldíos, sobre todo de áreas precarias o sumamente pobres. Hay una alerta roja en el país por la posibilidad de epidemia del dengue hemorrágico (mosquito *Aedes aegypti*) y otra por el anta virus (roedores).

A pesar de que Panamá se ha comprometido a salvaguardar la sostenibilidad medioambiental, por ser ésta una de las metas del milenio, al respecto señalaremos que la población no puede tener conciencia sobre un problema de dimensiones múltiples como éste, cuando no se recibe promoción y educación para todos y todas, cuando la educación existente aborda muy tenue y superficialmente la temática, y por otro lado, la insuficiencia alimentaria, de agua, de combustible, de tierra productiva y de oportunidades laborales, hace que la población más pobre continúe con las prácticas culturales de deterioro ambiental para la sobrevivencia.

En la misma institución gubernamental destinada a la salvaguarda del ambiente y la biodiversidad, ANAM,²³ hay carencia de todos los recursos.

²² Bajo la coordinación de Charlotte Elton de CEASPA, p. 36.

²³ Autoridad Nacional del Ambiente.

Desigualdades vinculadas al mercado de trabajo

Históricamente, la desocupación femenina (16.7%) ha sido mayor que la de los hombres (11.1%). Esta situación se agrava porque las administradoras del hogar son consideradas como población económicamente no activa. Los hombres registran 70% de participación en la actividad laboral en relación con 35% de las mujeres, según el Censo del 2000. El ingreso promedio de las mujeres con educación primaria sólo representa 70.7% en relación con el ingreso masculino. En el caso de mujeres con estudios universitarios éstas reciben 65.1% del total del ingreso masculino. Las estadísticas educativas evidencian igualmente que por cada hombre que estudia en el sistema de enseñanza superior, hay 3.5 mujeres.

La crisis económica y la inestabilidad también son una carga adicional para las mujeres, quienes trabajan más para compensar la disminución de los ingresos privados por un lado y, por el otro, la reducción de los servicios públicos debido a los recortes presupuestarios gubernamentales. El aporte de las mujeres a sus hogares, según la CEPAL, constituye un factor decisivo para que el hogar salga de la condición de pobreza. En los hogares indigentes y pobres de las zonas urbanas, si dejan de trabajar las mujeres la pobreza ascendería 10.5%.

Las inversiones más importantes del país (Zona Libre de Colón, Centro Bancario Internacional y Canal de Panamá) contribuyen en más de 5% al PIB, pero generan pocos empleos.

La empresa privada se dedica fundamentalmente a la prestación de servicios terciarios de ventas al por mayor y menor de mercancías o servicios (*call center*), que tienen poco que ver con la renovación tecnológica o agroindustrial, estos puestos de trabajo son precariamente remunerados; son temporales (contratos de tres meses con intervalos para no pagar prestaciones de seguridad social); y las condiciones físicas y estructurales que ofrecen a su personal para el desempeño laboral son paupérrimas.

Las micro y pequeñas empresas han venido contribuyendo a la absorción de mano de obra, con las desventajas de que producen pocas ganancias; tienen poca tecnología; están desvinculadas de procesos de investigación; tienen poco financiamiento; son las más vulnerables a los controles fiscales y gubernamentales, al igual que a los problemas del contexto.

La situación económica

Para los economistas del gobierno, la actividad económica del 2003, mostró muy buen desempeño (véase cuadro de principales indicadores), con un crecimiento del PIB debido a factores externos e internos, entre los que se destacan: el dinamismo de las exportaciones de servicios portuarios; el aumento de las tarifas del canal; el aumento de los ingresos generados por servicios turísticos; y el incremento de la actividad en la construcción.

Pese a los resultados de la actividad económica, no se puede pasar por alto que Panamá es uno de los países de la región con peor distribución de la riqueza, lo que no corresponde con los indicadores económicos y menos con un PIB que es el más alto en América Latina, para la época.

Principales indicadores económicos

Variación (%)	2001	2002	2003	2004(*)
PBI	0.6	2.2	4.1	4.5
Inflación (IPC)	1.0	1.9	1.7	1
Exportaciones	4.3	-5.4	-2.4	

Otros indicadores (en % del PBI)				
Tasa de inversión fija	25.7	24.5	28.7	25
Déficit del gobierno central	2.0	2.4	2.6	2.5
Déficit en cuenta corriente	4.9	1.2	3.5	3

Fuente: (*) Estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

“Tenemos una deuda pública en el 2004 de 720 millones de dólares y el pago de una planilla pública inflada por el nombramiento de unos 50 mil empleados durante los últimos 6 meses del gobierno anterior”.²⁴ Adicional a esto, el servicio de la deuda en relación con el PIB va en aumento, como lo muestra el cuadro siguiente:

Servicio de la deuda en relación al PIB

Años	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (p)
%	5.2	5.8	6.5	9.8	13.1	9.7	9.7	10.5

Fuente: Panamá en Cifras 1996-2000. Dirección de Estadística y Censo, nov. 2001.

El mercado se sigue “modernizando”, pues, se amplía la disponibilidad de bienes y servicios importados, la evolución del mercado financiero que crece al igual que el número de inversiones nacionales y extranjeras, sobre todo en construcción, esto ha cambiado, por ejemplo, el mapa urbanístico del país.

Esta aparente bonanza económica se ve desmentida por la pobreza de los barrios y comunidades rurales campesinas e indígenas, a quienes no llega nada de esta riqueza por su mala distribución.

La situación política

Panamá tiene un sistema presidencialista. El presidente y los dos vicepresidentes son elegidos directamente para un período de cinco años por mayoría simple y no pueden ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales

²⁴ Análisis de contexto político a cargo del POREL durante los años 2004-2005.

inmediatamente siguientes. El actual presidente Martín Torrijos fue electo en los comicios de mayo de 2004.

El Parlamento es unicameral y se le denomina de Diputados. Está compuesto por 78 diputados y diputadas, electos por sufragio directo por un período de cinco años. Actualmente, el partido del Presidente constituye la bancada mayoritaria y no necesita concertar con la oposición para realizar sus proyectos de leyes. Al Parlamento le compete juzgar a magistrados y magistradas de la Corte Suprema y viceversa. El último análisis de la percepción sobre la corrupción en este órgano del Estado arrojó que estaba sólo una décima por encima de la corrupción rampante: 3.1, debido a los escándalos sucesivos.

En Panamá existen dos corrientes importantes y no siempre diferentes entre sí. El “torrijismo” está ligado al Partido Revolucionario Democrático (PRD), fundado en 1979 por Omar Torrijos († 1981), padre del actual presidente; y el “arnulfismo” que sigue la tradición del caudillo tres veces presidente Arnulfo Arias († 1988), y encuentra su expresión política en el Partido Arnulfista (PA), quien además, logró con la candidatura de Mireya Moscoso, viuda del Dr. Arias, obtener la presidencia en el período pasado.

La estructura ministerial está constituida por los: Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Gobierno y Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministerio de Comercio e Industrias, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Desarrollo Social (antes de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia), Ministerio de Educación, Instituto Panameño de Turismo (Ministerio sin cartera dirigido por Rubén Blades).

La situación de deterioro político ha tocado las puertas de instituciones del país, que hasta hace poco eran casi incuestionables. Es el caso del Defensor del Pueblo, electo por la Asamblea de Diputados, y repudiado más de tres meses por las organizaciones de la Alianza del Movimiento de Mujeres y otras de instancias, por violación a los derechos humanos de su pareja. Finalmente, fue revocado su nombramiento y se acordó depurar y reglamentar la forma de escogencia, los requisitos y el perfil de quien aspire a este importante cargo público.

La Policía Nacional y la Policía Técnica Judicial son duramente cuestionadas por la ciudadanía por los vínculos con narcos y otros delitos. En la Corte Suprema de Justicia, algunos de los magistrados y magistradas han sido señalados porque se abstienen o declaran impedidos en casos relacionados con narcotráfico; tienen una demora judicial muy alta por la dilación de los procesos; y la embajada de Estados Unidos, sin argumentación, ha revocado la visa de algunos de estos personajes.

El transporte colectivo se ha desmembrado y ha puesto en el banquillo al gobierno al morir 18 personas calcinadas en un autobús. ¿Responsables identificados?: el conductor (que tenía 92 infracciones), el dueño y el mecánico. ¿Impunes?: las autoridades de Tránsito y Transporte Terrestre que avalaron autobuses sin puertas de seguridad, sin extinguidores y con ventanas selladas; los custodios de la legis-

lación inoperante y los gremios transportistas que no supervisan el cumplimiento de normas. Perjudicados: los 18 muertos, sus familiares, y unos usuarios que viven ahora en pánico.

Muchas de las organizaciones de la sociedad civil se han visto cuestionadas por sectores del país que las acusan de estar “emplanillados”, como los dirigentes transportistas, algunos gremios docentes, gremios profesionales o institucionales y sindicalistas.

En este enredado panorama político, el informe del Consejo Nacional de Educación y las propuestas acordadas, entre ellas la de EDJA, después de la huelga de más de tres meses de educadores y educadoras, para la modernización de la educación, se convierten ahora en tarea pendiente y no prioritaria, porque las otras demandas las superan.

Descentralización

El centralismo y la metropolización expresan la asimetría y la desproporción entre territorios y funciones políticas en el marco del Estado. Tal como lo indica el Manual de Capacitadores en Descentralización.²⁵

Las carencias y demandas locales van en aumento pues coinciden en la mayor parte de los casos con los sectores de pobreza. Los municipios no poseen capacidad para enfrentar la situación producto de su marginalidad. A pesar de que instituciones como el MEDUCA han concebido y tienen normativas para la descentralización de la educación (nombramiento de personal, creación de consejos de padres y madres de familia, entre otros, selección de las modalidades educativas), la misma no se operativiza, entre otras razones, por las debilidades locales.

Aún con la realización de los Consejos Consultivos –espacios donde el Ejecutivo en pleno recibe de las comunidades sus demandas prioritarias– el ejercicio de descentralización está signado por la correlación de fuerzas gubernamentales de la cúpula y el gobierno local, se convierten en brazo administrativo de políticas que son decididas en otros espacios de poder, y son vistos como oficinas locales del gobierno central, relegando al gobierno local el rol de administrador y además en la mayoría de los casos, un pobre administrador por la falta de eficacia.

²⁵ Elaborado por CEASPA para la capacitación de autoridades locales a nivel nacional: Alcaldes y Representantes de Corregimientos, por provincia.

Organización del sistema educativo panameño

El Sistema Educativo panameño constituye una de las organizaciones más grandes y complejas del país. Las personas beneficiarias directas constituyen cerca de un tercio de la población total. Para 1997, el total de docentes era de 18,840, y para el 2005, fue de 32,271. El presupuesto está en el orden de 20% del presupuesto gubernamental, equivalente a más de 6% del PIB.²⁶

El informe entregado al país por el Consejo Nacional de la Educación (CONACED) reconoce que se han dado varios intentos de reformas curriculares en las últimas décadas, que generalmente han coincidido con los cambios de administración política. Así, por ejemplo, la Reforma Educativa de los setenta, que proponía cambios en la estructura y en el currículo, derogada en 1979, trajo como resultado el retorno a los planes y programas de estudio de 1961 y, en algunos casos, a los del año 1956.

En 1995, se aprueba la Ley 34 del 6 de julio, que modifica la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, que sirvió de base para implementar la Estrategia Decenal para la Modernización de la Educación Panameña. Con el cambio de gobierno en septiembre de 1999, se realiza el Diálogo para la Transformación Integral de la Educación. Se hace una revisión y ajuste de los planes y programas de estudio del período anterior y se aplican en 100 centros pilotos para comprobar su viabilidad.

El atraso del sistema educativo se profundiza durante este proceso de experimentación y se agudiza el malestar sobre la situación y condición de la educación en Panamá.

En el año 2003, se extiende la Educación Básica General a todas las escuelas del país. No obstante, las áreas de mayor analfabetismo y concentración de indígenas, por su realidad de pobreza y abandono de las políticas públicas, no están involucradas en esta extensión.

El año 2004 es el año de consolidación de la Educación Básica General, se inicia el proyecto de transformación curricular de la Educación Media. Como compromiso de campaña, el gobierno del Torrijos, dota de mayores recursos al MEDUCA y cambia, luego del primer año de ejercicio, el ministro de turno (uno de los dos removidos del puesto) por razones oficialmente no dadas a conocer.

En el 2004, se elabora el Plan Estratégico del Ministerio de Educación 2005-2009, con cuatro áreas estratégicas: calidad, equidad, eficiencia y compromiso social con la educación. Actualmente, se está ejecutando con veinticuatro proyectos prioritarios. Su implementación no ha sido evaluada por lo relativamente reciente de su creación y todavía el mismo no ha sido operativizado de forma integral.

Para el año 2006, el presupuesto del sector educativo fue de B/. 809,482,200.00, según datos del Presupuesto de la Nación, de los cuales el MEDUCA recibió 504,226,800.00.

Si bien, la supervisión educativa es un componente fundamental del sistema, a pesar de existir más de 30 mil docentes, en la actualidad, hay 25 supervisores nombrados en la sede central del Ministerio, encargados de la supervisión: de Educación Básica General 4; Media Académica 9; Media Profesional y Técnica 5; Jóvenes y Adultos 2; y Educación Particular 4. Las regiones cuentan con 118

²⁶ Bosco Bernal y otros en *La Educación Panameña: un tránsito hacia su modernización*.

supervisores distribuidos así: 6 en San Miguelito; 4 en Panamá Centro; 19 en Chiriquí; 4 en Panamá Oeste; 1 en Panamá Este; 15 en Veraguas; 4 en Kuna Yala; 5 en Darién; 8 en Bocas del Toro; 13 en Coclé ; 15 en Colón; 13 en Herrera; y 11 en Los Santos.

La crisis interna del sistema educativo hizo eclosión en los meses de junio a agosto de este año (2006), cuando los gremios magisteriales se abocaron a una huelga para demandar aumentos salariales y transformación de la educación. Esta última es la causa con menor sustento político.

Educación Básica General

Mediante la Ley 34 de julio de 1995, se aprobó una nueva estructura del Sistema Educativo, que comprende tres niveles de enseñanza, a saber: el primer nivel de enseñanza o Educación Básica General; el segundo nivel o Educación Media; y el tercer nivel de Educación Superior.

La Educación Básica General tiene carácter gratuito y obligatorio y comprende tres etapas: la Educación Preescolar, de dos años de duración, para atender a los niños y niñas de 4 a 5 años; la Educación Primaria, con seis años de duración, para los niños y niñas de 6 a 11 años; y la Educación Premedia, de tres años de duración para los niños y niñas de 12 a 14 años.

Su objetivo fundamental es ofrecer una formación integral de los niños y jóvenes para que puedan continuar sus estudios de Educación Media y ofrecer, a la vez, un amplio período de exploración y orientación vocacional de acuerdo con sus intereses y capacidades, lo que no se ha logrado por falta de articulación en el sistema y por las deficiencias administrativas y organizativas.

Total de población de 10 a 19 años según sexo por grupos de edad en nivel primario y medio

Grupos de Edad	Total	Hombres	Mujeres
1998			
10 a 14	240,491	123,168	117,323
15 a 19	111,967	55,818	56,149
1998			
10 a 14	250,151	128,874	121,277
15 a 19	114,018	573,44	56,674
2000			
10 a 14	257,825	131,996	125,829
15 a 19	122,187	60,718	61,469

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo. Situación Cultural Educación. Páginas 24, 30, 31. 1995; 38, 76, 77. 1998; y 43, 90, 91. 2000.

Según el cuadro anterior, aunque estadísticamente no hay mucha diferencia entre el porcentaje de niñas y niños que tienen acceso a la escuela del nivel básico, ya que la cobertura es bastante satisfactoria (casi 49% niñas y 49% niños), la situación no es tan igualitaria cuando se hace el análisis de acceso a la escuela según grupos de edad y sexo. Salvo en el caso de las jóvenes de 15 a 19 años (61,469) en relación con los jóvenes (60,718), en todos los otros grupos de edades de nivel primario y medio los jóvenes tienen mayor acceso a la escuela, según datos de la Contraloría General de la República y el MEDUCA.

Si bien, el organismo rector de la educación panameña plantea un discurso constructivista, en la práctica, prevalece todavía el enfoque conductista de la clase expositiva y memorizante. En el currículo se incluyen cuatro ejes transversales con temas de gran pertinencia (derechos humanos, educación en valores, género y medio ambiente), fundamentales para vivir en sociedad, pero se deja al criterio de cada docente su implementación. Algunos docentes los aplican si les queda tiempo disponible, si cuentan con la formación y si disponen de los recursos, otros, los menos, lo hacen por la convicción de su importancia y utilidad.

Respecto de los ejes transversales, con la colaboración del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el MEDUCA está en proceso de revisión del conjunto de ejes aprobados para ser incluidos en la currícula, entre ellos educación vial, salud sexual y reproductiva, por ejemplo, de forma que se pueda encontrar una metodología adecuada que permita la inclusión de los mismos en todas las materias consideradas fundamentales.

Hay que señalar que los supervisores y supervisoras no siempre tienen formación en todos los ejes transversales; es posible también que desconozcan la forma de llevarlos a la práctica en la programación educativa, esto ocasionaría vacíos insalvables que sin evaluación permanente y educación continua difícilmente podrían corregirse.

Educación Media

La Educación Media afronta, como la Educación Básica, problemas de calidad, de equidad e ineficiencia administrativa. Además, carece de orientación clara, de contenidos y poca relación con el entorno, con las universidades, con los sectores productivos y con el mundo laboral.

La Educación Media atiende a los jóvenes de 15, 16 y 17 años, con una duración de tres años, y se propone ofrecer una sólida preparación para proseguir estudios universitarios de acuerdo con sus capacidades e intereses y prepararlos para su futura inserción en el mercado laboral, a través de dos áreas: la Educación Media Académica y la Educación Media Profesional y Técnica. Hasta la fecha, ninguno de los dos objetivos se cumple en forma adecuada. Y aunque el Estado invierte 143 millones de balboas en la educación media; la situación actual es crítica porque existen, entre otros factores, una multiplicidad de bachilleratos sin planeamiento, la carencia de regulación, de supervisión adecuada y de insumos básicos para su funcionamiento.

El Ministerio de Educación ha incluido en el Plan Estratégico 2005-2009 el proyecto de Transformación Curricular de la Educación Media para elaborar una propuesta de mejoramiento de la calidad en todos los aspectos de este nivel, la cual debe ser sometida, a una amplia consulta entre todos los sectores del país.

Lo cierto es que con la diversidad y magnitud de la problemática por la que atraviesa el país, se sigue postergando el debate nacional sobre la educación, incluida la EDJA, y las propuestas de actualización y el mejoramiento de los niveles de calidad educativa que benefician a la población docente.

Educación de Jóvenes y Adultos

La Educación de Jóvenes y Adultos se concibe como el conjunto de acciones educativas que se desarrollan en distintos niveles, modalidades, y a las formas de aprendizaje que orientan el logro de los propósitos del sujeto y de la sociedad. Ésta se ofrecerá a la población mayor de 15 años que no ha tenido la oportunidad de ingresar a los servicios educativos del subsistema regular, y también con el fin de propiciar el logro de la autogestión del joven y del adulto, al igual que para su realización integral, y por ende, del desarrollo nacional.

En opinión del exdirector, profesor Guillermo Smith²⁷ la EDJA aparece delineada dentro de la estructura del Sistema Educativo panameño

sólo desde la aprobación de la ley 34 de 1995 [...] Anterior a eso había algunos resueltos donde se creaban algunos servicios educativos no obstante, no estaba contemplada en la ley orgánica de educación del 47. La idea de crear una dirección nacional con nombre propio de Educación de Jóvenes y Adultos le da mucha fuerza, le da mucha personalidad, mucha identidad [...] y lo que queda ahora es desarrollar esa ley, los decretos los resueltos y que todo sea normado por ley, todas las oferta educativas [...] por ejemplo las funciones de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos es una deuda que tenemos [...] creo que la última administración, en estos momentos, está trabajando en un proyecto de borrador donde se reglamentan las funciones de la Dirección Nacional y también como va a operar, o como debe operar la Dirección de Jóvenes y Adultos en las regiones.

A pesar de que no hay legislación que impida la coeducación en todos los centros educativos, existen todavía en nuestro país Centros de Jóvenes y Adultos que no admiten mujeres, por ejemplo el Centro de Enseñanza Agropecuaria de Atalaya, Provincia de Veraguas. A los varones se les orienta hacia carreras técnicas como: agricultura, fontanería, refrigeración, ebanistería, mecánica automotriz, entre otras, y a las niñas se les orienta hacia repostería, belleza y educación para el hogar, estas últimas, menos valoradas socialmente y, por lo tanto, menos remuneradas.

²⁷ Dos días después de realizada la entrevista se nombró un nuevo director de la EDJA y al profesor Smith se le responsabilizó de la Educación Indígena Bilingüe.

La educación orienta a las mujeres hacia las labores domésticas y a oficios o profesiones estereotipadas, de menor jerarquía social y económica. Todavía en muchos centros educativos se separa por sexo la enseñanza de la Agricultura, Educación para el Hogar, las Artes Industriales y la Educación Física entre otras asignaturas. Y aun cuando se comparten estos cursos, por chicos y chicas, las y los docentes son menos exigentes con los varones respecto a la habilidad de coser o cocinar, mientras que se espera y se exige más de las niñas. De manera inversa y proporcional sucede con la Agricultura o las Artes Industriales, a ellos se les exige el manejo del machete, el torno y de ciertas herramientas, mientras que con ellas hay más condescendencia, y se espera que sean más hábiles con la aguja, la escoba o en la cocina.

La Ley Orgánica de Educación establece que los Centros de Educación de Jóvenes y Adultos podrán establecerse en escuelas diurnas y nocturnas y las mismas funcionaran por autogestión durante un periodo no mayor de dos años, mientras se legaliza su creación. Estos centros podrán utilizar las infraestructuras de planteles educativos existentes.

Transcurridos los dos años por autogestión, los directivos, facilitadoras y facilitadores y administrativos que hayan prestado servicios *ad honorem*, que reúnan los requisitos establecidos por la Ley, y hayan tenido una evaluación satisfactoria por medio del sistema de evaluación vigente, tendrán derecho a nombramiento interino por dos años consecutivos en el centro educativo, como reconocimiento a su esfuerzo, dedicación, responsabilidad, espíritu de compromiso y servicios valiosos a la nación.

Se establece la Comisión Evaluadora del Perfil del/la Facilitador/a de Jóvenes y Adultos, que determinará la prelación del nombramiento de educadores y educadoras para laborar en los Centros de Educación Oficiales de Jóvenes y Adultos. Esta Comisión está integrada por el o la directora regional; el o la coordinadora regional; el o la supervisora nacional de EDJA; y dos directoras o directores de centros educativos, escogidos por la Dirección Nacional de Jóvenes y Adultos.

En la EDJA se trabaja en las siguientes modalidades de formación:

- Alfabetización: Este programa tiene el interés de eliminar el analfabetismo en todas sus formas, en las personas mayores de 15 años. Además, ofrece a los participantes los instrumentos de lectura, escritura y cálculo. Promueve una actitud crítica y reflexiva a fin de que participen activamente en la toma de decisiones para mejorar sus condiciones de vida.
- Terminación de estudios primarios: Programa que le ofrece al participante una educación básica de carácter general en 3 años. Lo conforman tres niveles de un año de duración cada uno. Los contenidos que se imparten corresponden a las asignaturas de Español, Matemáticas, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales que refuerzan los conocimientos adquiridos en la alfabetización.

- Cultura Popular y Pequeñas Industrias: Está orientado a capacitar a jóvenes y adultos en determinadas carreras u oficios de tipo vocacional que le permitan mejorar su nivel cultural y condiciones de vida.
- Educación Media de Adultos: Son los programas de la educación formal diurna, traspolados a la educación nocturna.

La organización y metodología de la EDJA se basará fundamentalmente en el autoaprendizaje, atendiendo a los enfoques de la ciencia andragógica. Se aplicará la enseñanza presencial y a distancia, en forma directa en los planteles o mediante la libre escolaridad o con el apoyo de técnicas de comunicación social, sistemas combinados de medios y otros procedimientos que autorice el MEDUCA.

Se utiliza una metodología andragógica adecuada al sistema con clases semi-presenciales en asignaturas académicas: tres presenciales y una de consulta por asignatura durante una semana, con duración de 60 minutos.

Los responsables de la formación de los participantes en el sistema de adultos reciben diferentes denominaciones partiendo del tipo de modalidad que atienden, tenemos que:

Si atienden la modalidad de:	se denominan:
Alfabetización	Alfabetizadoras/es voluntarias/os
Escuelas nocturnas presenciales	Profesores/as
Centro de educación básica laboral	Facilitadoras/es
Talleres de bachiller industrial	Profesoras/es Instructores/as
Educación a distancia	Tutores/as

En los Centros de EDJA, la labor educativa está orientada por supervisores y directivos que velan por el fiel cumplimiento de las políticas educativas.

En los Centros de Educación Laboral se utilizan guías de autoaprendizaje que cada facilitador entrega a los participantes y que realizan consultando la bibliografía aprobada por el Ministerio de Educación.

Si bien, el Art. 8 de la Ley 34 establece claramente que “La educación al servicio del ser humano se fundamenta en principios cívicos, éticos y morales; se afirma en la justicia y libertad, con igualdad de oportunidades que conduzcan al educando al logro de su máximo desarrollo espiritual y social, y con base en el principio de continuidad histórica, a fin de que contribuya al fortalecimiento de nuestra cultura”, sin embargo, no se observa cualitativa, ni cuantitativamente una población de jóvenes y adultos que presente un perfil de salida como el esperado. Esto nos lleva a la pregunta que se hacen en todos los espacios, ¿qué pasa con el sistema educativo?

Roxana Castellón²⁸ da una respuesta multicausal a la crisis educativa en el país, señala que:

²⁸ “La calidad de la educación: ¿Una asignatura pendiente?” en *Diario La Prensa* de la destacada activista política, exviceministra de Relaciones Exteriores, Coordinadora de la Asociación de Escuelas Privadas del país.

Un enfoque desmedido hacia la cobertura, sacrificando en el camino a la calidad; serias deficiencias administrativas; uso inadecuado de recursos; limitada cantidad de educadores bien formados, motivados y con actualización permanente; aunado a insuficientes infraestructuras, disminución de los días efectivos de clase y horarios constreñidos, consecuencia de la necesidad de compartir una instalación hasta tres centros educativos en diversos horarios; son parte de los ingredientes de la crisis educativa panameña. La enraizada politización de la educación, las huelgas y paros, la escasez de políticas de Estado que trasciendan gobiernos y la falta de continuidad en la implementación de planes y programas educativos, así como la tradicional ineficiencia e ineficacia en la distribución de los recursos y en la ejecución del presupuesto, ha incidido en que una inversión pública que frisa 6% del Producto Interno Bruto (PIB), sin considerar la inversión privada en educación, haya sido insuficiente para propiciar el cambio educativo.

Por otro lado, al señalar el parágrafo 4, del artículo 9 de la Constitución que uno de los fines de la educación panameña es: "Favorecer el desarrollo de actitudes en defensa de las normas de justicia e igualdad de los individuos, mediante el conocimiento y respeto de los derechos humanos". Esperamos que la situación mejore, no obstante, como nunca, ahora se han incrementado las bandas juveniles, los delitos cometidos por menores de edad, las agresiones físicas con armas blancas y de fuego hacia y entre compañeros de estudios y docentes, al igual de padres a docentes.

Sin duda, estos fragmentos que recogen los postulados establecidos por la Carta Magna en torno a la educación, como un derecho y un deber de toda la ciudadanía sin distinción de edad, etnia, sexo, posición económica, social o ideas políticas; van más allá de ser un simple enunciado al plantearse posteriormente estrategias a corto, mediano y largo plazo que coadyuven al logro de estas aspiraciones, pero que en esencia no se consigue el cumplimiento de las mismas, *per se*, se requiere el esfuerzo de todos los actores para una aportación sustantiva.

Tasa de Analfabetismo

El analfabetismo es el más grave de los problemas que confronta la sociedad panameña, cuando a una persona no le es posible leer y escribir queda a merced del abuso de cualquier otra. Pierde la oportunidad de decidir entre varias alternativas de lo que esté escrito; de recibir capacitaciones; de ayudar a sus hijos a estudiar; de tomar un medicamento adecuado o un alimento no vigente; en fin... su poder como persona y parte de una sociedad, se hace débil, casi inexistente... concede su poder a otros.

En el cuadro siguiente se presenta la proporción de población adulta analfabeta. Se refiere a la población de más de 15 años de edad que no es capaz de leer o escribir una frase. En Panamá dicha tasa es de 8.1% mientras que para el promedio de América Latina asciende a 12.7% para el 2000.

Tasa de analfabetismo en mayores de 15 años, evolución 1970-2000

	1970	1980	1990	2000
Panamá	20,8	15,2	11,0	8,1
América Latina	27,8	21,5	16,6	12,7

Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas 2002a.

En la República de Panamá, Darién es la provincia con mayor analfabetismo (23%), le sigue Bocas del Toro (16.9%) y Veraguas (15.2%) según el cuadro que se presenta a continuación. Por coincidencia, en estas tres provincias se concentra la mayor población indígena del país. La población no pobre alcanza 9.5 grados de escolaridad y la pobre 5.2 grados. La población pobre indígena apenas alcanza 3.3. grados. Tal como señala el Informe Clara González, esta brecha afecta particularmente a las mujeres en su calidad de vida y en la de su descendencia. Esto ocurre porque persiste, en las áreas indígenas, la costumbre de privilegiar la educación de los varones.

Tasa de alfabetización por provincia y comarca en la población de 10 años y más

Provincias y comarcas	Población total	Alfabeta	Analfabeta	Porcentaje de analfabetismo
Totales	2206,868	2,037,902	168,140	7.6
Bocas del Toro	61,863	51,421	10,442	16.9
Coclé	153,641	144,287	9,335	6.1
Colón	155,418	149,515	5,808	3.7
Chiriquí	287,832	265,745	22,030	7.7
Darién	28,040	21,556	6,454	23.0
Herrera	82,604	74,015	8,587	10.4
Los Santos	69,708	62,214	7,491	10.7
Panamá	1,108,542	1,077,111	30,828	2,8
Veraguas	161,238	136,723	24,515	15.2
Comarca Kuna Yala	22,936	14,098	8,821	38.5
Comarca Emberá	5,325	3,487	1,838	34.5
Comarca Ngöbe Buglé	69,721	37,730	31,991	45.9

Fuente: Contraloría General de la República. Censo de Población y Vivienda, 2000.

En el promedio de años de escolaridad, las mujeres superan a los hombres en las áreas rural y urbana, sin embargo, en las comarcas, las mujeres tienen promedios significativamente inferiores a los hombres.²⁹

De cara a la disminución del alto porcentaje de indígenas en condición de analfabetismo se ha creado el Patronato del Servicio Social Nacional,³⁰ que tiene como objetivo movilizar la participación de todos los estamentos de la sociedad panameña en la gran campaña y programa de alfabetización.

²⁹ Datos del IDH 2001 del PNUD señalan que en la comarca de Kuna Yala las mujeres alfabetizadas son 57.1% y los hombres 73.3%; en Emberá Wounam, 57.1% de mujeres están alfabetizadas y 64.1% de los hombres; la comarca Ngöbe Buglé, una población masculina alfabetizada de 64.1% y femenina de 44.7%; en Wargandí sólo una población de 6.9% mujeres, frente a 22.4% de hombres alfabetizados; y en Madugandí 47.6% del total de los hombres en comparación a 24.2% de las mujeres.

³⁰ Este patronato de reciente data se crea mediante la Ley 46 de 9 de agosto de 2004.

Por su parte, la Secretaría General del CEAAL presentó al Colectivo del CEAAL en Panamá e invitados como el Dr. Álvaro Cantón, Director Ejecutivo del Patronato y el Sr. Conrado Mauricio, consultor de la UNESCO, las recomendaciones iniciales presentadas al Patronato del Servicio Social Nacional sobre el proyecto “PANAMÁ libre de analfabetas–2007”, con miras a estudiar la posibilidad de una alianza estratégica.

Hay fuertes indicios de que la población infantil y juvenil que deserta o reprueba, y se ve excluida del sistema educativo, se incorpora al mercado laboral. El estudio de la OIT sobre trabajo infantil doméstico reconoce que la gran mayoría de este grupo

proviene de las áreas más apartadas del interior de los países, donde existe la marginación de los beneficios del desarrollo y donde es frecuente encontrar condiciones de pobreza extrema. Estas necesidades insatisfechas, que prohíjan la pobreza, es el acicate que incentiva a los niños, niñas y adolescentes a emigrar a las ciudades donde existen mejores condiciones de vida y donde se incorporan en familias para trabajar en la realización de labores domésticas a cambio de pago en dinero o en su defecto a cambio de techo y comida.³¹

Este tipo de trabajo ha sido considerado, por los organismos internacionales, como una de las peores formas de trabajo infantil, que alcanza ribetes de esclavitud o servidumbre por la cantidad de horas que se trabaja, lo pesado de los oficios, lo peligroso de las tareas, la modalidad de paga en especie (ropa, casa y comida o a cambio de deudas de sus padres), y sobre todo, porque es invisibilizado, no es reconocido como “trabajo propiamente” dicho porque lo hacen menores de edad, por tanto, están subpagados, subregistrados y son ignorados por las estadísticas y muchas veces por las autoridades.

Este panorama nos deja claro que los preceptos legales pueden considerar la posibilidad de recibir la educación y la accesibilidad, pero otra situación muy diferente es la permanencia y terminación en el sistema. Según datos oficiales sobre deserción y reprobación tenemos:

Deserción del primer nivel de enseñanza y reprobación EBG

Año 2000	Total	Hombres	Mujeres
Deserción del primer nivel de enseñanza	8,075	4,511	3,564
Reprobación	24,498	14,909	9,589

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo.

³¹ Op. cit. OIT/IPEC, pp. 21 a 24.

Deserción en primer nivel de enseñanza

Año	Total	H	M
1995	6,581	3,758	2,823
1998	7,225	4,330	2,895
2000	8,075	4,511	3,564

Reprobados/as en primer nivel de enseñanza

Año	Total	H	M
1995	29,138	17,551	11,587
1998	25,903	15,693	10,210
2000	24,498	14,909	9,589

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo. Situación Cultural – Educación 1995, 1998 y 2000.

Tasa neta de escolarización

La tasa neta de escolarización para cada nivel se calcula como el porcentaje de niños en edad escolar que efectivamente asisten a dicho nivel de enseñanza. La cobertura en Primaria es prácticamente universal en Panamá, mientras que Secundaria (Premedia y Media), sólo alcanza a 60% de la población en edad de asistir. De todas formas, Panamá registra tasas por encima de las de América Latina tal como lo indica el cuadro siguiente:

Tasa neta de escolarización en primaria, secundaria y terciaria 1999

	Tasa neta de escolarización en primaria	Tasa neta de escolarización secundaria	Tasa neta de escolarización terciaria
Panamá	98.0	60.9	s/d
América Latina	92.0	55.1	27.1

Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas 2002.

Al respecto el CONACED señala que el acceso a la Educación Media es bastante bajo entre los indígenas y los más pobres (véase cuadro siguiente). Solamente 26% de las comunidades tiene colegio o escuela de nivel medio. Básicamente, las comunidades urbanas son las más beneficiadas con estos establecimientos educativos. Pocas comunidades rurales e indígenas cuentan con colegios de secundaria y en las áreas de difícil acceso, éstos no existen.

Niñas matriculadas a nivel Premedio en relación con el porcentaje de niños en las comarcas indígenas

1998	Total	Hombres	%	Mujeres	%	
Primer Ciclo Académico	1,755	1,016	58%	739	42%	
Primer Ciclo Prof. y Técnico	1,096	660	60%	436	40%	
2000						
Primer Ciclo Académico	2,469	1,514	61%	955	39%	
Primer Ciclo Prof. y Técnico	1,315	817	62%	498	38%	
Indicador de relación: año y modalidad		Mujeres	Hombres			
Primer Ciclo Académico 1998		42%	58%			
Primer Ciclo Académico 2000		39%	61%			
Primer Ciclo Prof. y Técnico 1998		40%	60%			
Primer Ciclo Prof. y Técnico 2000		38%	42%			

Fuente: Oficina de Estadística del Ministerio de Educación
Ing. Néstor Aguirre (los datos del 1998 sólo contemplan la comarca de Kuna Yala).

El porcentaje de docentes (maestros) con Educación Superior fue de apenas 27.7% en la Comarca Emberá y 21.8% en la Ngöbe Buglé durante el año 2000, comparado con 75.6% en la provincia de Panamá; 70% en la de Los Santos; y 48.8% en las zonas rurales.

Un ejemplo de la falta de equidad en el Sistema Educativo es el hecho de que son los niños y jóvenes del campo y los indígenas, quienes en conjunto representan la mitad de la población en edad escolar, reciben sólo 35% del total de los subsidios de la educación. La forma como se destinan los recursos favorece a las zonas urbanas en desmedro de las zonas rurales e indígenas.

Ante esta situación, al sistema educativo le urgen cambios profundos. Se debe dar con urgencia un proceso de búsqueda de alternativas a la crisis de un sistema educativo, que debe tener capacidad para responder con la calidad y la evolución necesarias a sus actuales y futuros educandos, y que carece de capacidad inclusiva para lograr sumar segmentos de la población al margen de la instrucción o que reciben una educación de baja calidad.

Estas consideraciones coinciden con el Informe del Observatorio Centroamericano³² que concluye que aún no se capacita a los docentes para atacar el analfabetismo en zonas apartadas, y no se ha aplicado la Educación Bilingüe Intercultural en las zonas indígenas, por lo que si nuestros pequeños indígenas quieren hacer uso de su derecho humano a la educación, deben primero aprender español, según la incomprensiva actitud de algunos de nuestros dirigentes gubernamentales.

Adicional a esto, las condiciones físicas son deplorables en las áreas rurales. No existen vías de comunicación y transporte para los niños y docentes de zonas excluidas por lo que continúan las largas caminatas, hasta por una hora o más. En estas regiones falta energía eléctrica y equipamiento y en el invierno las trochas se hacen intransitables.

³² Investigación realizada por el programa de Observatorio Centroamericano para la Incidencia en las Políticas Educativas (OCI-PE-IDEUCA) y el Nodo Panamá, a través de dos investigadores del Frente Reformista de Educadores Panameños (FREPE).

Infraestructura física, tecnológica y equipamiento básico

De acuerdo con los datos del Ministerio de Educación, sólo 0.4% de las aulas disponibles se utiliza en doble turno, de manera que la gran mayoría queda ociosa durante el resto del día. Esta situación no debe entenderse en todos los casos como una falta de aprovechamiento de la infraestructura existente, pues 36% del total de aulas disponibles en el nivel Preescolar, 27% del total en el nivel de Primaria y 43% en el nivel de Premedia y Media se encuentra en la provincia de Panamá, incluidas las aulas en zonas rurales de la provincia; en tanto que el resto se encuentra disperso en otros sectores de la República, incluidas las comarcas indígenas, donde la dispersión es enorme y la cantidad de estudiantes que acude a las escuelas es escasa.

Si a ello le adicionamos el factor de las Escuelas Multigrado, encontramos que el posible aprovechamiento de aulas en doble jornada es muy limitado.

Expansión cuantitativa de la educación

El reconocimiento implícito de la condición de marginación y discriminación a que se han visto sometidos sectores de la sociedad panameña, en el sistema educativo, entre ellos las niñas y las jóvenes, tanto en la educación formal, como la no formal, a todos los niveles, ha llevado al MEDUCA a participar, junto con la sociedad civil, sectores gubernamentales y de cooperación internacional, en la construcción de diferentes propuestas, dirigidas a incorporar la población rezagada por su condición de pobreza y marginalidad, de ubicación geográfica y sobre todo por su etnicidad.

El referido informe de CONACED destaca que Panamá ha logrado un avance significativo en la expansión cuantitativa de la matrícula escolar. En el año 1995, la matrícula fue de 619,607 estudiantes; en el año 2000 de 675,441; y en el año 2005 ascendió a 770,212 estudiantes, distribuidos en los diferentes niveles del sistema educativo, como lo muestra el cuadro siguiente:

Expansión cuantitativa de la matrícula en la educación Básica general y la educación Media

Nivel	Año 2000	Año 2005	Expansión	% de expansión cuantitativa 2000-2005
Básica general				
Preescolar	52,337	83,836	31,459	60.0
Primaria	393,030	430,152	37,122	9.4
Premedia	141,195	155,471	14,276	10.1
Educación Media	88,839	100,753	11,914	13.8
Total	675,441	770,212	94,771	14.0

Fuente: Departamento de Estadística del Ministerio de Educación.

Hoy, el país cuenta con una amplia red de servicios educativos que se extiende a todas las provincias, distritos y comarcas y que atiende a 83,836 estudiantes en Preescolar (de 4 a 5 años), 430,152 en Primaria (de 6 a 11 años), 155,471 en Premedia (de 12 a 14 años) y 100,753 en el nivel de Educación Media (de 15 a 17 años). La educación pública atendió en el año 2005 una matrícula de 671,491 alumnos y alumnas, que representa 87% del total de estudiantes, y la educación particular recibió una matrícula de 98,721 alumnos y alumnas que representa 13% del total.

En el nivel de Educación Superior universitaria, tanto pública, como particular, la matrícula en el 2005 fue de 120,000 estudiantes, aproximadamente. De la matrícula, 80% es atendida por las universidades oficiales y 20% restante por universidades particulares.

La expansión de la matrícula sólo se refiere a las oportunidades de acceso a la educación, cuando lo que se requiere es asegurar el acceso, permanencia y culminación de los estudios, esta meta no se cumple, ya que de cada 1,000 alumnos que ingresan al primer grado, se gradúa de sexto, 61.1%, sin repetir ningún grado, y de la educación Media se gradúan de sexto año, 34.7%, sin repetir ningún año.

¿Por qué no se mantiene el alumnado en el sistema educativo? Los datos emanados del estudio de OIT sobre trabajo infantil indican que la mano de obra infantil (calculada con una PEA de 38,353 por el censo 2000), es utilizada en todos los sectores de la economía y se desempeña en un número plural de actividades como manufactura, transporte, servicios, minas y canteras, suministro de electricidad, gas y agua, entre otras.

Y es que los niños y niñas se ven obligados a trabajar para contribuir al sustento de sus hogares, ya que se registra una tendencia hacia la contracción de la demanda de la mano de obra (en 1990 el índice de desempleo era de 9.7%, y hoy según censo del 2000 es de alrededor de 13%), los padres se quedan sin empleos. Hay por tanto “problemas de carácter estructural que subyacen en el sistema económico, tales como la limitada capitalización o reinversión del excedente generado en las unidades productivas existentes y en la desigual distribución de la riqueza [...] y a la tendencia de los empresarios a invertir en bienes de capital ahorradores de mano de obra”.³³

La EDJA y el desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es una responsabilidad transgeneracional y se encuentra entre las bases para el logro del desarrollo sustentable y la conservación del medio ambiente, para el logro del bienestar y la vida digna.

Las políticas ambientales deben estar dirigidas a reducir los riesgos de salud que afectan a las personas tanto en el hogar como en el trabajo, tanto en el área urbana, como rural, fomentando la fabricación de productos sensibles y respetuosos del medio ambiente, que requieran tecnologías no contaminantes, y promoviendo

³³ W. Hughes, *Pobreza y riqueza en Panamá*, citado por el Informe de OIT/IPEC, sobre el Trabajo Infantil Doméstico en Panamá, p. 15.

en los consumidores información comprensible para todas las edades, lenguas y grado de alfabetización.

En Panamá la Ley 41 de 1998 (conocida como Ley General del Ambiente) confiere a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) la rectoría “del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente”,³⁴ en el nivel nacional.

En ese sentido esta institución tiene convenios con diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado, para promover la educación ambiental y el voluntariado, entre ellas el MEDUCA, firmado en 2005, pero sin referente de corresponsabilidad institucional.

Esto llama la atención por cuanto puede ayudar a explicar la casi inexistente ponderación que se da a esta temática en la educación formal y lo irregular que es el tratamiento de la misma en los contenidos curriculares de la Educación de Jóvenes y Adultos.

La temática de la sostenibilidad y el medio ambiente es exigua en los lineamientos curriculares desde preescolar a sexto grado donde sólo los encontramos en materias como ciencias sociales con áreas como “Naturaleza y sociedad en el espacio”; “Convivencia armónica con el medio natural y social”; “Dinámica e interacción del ser humano con el medio ambiente”; y en ciencias naturales se destacan las áreas de “los seres vivos y su ambiente”, fuera de éstas muy pocas materias abordan circunstancialmente el tema.

El INAFORP (hoy INADEH) es otra de las instituciones del Estado que en materia de formación y capacitación firmó convenio con ANAM, y que de hecho si tiene contenidos formativos al respecto, sin articularlos a estrategias institucionales de protección del medio, tal como se ha comprometido el país.

Por esta razón el Objetivo del Milenio, número 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, no deja de ser un enunciado ya que en Panamá, el desmonte de las zonas boscosas, lejos de disminuir va en aumento, y prueba de ello es el siguiente cuadro:³⁵

Proporción de territorios boscosos en la república de Panamá

Años	Porcentaje
1947	69.5
1950	69.4
1960	56.6
1970	54.0
1974	51.6
1986	48.5
1992	44.5
1998	40.4

³⁴ Libro de la ANAM sobre orientación del manejo de las áreas protegidas, preparado por Stephan Amend y Alejandro Almanza.

³⁵ Informe de Panamá sobre los Avances hacia los Objetivos del Milenio del 2002. p. 38

Fuente: Contraloría General de la República. Estadísticas Ambientales.

El mismo informe agrega que, en todo el país, “la extensión de tierras protegidas es de 29.7% del territorio nacional. La dificultad estriba en ejercer efectivamente la protección sobre esas áreas debido a la falta de recursos y a la falta de conciencia de la población al respecto”.

Son los organismos no gubernamentales como CEASPA quienes a través de diversas experiencias, entre ellas, la “Red de Talleres de Arte Infantil Kuna”, realizan procesos educativos comunitarios, a través del contexto de la cultura y la mediación pedagógica popular, para la formación de líderes y educadores populares, no siempre insertos en el esquema de la EDJA.

Por ser las comunidades indígenas, como nos dice Jesús Alemancia³⁶ “las que en su mayoría viven en los bosques tropicales del país, protegidos por la ley ambiental o como territorios comarcales”, son protegidas culturalmente por sus pueblos.

Kuna Yala comprende dos territorios, uno insular y otro continental, este último comprende dos zonas, la franja montañosa y la zona costera. La región insular incluye más de 360 islas coralinas pequeñas a todo lo largo de la costa, pero las mismas están enfrentando una acelerada destrucción y pérdida de biodiversidad, debido a presiones externas, que destruyen los valores tradicionales, desencadenando impactos socioculturales y ecológicos difíciles de manejar.

Esto nos llevó –acota Alemancia– “a desarrollar una experiencia de educación ambiental entre la población infantil kuna presente en el sistema de educación formal y no formal, para ir sembrando el espíritu de preocupación y conservación del ambiente”.

Por otra parte, Santander Tristán,³⁷ en un documento inédito sobre “Reflexiones sobre la protección del ambiente...” argumenta sobre la importancia de capacitar a la población para la defensa de sus derechos a un medio ambiente sano y el acceso a la tierra, temas que si bien son prioritarios para la vida de la población rural, campesina e indígena, no están contemplados en los contenidos de la EDJA que se desarrollan en el campo; en ese sentido, señala que:

La estrategia jurídica de las comunidades en los procesos de defensa de la tierra y los recursos naturales implica hacer valer la posesión agraria de los campesinos, exigir mayor transparencia y consulta pública en los estudios de impacto ambiental, exigir de Reforma Agraria la adjudicación colectiva de tierras Nacionales o acciones de expropiación agraria, desarrollar convenios de cooperación en zonas protegidas con población indígena o campesina. Todas estas fórmulas van generando un conocimiento jurídico en las comunidades que sirven de base a una cultura de derechos humanos, cultura de justicia y de paz.

Vista tal cual es la realidad del país en materia de inserción de contenidos de protección al ambiente, a la biodiversidad y a las prácticas del desarrollo sustentable en la EDJA, se observa que hay mucho camino por recorrer desde la institucionalidad y que los esfuerzos de la sociedad civil en gran medida pasan desapercibidos por falta de divulgación, más no por falta de impacto en su entorno mediato.

³⁶ Director de CEASPA, sociólogo y educador popular, procedente de la Comarca Kuna Yala, quien además es asesor del Congreso General Kuna.

³⁷ Presidente de CEALP, abogado y especialista en derecho agrario.

Antecedentes de la EDJA en Panamá

Con el ascenso al poder del Gobierno Revolucionario (1968) son redefinidos, tanto el enfoque, como los objetivos de la educación de adultos y se le concibe como capaz de elevar el nivel de vida de la población, por cuanto contribuye a la formación de una conciencia social, que le permite al individuo participar en todas las manifestaciones y organizaciones en el nivel de grupos comunitarios.

Durante las últimas dos décadas son innumerables los esfuerzos por impulsar la Educación de Adultos en nuestro medio.

Entre las acciones relevantes tenemos: La Campaña Masiva de Alfabetización, realizada en 1973 y se amplía la cobertura de atención en Terminación de Estudios Primarios. En 1974 se da inicio al Programa de Educación Laboral con una modalidad no regular de Educación a Distancia. En 1975 se establece el primer Programa de Educación Bilingüe. En 1977 se crea el Patronato de Alfabetización y Educación de Adultos. Ese mismo año se elabora el alfabeto Kuna. En 1982 se ejecuta el Proyecto Alberto Masferre. Entre 1980 y 1984 se ejecuta en Veraguas el Proyecto Especial para el desarrollo Rural Integrado (PEDRI). En 1982 se dicta el Decreto 911 de 7 de junio por el cual se adopta el Plan de estudios para Alfabetización y terminación de Estudios Primarios.

El Ministerio de Educación desde el año 1983, estableció el Programa de Centros Comunales para el Desarrollo, conocido como CECOPAIDE, que está orientado a la capacitación técnica práctica de jóvenes de ambos sexos entre 13 y 22 años de las áreas rurales, tendiente a incorporarles al proceso de desarrollo comunitario, mejorando las condiciones socioeconómicas marginales que los distancian del proceso de desarrollo del país. La metodología adaptada al medio, que les permite interactuar en las realidades que viven, es la de la alternancia.

El primer programa piloto de CECOPAIDE se desarrolló en Las Palmas y San Francisco (Veraguas), con auspicio de UNICEF y la Misión Técnica y Científica Francesa.

En 1986, se crea la Educación Media de Adultos. Ese mismo año se inicia la ejecución de Programa MINEDUC-BID de Alfabetización y Capacitación Laboral para áreas marginales, tanto indígenas, como no indígenas.

En 1987, se ejecuta el Programa Experimental Bilingüe en el área Emberá. En 1990 y teniendo como marco el Año Internacional de la Alfabetización se ejecuta el Proyecto de Alfabetización con voluntarios. En 1993 y 1994 se ejecuta el Proyecto de Alfabetización con Apoyo de la Prensa Escrita.

Mediante la Ley 34 del 6 de julio de 1995, se crea finalmente la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos y se inicia un proceso de reestructuración administrativa.

Desde 1997 hasta la fecha, el método utilizado para alfabetizar es el denominado ABCD Español e Instructivo Matemático. De igual manera se ha implementado a partir del año 2003, el programa de Educación Extendida, el cual surge de la necesidad de atender sectores marginados y de difícil acceso, ofreciéndoles una alternativa de inserción en el subsistema no regular.

De acuerdo a los principios expresados en las normativas educativas, la EDJA, tiene las siguientes características:

- Se basa en el autoaprendizaje como metodología educativa, atendiendo a los enfoques de la ciencia andragógica.
- La enseñanza puede ser aplicada en forma presencial o a distancia
- La enseñanza puede impartirse en forma directa o mediante la libre escolaridad, con el uso de técnicas de comunicación social o sistemas combinados de medios y otros procedimientos autorizados por el Ministerio de Educación.
- Se ofrece en tres niveles, a saber: el primer nivel de enseñanza o Educación Básica General, la cual tendrá dos etapas (Alfabetización y Educación Primaria y Educación Premedia) y su duración será de seis años; el segundo nivel de enseñanza o Educación Media; y el tercer nivel de enseñanza o Educación Superior.
- Se establece la capacitación laboral y a la misma pueden ingresar todas las personas que hayan terminado la Educación Primaria. Consiste en cursos de adiestramiento básico en el empleo de tecnologías apropiadas para el manejo de herramientas, maquinarias y equipos.
- A quienes egresen del programa de Alfabetización, Educación Primaria y Premedia, se les expedirá un certificado de terminación de estudios de primer nivel de enseñanza; a los que culminen el segundo nivel de enseñanza, se les expedirá un diploma que acredite su especialidad y los faculte para seguir estudios superiores; y a quienes egresen de carreras técnicas intermedias se les expedirá un certificado que los acredite como técnicos de su especialidad.
- Para cualquiera de los niveles y modalidades de EDJA, el Ministerio de Educación podrá establecer un sistema de certificación por competencia y madurez.
- En los centros penitenciarios se promoverán programas educativos que contribuyen a la resocialización de las personas internas para que tengan acceso a los servicios de EDJA.
- Se establece como parte de la EDJA, la educación a las personas de la tercera edad, la cual tendrá como objetivo promover programas educativos, recreativos y otros, que coadyuven a su plena realización dentro del marco de la Educación Permanente. El MEDUCA coordinará con otras instituciones y agrupaciones, lo referente al desarrollo de estos programas.

En la actualidad la Dirección tiene los programas de Alfabetización, Terminación de Estudios Primarios, Cultura Popular, Educación Media de Adultos, tanto en el área Académica, como en el área Profesional y Técnica; Educación Bilingüe Intercultural; Educación Extendida; Programa de Bachillerato por Madurez; Programa de Tele Educación; Programa “Toma mi Mano”, Programa Nacional de Voluntariado; Proyectos Especiales, Cooperación Horizontal y la educación en el Sistema Penitenciario. Entre sus proyecciones están el fortalecer la formación docente, la renovación curricular,

la producción de materiales educativos, reestructuración administrativa y fortalecer la educación en el sistema penitenciario, entre otras.³⁸

Las metas del Plan Estratégico 2004-2009, según el informe de avances elaborado por esta Dirección son las siguientes:

- Elaboración y puesta en marcha del proyecto de Alfabetización Bilingüe Intercultural (unidad bilingüe intercultural).
- Elaboración de una propuesta de implementación del Bachillerato por Madurez.
- Elaboración de un diagnóstico situacional de las escuelas nocturnas oficiales y particulares del país y formulación de propuesta de acciones correctivas.
- Elaboración de una propuesta para la puesta en marcha de la modalidad de Tele Educación de Jóvenes y Adultos.
- Elaboración de un diagnóstico situacional de la educación de jóvenes y adultos en el sistema penitenciario panameño y preparación de acciones en el horizonte del quinquenio 2004-2009.
- Reforzamiento a los programas de Alfabetización y terminación de estudios primarios mediante el proyecto “toma mi mano” responsabilidad de dos direcciones adultos e inicial.
- Establecer acciones de voluntariado en todos los tiempos del año, a fin de fortalecer diversos procesos educativos.

Como se observa, la mayoría de las metas están dirigidas a la elaboración de propuestas y a diagnosticar situaciones, lo que nos puede indicar que lejos de estar en funcionamiento, apenas se inician procesos específicos relacionados con los aspectos fundamentales de la EDJA, explicando esto su debilidad estructural.

³⁸ Información extraída de la página web del Ministerio de Educación.

Derecho de jóvenes y adultos a la educación

El Capítulo V de la Constitución, reconoce que “todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse”. Además “la educación es democrática y fundada en principios de solidaridad y justicia social”.

Por su parte la Ley 34 (Ley 47 de 1946 con sus reformas) Orgánica de Educación, indica que: “La educación es un derecho y un deber de la persona humana, sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideas políticas”; lo cual es reforzado por la Ley 4 en su Capítulo IX, Artículos 16 y 17, donde el Estado panameño se compromete a realizar una serie de acciones “en materia de educación y cultura” tendientes a promover “la igualdad de oportunidades de la mujer”, reconociendo al “sistema educativo panameño (como) uno de los instrumentos fundamentales para corregir las desigualdades sociales, entre ellas, las que se producen por razón de sexo y etnia”.

Condición de actividad de la población de 10 a 19 años de edad

Sexo y grupos de edad	Total	Económicamente activa			No económicamente Activa
		Total	Ocupada	Desocupada	
Total	554,494	100,341	71,509	28,832	454,153
10 a 14	285,914	11,414	8,074	3,340	274,500
15 a 19	268,580	88,927	63,435	25,492	179,653
Hombres					
10 a 14	146,166	8,842	6,332	2,510	137,324
15 a 19	136,011	61,607	45,418	16,189	74,404
Mujeres					
10 a 14	139,748	2,572	1,742	830	137,176
15 a 19	132,569	27,320	18,017	9,303	105,249

Fuente: Informe Nacional Clara González. Condición Actividad de Población de 10 a 19 años, por sexo, según grupos de edad. Censo 2000

No obstante, si observamos el cuadro anterior nos percatamos que un segmento importante de población joven está ocupada, lo que difícilmente les permitirá la oportunidad de insertarse en el sistema educativo, y si hubiera la posibilidad de esta oportunidad, sería en condiciones precarias. Esto significa que para este segmento de población no se le cumple el derecho de educarse.

En Panamá rige la educación basada en el principio constitucional de ofrecer a la población una educación gratuita y obligatoria. Por su parte la Ley Orgánica de Educación establece que la Educación de Jóvenes y Adultos es un conjunto de acciones educativas que se desarrollan en distintos niveles, modalidades y formas de aprendizajes, la cual se ofrece a la población mayor de quince años que no haya tenido la oportunidad de acceder a los servicios de la educación del subsistema regular o en la que inició y no concluyó. Es una educación permanente que tiende a

propiciar el logro de la autogestión del joven y adulto para su realización integral.

Legalmente se establece que los centros de educación oficial, diurnos y nocturnos de jóvenes y adultos se crearán dependiendo de las necesidades de las comunidades y funcionarán por autogestión por un período no mayor de dos años, mientras se legaliza su creación.

Indiscutiblemente que esta medida deja muy abierta y sin controles la iniciativa de la creación de estos centros, por un lado, y por el otro el Estado no asume la responsabilidad que le compete como garante de la educación.

Por su parte, el derecho a la educación para el trabajo e ingreso tiene su sustento legal en normas nacionales e internacionales de alta jerarquía, como la Constitución Política y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que luego encuentran desarrollo en disposiciones de diversa jerarquía, pero cuyo propósito es regular la materia.

No obstante, como observaremos, existen poblaciones, sobre todo en el área rural y en sectores marginales del área urbana, que aún contando con el marco legal que expresamente exige se les cumpla el derecho a recibir educación, no siempre la reciben por la inexistencia de condiciones para la permanencia en el sistema.

Tal es el caso de un grupo de niños y adolescentes que se dedican a empacar mercancía en los supermercados, no son considerados trabajadores de la empresa, pero sí tienen deberes dentro y funciones específicas, ya sea empacar, arreglar las estanterías, horarios fijos, etcétera, algunos trabajan con la autorización del padre, madre o tutor.

En el Código de Trabajo indica las Normas Especiales de Protección del Trabajo a los adolescentes, los derechos y restricciones en tales casos, quedan consagrados en los artículos 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, siempre y cuando las condiciones y tareas sean livianas y compatibles con el horario escolar, fijando la edad mínimo para trabajar según el tipo de actividad laboral que el mismo desarrolle, se fijan las jornadas de trabajo y se señalan las sanciones a los empleadores si incumplen con estas leyes.

En el siguiente articulado se indican las prohibiciones y las condiciones en las cuales se puede realizar la actividad laboral, dejando claramente consignado el derecho al estudio de los jóvenes.

Art. 117. Es prohibido el trabajo:

1. De los menores que no hayan cumplido los catorce años; y
2. De menores hasta de quince años que no hayan completado la instrucción primaria.

Art. 122. Para la fijación de la jornada de trabajo, se tendrán en consideración las necesidades escolares del menor, y la jornada no podrá exceder de:

1. seis horas por día y treinta y seis por semana, con respecto a los que tengan menos de dieciséis años; y

2. siete horas por día y cuarenta y dos por semana, con respecto a los que tengan menos de dieciocho años.

En encuestas realizadas por el Departamento de Atención al Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), realizadas dentro del marco del Programa de los Menores Empacadores (2005), se obtuvo la siguiente información del número de empacadores por supermercado y sobre su escolaridad.

**Supermercados con personas menores de edad
trabajando como empacadores. 2005**

Supermercados	Empacadores	
	No.	%
Total	155	100.00
El Súper Xtra	97	62.58
El Machetazo	13	8.38
El Súper 99	33	21.29
El Rey	12	7.75

Fuente: Encuestas realizadas en el 2005 por MITRADEL.

**Personas menores de edad en las diferentes cadenas de
supermercados según nivel de escolaridad. 2005**

Nivel de escolaridad	Total		Supermercado							
	N°	%	El Súper Xtra	%	El Súper 99	%	El Rey	%	El Machetazo	%
Total	155	100	97	62.58	33	21.29	12	7.73	13	8.38
Primaria	12	7.74	9	9.27	3	9.09				
Primer Ciclo	88	56.77	59	60.82	16	48.48	6	50	7	53.84
Segundo Ciclo	46	29.67	22	22.68	13	39.33	5	41.7	6	46.15
Graduado de Bachiller	1	0.64			1	3.03				
No Especifico	8	5.16	7	7.21			1	8.4		

Fuente: Encuestas realizadas en el 2005 por MITRADEL.

Hay que dejar claro que la mencionada encuesta sólo recoge información de los menores empacadores del área capitalina, donde existen supermercados de las cadenas mencionadas, y de otras empresas, a lo largo y ancho del país, hay pendiente la tarea de recabar la información faltante, para identificar qué empresas están dando cumplimiento a la ley, y a cuántos menores empacadores hay que restituirle el derecho a recibir educación.

En Panamá se está tomando conciencia cada vez más sobre el tema del trabajo infantil y en busca de su erradicación dentro de las instancias públicas en el nivel nacional, se están incluyendo políticas legislativas, económicas, sociales, éticas y culturales, que contribuyan a la erradicación del trabajo infantil.

La Política de Estado que se quiere ejecutar por medio del Comité de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (CETIPPAT), creado por Decreto Ejecutivo 37 de 21 de junio de 2005, está diseñada en el “Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora”.

El Plan Nacional constituye una herramienta clave para el posicionamiento de una política integral de Estado; para la definición o actualización de programas conforme a las medidas de las políticas nacionales; la localización de niños, niñas y adolescentes trabajadores. De superación de la pobreza; de educación y formación profesional; de salud integral y ocupacional, entre otras. El objetivo es la erradicación del trabajo infantil y de manera más inmediata sus peores formas, exige movilizar recursos nacionales e internacionales, pero exige así mismo utilizar eficientemente los recursos por lo general limitados, teniendo presente que hay un difícil camino por recorrer para romper las barreras de la indiferencia, la tolerancia y la pasividad que aún subsisten en nuestra población.

Perfil de los sujetos de la EDJA

La EDJA va dirigida a esa población carente de oportunidades aglutinada en comunidades y localidades pobres; a las y los desempleados; a aquellos que están distantes de los centros escolares; o a quienes encontrándose en la periferia de los suburbios no encuentran una relación entre la educación formal y su realidad; a los trabajadores y sus gremios de la ciudad y del campo, que luego de arduas jornadas de trabajo, sólo podrán continuar su formación, si se les brindan estímulos a través de una educación andragógica, diseñada de acuerdo a sus necesidades, posibilidades, y en atención a sus intereses y prioridades. También se dirige a todas las personas jóvenes y adultas que por diversas razones han desertado del sistema educativo o no han ingresado, y que desean retomar los estudios.

Por ser las personas de las áreas indígenas las más afectadas por el analfabetismo, se ha dado prioridad a diversas políticas que contribuyan a acortar la brecha de alfabetización en las comarcas, de tal suerte, que para dar inicio a la concreción de estas políticas se ha firmado el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) que busca definir el modelo kuna de EBI e implementarlo en los territorios kunas, iniciando desde preescolar hasta tercer grado de Educación Básica General. Asimismo, tiene prevista la ejecución de un programa de enseñanza de la lengua kuna dirigido a personas adultas ya alfabetizadas en castellano. Con ello se pretende dar oportunidad a los adultos kunas de aprender a leer y escribir su propia lengua y poder así acompañar mejor el proceso de aprendizaje de sus hijos e hijas. El programa no se limitará solamente a la comunidad kuna, sino que se pretende extender hasta los no indígenas que tengan interés de aprender, especialmente, aquellos educadores que laboran en las comarcas.

Dados los niveles de analfabetismo y de deserción escolar, los indígenas son los grupos poblacionales que mayor beneficio podrían obtener de la EDJA, siempre y cuando se cuente con la voluntad política, el personal docente bilingüe y las condiciones metodológicas y materiales para la formación integral a que se aspira, de carácter reflexiva, para una actitud crítica que nos lleve al desarrollo autogestionario.

Otros grupos humanos reúnen el perfil de los sujetos de la EDJA, es el caso de los menores de edad empacadores de supermercados, provenientes en su mayoría de áreas y familias de condiciones socioeconómicas muy limitadas, algunos realizan estudios y trabajan como empacadores para ayudar a cubrir las necesidades básicas personales, las de su familia, y para continuar sus estudios.

En condiciones similares se presenta la situación de la población joven y adulta que labora en áreas agrícolas, tareas físicas duras que ponen en peligro su vida por el contacto con pesticidas y maquinaria pesada. En los rubros de café, tomate, caña, cebollas y otros productos agrícolas se desempeñan miles de niños y niñas y jóvenes de los cuales se estima que más de 35 mil no asisten a la escuela.³⁹

Del listado de jóvenes que se desempeñan lavando autos en diferentes puntos de la ciudad, de 70 entrevistados,⁴⁰ se pudo observar que cinco reconocieron ser analfabetos y un grupo de más de 20 dijo no acordarse, o no quiso decir hasta que grado escolar llegó. Esto no es más que un indicador de la dificultad que tienen estos jóvenes para acceder a la educación.

³⁹ Entrevista brindada por la licenciada Roxana Méndez, directora de Casa Esperanza, al periodista Bleisen Caballero (30 marzo 2005) y citada por el Informe del POREL.

⁴⁰ Encuesta realizada por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo del MITRADEL, a través de las trabajadoras sociales del Departamento de Atención al Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador (2005).

A toda esta población, lo ideal es brindarle una oferta educativa que no impida el logro de sus ingresos y que les cautive de tal forma que no abandonen el sistema y culminen sus estudios.

Una de las experiencias educativas coordinadas con el MEDUCA, fue la desarrollada precisamente por Casa Esperanza que ha preparado material educativo acorde con la realidad de las niñas y niños que venden mercancías en los semáforos, provenientes todas las comunidades marginales de la ciudad capital, carentes de servicios básicos y conviviendo con vecinos y familias cuyos hábitos y actividades les ubican en el grupo de personas reconocidas como “de alto riesgo social”. Sus docentes imparten los cursos en la calle, debajo de los árboles, a orillas de las aceras, etcétera. Pero con este método se mantienen en el sistema educativo y no desertan del mismo.

En la oferta educativa de la Educación Laboral, el perfil corresponde a trabajadores que se desempeñan en la industria, en el sector público o privado y a jóvenes y adultos, en general, que se matriculan en esta modalidad, la cual funciona generalmente en horario nocturno, para dar oportunidad a que esas personas puedan, luego de sus horarios de trabajo, asistir a los cursos que le preparen para recibir su certificación de terminación de Alfabetización, EBG, Premedia y Media completa.

Las personas detenidas en centros penitenciarios se han visto y se ven beneficiadas con proyectos dirigidos a esta población cautiva, que mediante diversos proyectos se han incorporado también al conjunto de usuarios de la EDJA que desean culminar sus estudios, e incluso ingresar a las universidades.

Política educativa y social de la EDJA

Lugar de la EDJA en las políticas educativas y directrices de la oferta actual

De acuerdo con la Ley 34 de 1995, el Ministerio de Educación es el ente rector de la educación en todos los sectores y niveles. Para el cumplimiento de este mandato, el MEDUCA desarrolla sus labores a través de direcciones especiales; en el caso que nos ocupa se da mediante la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos, creada mediante Ley 34 del 6 de julio de 1995.

En la actualidad la Dirección tiene los programas de Alfabetización, Terminación de Estudios Primarios, Cultura Popular, Educación Media de Adultos tanto en el área Académica como en el área Profesional y Técnica; Educación Bilingüe Intercultural y la educación en el Sistema Penitenciario, entre otras.

Para “despertar la conciencia de la población, a fin de lograr un cambio de actitud y reconocer al valor que tiene la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades en los centros educativos nocturnos del país”,⁴¹ se instauró la Semana de la Educación de Jóvenes y Adultos. A pesar de ella, poco es lo que se conoce de esta modalidad en el ámbito público.

En los documentos se establece claramente la misión de la EDJA: “Proporcionar servicios educativos con calidad, equidad y pertinencia, formales y escolarizados, que propicien la formación integral de los/as jóvenes y adultos/as mayores de quince años de edad, que por diversas circunstancias no han concluido su Educación Básica General, en cumplimiento con los objetivos, propósitos y metas de los planes y programas de estudio del Subsistema no Regular”. Para ello existe un conjunto de documentos normativos de su funcionamiento y deberes.

Su Plan Estratégico recoge los Programas actuales de la Dirección, al igual que algunas de sus proyecciones, como son: el fortalecimiento de la formación docente, la renovación curricular, la producción de materiales educativos, reestructuración administrativa, y fortalecer la educación en el sistema penitenciario.

Los objetivos de EPT y las metas de los Objetivos del Desarrollo del Milenio han sido marcos referenciales para la elaboración del Plan estratégico del MEDUCA 2004-2009; pero en forma más específica, se han delineado las acciones estratégicas del Plan de Acción de Educación para Todos, el cual evidentemente incorpora acciones dirigidas a la Educación de Jóvenes y Adultos.

De los seis objetivos de Dakar, dos de ellos se vinculan a la EDJA, que corresponden a:

- Velar porque sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante el acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
- Aumentar, de aquí al año 2015, el número de adultos alfabetizados en 50%, en particular tratándose de mujeres y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente.

⁴¹ Resuelto Ministerial 1045 de 1 de septiembre de 1997.

A las áreas de atención del Plan de Acción en donde se aprueban metas relativas a la EDJA, se les ha asignado un presupuesto del 2005 al 2010 (incluido un adicional para el 2015) de 101,312,908.60, lo que representa 19.3% del total del presupuesto del Plan de Acción de EPT; y las metas aprobadas son las siguientes:

2. Educación Inclusiva: para ampliar la cobertura de atención a la población con N.E.E. principalmente a todos los niños, niñas y adolescentes con discapacidad de la calle y en la calle, trabajadores/as en otros riesgos sociales, así como convivientes con VIH/SIDA.
Las acciones diseñadas para dar cumplimiento a esta área son:
 - 2.3 Siete cursos de corta duración para capacitación laboral que beneficie, al menos, a 30% de la población de jóvenes y adultos.
 - 2.3.2 Cincuenta y dos centros educativos para Educación Laboral equipados y en funcionamiento.
 - 2.4 Trece regiones educativas con alfabetizadores y lograr disminución de 50% de los índices de analfabetismo.
 - 2.4.1 10,800 centros de alfabetización equipados en las 13 regiones educativas.
 - 2.5 Una campaña de postalfabetización implementada para 90% de las personas alfabetizadas.
 - 2.5.1 Un plan de evaluación y supervisión.
 - 2.6 96 programas de estudio para 8 bachilleratos reestructurados.
 - 2.7 40 centros de cultura construidos para mantener la identidad de la región (Centros de cultura de comarcas indígenas).
4. Educación para la Vida. Unificar esfuerzos en materia de Educación para la Vida de modo que la población estudiantil pueda desarrollar habilidades y competencias para vivir.
Entre las acciones diseñadas para esta área encontramos:
 - 4.9 Cuarenta mil padres y madres de familia capacitados en temas de EPV y otros.
 - 4.10 Una Red Nacional de mil promotoras y promotoras en valores, derechos humanos y género.

En ambas áreas se hace el señalamiento de las estrategias para lograr el cumplimiento del Plan y los recursos financieros asignados (véanse anexos).

De más está señalar que la prioridad dada, tanto en los presupuestos, como en la ejecución de lo atinente a la EDJA, no ha sido prioridad número uno de la principal institución educativa del país. Lo que sí ha sido prioridad es la ampliación de la cobertura de inclusión y atención a niñas y niños de Educación Especial (NEE), con algún nivel de discapacidad, los que han sido prioritarios para el gobierno nacional, debido a una intensa campaña desarrollada por el despacho de la primera dama, quien ha convertido el tema en su carta de presentación. Con el gobierno

de Torrijos se instauró, paralela al despacho del presidente y al de la primera dama, una Secretaría de Inclusión, que cuenta con ingentes recursos para desarrollar el cometido propuesto, incluida la primera encuesta nacional para identificar el grado real del problema.

Sobre las áreas de atención de Dakar, metas y estrategias trazadas, es casi nada lo que se ha avanzado, en gran medida por la demora en la asignación y ejecución presupuestaria, en segundo lugar, por todo lo que tiene que ver con la capacidad de dirección y ejecución, por la gran huelga nacional de educadores y educadoras que paralizó casi todo el sistema por varios meses y que distrajo la atención, amén de la lentitud regular del pesado engranaje institucional.

Por su parte, el Bachillerato por Madurez es una oferta educativa, una propuesta para la presentación de un examen, que le permite a la persona aspirar al título de bachiller en ciencias o letras. Se hacen dos convocatorias al año con base en la experiencia de la hermana república de Costa Rica, pero está en fase de elaboración de la propuesta y adecuación de los materiales.

Otra oferta educativa es la que se brinda, en el ámbito nacional, a las y los detenidos, ya que se ofrecen oportunidades de estudio en los Centros Penitenciarios, entre ellas el programa de Alfabetización y Estudios Primarios. En algunos centros se ofrece la Educación Premedia Técnica, en dos centros ubicados en la ciudad de Panamá se encuentra funcionando, desde hace 4 años, el programa de Tele Básica, que ha dado una gran respuesta a la población cautiva. En otras provincias se atiende a los reclusos por medio de la asistencia a clases, uno o dos días, a la Escuela Secundaria Nocturna aleada a su centro, pero deben cumplir con una serie de requisitos que exige el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Ministerio de Educación mediante un convenio ya estipulado en el ámbito nacional.

Existe además el Proyecto de Capacitación para el Trabajo en el Centro Educativo Oficial de Formación y Capacitación Fe y Esperanza, ubicado en el Complejo Penitenciario La Joya.

Por ser los procesos gubernamentales lentos y burocráticos, podemos imaginarnos el lugar que ocupa la EDJA en el sistema, si fue recién en 1995 cuando se formaliza su creación como Dirección, y a la fecha su personal consiste en un director, un subdirector, dos supervisiones nacionales, una administradora, una asistente administrativa, una analista y tres secretarías (una para el director, otra para el subdirector, y otra para otros menesteres).

Para apoyar la Educación No Formal de Jóvenes y Adultos, el actual gobierno, basado en el documento sobre la "Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009",⁴² ha dado una gran prioridad al desarrollo del capital humano, que por sus características de necesidad de formación para el mercado laboral pasa por el INADEH.

De allí, la proyección que recoge el Plan Anual de Capacitación 2007, al considerar que realizarán en su Programa Regular 4,452 capacitaciones mediante proyectos especiales; 6,126 mediante proyectos de formación y capacitación para el desarrollo

⁴² Es un documento del MEF, elaborado en el 2005, para la "ordenar la reactivación económica y social del país y que sirva como guía a la comunidad nacional e internacional sobre los objetivos y políticas..." de la administración Torrijos.

humano, sumando en su conjunto 11,979 programas relacionados con 15 áreas de formación técnica, ocupacional y de docencia; con una matrícula esperada de 197,295 participantes.

El mapa que se adjunta en los anexos refleja el aumento de centros de formación, a lo largo y ancho del país, destinados a dar respuesta a la demanda esperada.

Por su parte, el MIDES dirige uno de los programas del Estado panameño destinado a paliar la situación de desarrollo de los corregimientos de pobreza extrema del país, denominado “Red de Oportunidades” conformada por diversas instituciones gubernamentales enfocadas a prestar sus servicios a éstas áreas identificadas por el Mapa de Pobreza, el estudio de Vulnerabilidad Social y en la Encuesta de Niveles de Vida de 2003.

Presupuestariamente se ha anunciado que este proyecto inició su funcionamiento con un monto de 10 millones de dólares, que se incrementarán con los excedentes del Canal de Panamá.

La Red de Oportunidades tiene cuatro componentes, siendo el Componente 1: Transferencia Monetaria Condicionada (TMC), consiste en la entrega de un apoyo monetario de B/.35.00 mensuales a mujeres jefas de hogar para ser utilizado en los servicios básicos indispensables para el desarrollo. Estas entregas están vinculadas al cumplimiento de las corresponsabilidades de uso de los servicios de salud y educación.

En relación con la educación de esta población, el Estado se compromete a: “Brindar servicios de educación a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar y la familia se compromete a garantizar la asistencia de los niños y niñas a clases”.

El componente 2 de Oferta de Servicios señala que lo relativo a la educación se dirige a la atención y reinserción en las Escuelas Primarias, Premedia y Media a niños, niñas y adolescentes. Además a la sustitución de escuelas ranchos por infraestructuras de calidad.

Este componente también se obliga a la promoción de aprendizajes en el manejo técnico de herramientas para que desarrollen actividades que permitan mejorar el entorno y calidad de vida, aprovechando los recursos naturales existentes en el medio para el desarrollo rural y para garantizar la generación de ingresos, impulsarán actividades técnicas de capacitación para que adquieran conocimientos y perfeccionen las destrezas necesarias para conseguir trabajo y ganar más dinero.⁴³

Particularmente, el IFARHU ha creado becas para los corregimientos más pobres; sin embargo, estas becas son muy pocas en relación con el total otorgado por esa institución. Si bien, se deben mantener las becas por la excelencia académica y aún aumentarlas, sería importante evaluar el renglón de otras becas y ver la forma de aumentar la cantidad y el monto de las adjudicadas a los corregimientos más pobres y a las áreas indígenas, con la transparencia necesaria para que lleguen a los que más las necesitan.

Al MIDES se le ha adjudicado la realización de la gran campaña de alfabetización, a través del voluntariado que tiene organizado esta institución, a través de la Dirección Nacional de Juventud.

⁴³ Página web del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Hasta el último informe de avance sobre el Plan Estratégico 2004-2009, el MEDUCA señalaba, entre sus programas de la EDJA, “El Voluntariado”, del cual participaba además la Dirección General de Educación, con participación de todas las regiones educativas del país y otros organismos e instituciones, en el verano 2005.

Los logros en este período fueron la apertura de centros en diversas comunidades donde se ofrecieron contenidos básicos de la etapa 1 del ABCD español; atención a más de 1,000 personas entre jóvenes, niños y adultos; acciones de programas culturales, deportivos, reforzamiento académico, limpieza de iglesias, cementerios, parques, escuelas, playas y otros.

Si se miran críticamente los considerados “logros” para el año 2005 y tomando en cuenta la lentitud de las respuestas dadas a la meta del milenio sobre erradicación del analfabetismo, puede ser ésta una de las consideraciones observadas por el ejecutivo para depositar en el MIDES la tarea de la gran campaña de alfabetización.

Los CECOPADE están dirigidos a incorporar a la población marginada al proceso de desarrollo comunitario en comunidades rurales, mejorando sus condiciones socioeconómicas, en éstos se adecua la carga horaria de los planes de estudio de Educación Media (véase Ley 60 de 12 de agosto de 2003, que adiciona artículos a la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, sobre Educación de Jóvenes y Adultos).

Lo proyectado por el gobierno para los próximos años en términos de proyectos relacionados con la Alfabetización de Jóvenes y Adultos consiste en:

- Erradicar el analfabetismo en 100% de la población general y 50% de los sectores indígenas.
- Capacitar a 30 mil voluntarios para que alfabeticen a 168,140 analfabetas absolutos.
- Movilizar a todos los estamentos de la sociedad panameña para que participen en una gran campaña que contribuya a la disminución del analfabetismo en el año 2007.
- Crear sensibilidad y conciencia solidaria con las comunidades y sus poblaciones pobres y de pobreza extrema.
- Incorporar a la campaña a diversas organizaciones mediante sinergias y convenios estratégicos de cooperación con el Patronato del Servicio Social Nacional (PSSN) para trabajar en áreas y lugares geográficos específicos.
- Gestionar donaciones, tanto nacionales, como internacionales, para el fortalecimiento de las acciones del Patronato.
- Involucrar a los medios de comunicación para la cobertura del proyecto y acentuar la visibilización y participación ciudadana.
- Crear incentivos para los voluntarios de la alfabetización, tanto del Ministerio de Educación como del sector institucional.
- Lograr que la empresa privada valore el trabajo de los jóvenes que han participado de la jornada de alfabetización en su política de empleo.
- Priorizar la inversión social en las áreas rurales e indígenas.

- Convertir las escuelas multigrados en escuelas completas.
- Impulsar el mejoramiento integral de las condiciones económicas y sociales de la población que vive en áreas de pobreza.
- Implementar sistemas no tradicionales y metodologías educativas que permitan que la escuela vaya hacia el estudiante de aquellas comunidades de difícil acceso, y la movilización hacia ella representa peligros potenciales para la vida del estudiante.
- Otorgar los dineros que el FECE aporta a la comunidad educativa, tomando en cuenta el nivel socioeconómico del área, la modalidad del centro educativo y la matrícula. Se debe privilegiar con una cantidad mayor a aquellas áreas o regiones más pobres e indígenas.
- Aumentar significativamente el número de becas y de dinero que el IFARHU otorga a los corregimientos más pobres, sin disminuir las becas y el dinero que se adjudica por razón de la excelencia académica.

Como se observa, desde el punto de vista legal (formalmente creada en el año 1995) y desde la formalidad del MEDUCA (véase el organigrama), la EDJA ocupa un lugar en el engranaje de la institución, en la nación, cuenta con personal (escaso para el volumen de su misión y visión), dotada de presupuesto (reciente, 2005), y con compromisos a largo plazo, pero obviamente no es prioridad política ni de la institución, ni del gobierno en general. Esta situación dificulta el cumplimiento de los objetivos y metas de la Dirección de la EDJA para dar cumplimiento al Plan Estratégico 2004-2009.

Para la población meta de la EDJA se pierden oportunidades y la posibilidad de hacer efectivo el propósito de que la formación sea integral, que estimule el desarrollo humano, pensado para dar cumplimiento a las transformaciones necesarias de nuestras sociedades, donde predominen la sostenibilidad medioambiental, el respeto a los derechos y a las diferencias, la equidad para el disfrute de una vida digna.

A pesar de todas estas propuestas, muchas más de las que ha tenido la EDJA en su existencia en el MEDUCA, podemos decir que quedan vacíos y componentes sin desarrollar ni perfilar claramente, entre ellos, la intencionalidad de la educación que se proyecta, qué enfoques políticos tendrán la preminencia, cómo será abordada la pobreza, los pobres y sus necesidades, esos usuarios/as de la EDJA, ya que no nos sirve la receta que nos ha preparado el Banco Mundial.

Y esto nos queda claro cuando analizamos la descripción de los enfoques del Banco Mundial, que hace Rosa María Torres, citada por Leis en su entrevista, donde indica que:

- 1) El modelo del Banco se presenta con carácter contundente, como si sus tesis y estrategias estuviesen respaldadas por una amplia investigación, lo que dista mucho de ser verdad. El lector poco avezado a las incertidumbres teóricas y prácticas de la educación saca la conclusión de que todo está ya

investigado y resuelto y de que por fin un modelo econométrico nos salva de nuestras ignorancias.

- 2) El modelo maneja con un peligroso simplismo dilemas falsos que requerirían planteamientos más analíticos y críticos: centralización vs. descentralización; profesor vs. libro de texto; formación inicial del maestro vs. capacitación en servicio; experiencia vs. preparación del docente; educación presencial vs. educación a distancia; desayuno vs. almuerzo escolar, etcétera, siempre con el afán de reducir todos los factores a la aportación que supuestamente hacen al “rendimiento”. Así se llega a una visión global (muy del gusto gringo) de “lo que funciona y lo que no funciona”, y a un recetario brillante pero falaz.
- 3) Ni las “experiencias exitosas internacionales” ni las “investigaciones” que se aducen son pruebas suficientemente sólidas. Por ejemplo, al entronizar el libro de texto, se prescinde de la problemática de su uso o del apoyo diferencial que el libro presta a cada área de conocimientos; al absolutizar “el tiempo de instrucción”, se olvidan las condiciones de su aprovechamiento pedagógico; o al insistir en la capacitación en servicio, se pasan por alto las actitudes y motivaciones de los maestros que la reciben.
- 4) El modelo, además, se propone como aplicable, con ajustes, a países tan heterogéneos internamente como México, Brasil o la India, y a todos los países, independientemente de su grado de desarrollo y de su tradición educativa.

Son precisamente esos “ajustes” los que difuminan los límites de las identidades nacionales, invisibilizan la necesidad de los cambios estructurales, desconocen el autorreconocimiento de las realidades particulares y sus manifestaciones, para generar sus propias respuestas y compromisos, en el camino hacia las transformaciones, lo cual debe reflejarse en todos los niveles del sistema educativo.

Participación de la sociedad civil

En Panamá hemos tenido importantes experiencias educativas, cuya currícula ha sido aprobada por la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos, que representan verdaderos aportes para poblaciones vulnerables y jóvenes en riesgo social. De igual modo estos grupos se han activado en foros y espacios de debate como lo fue el diálogo por la educación promovido por PNUD, entre estas ONG tenemos a la Cámara Panameña de la Empresa Privada, gremios de trabajadores, Consejo Nacional de la Empresa Privada (COSPAE).

Para dar seguimiento y sostenibilidad a los programas actuales, se proyecta la creación del foro permanente de las ONG y organismos de la sociedad civil que desarrollan experiencias en el campo de la EDJA.

Una de las expresiones más importantes de la EDJA en Panamá, desde la sociedad civil, la constituye el Colectivo Nacional del Consejo de Educación de Adultos de

América Latina CEAAL,⁴⁴ quien a través de diversas expresiones metodológicas da acompañamiento de formación ciudadana; apoyo legal; empoderamiento para la vida y el ejercicio de la participación; defensa de los derechos humanos; defensa de la tierra y la salvaguarda de la naturaleza para el desarrollo en forma sostenible; la denuncia; la propuesta desde la población organizada; y la exigencia de rendición de cuentas por parte de quien hace uso de los recursos públicos.

Este colectivo fue constituido formalmente desde 1990, y actualmente está formado por cinco centros de larga trayectoria nacional, sus integrantes:

Instituto Cooperativo Interamericano (ICI)

Fundado en 1964, es una institución educativa regional de inspiración cristiana, pero sin exclusión de ningún credo.

Tiene entre sus objetivos:

- La formación de hombres y mujeres procedentes de la región, dedicados al trabajo comunitario organizado.

El ICI expresa su opción preferencial por los pobres y el énfasis en el trabajo con organizaciones socioeconómicas de América Latina. De tal forma promueve la formación y capacitación técnica de dirigentes de organizaciones populares de América Latina. Aporta a la búsqueda de alternativas económicas, políticas y sociales de carácter local, con una proyección regional. Propicia el intercambio de experiencias organizativas socioeconómicas. Fomenta el conocimiento y análisis de la realidad latinoamericana.

Para cumplir este cometido el ICI desarrolla programas y proyectos dirigidos a jóvenes y adultos con base en las siguientes líneas de acción:

- Brindar a los miembros de organizaciones populares una formación integral, con principios cristianos, para que puedan aportar al fortalecimiento institucional, económico, humano y político de sus organizaciones y comunidades.
- Promover la justicia social entre los sectores oprimidos de América Latina.
- Propiciar la formación de una conciencia crítica con capacidad de propuestas transformadoras.
- Favorecer el intercambio de experiencias socioeconómicas y políticas y de nuestros valores culturales para que con la conciencia de ser sujetos de cambio se revalore, rescate y proyecte la identidad latinoamericana.

Centro de Estudios Promoción y Asistencia Social (CEPAS)

Es una asociación sin fines de lucro que trabaja en la pastoral social y programas orientados hacia el desarrollo humano integral, sostenible y duradero. Está ubicada

⁴⁴ La información de estas organizaciones fue suministrada por una de las organizaciones integrantes CEALP.

en el centro del país, en la provincia de Veraguas, por tanto, su población meta es básicamente campesina e indígena.

Sus objetivos centrales son:

- Promover e impulsar programas que ayuden a potenciar las habilidades, descubrir y fortalecer los valores humanos y cristianos, con el fin de construir una sociedad que permita una vida digna y justa para todos.
- Desarrollar con las comunidades un proceso educativo que permita a las personas tomar conciencia de la realidad y propicie la búsqueda de alternativas.
- Acompañar el surgimiento y la consolidación de organizaciones democráticas y autogestionarias que trabajen por el desarrollo integral en función del bien común y propicien el empoderamiento personal, familiar, comunitario y regional.

El desarrollo de sus acciones está basado en los siguientes ejes temáticos:

- Pastoral social y doctrina social de la Iglesia
- Producción agropecuaria sostenible
- Promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Salud alternativa
- Derechos humanos y defensoría popular
- Organizaciones de base con efectos multiplicadores
- Comunicación y radio educativa
- Recursos naturales y medio ambiente
- Tecnologías aprobadas y apropiables
- Proyectos especiales (apoyo financiero, mejoramiento habitacional, infraestructuras y asistencia social)

Fe y Alegría

Es un “Movimiento Internacional de Educación Popular Integral y Promoción Social” cuya acción se dirige a sectores empobrecidos y excluidos, para potenciar su desarrollo personal y participación social. Es una asociación que asume una propuesta ética, política y pedagógica de transformación. Es una red en la que colaboran laicos comprometidos y diversos institutos religiosos en corresponsabilidad con la Compañía de Jesús, fundadora y animadora del movimiento.

Los objetivos de Fe y Alegría están dirigido a:

- Formar personas conscientes de sus potencialidades y de la realidad que les rodea, libres y solidarias, abiertas a la trascendencia y protagonistas de su desarrollo.
- Ofrecer respuestas de calidad a las necesidades de los excluidos en el contexto de sus culturas, los desafíos tecnológicos y las demandas del mundo del trabajo.

- Contribuir a que la sociedad ofrezca educación de calidad a todos, a la superación de la pobreza y la exclusión.
- Promover una cultura de la paz, solidaridad, convivencia, participación ciudadana y democracia.

Para esto cuentan con los siguientes programas institucionales:

- Educación escolarizada: en los niveles de preescolar, básica, y media.
- Redes de emisoras de radio.
- Educación de adultos, capacitación laboral y reinserción escolar.
- Formación profesional de nivel medio y superior.
- Formación de educadores populares.
- Fomento de cooperativas y microempresas.
- Proyectos de desarrollo comunitario, salud, rescate de la cultura indígena, pastoral y otros.
- Elaboración y edición de materiales educativos.

Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP)

Es una ONG sin fines de lucro, dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos.

Objetivo superior: Participar en la construcción de una sociedad más justa y equitativa promoviendo y defendiendo los derechos humanos, a través de procesos educativos, de acompañamiento técnico-jurídico y de estrategias comunicacionales, priorizando el enfoque de género, la interculturalidad, y el desarrollo socioambiental.

Programas institucionales

- Programa Campesino: Dirigido a fortalecer la capacidad transformadora de las organizaciones campesinas, impulsando acciones educativas permanentes y apoyando en la elaboración de propuestas reivindicativas para el logro de su plena participación en el país.
- Programa Indígena: Establecido para acompañar el proceso de los pueblos indígenas en defensa de sus territorios y autonomía, a fin de proteger y preservar la vida, su cultura y los recursos naturales, reivindicando sus derechos históricos en el ámbito nacional e internacional.
- Programa de Género: Se concibe para fortalecer la participación de las mujeres en la toma de decisiones, mediante un proceso de acompañamiento educativo, legal y organizativo, incorporando la perspectiva de género como principio fundamental para la equidad social en el ámbito nacional e internacional.
- Programa de Ambiente y Desarrollo: Dirigido a promover la perspectiva ambiental en decisiones y actividades vinculadas al entorno natural, al desarrollo social y a las formas tradicionales de vida, incidiendo en las políticas ambientales e impulsando la participación ciudadana.

Su población meta:

- Organizaciones y asociaciones campesinas
- Congresos y comunidades indígenas
- Agrupaciones de mujeres
- Trabajadores
- Pobladores urbanos
- Organizaciones cívicas

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)

Centra su trabajo en tres programas desarrollando investigaciones y procesos de educación y comunicación popular.

Desarrollo sostenible

Su objetivo es contribuir a la formación de políticas públicas que operativicen los principios de desarrollo sostenible, a través de los siguientes ejes de acción:

- Contribuir a la formación de políticas públicas que operativicen los principios de desarrollos sostenible.
- Promover la participación y diálogo de las organizaciones de la sociedad civil con el gobierno y los sectores privados, para la toma de decisión y acciones que afecten su calidad de vida.

Género y desarrollo

Este programa busca fortalecer el movimiento de mujeres para impulsar propuestas de desarrollo integral.

Sensibilizar sobre la condición de género en los grupos de mujeres, de hombres y mixtos, para avanzar y contribuir en la transformación de las relaciones de poder entre géneros, mediante los siguientes ejes de acción:

- Empoderamiento y democracia intergeneracional
- Alternativas a la feminización de la pobreza
- Políticas públicas

Democracia y participación

Se propone contribuir a la construcción del poder ciudadano en relación con el uso y destino del Canal y las áreas revertidas.

Fortalecer la democracia con la participación ciudadana en los procesos políticos y económicos que nos afectan.

Apoyar el fortalecimiento, participación y gestión democrática de las organizaciones sociales.

Apoyar el proceso de descentralización del Estado a través del desarrollo local y regional, como una forma de redistribución del ingreso y del poder.

Los ejes de acción de este programa son:

- Canal
- Participación democrática
- Descentralización
- Desarrollo local y regional (municipios-comarcas indígenas)

Todos los integrantes del colectivo CEAAL desarrollan el enfoque metodológico de la Educación Popular en los procesos de sus acciones, lo cual tiene un fundamento sociopolítico dialéctico dirigido al desarrollo integral de las personas como hacedoras y transformadoras de su realidad. Este enfoque enriquece la propuesta de la EDJA, pues contribuye a hacer realidad su objetivo de mejorar la calidad de vida, a través de la participación ciudadana de las y los participantes que atiende.

Para Raúl Leis,⁴⁵

la propuesta de educación popular integral implica la combinación de modalidades formales y no formales, en ofertas educativas en una íntima relación con las realidades, aspiraciones y necesidades de los sectores sociales con los que se trabaja. Calidad y Equidad se ligan como principios infaltables de un proceso que debe abarcar la integralidad de los ejes temáticos, la diversidad de género, cultura, edad, situación socioeconómica, capacidad física o mental; y la pluralidad de las formas educativas ligadas a la máxima calidad posible. Debe propiciar la creación de ambientes educativos en los espacios de la cotidianidad, estimulando la construcción y diálogo de saberes. Redefiniendo los procesos educativos en función de una visión diferente del conocimiento y de la participación de la gente en su extensión, producción, aplicación y apropiación.

En ese sentido, las organizaciones del CEAAL Panamá han venido desarrollando acciones de EDJA desde sus espacios y con los sujetos sociales con que se relacionan históricamente. En la mayoría de los casos no es articulando o formalizando sus propuestas educativas, a través de la institucionalidad del MEDUCA, sino como iniciativas autónomas, desde la sociedad civil, con un carácter integrador y políticamente comprometido con la gente, respetando su opción de vida, su capacidad de decisión y de transformación de su realidad.

Salvo Fe y Alegría que sí tiene convenios de formación de EDJA con MEDUCA y su accionar institucional está diseñado según los parámetros curriculares de este ente, el resto de los organismos integrantes de CEAAL Panamá desarrollan autónomamente sus procesos de formación, sustentados en la teoría y práctica de la educación popular y dando apoyo y seguimiento a estos procesos, en la medida de sus posibilidades, con la colaboración, la mayoría de las veces, de la cooperación internacional, que ve en estas organizaciones históricas, referentes serios y comprometidos, cuyos productos educativos tienen calidad, solidez y sostenibilidad.

⁴⁵ Citado anteriormente, y quien además, es uno de los fundadores de CEASPA.

Indiscutiblemente que algunas de estas organizaciones han realizado alguna acción articulada con el MEDUCA, no obstante, no es una práctica común, ni obligatoria, como por ejemplo la Red de Educadoras Populares que puntualmente capacitaron docentes del MEDUCA en “Uso no sexista del lenguaje”.

Esto lo confirma en su entrevista el profesor G. Smith, de la EDJA, dada su experiencia en la relación gobierno-sociedad civil. Él considera que éste es un tema que muy poco se ha trabajado, ya sea de manera sistematizada o de manera sostenida. “A veces se dan articulaciones, convenios, colaboraciones, a propósito de proyectos, a propósito de situaciones muy especiales, pero no es una conducta permanente, como lo sería el establecimiento de un foro, una instancia, una mesa técnica, una mesa de consulta permanente para ventilar temas sobre la educación del desarrollo de la educación de jóvenes y adultos en el país”.

Evidentemente, hay una distancia prudencial entre diferentes gobiernos y la sociedad civil, sobre todo en el tema de la educación, por cuanto los objetivos diseñados desde el Estado, en la mayoría de nuestros países, generalmente, responden a la sostenibilidad del sistema sociopolítico y cultural imperante, mismo que sustenta la condición de subordinación, marginalidad y pobreza de grandes sectores de población. En este sentido, las ofertas educativas que se hagan desde colectivos como CEAAL siempre serán contestatarias a esta situación de opresión y exclusión social.

Otro esfuerzo que podemos mencionar, como ejemplo de la articulación (2005 a la fecha) entre el MEDUCA con la sociedad civil, es la implementación de acciones de educación de jóvenes y adultos, que está en una fase primaria, con el proyecto Alfabetización, reinserción escolar y autogestión a jóvenes indígenas residentes en áreas suburbanas de la provincia de Panamá. Con éste se contribuye al logro de las Metas del Milenio y al proyecto macro de la EPT y a la EDJA.

Las entidades responsables son: MEDUCA (Oficina de Asuntos de la Mujer); CONAMUIP (en el marco del Convenio de Cooperación MEDUCA-CONAMUIP); INADEH; IPACOO.

Objetivo general: Generar mediante acción educativa, el desarrollo de calificaciones técnicas y sociales en jóvenes indígenas con el fin de contribuir al establecimiento de iniciativas de autogestión y fortalecer su identidad como pueblos indígenas.

Objetivo específico:

- Alfabetizar a mujeres y hombres indígenas de preferencia en su lengua materna.
- Orientar a jóvenes (madres y padres adolescentes) que han abandonado sus estudios a retomarlos en alguna modalidad de EDJA.
- Desarrollar capacidades técnicas para desempeñarse en oficios de mayor demanda laboral.
- Organizar e implementar actividades cooperativas que generen ingresos.
- Fortalecer la identidad cultural y liderazgo de las mujeres y hombres indígenas a partir de su propia cosmovisión.

Resultados esperados:

- Alfabetización, en su lengua materna, a 80% de la población analfabeta.
- Continuidad de los estudios de 60% de jóvenes con estudios incompletos.
- Del grupo meta, 70%, obtiene una formación técnica ocupacional.
- Creación, de por lo menos, una Cooperativa en cada comunidad identificada.
- Fortalecimiento de la autoestima, liderazgo, identidad cultural y conciencia de género en el grupo meta.

Beneficiarios: jóvenes indígenas de ambos sexos (madres y padres jóvenes) que residen en áreas suburbanas de la provincia de Panamá.

Localización geográfica: Distritos de Panamá, San Miguelito y Arraiján.

Barridas kunas: Koskuna (Veracruz); Abya Yala (Arraiján).

Barriadas Emberàs: Emberà Purù (San Miguelito) y Costa del Sol (Veracruz).

Barriada Ngobe: La Colorada (Las Mañanitas).

Por su parte, la Unidad de Educación Rural de la EDJA del MEDUCA ha elaborado algunos proyectos en el Marco del Plan de Educación para Todos, entre ellos:

- Proyecto de “Fortalecimiento Institucional de la Red de Educación en Áreas Rurales de Panamá”, cuya misión es la de concretar sinergias entre gobierno, sociedad civil y empresa privada para la ejecución de tareas preferentemente en comunidades de pobreza y pobreza extrema con grupos vulnerables; y en la cual deben participar las ONG, fundaciones, organizaciones de base comunitaria, empresa privada y agencias de gobierno. No se especificó el monto de inversión.
- Proyecto modelo de organización participativa de desarrollo integral “Casa de Jóvenes y Adultos”, el cual está dirigido a darle participación a los y las dirigentes locales y a organizaciones en función de sus intereses, para convertirse en interlocutores coherentes y fiables para con las agencias de desarrollo e instituciones de gobierno.

Se les otorga personerías jurídicas mediante un resuelto ministerial de asesoría legal del MEDUCA y son asistidas por el equipo técnico de EDJA.

Estas organizaciones responden a la necesidad de ser custodios de los bienes que recibe la comunidad. Está diseñado para que participen tanto escuelas, como empresa y granjas de producción. Tampoco se han dado conocer los montos de inversión.

- Proyecto: Funcionamiento del Consejo Editorial del PAEBA, el cual tiene la misión de conocer, divulgar, comprometer a la comunidad y a la población con los compromisos del milenio 2015, con la participación de las Direcciones ejecutoras del MEDUCA para que se publiquen y proyecten sus trabajos en la comunidad y se divulguen, mediante periódicos y revistas, los

documentos o artículos emanados de organismos como: UNESCO, ONU, OPS, UNICEF, OEI, CAB, entre otros. Está dirigido a que participen investigadores, docentes, pedagogos.

Estas iniciativas, si bien son importantes y contribuyen a la problemática tratada, no son parte de una planificación institucional integrada y estratégica que apunte al logro de la eliminación del analfabetismo y a la incorporación de todos los grupos etareos excluidos del sistema, ni garantizan su desarrollo pleno en la vida ciudadana, mediante el fortalecimiento de sus capacidades, habilidades y destrezas ni el desarrollo de sus potencialidades.

Por otro lado, se hace necesario que para tener éxito, estas experiencias sean altamente transparentes, heterogéneamente participativas, sin distinciones partidistas, y que cubran los aspectos metodológicos necesarios para el logro de la participación ciudadana plena.

Financiamiento de la Educación de Jóvenes y Adultos

El precitado diagnóstico del Observatorio Centroamericano⁴⁶ destaca que el gobierno nacional ha dado una buena nueva a la comunidad con el anuncio del aumento del Presupuesto de Educación en 507 millones, la asignación de 50 millones de dólares de las aportaciones que hace el Canal de Panamá al presupuesto nacional, además de las partidas de vieja data de 105 millones a la Universidad de Panamá y de los fondos que se destinan al IFARHU para becas y préstamos para estudios.

Es un hecho que la equidad y la calidad de la educación están íntimamente relacionadas con el manejo que la administración pueda darle a los recursos asignados.

Este documento indica, además, que durante nuestra vida republicana se ha manejado la tesis de que los recursos para la educación son insuficientes y de que nuestros países centroamericanos son pobres, ésta es una afirmación falsa, está probado que estos recursos se desvían a usos no transparentes, a gastos superfluos que los países no necesitan hacer, a compras de cosas innecesarias o manejos turbios, prueba de esto es que varios expresidentes han sido juzgados por acciones irregulares y otros condenados.

Actualmente se han agilizado los trámites de los recursos económicos para la capacitación de los agremiados con el uso de 1% del Seguro Educativo abriéndose una amplia puerta al desarrollo gremial, este fondo procura también equipamiento para las oficinas y locales, remodelaciones y construcciones.

No obstante, para la EDJA no ha sido hasta el año 2005 cuando se ha metido el presupuesto de la EDJA en un componente, nos dice el profesor Smith:

⁴⁶ Observatorio Centramericano.
Op. cit.

[...] en estos momentos se ha iniciado la inversión en todo el sistema de educación de jóvenes y adultos que administra el Ministerio de Educación, alrededor de 15 millones de dólares anuales, tenemos más de mil personas entre maestros y profesores y 1,600 alfabetizadores en planillas.

Hay concursos todos los años, hay uno o dos profesores permanentes, pero ese es el monto más o menos, aparte de la planilla administrativa y de toda la planta central.

Podemos estar hablando de un costo por estudiante de 390 a 400 dólares, lo que me parece una inversión muy importante. Aparte de la inversión que desarrolla INADEH, lo que desarrolla el Ministerio de Trabajo, y creo que el Estado está haciendo su trabajo.

Este presupuesto destinado para las operaciones de la EDJA se maneja como fondo autónomo del presupuesto global del Ministerio.

Ya el programa es un diseño especial, la carencia está en que no se ha podido, a la altura en que estamos, estructurar textos y materiales que estén debidamente ajustados, sobre todo a la terminación de estudios primarios, de la Básica y la Premedia. No obstante, se enseñan módulos a propósito de la población escolar, pero el desafío en los próximos años es estructurar materiales y textos con temática pertinente a los jóvenes y adultos.

Otra carencia que tiene repercusiones financieras, en opinión del profesor Smith, es que generalmente los administradores o supervisores de los servicios de la EDJA son asignados y no reúnen el perfil, generalmente, ese funcionario es un tramitador por sus funciones o por sus limitaciones, a veces no puede, ni tiene la capacidad de tener una cobertura de manejo administrativo, menos de entrar a temas muy técnicos referidos al desarrollo andragógico, pedagógico, lo que es un desafío para el Ministerio ir creando una planta de técnicos y supervisores a cargo de los proyectos para mejorar la calidad de servicio y la calidad de los aprendizajes.

A pesar de la aprobación de la Ley 34 hace ya más de 10 años, es muy poco lo que se ha podido avanzar en la implementación de la educación bilingüe intercultural (EBI), puesto que hasta ahora la dirigencia de los grupos indígenas y el Ministerio de Educación no han estado preparados institucionalmente para afrontar el proceso de reformas que implica el desarrollo de la EBI, y el Estado panameño no ha asignado el nivel de prioridad política y presupuestaria necesarios para una transformación educativa de esta envergadura.

Todo este proceso de adaptación curricular, de programas de estudio y de los materiales educativos, así como la capacitación de los docentes, requiere de una planificación y dotación presupuestaria adecuada, así como de una planificación operativa anual detallada y consensuada con los diferentes grupos indígenas.

El proceso de implantación de la Educación Bilingüe Indígena supone la adaptación del currículo educativo nacional, los programas de estudio y los recursos didácticos para cada una de las culturas indígenas, incorporando la visión y los

valores de cada una, así como su propio idioma. Este proceso de adaptación requiere de la conformación, la capacitación y el funcionamiento a tiempo completo de equipos técnicos de profesionales (uno por cada grupo indígena), que incluyan funcionarios del Ministerio de Educación, docentes indígenas y expertos de las diferentes culturas designados por sus propias autoridades tradicionales. Con ello, se cumpliría con el artículo 275 de la ley 34 de 1995, que textualmente señala: “El Ministerio de Educación garantizará que el personal docente y administrativo que ejerza funciones en las comunidades indígenas tenga una formación bilingüe, con dominio del español y de la lengua indígena de la región”.

En cuanto a la rendición de cuentas, en el plano educativo es muy frágil. Un tema crucial para el desarrollo educativo en el próximo año es fortalecer la institucionalidad.

Capacitación laboral y formación técnica profesional para el trabajo

En noviembre de 1996, mediante Decreto Ejecutivo 234 se firma el Decreto Ejecutivo que reglamenta el funcionamiento de los Cursos de Formación y/o Capacitación Laboral, los cuales fueron concebidos como una modalidad educativa No Formal del Subsistema No Regular, dentro de la estructura académica del Sistema Educativo panameño dirigida a ofrecer una educación para el trabajo, bajo la responsabilidad de la dirección de la EDJA.

Los objetivos de los Cursos de Formación y/o Capacitación Laboral y Profesional son los siguientes:

- a) Perfeccionar y especializar en ciclos periódicos al personal que presta servicios en las empresas públicas y privadas. Así como los que demanden para su incorporación al proceso productivo;
- b) Proporcionar una adecuada educación y entrenamiento a las personas que posean diplomas de terminación de estudios del nivel primario y secundario;
- c) Coadyuvar en el desarrollo y mantenimiento de los programas que responden a los principios de formación en el empleo;
- d) Capacitar a quienes trabajan independientemente para el mejor desempeño en sus actividades laborales y profesionales.

Los Cursos de Formación y/o Capacitación Laboral y Profesional comprenderán los siguientes programas de enseñanza:

- Capacitación para el trabajo en general y ocupaciones específicas.
- Formación y capacitación profesional.
- Actualización de la formación laboral y profesional de trabajadores en servicio.

En la Educación Formal para las y los jóvenes y adultos que desean continuar sus estudios académicos correspondientes al primer nivel de enseñanza, las alternativas de formación son otras, bien sean Terminación de Estudios Primarios, Educación en Premedia y Media, Educación Extendida, Programa de Bachillerato por Madurez o Programa de Tele Educación, y esta formación es conocida como educación laboral, porque funciona en horario vespertino o nocturno, pero sus contenidos académicos corresponden a los de la formación formal Básica, Premedia y Media.

La Educación Laboral, en las escuelas técnicas especializadas, debe ofrecer no sólo capacitación en el trabajo, sino que adiestre en el empleo de tecnologías apropiadas para el manejo de herramientas, maquinarias y equipos. A esta educación pueden ingresar todas las personas que han terminado la Educación Primaria. Hasta el año 2005, el MEDUCA había venido reglamentando estos cursos, con la participación de las entidades especializadas en formación laboral.

La capacitación también se hace extensiva a los centros penitenciarios con programas educativos que contribuyen a la resocialización de las personas internas. En ellos se ofrecen, además, las mismas opciones del subsistema regular, con la variante en los planes, programas y métodos para la educación de adultos.

Las carreras técnicas intermedias para jóvenes y adultos ofrecen una formación técnica especializada en una profesión. A esta educación podrán ingresar los y las jóvenes y adultos que culminen su primer nivel de enseñanza.

Actualmente, hay una gran demanda, sobretudo en los últimos años, porque las micro y mediana empresas han estado creciendo y desarrollándose, demandando con puntualidad este tipo de servicio.

No obstante, las perspectiva del incremento de la educación permanente, los cambios sociopolíticos del país y del contexto latinoamericano, han hecho variar también muchos de los aspectos relacionados con la capacitación laboral tal como la conocíamos.

Propuestas como la formación del INADEH y la separación de algunas de las funciones del MEDUCA en otras instituciones traerán cambios en el panorama.

A pesar de que la Formación Profesional se concibe como parte de la Educación Informal, pero la misma no es priorizada por el modelo educativo imperante, ya que el MEDUCA no supervisa y establece mínimas directrices o lineamientos en este tipo de formación.

A diferencia de la ley 34 que reglamenta y supervisa, estrechamente, los cursos llamados laborales, que hacen referencia a las diferentes modalidades del Sistema de Educación Formal para que jóvenes y adultos culminen la Escuela Básica, la Premedia y la Media (que es lo que más se regula por parte del MEDUCA); el otro componente de estos cursos se refiere a ese campo de actividades de capacitación ocupacional, tanto de iniciativas gubernamentales como privadas, inclusive las ONG, grupos de la sociedad que capacitan en ciertas habilidades y ciertas competencias desde belleza, panadería, aparte de instrucción en el manejo de operadores, computadoras, náutica, es decir, una amplia gama de actividades que no son estrictamente supervisadas.

Todo organismo que quisiera desarrollar este tipo de modalidad, para contar con el aval y reconocimiento por parte del Ministerio, debe presentar para su estudio la propuesta metodológica, la fundamentación epistemológica, la propuesta pedagógica, y si cumple con los requisitos se le expide un resuelto de funcionamiento.

Tanto las instituciones públicas, como las empresas y escuelas privadas desarrollan un conjunto de acciones educativas durante todo el año que en su mayoría no pasan por la supervisión del MEDUCA.

Muchas de estas acciones pueden o no contar con las formalidades del Decreto 234, pero se ofrecen Cursos de Capacitación Laboral de corta duración (Educación para la Vida) que le permiten a la persona mejorar su nivel de vida.

Esta Capacitación Laboral consistirá en cursos de adiestramiento básico en tareas específicas propias de un oficio o área de trabajo. Ejemplo: informática, inglés, ebanistería, modistería, manualidades, belleza, soldadura, electricidad, capacitación de agentes de seguridad, alfarería y otros.

Los mismos se ofrecen cada tres meses, bimestrales u otras duraciones que no excedan un año, generalmente dictados por entes o escuelas privadas, pero también en los centros donde se dictan las clases de primaria se ofrecen cursos de corta duración, ya sean éstos de belleza, sastrería, modistería, manualidades, etcétera.

La formación profesional no se articula formalmente con la Educación Técnica Profesional, la cual está inserta en la Etapa B (Premedia) de los Planes de Estudio de la Educación Básica General de Jóvenes y Adultos, organizados en tres áreas: humanística, científica y tecnológica.⁴⁷ Reconociéndose además, en este documento, que: "Las signaturas del área tecnológica se darán según las facilidades de infraestructura y la modalidad que ofrezca el centro educativo a nivel de Educación Media".

Lo anterior nos indica que se deja a la suerte la implementación de planes de estudio cuya oferta no responde a la realidad, pues vemos los mismos desactualizados y con escaso apoyo tecnológico en las escuelas.

Pero, por otro lado, observamos que hay innovación y ofertas formativas vinculadas a las demandas en las empresas o del país en algunos centros de formación. Tal es el caso del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH). El mismo se denominaba Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), creado en 1983, para "apoyar los planes, estrategias, objetivos y metas de desarrollo socioeconómico del país, en lo que se refiere a la formación y capacitación de los recursos humanos y de la educación permanente, acorde con los avances tecnológicos del sector empresarial y del mercado laboral".⁴⁸

Su patrimonio lo constituía aproximadamente 10.22% del total de impuesto del Seguro Educativo de todas las planillas que se pagan en el país (2.75%). Además, como entidad autónoma el gobierno le asignaba partidas presupuestarias; disponían de las ventas de productos elaborados en la institución y por servicios prestados; y tenían derecho a los legados, donaciones o subvenciones concedidas por personas jurídicas, naturales, nacionales o extranjeras como se muestra en el siguiente ejemplo:

⁴⁷ Decreto Ejecutivo 229 de 17 de mayo de 2004. MEDUCA.

⁴⁸ Publicación *¿Qué es el INAFORP?* Con motivo del centenario de la República, 2003.

Instituto Nacional de Formación Profesional
Dirección de Planificación y Evaluación
Departamento de Planificación
Ejecución presupuestaria años 2004-2005

Detalle	2004	2005	Variación %
Asignación Autorizada	8,501,900	9,181,400	7.99
Operaciones	7,266,900	7,500,089	3.21
Inversiones	1,235,00	1,681,311	36.14
Presupuesto ejecutado	7,903,981	8,402,396	6.31
Operaciones	7,076,670	7,188,283	1.58
Inversiones	827,311	1,214,113	46.75

Fuente: Departamento de Finanzas (Presupuesto).

Su oferta formativa inicial, estaba dirigida a jóvenes y adultos sin conocimiento o experiencia de un oficio u ocupación y tenía dos modalidades:

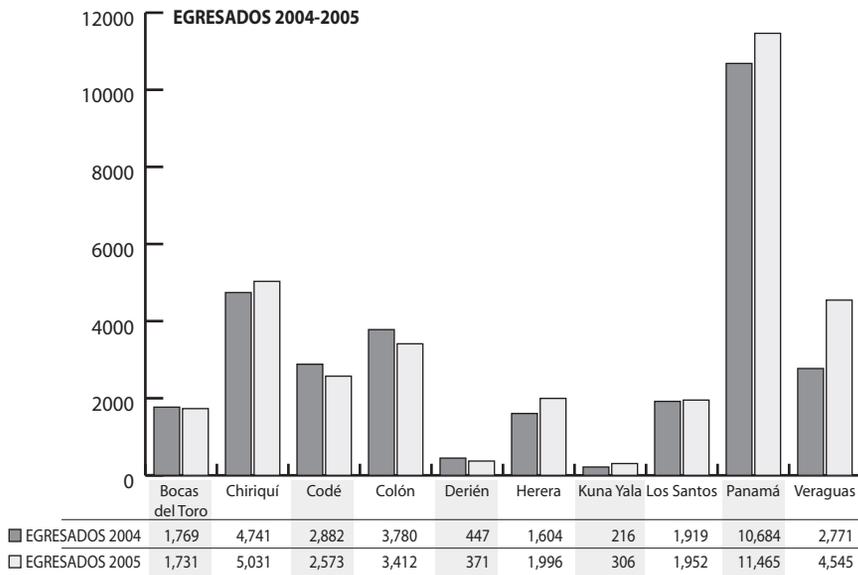
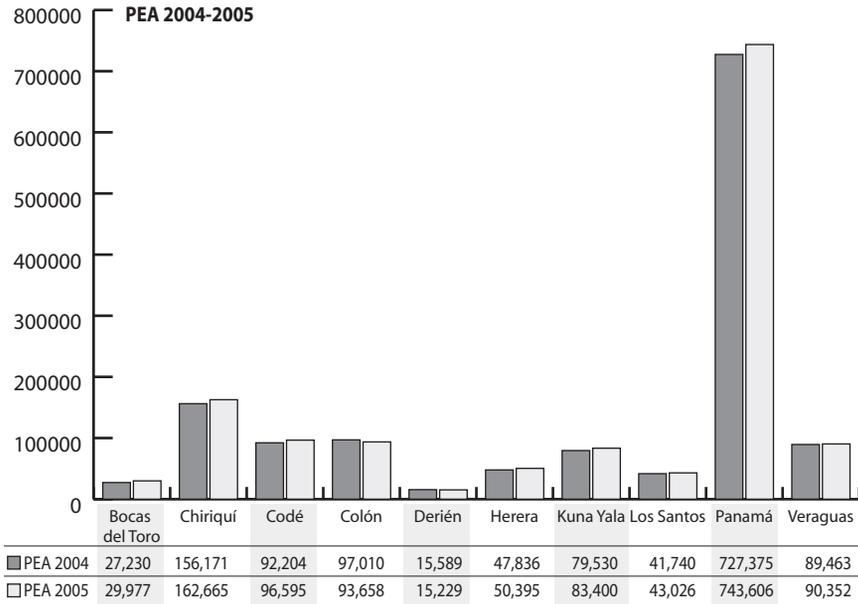
- Aprendizaje: Formación integral en actividades productivas en ocupaciones calificadas, que requieren períodos relativamente largos y en estrecha relación con el trabajo real (la empresa).
- Habilitación: Capacitación semicalificada para ejercer una actividad productiva, mediante la adquisición de conocimientos y destrezas para cumplir tareas básicas en un puesto de trabajo.

La oferta Complementaria tiene también dos opciones:

- Complementación: dirigida a trabajadores activos o temporalmente inactivos, con el propósito de complementar conocimientos, corregir deficiencias profesionales, promoviéndose a escala ocupacional.
- Especialización: es para trabajadores calificados, para especializarlos en preparación y control de producción.

La siguiente gráfica evidencia el aporte formativo del INAFORP *versus* la inserción laboral de sus egresados y egresadas en el mercado laboral, es sumamente significativo.

**PEA vs. Egresados por provincia
Año 2004-2005**



Al ser analizado el INAFORP y sus potencialidades, el nuevo gobierno se comprometió, por las perspectivas de desarrollo económico del país, a dotarle de recursos para superar las carencias observadas. El compromiso ha sido inyectarle 7 millones de dólares en equipamiento moderno a instalaciones del INADEH y a institutos técnicos del MEDUCA, y a mejorar la infraestructura, pues son centros alternos de formación, donde se desarrollarán cursos.

Si bien, estas articulaciones implican un nexo importante entre la educación formal e informal, la formación profesional sigue descontextualizada del modelo educativo y ello se evidencia cuando no existe un reconocimiento de la certificación otorgada por INADEH (otrora INAFORP) para continuar estudios universitarios, a fin de validar estos conocimientos con los ofrecidos por la educación formal y no formal.

El INADEH es el ente responsable de la formación profesional, a partir de la firma del Decreto Ley 8 de 15 de febrero de 2006.

Se define este instrumento legal, la “formación profesional” como el conjunto de acciones formativas cuyo objeto es descubrir y desarrollar a lo largo de la vida las aptitudes para el trabajo y las competencias laborales de los trabajadores, con el objetivo de facilitar su desarrollo humano integral, promover una cultura del trabajo y apoyar el incremento de la productividad y la competitividad de los sectores productivos. Incluye la formación profesional inicial, la capacitación continua en la empresa y la capacitación dirigida a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores.⁴⁹

La ubicación de los centros existentes en el país, los cursos programados y ejecutados, antes de su conversión en INADEH, la cuantía de participantes por provincias y por modalidad de servicios, pueden ser observados en los anexos.

La credibilidad que como institución formativa tiene el INAFORP y los niveles desempeño de sus egresados ha ocasionado que tengan alta valoración en el mercado laboral, de allí que se ha hecho costumbre que las empresas se dirijan directamente a la institución para que preseleccione el personal que demandan.

Hoy según el Decreto Ley que crea el INADEH,⁵⁰ a éste le compete “en concordancia con los objetivos y políticas para el desarrollo nacional [...] adoptar, dirigir, implementar y supervisar la ejecución de las políticas, estrategias y programas de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial, tanto para el sector público como para el sector privado”.

Otras son ahora las condiciones y reglas del juego, tal como lo señala el Acápito 3 del Artículo 9 de la Ley del INADEH, al señalar que una de las funciones de éste es “crear y mantener mecanismos, dentro del marco del sistema, pero técnicamente autónomos, que cumplan las funciones relativas al aseguramiento de la calidad de la formación y la capacitación, al registro y acreditación de oferentes de servicios, así como a la evaluación y certificación de las competencias de los trabajadores”.

Por lo pronto, el INADEH es el ente responsable de la formación del personal necesario para las obras de ampliación del Canal de Panamá y para la capacitación técnica de otras grandes obras de desarrollo económico proyectadas en el país.

Apoyo de la cooperación internacional

En Panamá, la cooperación ha jugado un importante rol en el reconocimiento, legitimación y ejecución de la propuesta de Educación de Jóvenes y Adultos, toda vez que la mayor cantidad de acciones de la sociedad civil y del ente rector de edu-

⁴⁹ Decreto Ley No. 8 de 15 de febrero de 2006 que crea el INADEH. Art. 3.

⁵⁰ *Ibidem*.

cación, a lo largo de los años, han sido financiadas por organismos internacionales con los que se han elaborado convenios de cooperación.

No existen documentos que sistematicen dichos aportes, ni el impacto que ha generado en la EDJA. Esta ausencia de información constituye una debilidad, pues no permite evidenciar la contrastación entre los esfuerzos gubernamentales y los no gubernamentales, ni los impactos que a nivel de la participación ciudadana y la incidencia política tienen los beneficiarios de los procesos educativos de jóvenes y adultos, tampoco se podrían señalar con precisión, por esta falta de información.

Durante el quinquenio 2000-2005 se establecieron diversas estrategias de combate al analfabetismo, las cuales provenían no sólo del interés expresado por las políticas nacionales, sino apoyadas por la cooperación internacional.

Entre estas estrategias podemos mencionar la implementación del método ABC Español/Matemática; la elaboración de subproyectos de ABC Español para diferentes instituciones de la comunidad, con el fin de involucrarlos en las tareas de alfabetización con sus respectivas evaluaciones cualitativas y cuantitativas. Para el año 2001 se planifica, divulga y concientiza en relación con la Campaña Nacional de Alfabetización: "Leyendo en el Nuevo Milenio", que se concentró en áreas rurales pobres, particularmente entre grupos indígenas.

Hay que mencionar que la ejecución de los Programas de Alfabetización se logró con el apoyo de organismos internacionales como UNESCO, que financió el programa "Aprender sin fronteras" y Pana-Alfalit con el financiamiento de los libros de Básica.

Para apoyar la educación bilingüe en las primeras etapas de la enseñanza, en especial durante la etapa Preescolar y los primeros años de Primaria, en las áreas indígenas, el Ministerio de Educación ha creado la Unidad de Educación Indígena (UEI), pero es poco lo que se ha podido hacer, con excepción de un programa financiado por la Agencia Española de Cooperación.

La Unión Europea a través del Proyecto "Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá" PROIGUALDAD también contribuyó con la alfabetización de mujeres rurales al financiar un subproyecto denominado "Alfabetización de mujeres rurales".

El proyecto financiado por la Unión Europea, enfatizó la alfabetización con mujeres rurales, entre las estrategias desarrolladas podemos mencionar:

- Ejecución de seminarios talleres de sistematización de experiencias de la sociedad civil sobre la alfabetización de mujeres indígenas para homologar la metodología.
- Estudio de identificación de intereses y necesidades de las mujeres indígenas en la educación.
- Giras de selección de alfabetizadores y alfabetizadoras en las Comarcas Ngöbe Buglé, KunaYala y Emberá Wounan.
- Capacitación de 58 mujeres indígenas que atenderán los cursos de alfabetización bilingüe con enfoque de género.

- Elaboración y reproducción de un modelo metodológico de alfabetización bilingüe con enfoque de género.
- Elaboración de cartillas y guías didácticas para la alfabetización en lengua ngäbere, kuna y emberá.
- III Capacitación de mujeres alfabetizadoras ngäbes en metodología bilingüe intercultural con enfoque de género, con énfasis en el manejo de las cartillas y guías metodológicas en ngäbere.
- Capacitación de coordinadoras ngäbe y supervisoras y supervisores en género, lectoescritura ngöbe; administración de centros de alfabetización; metodología de palabras generadoras y bilingüe intercultural en la comunidad de Pueblo Nuevo en la Comarca Ngöbe Buglé.
- Reproducción de 800 afiches plastificados alusivos a 37 palabras generadoras (15 palabras en lengua ngäbere; 7 palabras en lengua kuna y 15 en lengua emberá).
- Elaboración y reproducción de la cartilla en Metodología Bilingüe Intercultural con enfoque de género para la alfabetizanda en lengua ngäbere, kuna y emberá.
- Curso de Alfabetización Bilingüe Intercultural con enfoque de género en 25 centros de alfabetización en 25 comunidades de la Comarca Ngöbe Buglé (600 mujeres ngöbes alfabetizandas); en 12 centros de alfabetización en 12 comunidades de la Comarca Kuna Yala (280 mujeres kunas alfabetizandas) y en 13 centros de alfabetización en 13 comunidades de la Comarca Emberá Wounan (con 190 mujeres emberás alfabetizandas).
- Promoción de 40 centros culturales en 40 comunidades de las comarcas Ngöbe Buglé, Emberá Wounan, Madungandí y Wargandí.
- Ampliación de los centros de alfabetización de 50 a 100 para atender a 2,000 mujeres emberás, kunas y ngöbes.
- Basado en el espíritu del Plan nacional Mujer y Desarrollo, PROIGUALDAD “se propone: promover la participación de las mujeres en todos los niveles del desarrollo político, social y económico de la sociedad panameña en condiciones de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.

El MEDUCA fue la institución pública que más proyectos ejecutó y por tanto la que contó con más recursos (entre la cooperación y el gobierno, 13 millones de dólares). En el Area 1 se ejecutó Políticas Públicas y género en la formación profesional. El Area 2 se denominó Educación no Sexista, y aquí se desarrolló un subcomponente de “Perfeccionamiento del docente” (en perspectiva de género); capacitando cientos de docentes en todo el país, dejando además herramientas didácticas creativas e innovadoras (Maletín Viajero y otras). El componente de “Transformación curricular con perspectiva de género” aportó las guías para transversalizar el eje de género desde la Educación Inicial al 9º grado; otro dirigido a la “Igualdad de oportunidades y equidad de género en la Escuela Normal Superior”, preparaba las y los nuevos

docentes; y uno más, aportaba a la alfabetización de mujeres indígenas de los tres grupos étnicos. Se constituyó la Semana de Educar en Igualdad, al igual que la Asociación de Escuelas para Educar en Igualdad.

Se suponía que el MEDUCA le daría sostenibilidad y seguimiento a todos los avances ejecutados en la institución, no obstante, a pesar de los esfuerzos, a la fecha los informes que tenemos es que el seguimiento a los avances en materia de equidad de género son débiles, no hay seguimiento sistematizado, y tampoco se ha hecho una valoración de impacto de lo actuado y menos para corregir posibles desaciertos, debilidades, o repetir las experiencias positivas. Este es indiscutiblemente un indicador de voluntad política que no supera una prueba al ser relegado o postergado lo que se ha avanzado hasta ahora.

Otro instrumento jurídico para garantizar la permanencia de la niña en la escuela es la creación de la Oficina de Asuntos de la Mujer del Ministerio de Educación, mediante Decreto No. 233 del 1 de septiembre de 1995, para la promoción, incorporación, elaboración y validación del componente género como tema transversal del currículum, garantiza la conducción de las acciones que contribuyan al logro de la equidad y a la eliminación del sexismo dentro de su ámbito, como cambios necesarios que permitan “formar las actuales y futuras generaciones con las competencias, conocimientos y valores deseables de una cultura de paz que contribuya a fortalecer la convivencia humana pacífica, tolerante y democrática”.

La creación de esta instancia ha contribuido a organizar y formalizar posiciones institucionales de equidad de género, frente a situaciones cotidianas que se habían convertido en prácticas sexistas. Por ejemplo, uso del lenguaje no sexista, permanencia en las escuelas de las estudiantes embarazadas, participación por igual de niñas y niños en materias tradicionalmente consideradas para un solo sexo (educación para el hogar para niñas y artes industriales o agricultura para niños) y otras medidas.

Las Metas del Milenio están dirigidas a erradicar el analfabetismo, que en el país está por el orden de 7.6% en el nivel nacional y 35% en las áreas indígenas, afectando en una mayor proporción a la población femenina. Por ello la urgencia de desarrollar programas antes del 2009, a fin de reducir el analfabetismo a 50% y, antes del 2015, eliminar el analfabetismo en la población panameña que es una meta del milenio. La mayoría de las proyecciones para estos programas están concebidas para ser realizadas con la cooperación internacional.

No obstante, como la alfabetización es una de las líneas de trabajo de la EDJA, resulta incongruente que esta tarea, en forma masiva, haya sido destinada al Ministerio de Desarrollo Social (a fines del 2006), quien a través del voluntariado juvenil tiene como mira, emprender este trabajo a inicios del 2007, precisamente con el apoyo de la cooperación internacional, fundamentalmente.

El Ministerio de Educación con esta acción está restándole importancia al tema de alfabetización, ya que si bien se ha constituido un Patronado del Servicio Social, hay tareas indelegables, que deben ser asumidas institucionalmente, con apoyo financiero que garantice su sostenibilidad y la calidad de los resultados. El Servicio

Social Juvenil es una experiencia inédita, sin embargo, es imperativo que se respeten ciertos criterios técnicos que garanticen sus resultados. A pesar de que esta tarea está demarcada como una meta fundamental de los Objetivos del Milenio; institucionalmente, no se ha asumido en el MEDUCA una visión estratégica para su cumplimiento, lo que origina que otras instancias (MIDES) asuman esta responsabilidad, lo que como política pública, deja entrever ciertas inconsistencias que debilitarán, al paso de algunos años, esta tarea tan fundamental.

La incorporación del Programa “Toma mi Mano” a la Alfabetización (terminación de estudios primarios) para padres, madres y tutores de niños menores de 6 años, en todas las regiones del país, se desarrollará con el apoyo de la OEA y la AECI. Además se tiene en planes la creación de 100 Círculos de estudios; la capacitación de 100 facilitadores de jóvenes y adultos en el uso y manejo de los módulos, y la dotación de recursos didácticos a los facilitadores de los círculos donde se aplicará el programa, como también a los coordinadores regionales.

Como hemos mencionado anteriormente, el desarrollo de los programas y proyectos de la gran mayoría de los organismos no gubernamentales, se desarrollan con fondos de la cooperación internacional.

Educación bilingüe intercultural-indígena

La educación bilingüe requiere de una efectiva y verdadera atención del Ministerio de Educación, debido a las diferencias inaceptables que afectan a la población indígena.

Según datos oficiales las tasas de repetición y deserción escolar de los niños y niñas indígenas superan ampliamente la tasa nacional.⁵¹ En buena medida, como indica dicho informe, esto se debe al hecho de que en las comunidades indígenas las clases siempre se ofrecen en español y sólo la mitad de los niños indígenas habla este idioma.

Este problema deriva de la deficiente aplicación de una estrategia educativa específicamente orientada hacia los grupos indígenas, lo que se traduce en el empleo de elementos curriculares y metodológicos inapropiados para la formación de los niños y niñas indígenas, incluida la utilización de contenidos y textos escolares ajenos al perfil sociocultural de los estudiantes; así como en la falta de educadores bilingües que sepan expresarse y entiendan las lenguas indígenas del país.

En este sentido, puede decirse que los niños y niñas indígenas reciben una educación que ignora que éstos proceden de un contexto cultural diferenciado y, por lo tanto, no valora los saberes que aporta su propia cultura.

En atención a este problema, las modificaciones hechas en 1995 a la Ley Orgánica de Educación (por medio de la Ley 34) reconocen, por primera vez, el derecho de los pueblos indígenas de Panamá a un sistema educativo congruente con sus culturas.

Así, la ley estableció que “la educación para las comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de éstas de preservar, desarrollar y respetar su identidad

⁵¹ Informe de Progreso Educativo en Panamá 2002, publicado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

y patrimonio cultural” (Art. 4-b) y que esta educación “se desarrollará conforme a las características, objetivos y metodología de la educación bilingüe intercultural” (Art. 4-c).

La población indígena es la que concentra la mayor tasa de analfabetismo en el país. Es, por lo tanto, de máxima importancia para los pueblos indígenas, que se haga realidad la gran campaña de alfabetización de adultos anunciada por el presidente de la República y también el compromiso adquirido en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca 2005. Esta alfabetización debe realizarse conforme a la metodología de la educación bilingüe indígena.

Un gran paso adelante ha sido el lanzamiento oficial del Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, como política de Estado, realizado por el presidente de la República el 12 de agosto de 2005, y que este Plan establezca las líneas estratégicas nacionales en esta materia e incluya un anteproyecto de ley mediante el cual se protegen y oficializan los idiomas indígenas de Panamá y se establecen las bases lingüísticas de la educación bilingüe intercultural (EBI).

Otro destacado esfuerzo para hacer realidad la EBI lo constituye la firma, dentro del marco del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, el 9 de agosto, entre el Ministerio de Educación, Embajada de España, Ministerio de Economía y Finanzas y los Congresos Generales Kunas de un Acuerdo de Gestión del Proyecto de EBI, este hecho marca un hito más en la historia panameña en la consolidación del proceso de implementar un nuevo sistema educativo más acorde a las necesidades del pueblo kuna. El Acuerdo tiene por objetivo establecer el sistema de funcionamiento para la gestión de los fondos aportados por el Fondo Mixto y los mecanismos de coordinación, evaluación y seguimiento del Proyecto de EBI-Kuna.

El Proyecto de EBI busca definir el modelo kuna de EBI e implementarlo en los territorios kunas iniciando desde Preescolar hasta tercer grado de Educación Básica General. Asimismo, tiene previsto la ejecución de un programa de enseñanza de la lengua kuna dirigido a personas adultas ya alfabetizadas en castellano. Con ello se pretende dar oportunidad a los adultos kunas de aprender a leer y escribir su propia lengua y poder así acompañar mejor el proceso de aprendizaje de sus hijos e hijas. El programa no se limitará solamente a la comunidad kuna, sino que se pretende extender hasta los no indígenas que tengan interés de aprender, especialmente, aquellos educadores que laboran en las comarcas.

A raíz de la firma de este Acuerdo el Ministerio de Educación irá tomando medidas para asegurar que al menos en los primeros niveles de Educación Básica General, a partir del próximo año lectivo se nombren aquellos educadores que dominen tanto español y la lengua kuna tal como establece el Artículo 336 de la Ley 47 de 1946.⁵²

El proyecto que propugna la Educación Bilingüe Intercultural Indígena es el de “Alfabetización, reinserción escolar y autogestión a jóvenes indígenas residentes en áreas suburbanas de la provincia de Panamá”, entre CONAMUIP (de la sociedad civil), el MEDUCA y otras instancias gubernamentales.

⁵² Información aparecida en *La Carta* núm. 180. Panamá 14 de agosto, 2006.

Con éste se espera alfabetizar, en su lengua materna, a 80% de la población analfabeta de localidades urbano marginales del país (distrito de Panamá, San Miguelito y Arraiján), donde se asientan los grupos kunas, emberás y ngoberes.

Programas especiales de juventud, adultos y empleo

Los programas especiales de juventud, adultos y empleo del nivel oficial sufren constantes cambios según la necesidad detectada y los recursos financieros disponibles se rehacen y presentan las ofertas anualmente; por ello se planifica actualmente la elaboración de un diagnóstico situacional de las escuelas nocturnas oficiales y particulares del país y formulación de propuestas de acciones correctivas.

En este momento no se cuenta con datos confiables y actualizados sobre la situación de estos programas, por lo que la CONACED ha propuesto la realización de un diagnóstico nacional. Este diagnóstico busca analizar la situación administrativa de la Dirección Nacional de Jóvenes y Adultos. Además:

- Elaborar alternativas para la modernización y fortalecimiento institucional.
- Elaborar la estrategia global del quinquenio para el desarrollo de la Educación de Jóvenes y Adultos.
- Dar seguimiento y sostenibilidad de los programas actuales.

Programas de formación de formadores en la EDJA

En nuestro país, la formación de maestros y profesores que atienden la población de EDJA de las Escuelas Básicas, Premedia y Media, está bajo la responsabilidad de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, en Santiago de Veraguas, y de la Universidad de Panamá, lo cual se realiza con diferentes enfoques y orientación y casi sin ninguna articulación.

La Escuela Normal de Santiago fue elevada a la categoría de centro de educación superior no universitaria o postmedia en el año 1999, para ofrecer un bachillerato pedagógico con una duración de tres años y después una especialización pedagógica de un año de duración para otorgar el título de Maestro del Primer Nivel de Enseñanza a Nivel Superior. Por la debilidad de sus contenidos hacia la EDJA hay que reconocer que no responde a las exigencias de nuestro tiempo.

La Universidad de Panamá, por su parte, ofrece la formación de profesores de educación media, para lo cual exige el título de licenciatura. La preparación pedagógica tiene una duración de año y medio y se otorga el título de Profesor de Segunda Enseñanza con especialización en diferentes asignaturas. Los planes de estudio y programas académicos son teóricos y desvinculados de los problemas que el futuro profesor debe enfrentar en su práctica profesional. El enfoque que predomina –según el informe de CONACED– es de corte tradicional, en vez de concebir la educación

como un “proceso social” en el marco de una pedagogía dinámica y creativa, íntimamente relacionada con la estructura económica, política y social del país, de allí que sea poco lo que esta formación puede aportar a la EDJA que aspiramos: dirigida a la participación ciudadana, la construcción de las transformaciones sociales, el liderazgo y el cuidado de la biodiversidad para el desarrollo sostenible.

Los docentes que se desempeñan en escuelas multigrado, donde acude 26.3% de nuestros niños, niñas y jóvenes, de la ciudad y del campo, no son preparados, ni actualizados permanentemente en las técnicas especiales que se deben aplicar para el manejo eficiente de la población de jóvenes y adultos, lo que afecta significativamente el resultado del proceso educativo.

Se requiere organizar un Sistema Permanente de Actualización para docentes de la EDJA, con un nuevo enfoque integral que incida en el mejoramiento cualitativo de esta educación. Sobre todo si se aspira a que el docente debe contribuir a lograr que la enseñanza sea pertinente, eficiente y eficaz en el contexto sociocultural en el que actúa, es decir, que sea significativa.

Es una universidad privada, la Universidad Interamericana de Educación a Distancia (UNIEDPA), la única que brinda la licenciatura, postgrado y maestría y el doctorado en andragogía. Igualmente todas las carreras que brinda dicha universidad están diseñadas para la educación de adultos, a partir de sus propios intereses, necesidades y disponibilidad de tiempos. Su formación es más semipresencial y a distancia que presencial, logrando con esto que gran número de educadores egresen de sus aulas.

Hay otras universidades privadas que dictan algunos cursos con la modalidad semipresencial, a distancia o utilizan la comunicación virtual, apoyándose en la tecnología para hacer más accesible la educación al estudiantado de la educación superior sobre todo, pero no siempre basadas en la andragogía.

Como se observa, en la formación de profesionales, estructurada por el MEDUCA, la educación para formadores de la propuesta de la EDJA es débil y casi inexistente, ésta no cuenta con capacitaciones especializadas dentro del sistema educativo, siendo esta formación posible sólo cuando se organizan cursos ocasionales.

Entre estos se encuentran las capacitaciones de verano 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004 para facilitadores de Centros de Educación de Jóvenes y Adultos, por autogestión, sobre técnicas andragógicas, la modalidad trimestral y la evaluación de los aprendizajes con enfoque andragógico.

Este proyecto obedece a algunas fases fundamentales, tales como:

- 1ra. Fase Titulada Omar Torrijos Herrera, que comprende el plan alfa y terminación de la educación básica.
- 2da. Fase Titulada Eugenio Pérez A., que comprende la terminación de Educación Media.
- 3ra. Fase Titulada Manuel José Hurtado, que comprende la formación y capacitación del personal docente, de manera que demuestre la competencia de la formación recibida.

En relación con la formación de formadores, considerada dentro de la Educación No Formal, podemos mencionar la experiencia de los organismos participantes de CEAAL en Panamá, a través de la preparación metodológica de facilitadores y líderes con capacidad de replicar los conocimientos recibidos y orientar los procesos de cambios y empoderamiento en sus comunidades y organizaciones, los cuales hoy pueden contarse por varios cientos.

A través de los diseños metodológicos dialécticos se van preparando en procesos de acompañamiento y capacitación a promotores, que desarrollan habilidades y destrezas para reproducir los aprendizajes adquiridos y para generar, de manera colectiva, nuevos conocimientos que les permitan enfrentar las problemáticas cotidianas de sus comunidades, de sus familias y las personales.

Muchos de estos liderazgos han rebasado el ámbito comunitario e interactúan en debates y encuentros nacionales e internacionales.

Experiencias educativas de EDJA en Panamá

En Panamá, se han desarrollado interesantes procesos de Educación con Jóvenes y Adultos, entre las cuales están: alfabetización presencial, alfabetización por radio, culminación de la primaria, formación profesional para el trabajo, fomento del cooperativismo, formación de promotores comunitarios y liderazgo femenino, etcétera. Posteriormente surgen intervenciones dirigidas a la educación para la incidencia social y participación ciudadana. Las décadas de los ochenta y noventa e inicios del 2000 se caracterizaron por un movimiento social fortalecido desde las acciones de Educación Popular que tuvieron impacto en la EDJA; en la actualidad, aunque no son tan numerosas las acciones educativas emprendidas desde la sociedad civil encontramos valiosas experiencias.

El presente documento contiene la síntesis de seis experiencias educativas desarrolladas desde la sociedad civil. Las tres primeras pueden ser expresamente consideradas como Educación de Jóvenes y Adultos, porque así se autorreconocen, tienen una permanencia en el tiempo, además poseen reconocimiento por el ente oficial ya que se corresponden con los Planes de Estudio que desarrolla el MEDUCA como EDJA. Un aspecto valorado al momento de la selección es que las mismas han conseguido afirmar procesos de más larga duración en el desarrollo educativo de la persona, respondiendo desde otra dimensión más colectiva y de carácter comunitario.

Las otras tres experiencias, desarrolladas también por entes de la sociedad civil participantes del CEAAL en Panamá, tienen diferentes años de duración, han sido documentadas, pues responden a un acumulado de la acción institucional pues se les da seguimiento como procesos, y sin lugar a dudas todas tienen impacto en las políticas públicas. Sus participantes son personas rezagadas del sistema educativo, de las áreas rurales y urbanas, mayores de 14 años que tienen liderazgo en su entorno, y que hoy son tomadas como modelos y contribuyen a la ampliación de la incidencia de la sociedad civil en el espacio público.

Panamá cuenta con los índices de analfabetismo más bajos de la región, sin embargo, los elevados niveles de pobreza rural y la deserción escolar, sobre todo masculina, actúan como factores que inciden en la repitencia y la no culminación de la primaria de adolescentes y adultos jóvenes; de ahí el valor de esta muestra. Es importante resaltar que las experiencias se adscriben básicamente a poblaciones rurales o semirurales, de difícil acceso; en donde las condiciones de pobreza y exclusión sumadas a los limitados programas ofrecidos desde el nivel central, restringen el acceso a la educación o terminación de la escolaridad básica de un importante grupo poblacional, por lo que las prácticas aquí presentadas vienen a ser las únicas respuestas reales dadas a la población.

Una de las experiencias presentadas, El Maestro en Casa, programa radial de alfabetización, llega a cientos de hogares en las provincias de Coclé y Darién incluyendo las Comarcas Embera y Wounaan; llevando no sólo el programa de alfabetización para jóvenes y adultos, sino que permite afianzar los conocimientos adquiridos por niños, niñas en nuestras escuelas rurales y comarcales mayoritariamente multigrados, carentes de personal docente y de recursos tecnológicos y pedagógicos para un integral proceso de enseñanza aprendizaje que atienda la diversidad cultural que presentan las zonas de impacto.

Por otra parte, el Centro Vocacional Básico San Pedro Claver se ubica estratégicamente en la Provincia de Colón, en una extensa zona costera y montañosa de riqueza natural ambicionada por propios y extranjeros cuya economía es básicamente la agricultura de subsistencia y la pesca artesanal. Lo anterior contrasta con la macroeconomía de la región orientada básicamente al tráfico de mercancía, y área de impacto de la ampliación del Canal de Panamá. La escuela viene a convertirse en la alternativa educativa de la Costa Abajo de la Provincia donde un importante grupo de jóvenes de poblados campesinos comunicados entre sí por trochas de montaña, mar y caudalosos ríos, pueden aprender un oficio a la vez que son adiestrados en técnicas que les ayudan a mantener las principales fuentes de recursos naturales; ofreciendo una opción ante la inminente decisión de permanecer en sus comunidades o insertarse en la capital de provincia.

Centro Vocacional Básico San Pedro Claver

Experiencia de educación para el trabajo y el ingreso

Propuesta implementada a raíz del diagnóstico de necesidades educativas de jóvenes de quince años en adelante, considerando de especial manera el potencial económico y ambiental existente en la región, que comprende los distritos de Chagres, Donoso y algunas comunidades de la ciudad de Colón.⁵³ Inicia labores en 1999 como Escuela Vocacional posteriormente se amplía a Ciclo Básico (Premedia) teniendo su primera graduación en 2005. Cuenta con el reconocimiento del Ministerio de Educación, según Resolución N° 594 del 25 de mayo de 1999; recibe un subsidio del Ministerio de Educación que cubre salarios de docentes, personal administrativo

⁵³ Los jóvenes provienen de comunidades como Icacal, Gobeá, Río Indio, Miguel de la Borda, Guásimo, Salud, Platanal, Achioté, Río Diego, Palmas Bellas, etcétera.

y de mantenimiento. Dadas las características socioeconómicas de la extensa zona a la que da cobertura el Centro, los usuarios de la Zona Libre de Colón⁵⁴ donan becas para jóvenes de escasos recursos del sector que cubren alimentación del internado y de particulares.

Metodología y/o estrategias de trabajo

Se emplea la estrategia de aprender-haciendo y técnicas andragógicas. El plan de estudio se desarrolla en períodos trimestrales. Se trabaja con base en módulos y proyectos de aula, donde las materias comparten sus contenidos para la consecución o realización de un proyecto común. Todos los estudiantes que ingresan deben hacer trabajo de campo en la granja, en diversas tareas apropiadas a sus edades y condiciones; ya sea limpiar las galeras de los animales o las parcelas, dar de comer a los animales (cerdos, pollos, terneros, conejos, etcétera), sembrar y cosechar. Durante el primer año rotan todos los talleres y en el segundo eligen el curso de su preferencia. Los estudiantes salen, en dos años, con una preparación en agropecuaria, construcción, ebanistería y modistería con complementos en áreas académicas de matemáticas, español, ciencias sociales, ciencias naturales y formación humana.

Vínculos pedagógicos: educadores-educandos

La misión fundamental que inspira al personal docente dentro del proyecto educativo se sustenta en fortalecer las cualidades humanas sociales del estudiantado, potenciando el desarrollo de su capacidad crítica para la participación en la búsqueda de alternativas a los problemas de sus comunidades. Por ello se desarrollan nuevas metodologías para el logro de un mejor aprendizaje en los estudiantes, donde se construya y comparta conocimiento. Desarrollar destrezas y habilidades en los estudiantes en los cursos técnicos dictados en el centro.

Con los estudiantes se realizan retiros y formación en la fe y los cursos técnicos específicos. Además, tienen la oportunidad de realizar prácticas en fincas vecinas (los de agropecuaria), en construcciones particulares (construcción) y reparación de puertas y muebles (ebanistería). Se dan cursos de modistería a señoras de la comunidad.

El Ministerio de Educación, por su parte además del subsidio, certifica o autoriza la educación que brinda este Centro por medio de la Dirección Nacional de Particular y la Dirección Regional de educación de Colón. Coordinación y seguimiento del programa.

La coordinación y monitoreo de la efectividad del proceso pedagógico, revisando el cumplimiento de la planificación o su modificación se lleva desde el Área de Educación de Fe y Alegría-Panamá y el equipo de Directores de Centro quienes dan las líneas generales de la educación en los centros educativos. El Director se encarga, junto con los educadores, de dar seguimiento al Proyecto Educativo del Centro.

⁵⁴ Empresas y consorcios dedicados a la importación y exportación de mercaderías desde la Zona Franca, representan el más pujante desarrollo económico provincial y el segundo en la nación.

Contenidos que articulan la práctica educativa

La escuela inicia con cursos de dos años en construcción, agropecuaria, ebanistería y modistería y componentes académicos (español, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y formación humana). Se graduaron cinco promociones de técnicos intermedios, en total 125 estudiantes. Para continuar sus estudios, los estudiantes debían terminar la educación básica (9° grado) y luego seguir el bachillerato. En esta etapa se dieron proyectos de microempresas para la comunidad (panadería y centro de acopio) y microcréditos para egresados del centro.

Segunda etapa: Apertura de la premedia. Ante la carencia de premedia en el sector, se ve la necesidad de ofrecer este tipo de educación para jóvenes adultos (de 15 años en adelante) y al mismo tiempo desarrollar los cursos técnicos que complementen esa educación. En el 2005 salió la primera promoción de esta modalidad con resultados satisfactorios. En esta etapa se da énfasis a la capacitación ambiental y desarrollo de proyectos pedagógicos de aula como “La casa de mis sueños” y “Los remedios de mi abuela”, buscando precisamente acercamiento con la tradición popular y concientizar en temas de educación ambiental. Los estudiantes que egresan de este centro tienen la posibilidad de continuar sus estudios de bachillerato, de conseguir empleo o iniciar pequeños proyectos en sus comunidades.

Dentro del diseño se prevén los espacios de evaluación, como parte integral del proceso que se caracteriza por plantearse un enfoque de auto y coevaluación para el nivel básico con evaluación sumativa en niveles de metas de cognición, al finalizar cada trimestre del desarrollo modular, con las siguientes características:

- Flexible, porque considerará todos los procesos del desarrollo y de las habilidades cognitivas.
- Integral, porque considera al estudiante como un adulto con experiencias, sus procesos, funciones, conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y hábitos, involucrados en el hacer, el pensar y el sentir.
- Continua, porque acompaña todas las instancias del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Cooperativa, porque involucra a cada participante, al docente y a la comunidad educativa en general.
- Individualizado, porque se realiza por un lado, en función de los aprendizajes de cada joven y adulto y de acuerdo con su propio entorno de aprendizaje y posibilidades, y por otro, en relación con el grupo.
- Espontánea, porque se llevará a cabo de manera natural al ámbito cotidiano.

Recursos materiales y humanos

La selección del personal docente y administrativo del Centro recae exclusivamente en la directiva, por ello se selecciona a personal no sólo con comprobada experiencia en la formación de las áreas técnicas y materias básicas, sino con carisma para acompañar el proceso educativo. A partir del año 2003, se desarrolló un programa

de formación para el personal docente en tres ejes temáticos fundamentales: formación humana, formación sociopolítica y cultural y formación pedagógica. Esto debe redundar en el logro de un mejor ambiente escolar, conocimiento del contexto interno y externo y motivación para la aplicación de nuevas metodologías.

Valoración y percepciones de la experiencia

Lo significativo de esta experiencia es la respuesta que da a los jóvenes de las diferentes comunidades de la Costa Abajo, con la apertura de la educación premedia de dos años y los cursos técnicos complementarios. Muchos jóvenes de las áreas rurales con edades de 15 a 20 años no han podido culminar la básica general, porque antes la básica terminaba en sexto grado. Además, son pocas las oportunidades que tienen para el aprendizaje de cursos técnicos. Por lo que consideramos que la respuesta que da el Centro Vocacional Básico San Pedro Claver de Icacal responde a una necesidad de esa área.

Por otro lado, el área tiene un potencial enorme en los temas de ambiente y agroecología. Se ha logrado la colaboración del MIDA,⁵⁵ que en esos momentos desarrollaba un proyecto en la comunidad de Icacal. “Los Remedios de mi Abuela” es el antecedente inmediato del otro que está por iniciar: la recuperación del bosque de Icacal.

Otro de los aspectos significativos de esta experiencia es el trabajo que se realiza con la comunidad, ya sea en la labor social que realizan los estudiantes en escuelas cercanas, reparaciones en comunidades afectadas por inundaciones o en el trabajo de capacitación en agricultura orgánica que hacen los técnicos o promotores de Fe y Alegría. Hay que agregar el apoyo de agencias internacionales como la AECI⁵⁶ e instituciones nacionales como el MIDA, el IDIAP,⁵⁷ etcétera.

Trascendencia

Con la intervención se ha logrado ofrecer una oportunidad de educación premedia y de cursos técnicos de forma integral a jóvenes de la Costa Abajo de Colón, ante la falta de oportunidades en sus propias comunidades, exclusión educativa que se refleja en el promedio de grados de educación aprobados por la población, de 4.4 grados (Distritos de Chagres y Donoso) y la tasa bruta de escolarización para el nivel medio de educación de 9.9% en el distrito de Chagres y de 18.4% en el distrito de Donoso, mientras que en la provincia de Colón es de 59.4%. La continuidad de la primaria y la formación para el empleo permite a todos los estudiantes recibir un certificado de terminación de la básica acreditado por el Ministerio de Educación y otro de terminación del curso técnico.

Una de las motivaciones originales del proyecto ha sido el aporte al desarrollo de las comunidades y sus estilos de vida; con la participación del centro en las actividades locales se han propiciado articulaciones con otros actores sociales y de la comunidad, entre éstos, con la Junta de Alcaldes; visitas y reuniones en el centro; Junta Comunal, se han hecho proyectos sociales en conjunto con el Representante

⁵⁵ Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

⁵⁶ Agencia de Cooperación Española (AECI).

⁵⁷ Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá.

de Corregimiento;⁵⁸ curso de modistería para señoras de la comunidad; labor social de estudiantes en escuela primaria de Icacal y Salud; capacitaciones a productores del área en la granja, ejemplo, arroz en fanguero, en las técnicas de agricultura orgánica para recuperar los suelos, conseguir productos más sanos y no dañar el ambiente; reuniones con líderes de comunidades cercanas; MIDA, proyectos en conjunto y reuniones de productores con el ministro de Desarrollo Agropecuario; Universidad Santa María La Antigua: participación de estudiantes en trabajo social en la escuela.

Aportes al campo de la EDJA

En Panamá existe una marcada brecha económica que divide al país en ricos y pobres, y una clase media cada vez más reducida; esta situación define el futuro educativo de cientos de miles de habitantes, sobre todo de aquellos que habitan áreas dispersas de la geografía nacional. Iniciativas, como la aquí plasmada que se origina por la decisión de la Diócesis de Colón y Kuna Yala, encomendada a Fe y Alegría, no sólo abren una oportunidad de educación a jóvenes, en la región, de estratos humildes, sino que fomenta redes de solidaridad que a su vez provocan otros aprendizajes que han de perdurar en la vida del estudiante.

Estimula nuevos relacionamientos Estado-sociedad civil, permite que otros actores sociales asuman corresponsablemente la labor de la educación, coadyuva ahí donde ni los marcos legales ni la intervención del nivel oficial hace posible el cumplimiento del derecho a la educación continua, específicamente ante la ampliación de la educación (hasta noveno grado), y en vista de que en las comunidades de impacto de la intervención sólo hay escuelas que llegan hasta sexto grado. Fe y Alegría, con base en una larga experiencia, provee una currícula para responder a esa necesidad.

“El Maestro en Casa” Programa de Alfabetización por Radio

Instituto Panameño de Educación por Radio (IPER)

Esta destinado a lograr que las personas mayores de 15 años aprendan a leer y a escribir o tengan la oportunidad de concluir la primaria, el básico o bachillerato, que por motivos de trabajo, distancia, pobreza o edad, no pueden ingresar al sistema formal. Utiliza nuevas metodologías andragógicas para brindar oportunidades al adulto que no ha podido terminar sus estudios para que contribuya mediante su participación a su propia educación. Orienta al adulto que posee capacidad de juicio y reflexión crítica sobre el contenido y objetivo de su aprendizaje. Utiliza la capacidad del adulto para que lo que aprenda sea incorporado a su experiencia vital y sea útil para resolver sus múltiples problemas, se ha implementado con éxito en tres provincias, Coclé, Panamá, Colón y Darién con la meta de cubrir todo el territorio nacional. Dirigido por: P. Fernando Guardia Jaén s.j. Su sede es Penonomé, Provincia de Coclé, inició en mayo de 2001.

⁵⁸ Figura elegida por votación popular, cada cinco años, que junto con el alcalde define las acciones de desarrollo municipal, gobierno local, sesiona, impulsa y articula acciones mediante juntas comunales.

Metodología y estrategia de trabajo

Aunque Panamá sigue un diseño metodológico similar al difundido en Costa Rica existe una adaptación a las características de la población panameña, es decir, a la diversidad cultural de los grupos humanos heterogéneos (nativos o indígenas, mestizos, descendientes, etcétera) que habitan el territorio, esta realidad hace complejo el proceso educativo en el momento de su implementación. Periódicamente se realizan clases de afianzamiento presencial, visitando las comunidades. Para asegurar a los egresados el reconocimiento de los estudios y que puedan optar por su continuación, se tiene el respaldo del Ministerio de Educación con el nombre de “Proyectos Educativo Radio Escuela al Campo” como una modalidad educativa del Subsistema No Formal de Educación, bajo la supervisión de la Dirección Nacional de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación, mediante Decreto N° 45 del 27 de marzo de 2001.

La dirección y coordinación general tienen la responsabilidad de darle seguimiento al programa, evaluar, recoger los informes y estadísticas para el Ministerio de Educación y los boletines que recogen los créditos de los estudiantes. Conseguir y formar a los maestros facilitadores, hacer las matrículas previas, visitar y monitorear los lugares en donde hay estudiantes, editar los libros y distribuirlos. La evaluación del proceso se realiza con una escala del 1 al 5, tomando en cuenta: la autoevaluación del final de cada semana, trabajo grupal, trabajo personal, desempeño y logro de los objetivos.

Vínculos pedagógicos: educadores-educandos

Actualmente se acepta que aprender equivale a producir un cambio en la conducta del que aprende, o sea, en la estructura de su personalidad. Se puede hablar de aprendizaje en el adulto, en la medida en que lo aprendido logre penetrar su estructura personal, provocando en él un cambio interior, capaz de modificar desde allí toda la conducta externa, según lo aprendido. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este cambio en la conducta, por producirse en lo más profundo de la personalidad del estudiante, y por implicar una modificación estructural de sus contenidos de conciencia, no siempre es observable, requiere tiempo para manifestarse.

El docente es sólo un facilitador que apoya el proceso de búsqueda de la verdad, por lo que presta atención a la asimilación práctica del conocimiento, propiciando situaciones de aprendizaje para que la persona adulta piense por sí misma y resuelva sus problemas. El estudiante es capaz de aprender sin maestro por lo que hay que buscarle estímulos mediante estrategias. El estudiante debe experimentar que él mismo es responsable del progreso de su aprendizaje. El proceso de enseñanza-aprendizaje se busca en lo concreto o en las realidades y aplicaciones de la vida cotidiana.

Contenidos que articulan la práctica educativa

Asignaturas del Plan Curricular de la Educación Básica General para Jóvenes y Adultos:

- Área humanística:
Español, historia, geografía, cívica, inglés, valores éticos y relaciones humanas, relaciones laborales, orientación y recursos mnemotécnicos, expresiones artísticas, música, bellas artes.
- Área científica:
Matemática, ciencias naturales, salud física y mental.
- Área tecnológica:
Formación laboral, tecnologías.

Se correlacionan asignaturas afines, se distribuyen horas clase a espacios radiales. Se distribuyen las asignaturas por cada trimestre (43 meses) en cinco, cada una por cada nivel. Así: 7º, 8º y 9º comprenderán un año de estudio cada uno. Se asignan 60 minutos de trabajo individual (el participante trabaja solo).

Recursos materiales y humanos

Mantener la propuesta educativa ha exigido no sólo del apoyo o financiamiento para mantener las transmisiones, hacer las giras, etc., sino hacerse de un cuerpo de voluntarios todos ellos o ellas docentes retirados y graduandos universitarios, que dan su servicio gratuito. Reciben capacitación permanente del IPER y de organizaciones internacionales afines. Se cuenta con personal idóneo para redactar, grabar clases y acompañar a los participantes. Apoyo brindado en la capacitación de educadores, elaboración de textos y guías por ICER, Costa Rica; IGER, Guatemala; IHER, Honduras; INER, Nicaragua, que con su experiencia en esta modalidad educativa nos brindan la metodología adecuada para desarrollar el 7º, 8º y 9º con seguridad de éxito.

Valoración y percepciones de la experiencia

El programa se ha mantenido por cinco años en la provincia de Coclé y tres años en la provincia de Darién, recientemente se inició en la provincia de Colón donde existe una población numerosa en áreas apartadas en donde el sistema formal sólo le ha ofrecido hasta el 6º grado. Lleva cinco años transmitiendo sus programas de educación a distancia, y hasta ahora ha cubierto en su programación la educación básica para quinto y sexto grado de Primaria, además de Alfabetización y Primer Grado. El programa ha logrado terminar el sexto con 1,890 estudiantes, que desean continuar el 7º, 8º y 9º. La experiencia ha enseñado que existe gran demanda para los grados de 7º, 8º, 9º, que se espera ofrecer en los próximos tres años, del 2007 al 2009. El IPER cuenta con el proyecto de redacción de texto a bajos costos, con la metodología ECCA (Emisoras Culturales de Canarias), textos fáciles con guía radial, autoevaluación y una reunión semanal con un tutor. El costo de educación resulta económico, ya que se atiende un mayor número de estudiantes con una sola clase radial y los maestros facilitadores son voluntarios. La experiencia de estos cinco años lo ha demostrado, como también los 60 años de vida de este programa en América Latina.

Trascendencia y aportes al campo de la EDJA

Incentivar la promoción humana integral para hacer valer el derecho que tiene toda persona a la educación, ese es el principal aporte. Empleando un enfoque definitivamente andragógico, como motor de una educación permanente con didáctica para adultos y tiene como ideas centrales las siguientes: Propiciar la oportunidad para que el aprendizaje se dé en todo momento y lugar: el ser humano aprende siempre. Contribuye estimulando la autoestima de la persona, ofeciendo una nueva dimensión del medio y la comunidad en que se habita, la naturaleza, la sociedad y la cultura; motivando el desarrollo de potencialidades de la persona adulta para que continúe perfeccionándose y logre aprender según sus capacidades. Facilitar la comunicación y la comprensión, utilizando vivencias y ejemplos sacados de los conocimientos y experiencias del estudiante adulto observando problemas concretos.

Programa “El Maestro en Casa” en Darién

En la provincia de Darién, el analfabetismo alcanza 23%, esta razón es la que motiva a Radio Voz Sin Fronteras del Vicariato del Darién a desplegar esfuerzos para implementar el Proyecto Educación por Radio, inspirándose en las experiencias que con éxito se desarrollan en otros países y que en Panamá se inició en la Provincia de Coclé que impulsa la apertura del Instituto Panameño de Educación por Radio (IPER), permitiendo expandir la acción educativa y cultural a la provincia de Darién y sus comarcas. El programa busca disminuir el nivel de analfabetismo y ofrecer una alternativa de educación primaria económica y accesible a la población que reside en comunidades alejadas de los centros urbanos y en comarcas; basada en un enfoque de género con énfasis en las mujeres que registran más elevado analfabetismo.

Metodología y estrategia de trabajo

La educación a distancia va dirigida a estudiantes adultos que estudian en la casa, escuchando sus clases por radio, y que asumen la responsabilidad de su estudio. La función principal de educación por radio es explicar y ampliar los contenidos de los temas tratados durante la semana en una reunión en los distintos Centros de Orientación. La educación por radio se logra mediante tres actividades básicas:

- El programa radial
- El texto escrito

Las tutorías presenciales, una vez por semana, hechas por un equipo de facilitadores voluntarios. El lugar, hora y día de la tutoría son elegidos por los propios estudiantes en consenso con su facilitador. Además, el proceso incluye material escrito: libro o texto y el libro de trabajo. El texto tiene un costo simbólico de dos dólares. El programa de radio se transmite de lunes a viernes, con una duración de

treinta minutos cada programa: 9:30 am y 5:30 pm, se puede escuchar en la mañana o en la tarde. Los programas radiales apoyan, ilustran y amplían los contenidos de cada materia.

Vínculos pedagógicos: educadores-educandos

Existe un vínculo cercano entre el facilitador con el estudiante que lleva un acompañamiento personalizado en cada comunidad, los facilitadores reciben capacitación permanente, y su incorporación como parte del equipo obedece no sólo a criterios de formación profesional, sino a probados méritos humanísticos, la propuesta incorpora a todas aquellas personas que no hayan terminado sus estudios primarios. Los estudiantes deben tener mínimo 15 años de edad y hasta 90 años o más. Los estudiantes deben tener la disposición o voluntad de superarse, interés de aprender, espíritu de lucha.

En cada centro los estudiantes mediante un acuerdo colectivo deciden el día, hora y lugar de la reunión de orientación semanal con el facilitador. Es un pilar fundamental, persona clave en el sistema de "El maestro en casa". Ayuda a los alumnos, resuelve sus dudas, les anima a estudiar, hacer sus autoevaluaciones, le guía y orienta.

Contenidos que articulan la práctica educativa

Los contenidos curriculares son los mismos desarrollados por el maestro en casa en la provincia de Coclé.

Recursos materiales y humanos

Personal voluntario, estación de transmisión radial, textos. Asesores pedagógicos y aportes de donantes como El Programa Sostenible del Darién.

Valoración y percepciones de la experiencia, trascendencia

Es una alternativa ante la realidad del analfabetismo y no la continuación de la primaria que existe en la región; por su diseño y contenido curricular reduce el tiempo de aprendizaje fomenta mayor nivel de aprendizaje, asigna un nuevo papel al maestro, facilitador o monitor. Por otra parte el estudiante puede trabajar y estudiar a la vez.

Aportes al campo de la EDJA

Innegablemente viene a llenar un vacío en la extensa región del Darién, donde ni el sistema formal público ni los programas privados han logrado llegar. La iniciativa parte de los conocimientos previos de los estudiantes; eleva su autoestima; le ayuda a resignificar el valor de su entorno; facilita la formación de los jóvenes, adultos, personas adultas mayores que por sus lugares de residencia de difícil acceso no pueden acceder a estudios presenciales; sobre todo en un ambiente amigable que ofrece seguridad y sin mayores costos económicos. La educación de adultos por radio ha demostrado que logra traducirse en independencia, libertad y flexibilidad.

Programa: “Formación de Promotores y Promotoras Legales”

TAJURA es una secuencia de Talleres Jurídicos Alternativos, concepto a través del cual se plantea la educación en derechos y la participación en el derecho visto no sólo como un circuito cerrado de leyes y mandatos, sino como un elemento de la democracia participativa; proponiendo la formación de dirigentes que contribuyan con las acciones por la defensa de la tierra; la participación ciudadana; el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, incluso ser amigables, componedores en la resolución de conflictos, pero además, se proponía superar la actitud contestataria por una estrategia de desarrollo local participativo.

Finalizados los noventa, van cambiando los énfasis de la formación; se generan otros matices y temas especializados como la incorporación del eje transversal ambiental, la capacitación para incidir en materia legislativa, pasando posteriormente a la formación especializada de los promotores.

Antecedentes

En 1992, en la región atlántica de la Provincia de Colón se inicia el primer proceso sistemático y sostenido de formación de promotores legales impulsado por el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP) organización integrante del Colectivo Nacional del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL); la iniciativa surge a raíz de una larga experiencia de asesoría legal y acompañamiento educativo dirigido a organizaciones campesinas, que se realizaban a través de una pluralidad de pequeños seminarios, asesorías y eventos aislados de capacitación, posteriormente dicha acción se amplió a otros grupos poblacionales. En 1994, con el éxito logrado en la formación de dirigentes y lideresas campesinas de la Costa Abajo de Colón se repite la estrategia formativa en la Provincia de Coclé, distrito de la Pintada, y entre 1997 y 2001 se implementa en la región del Darién con el aval de las autoridades tradicionales: Congresos de Tierras Colectivas y General Embera y Wounaan.

La experiencia también se desarrolló, durante este período, con organizaciones de mujeres de las provincias de Colón, Coclé y Veraguas observando contenidos surgidos de la estrategia amplia del Proyecto Nacional de Igualdad de Oportunidades, componente de promoción y protección de los derechos humanos de las Mujeres, ejes temáticos que aún forman parte de la intervención educativa institucional.

Objetivos de la iniciativa

Formar promotores legales capaces de apoyar las acciones reivindicativas de sus propias organizaciones y sus comunidades.

1. Propiciar acciones educativas de multiplicación de conocimientos, contando con la intervención de los promotores y promotoras.
2. Crear condiciones para lograr que las organizaciones comunitarias, ambientales, indígenas y de mujeres incidan en la elaboración e implementación

de agendas temáticas de interés, así como en el monitoreo y la creación de leyes.

Inicialmente la lógica de acompañamiento legal asumida por el equipo de abogados y abogadas del CEALP exigía una acción permanente de denuncia y tramitación ante instancias judiciales y administrativas, sin embargo, esta dinámica rebasaba las posibilidades institucionales. Los conflictos jurídicos sobre todo de índole agrario que se presentaban en las comunidades campesinas atendidas; el autoritarismo y el abuso de poder por el desconocimiento generalizado de la población sobre la ley; así como la escasa oportunidad de las organizaciones sociales para colocar temas legales y de interés particular en las agendas de incidencia fueron motivo y dieron origen a la iniciativa.

Implantación del proceso educativo

La estrategia de formación se desarrolla empleando la metodología de la educación popular y su concepción dialéctica; partiendo de la desmitificación de lo jurídico y lo legal como parámetro de lo justo, examinando el papel de los diversos actores y sujetos sociales en la definición de la democracia. El programa de estudio suele desarrollar un plan de contenidos que suele variar atendiendo a los niveles de formación previa de los participantes e incluir análisis del contexto, reseña histórica de los movimientos sociales, acercamiento a la comprensión sobre la formulación de las leyes, revisión de normas legales específicas, programas, proyectos o políticas públicas. El proceso se desarrolla en un ciclo de cuatro talleres que pueden incluir visitas comunitarias y a las organizaciones. Se procura el estudio colectivo de casos, y el trabajo intertaller.

Criterios de selección de los participantes

Los y las participantes deben provenir de organizaciones comunitarias, campesinas, de mujeres, ambientales o indígenas, deben contar con un aval de sus comunidades y espacios de participación, y poseer manejo de la lecto escritura y capacidad de análisis.

Logros de la Experiencia TAJURA

- Una generación de promotores y promotoras empoderados y con alta autoestima.
- Procesos organizativos de reivindicación local, regional y nacional, se han enriquecido con la intervención de los promotores.
- Experiencia validada y retomada por otras instancias y organizaciones nacionales.
- Fuertes vínculos entre el CEALP y las organizaciones que han participado en los procesos de formación.
- Promotores y promotoras han logrado articularse en acciones amplias de propuesta legal e institucionalización de temas.

A partir del 2000, los talleres especializados en temas como: monitoreo de leyes que implementan la igualdad de oportunidades; temas legales de género; el uso de mecanismos de protección internacional de los derechos humanos para la defensa ambiental y de los derechos humanos de los pueblos indígenas; así como de estrategia de incidencia internacional. Estos temas desarrollados por el CEALP marcan otra etapa de un proceso enriquecedor en la vida institucional y nos indican en palabras de Paulo Freire que mientras persistan una deuda social para con grandes mayorías de la población “La esperanza se cansa pero no muere”, los Talleres Jurídicos Alternativos, siguen rescatando el componente democrático, reivindicativo y de desarrollo social que se aporta desde la dimensión jurídica.

Programa radial: “Atizando el Fogón” en Veraguas

El programa Atizando el Fogón es producto de ese proceso organizativo y de capacitación integral que lleva a cabo el Centro de Estudios Promoción y Asistencia Social (CEPAS) con las comunidades campesinas e indígenas de Veraguas, República de Panamá, en donde se involucra al hombre y a la mujer campesina e indígena. En octubre de 1998, se inicia con dos estudios, uno fue el diagnóstico e identificación de emisoras, y el otro que consistió en un plan de capacitación para las mujeres que posteriormente serían productoras del programa de radio. Luego en abril de 1999 se realiza la selección de 25 lideresas de comunidades de diferentes distritos de la provincia de Veraguas.

Antecedentes y origen del programa

En 1969, el Centro de Estudios Promoción y Asistencia Social (CEPAS) inició las Escuelas Radiofónicas en Veraguas como respuesta al alto grado de marginalidad y analfabetismo existente. El programa utilizó el método psicossocial de Pablo Freire y tenía como objetivo que a través de las palabras generadas y análisis de la realidad la población tomará conciencia de la realidad en que vive. Al tiempo que aprendían a leer y escribir. El programa coincidió con el lanzamiento al aire de la emisora Radio Veraguas, y contó con la asesoría de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica ALER. Dentro de este proceso se acompaña a las comunidades campesinas e indígenas de Veraguas, organizándolas y capacitándolas directamente para el desarrollo integral que permita una mejor calidad de vida donde las personas sean protagonistas de su propio desarrollo. En este proceso entra un plan de trabajo con mujeres en aquel entonces llamado promoción de la mujer.

Estas mujeres que se capacitaron en comunicación, son mujeres rurales de 25 a 40 años de edad, la mayoría sólo con estudios primarios y 6% con formación universitaria. Se realiza el proceso de capacitación con la asistencia técnica de una profesional en este tipo de programas.

Fueron seis meses intensos de estudios y formación, seis talleres, uno cada mes de cinco días cada uno, esto permitió que las participantes se apropiaran de

los conocimientos sobre la producción de los programas de radio, lo que abre el espacio para tener acceso a los medios de comunicación social, y así compartir sus conocimientos e ideas con otras mujeres de la provincia de Veraguas y la República de Panamá.

Atizando el Fogón es un programa radiofónico de 30 minutos producido y conducido desde una perspectiva de género por un grupo de mujeres rurales de Veraguas, Panamá; es un formato de periodismo alternativo, diseñado por y para las mujeres rurales promoviendo la participación directa de otras mujeres en la reflexión y creación de conocimientos acerca de aspectos cotidianos de la vida diaria para dar origen a nuevos y mejores estilos de vida con respecto a la identidad de género.

El objetivo del programa Atizando el Fogón es promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres desde una perspectiva de género. Se sintoniza por Radio Veraguas los lunes de cada semana de 4:00 a 4:30 pm en la frecuencia 690 de amplitud modulada.

Misión

Somos una organización dirigida por mujeres que sirven a las mujeres de las áreas rurales y semirurales de Panamá, a quienes les transmitimos información, educación y cultura con enfoque de género, a través de la radio.

Visión

Ser el medio de comunicación radiofónica número uno dedicado a informar y educar a las mujeres de las áreas rurales y semirurales de Panamá.

La labor de las facilitadoras es divulgar a través de la comunicación radiofónica, programas para ayudar a desarrollar y promover a la mujer del campo eliminando las desigualdades de género en todos los ámbitos del quehacer público y privado:

- Producimos información para promover la participación de la mujer del campo en la sociedad panameña.
- Mantenemos un objetivo social, a través de la autosuficiencia buscamos formas de gestión empresarial y el desarrollo profesional de nuestros colaboradores.
- Buscamos mantener un nivel de rentabilidad que nos garantice la permanencia a largo plazo a beneficio de las mujeres.

El grupo cuenta con una organización de lideresas, trimestralmente nos reunimos, planificamos los programas de radio, producimos y emitimos semanalmente el programa Atizando el Fogón y cubrimos eventos para informar a la comunidad en general.

Los ejes temáticos de la programación son: género, Participación política de la mujer, salud humana y reproductiva, masculinidad, ambiente y ecosistema, paternidad responsable, mitos y estereotipos, asesoría legal y laboral.

La producción está basada en experiencias de las mujeres rurales, donde se aportan elementos para el logro de nuevos y mejores estilos en las relaciones de hombres y mujeres.

Los servicios que ofrecen en el nivel social y de educación están vinculados a la problemática de la población, especialmente de las mujeres rurales, que después de un análisis crítico, brinda alternativas de cambio

En la información se comparten temas de interés general en el ámbito legal, laboral y ambiental de acuerdo a la realidad de la población. También se comparten noticias, saludos, mensajes, opiniones del público, de manera que la información que llega a nuestra audiencia sea variada y atractiva. Se reconoce la riqueza de la cultura, al reconocer que la vida diaria de nuestra población está enriquecida de sabiduría, costumbres, manifestaciones folklóricas y formas de organización que han permitido su sobrevivencia por siglos, las mismas son compartidas a través del programa, como una forma de rescatarla y valorarla para las presentes y futuras generaciones. Por ello buscan:

- Resaltar las virtudes de personas de las comunidades y de la región para comunicar sus habilidades, conocimientos y trayectoria, para ello ofrecemos la grabación en nuestro estudio y con el equipo que se le ha proporcionado a cada una de las compañeras del equipo.

El Programa está estructurado en segmentos tales como: “Arde la leña” donde hay análisis, discusión de un tema donde se aportan alternativas y propuestas; “Palabra de Mujer” dirigido a la recuperación de experiencias que han realizado mujeres destacadas nuestra provincia y el país; hay consultorios diversos como el de “Asesoría legal” para la orientación sobre las leyes, derechos y deberes de manera que garanticen la igualdad en las relaciones humanas; de “Salud” con aportes de la medicina preventiva; “Cambio ambiental” para la conquista y el trabajo permanente por un cambio en las acciones cotidianas para conseguir una vida sana; y “Laboral” que promueve el respeto de las relaciones laborales entre el empleador y el trabajador. Y finalmente está “La jaba” que es un segmento de saludos, cumpleaños, avisos y noticias.

Experiencias y logros obtenidos:

- Tenemos el equipo de mujeres que trabajan para el enriquecimiento del programa Trabajamos en Equipo.
- Más de 6,000 personas han participado directamente del programa, de las cuales 80% son mujeres.
- Este programa tiene siete años de salir al aire.
- Se transmitió la idea a un grupo de jóvenes en la comunidad de Vaquilla en Chiguirí Arriba de Penonomé.
- Obtuvimos el premio “Luz de la Comunidad” otorgado por las mujeres empresarias de Panamá.

- Se tiene un nuevo grupo de mujeres que se están capacitando para formar parte del equipo de mujeres productoras de Atizando el Fogón.
- La superación de las compañeras del primer grupo que ocupan puestos importantes en los espacios de tomas de decisión.
- En la actualidad contamos con una base de oyentes de alrededor de 25,000 personas entre hombres y mujeres de todas las edades.
- Tenemos colaboradores directos del programa como doctores, abogados, enfermeras, ginecólogos y conciliador laboral.

El colectivo aspira a seguir unidas trabajando desde y para las mujeres, consolidar y capacitar un grupo de mujeres rurales en Veraguas que no sólo sean productoras de radio, sino que sean a la vez capacitadoras y multiplicadoras de grupos de mujeres en sus comunidades; seguir gestionando recursos para seguir trabajando con otras mujeres en función de una verdadera igualdad de oportunidades para todas y todos; así como consolidar las redes de mujeres tanto en el nivel local, nacional e internacional.

Programa: “Parques en Peligro” en Alto Chagre

El Proyecto Producción Sostenible en la Subcuenca del Río Boquerón que ejecuta CEASPA en comunidades dentro del Parque Nacional Chagres en el Distrito de Salamanca, Provincia de Colón, tiene como objetivo general: contribuir a la protección y conservación de los recursos naturales del Parque Nacional Chagres y su zona de vecindad, desarrollando actividades que reduzcan los impactos de las actividades agropecuarias incompatibles con la protección de los recursos naturales, deteniendo el avance sobre la frontera agrícola y promoviendo el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del área.

Esta experiencia retoma las acciones propuestas y enlistadas en el Plan de Conservación del sitio: “b. Implementar proyecto de desarrollo agrícola sostenible [...] d. Iniciar un programa de transformación ganadera adoptando sistemas agrosilvopastoriles, ganadería semiestabulada y rotación de parcelas, i. Establecer un programa de reforestación con especies nativas en márgenes de los ríos y otras zonas deforestadas”.

Así mismo, en el Plan de Manejo del Parque Nacional Chagres, a través del “Programa de Ordenamiento y Desarrollo Comunitario Sostenible del Territorio” se “promueve la aplicación de tecnologías amigables, como: Cultivos sostenibles de hortalizas, leguminosas y raíces, [...] crianza de pollos, iguanas y conejo pintado, [...] ganadería sostenible”, entre otras.

Este proyecto, de gran impacto ambiental y de articulación con diferentes instancias y entidades, tiene como marco general el Plan de Conservación de Alto Chagres, publicado en octubre de 2003, y el Plan de Manejo del Parque Nacional Chagres, revisado y publicado en 2005. Y como antecedentes tiene la diversidad de

proyectos realizados en los últimos siete años en la región, para la protección de áreas protegidas descuidadas como El Fuerte de San Lorenzo y otras áreas revertidas.

En el Plan de Conservación del sitio se han priorizado 10 estrategias para mitigar las amenazas o restaurar la viabilidad de los objetos de conservación. Entre ellas, se propone “gestionar financiamiento y establecer participativamente un programa de extensión con tecnologías y alternativas de producción viables compatibles con los objetivos de conservación y que, al mismo tiempo respondan a las necesidades de los productores del Alto Chagres”.

El objetivo entre TNC y CEASPA es la implementación de planes de manejo de fincas, en tres comunidades de la subcuenca del río Boquerón, para el uso y manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la producción agropecuaria de las familias, a través del uso de abonos verdes y tecnologías amigables con el ambiente.

CEASPA identificó las comunidades de Santo Domingo, Boquerón Abajo y Boquerón Arriba, para trabajar con un aproximado de 10 familias por cada una de estas comunidades, los principales criterios fueron: ser residentes de la comunidad o sus alrededores; disposición para participar en las capacitaciones y jornadas de trabajo del proyecto; que la o las personas que toman decisiones sobre la finca familiar aprueben realizar los cambios propuestos.

La principal estrategia metodológica consiste en trabajar con la familia como principal unidad productiva, puesto que las y los participantes sienten que trabajan para sí mismos y no para un colectivo formado a propósito por un proyecto específico. Así mismo, se promueve el intercambio de conocimientos, experiencias y mano de obra entre las familias participantes.

En términos de metodología, CEASPA parte de una concepción de la Educación Popular, donde las personas son sujetas de su proceso formativo y de cambio. Se parte de los conocimientos y experiencias de la gente, introduciendo nuevos elementos de análisis y de formas de hacer, que produzcan una práctica mejorada. CEASPA, como asociación educativa sin fines de lucro, es miembro fundador de la Red y el Programa coordinado de Educación Popular ALFORJA (Mesoamérica), con quienes se ha desarrollado ampliamente un quehacer y una producción teórica sobre la práctica y el quehacer educativo, principalmente con personas jóvenes y adultas de comunidades pobres.

Los componentes del proceso son la elaboración de planes de manejo de finca, a través de mapas de finca, estudios de suelo, se hacen diagnósticos de las principales problemáticas; se desagregaron los conceptos “finca” y “sostenible”; se apropian del concepto de “integralidad” con ciertos ciclos de la naturaleza; se enfatizó en la necesidad de fortalecer la participación de toda la familia, como principal unidad productiva; y finalmente lo que significaría imaginarse cómo convertir la finca familiar en una finca sostenible (económica y ambientalmente).

En cuanto a lo agrícola y la huerta integral, el propósito principal es sensibilizar y cambiar la visión tradicional en relación con la producción de ciertas verduras

sólo en el “monte” (a través de quema de rastrojos para cultivarlas). También es una forma de integrar a mujeres y demás miembros de la familia en la planificación del establecimiento de una huerta integral en cada casa, donde la familia cultive hortalizas, plantas medicinales y aromáticas, verduras como la yuca, ñame, oteo o ñampí, y demostrar la eficacia de los métodos y principios de la agricultura orgánica, entre ellos: los abonos y fungicidas orgánicos, aprovechando los pequeños espacios para producir junto a la casa para el consumo familiar, y por ende, reduciendo así la tumba y quema de rastrojos para estos fines. Una vez más, la metodología es “aprender haciendo”, el técnico comparte sus conocimientos, dando medidas e indicaciones, mientras las y los participantes van junto con él trabajando en una casa que dicha familia ofrece para la jornada de enseñanza-aprendizaje y la puesta en marcha inicial. Posteriormente, las y los participantes se van rotando de casa en casa hasta que todos hayan intercambiado la mano de obra.

En cuanto al mejoramiento de la cría de gallinas criollas, el propósito principal es aumentar el número de crías para aumentar el consumo de proteínas por parte de la familia, ordenar la actividad y hacerla sostenible. La estrategia ha sido brindar capacitación en relación con el proceso de selección de huevos, cuidado de los pollitos, intercambio de experiencias sobre prevención y control de enfermedades, selección y mejoramiento del pie de cría. Dotación de insumos para construcción de infraestructura mínima para el cuidado de las aves y pollos.

El aumento de la producción de huevos y la disponibilidad de gallinas para la alimentación puede, a mediano o largo plazo, disminuir la cacería de animales del monte para la alimentación y venta, o al menos puede constituir un argumento de negociación con las y los pobladores. En un futuro también podría constituir una alternativa económica la venta de huevos y pollos de patio.

En cuanto a la ganadería sostenible, una de las amenazas más importantes identificadas en el Parque Nacional Chagres es la actividad Ganadera. CEASPA se ha propuesto trabajar con pequeños ganaderos (prácticamente de subsistencia) cuyo impacto es importante dada la poca eficacia de sus formas de producir.

La estrategia es la de convertir potreros tradicionalmente manejados, es decir, con pocos o inexistentes árboles y con pasto “ratana” al sistema silvopastoril, lo que implica: a) cambiar del pasto tradicional introduciendo pastos mejorados que son más ricos en proteínas y más resistentes a la temporada seca (verano); b) incorporación y protección de plantones de árboles (principalmente nativos) al potrero, especialmente alrededor de las microcuencas; c) Construir obras de conservación de suelos, principalmente por los problemas de erosión y el control de cárcavas y deslizamientos de tierra en los ríos; d) Seleccionar y segregar parte del terreno para la regeneración natural como otra forma de conservación; e) División del potrero en mangas o parcelas más pequeñas; en algunos casos la instalación de cercas eléctricas.

Según estudios realizados por el Dr. Muhammad Ibrahim del CATIE,⁵⁹ el sistema silvopastoril es una alternativa para la conservación de paisajes rurales donde se

⁵⁹ Muhammad Ibrahim, “Ganadería y Medio Ambiente en la Cuenca del Canal de Panamá ¿Oportunidades o Amenazas?”, Conferencia Magistral, Panamá, 29 de abril de 2004.

produce y se conserva, dado que la biodiversidad existente en pastizales con sistema silvopastoril es mayor que en potreros tradicionales.

Entre los resultados obtenidos de esta experiencia en relación con los Planes de Manejo de Finca, hasta el año 2005, cada participante tiene un pequeño archivador plástico con toda la información del diagnóstico: mapa inicial, resultados del análisis de suelos, croquis de cómo es la finca, qué tiene en cada área, donde están sus fuentes de agua y breves leyendas que indican dónde y qué quieren sembrar en el 2005, algunos incluyen medidas, y algunas anotaciones de cuántas matas o libras de ciertos cultivos quieren sembrar, así como árboles para sembrar o microcuencas para proteger o reforestar.

En relación con la agricultura: Las prácticas agrícolas se desarrollan con el uso de abonos y fungicidas orgánicos, obras de conservación de suelo, utilizando el Instrumento conocido como Nivel A, para trazar curvas de nivel con barreras vivas o muertas. Estas actividades contribuyen al mejoramiento de la dieta de la familia.

El mejoramiento de la cría de gallinas criollas se evidencia en la construcción de infraestructuras para mejoramiento de cría de gallinas criollas, y en la producción, mantenimiento y calidad de los animales y huevos obtenidos, tanto para la satisfacción de la alimentación familiar, como para la obtención de ingresos adicionales que contribuyan con la canasta básica.

En la ganadería: se han puesto en marcha 7 fincas demostrativas, de mínimo una hectárea cada una. La intención es producir más eficientemente, lo que implica reducir el tamaño de los potreros ya que con pastos mejorados y sombra, se pueden tener hasta tres vacas por hectárea, mientras que el sistema tradicional es de mínimo una vaca en una hectárea. También implica hacer algunas obras de conservación y fertilización de suelos, introducir árboles de especies nativas con el pasto; y segregar áreas para conservar y reforestar microcuencas.

Se han introducido tipos de pasto recomendado en el Plan de Manejo del Parque y se han realizado experimentos de siembra con pastos mejorados. Para conservar los suelos se ha hecho siembra de vetiver (valeriana) o paja de limón como barreras vivas en curvas a nivel, y la instalación de la infraestructura para siete cercas eléctricas en siete de los potreros.

Protección de cuencas y reforestación: de la mano con la ganadería sostenible, se encuentran las actividades relacionadas a la protección de microcuencas, se cuenta con experiencias basadas en acuerdos entre dueños de finca y la Junta de Acueducto Rural de la Comunidad (JARC), quienes a través del apoyo de CEASPA-TNC se pusieron de acuerdo para segregar una parte del terreno, a fin de que las vacas no entrasen y se pudiese conservar uno de los principales nacimientos de agua que alimenta el acueducto.

En lo social, CEASPA convoca a hombres y mujeres a los talleres de formación y a las actividades de campo e impulsa la participación de ambos en la toma de decisiones, sin embargo, en la mayoría de las actividades de ganadería asisten más los hombres que las mujeres, dada la división por género del trabajo imperante en

la cultura de estas comunidades. Sin embargo, en la mayoría de las actividades de todas las otras temáticas, participan alrededor de 40% de mujeres.

Actualmente con la iniciativa y apoyo de una voluntaria, profesional de la docencia y el teatro, se iniciaron una serie de jornadas para niños y niñas de la escuela. Los talleres de teatro consisten básicamente en jornadas de juegos orientados a fomentar y desarrollar la capacidad de imaginación, expresión, trabajo en equipo y el desarrollo de habilidades motoras en niñas y niños de 4 a 12 años de edad, vinculados con el ambiente.

Temas emergentes resultado de la investigación

Uno de los aspectos de mayor relevancia y profundidad es la necesidad de construir una Curricula de EDJA acorde con las propuestas emanadas de las Conferencias y Convenciones. Que ésta sirva para transformar la vida, para empoderar, para fortalecer la ciudadanía y la capacidad de toma de decisiones que cambien nuestra condición de pobreza y de subordinación.

Es imperativo participar en la elaboración de esta nueva propuesta que prepare a los participantes de la EDJA para que contribuyan en la construcción de otro mundo mejor; que preserve la integridad ambiental; que respete las diferencias y no por ellas practique inequidades; que se respeten los derechos de hombres y mujeres; que se ejerza a plenitud la dignidad de la vida.

Es un momento propicio por las debilidades existentes y por las condiciones contextuales para hacer incidencia en estas políticas, y sobre todo para visibilizar nuestros saberes y nuestros haceres.

La necesaria revisión de los mecanismos de comunicación entre los promotores de la EDJA, bien sean intergubernamentales o entre gobierno y sociedad civil o con la cooperación para el intercambio de información, de experiencias y de actuaciones, que puedan apuntar a fines e intereses comunes.

El maestro Smith hacía el señalamiento que él sueña con una revista EDJA elaborada en Panamá por un foro para la creación de conocimientos; el desarrollo de investigaciones de aportes con el tema de la EDJA en América y en el mundo, por que diario se están produciendo conocimientos e informaciones que nuestros proyectos, nuestras instituciones deben atender de forma permanente y tenerlo como insumo para el desarrollo epistemológico, metodológico conceptual, estratégico de lo que debe ser la EDJA en este mundo tan cambiante, sobre todo porque es población económicamente activa y no son como los niños.

Para las organizaciones de mujeres aparece como un desafío impregnar la EDJA del enfoque de género, para visibilizar las diferencias construidas socialmente y hacer propuestas que vayan de la mano de la reformulación metodológica, política y de contenidos.

Una currícula impregnada de sexismo y permeada por el androcentrismo, no podrá contribuir al sueño de lograr un mundo equitativo, solidario y justo, para que en él habiten mujeres y hombres en condiciones de igualdad.

Hay muy escasa información sistematizada sobre lo que realizan decenas de escuelitas privadas, de centros de "formación" de jóvenes y adultos y de entidades públicas y privadas, muchas de las cuales con buenas intenciones desarrollan programas que no son evaluados por nadie. Con un personal de dos supervisoras en el país para las ofertas educativas que tienen en los colegios, ¿cómo poder hacer este estudio? No es fácil.

Un tema importante que emerge de la investigación es la necesidad de institucionalizar formalmente postcompromisos extraídos de las cumbres y convenios internacionales y que estos instrumentos le den congruencia y sentido a las líneas estratégicas del Ministerio de Educación y sirvan para la actualización permanente,

tanto del funcionariado, como del cuerpo docente y de supervisión. En algunas ocasiones da la impresión que sólo se trabaja con estas líneas estratégicas cuando se requiere elaborar un informe que de parte de los resultados de la misma, o cuando se quiere retóricamente hacer un discurso político. Institucionalizar las normas y acuerdos en torno a la EDJA, como parte de la política educativa, da consistencia a la labor que se desarrolla para beneficio de jóvenes y adultos.

Es imperativo someter a la vigilancia ciudadana el cumplimiento de los compromisos contraídos por los gobiernos, para contribuir a la transparencia de estos procesos y a la gobernabilidad política.

Valoración y recomendaciones

El recorrido que se ha hecho en torno a la evolución y paulatino desarrollo de la EDJA en Panamá ha develado, entre otras cosas, que no ha sido una temática priorizada, ni está posicionada en una institución que da preminencia a lo rutinario, lo desarrollado ya, y que exige poca construcción de una nueva esencia.

La EDJA con el enfoque de la Educación Popular, se perfila en nuestro medio como un sistema de educación que potencialmente puede ser flexible, en múltiples e infinitas variantes que pueden ser ofertadas a la población meta, con el uso de metodologías creativas, atractivas y dinámicas que motiven la permanencia en el sistema, para que contribuya realmente a la construcción de una ciudadanía participativa, transformadora e innovadora.

En general, el derecho a la educación de calidad para los jóvenes y adultos del país, se ha visto obstaculizado por el conjunto de deficiencias del sistema educativo. Estas deficiencias se originan en múltiples factores: la falta de formulación de un plan de desarrollo nacional y, en función de este plan, la formulación de una política educativa orientada a coadyuvar en su éxito; la limitada formación profesional y cultural del docente; una gestión administrativa deficiente; falta de estándares de calidad y de sistemas de medición, entre otros.

Esta situación impide la continuidad del desarrollo de las acciones planificadas a mediano y largo plazo, que redundan en ineficiencia y dificultad para resolver apropiadamente los problemas de la educación en general, y particularmente de todo lo planificado en torno a la EDJA.

Las políticas educativas deben ser políticas de Estado y no de gobiernos, que en cada uno de sus períodos desconocen los procesos anteriores, debido a estas influencias político-partidistas, la EDJA, en Panamá, ha tenido momentos en que casi desaparece, pues por su poca incidencia no es un asunto o tema que el electorado demande o exija. Esta situación la mantiene en una permanente condición de debilidad.

La excesiva centralización de todo el sistema educativo (a pesar de que la descentralización, como estrategia administrativa, fue aprobada por la Ley 50 de noviembre de 2004) ha llevado a que la EDJA, la cenicienta del sistema, se encuentre rezagada, sobre todo por la falta de voluntad política en su implementación, por los procedimientos burocráticos y por la baja eficacia y eficiencia administrativa.

Si no se ha podido superar la concentración del poder de la educación formal en la sede del MEDUCA, condenando a sus 13 regiones educativas a ver coartadas sus capacidades operativas, de eficiencia, innovación y toma de decisiones; con poca participación de la comunidad educativa por estos procedimientos burocráticos no resueltos, podemos decir que en ese mismo sentido, poco se ha podido avanzar en la EDJA.

Para cumplir con los objetivos de la descentralización de la educación, incluida la de jóvenes y adultos, se requiere –según la CONACED– definir las funciones de los diferentes niveles: nacional, regional y del centro escolar, de manera que se establezca una estructura técnico-curricular en el país para formular las políticas,

prioridades mínimas y esenciales de los programas, con el fin de lograr la cohesión del sistema educativo. A las regiones y centros educativos, les corresponderá operacionalizar dichas políticas en términos de programas, proyectos y actividades, esto será viable si se cuenta con el apoyo de la comunidad educativa, en una condición supervigilante y garante de los cumplimientos.

Los recursos humanos son un componente esencial de toda la gestión dirigida a los cambios y transformaciones institucionales para el fortalecimiento y desarrollo de la EDJA. Los cambios no deben ser sólo de estructura y administrativos. Las exigencias de la Educación de Jóvenes y Adultos, fuera del sistema formal, requieren destrezas y actitudes que van más allá de los conocimientos que están transmitiendo los entes formadores. Igualmente, el planeamiento estratégico, la evaluación técnico profesional, el currículum y otros aspectos deben ser parte de la formación integral de los facilitadores de la EDJA.

Ello implica que quienes contribuyen a facilitar los procesos educativos de jóvenes y adultos sean capaces de imprimirles el sello de la participación ciudadana, libre y democrática para el debate, para la toma de decisiones y para ser contestatarios en un mundo donde el monólogo del docente, del empresario, del dueño, del hegemónico, silencia la voz del sujeto, del dicente e invisibiliza su acción.

Como bien lo señala Raúl Leis,

[...] esto lleva implícita, la necesidad de una reconceptualización del modelo pedagógico desde una visión del cambio educativo, haciendo énfasis en la metodología de la educación popular que aporta elementos tan vitales como la revalorización del saber del educando, y su relación con el contexto, lo que le otorgaría una potencialidad transformadora puesto que es fundamental que el proceso educativo exprese nuestra cultura, capacidad de interculturalidad, idiosincrasia, historia, perspectivas e identidad.

Obviamente por sus intereses, sus situaciones socioeconómicas particulares y su variabilidad, la elaboración de los calendarios académicos especiales para la EDJA son fundamentales, sobre todo en aquellos casos en donde las tareas estacionales (zafras, temporadas, etcétera) son comunes.

Tanto la calidad de la educación, como los niveles de transparencia de la ejecución de los procesos educativos y administrativos, son prácticas que deben ser inherentes al servicio público. La evaluación permanente, la transparencia en la ejecución y la rendición de cuentas a la comunidad educativa en las localidades es fundamental para dar credibilidad a las gestiones y empoderar a las personas para que exijan las cuentas y puedan contribuir a la sostenibilidad de los proyectos.

Por su evidente ausencia se hace necesario incorporar en la currícula, tanto de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, como de la Universidad de Panamá, una formación y una práctica docente dirigida a la población de jóvenes y adultos, debidamente supervisada, en coordinación con el Ministerio de Educación, con

amplia participación de la sociedad civil, para contar con innovaciones educativas de diversa índole, metodologías, contenido curricular, educación virtual y con una alta proyección a las comunidades. Recogiendo además la recomendación de la CONACED sobre la creación de un Sistema Nacional Permanente de Actualización para maestros y profesores, que se implemente en forma descentralizada en cada región educativa, con cursos y seminarios debidamente evaluados, bajo la dirección de profesores de prestigio y experiencia profesional.

Coincidimos plenamente con la Comisión Nacional de Educación al recomendar en su informe la necesidad de fortalecer la institucionalización de la Unidad Indígena del Ministerio de Educación (adscrita a la Dirección General de Educación), responsable de implementar la educación bilingüe indígena, dotándola de mayor presupuesto, recursos humanos bilingües, capacidad técnica y prioridad política.

No podemos afirmar, por un lado, que nos preocupa el analfabetismo, que estamos preocupados por las áreas más pobres del país (las indígenas), pero por otro, le damos la espalda a la voluntad política de hacer, desde diversos niveles de actuación, con la gente, para la gente, respetando sus diferencias culturales y ambientales.

En ese sentido se debe adoptar, de forma inmediata, las medidas necesarias para que se nombre o destine en los territorios indígenas a educadores indígenas o, al menos, que dominen la lengua materna de los niños y niñas indígenas. El incremento de este personal será posible si se invierte en la formación de maestros y maestras indígenas, para lo que deberían establecerse mecanismos efectivos y el financiamiento adecuado que garantice la accesibilidad de becas para estudiar en la Escuela Normal de Santiago y/o en la UP.

Igualmente, de forma muy urgente, debe implementarse en la educación preescolar y en los primeros grados de la enseñanza básica el uso de la lengua materna. Para ello se debe apoyar decididamente el programa de la educación bilingüe indígena iniciado por los Congresos Generales de Kuna Yala y que cuenta con el apoyo financiero del gobierno español para el período 2006-2009, el cual ha logrado avances muy significativos en su implementación.

La conversión de las escuelas existentes en escuelas bilingües en las áreas donde esto sea necesario es otra medida que facilita la retención y permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar, y que permite que jóvenes y adultos, excluidos del sistema educativo tenga acceso a programas y proyectos específicos.

Le compete al MEDUCA –tal como expresa el exdirector de la EDJA– conformar una mesa técnica para propiciar espacios de colaboración con organismos, tanto del estado, como de la sociedad civil, hoy es casi imprescindible si queremos el desarrollo de la educación de jóvenes y adultos en Panamá que impacte en el tema laboral, ocupacional, en el mejoramiento de la calidad, en ofertar nuevos servicios, nuevos proyectos y más pertinentes, debe haber un diálogo constante para el desarrollo de la educación de jóvenes y adultos.

El Colectivo de CEAAL en Panamá, si bien, cuenta con vasta experiencia en educación de jóvenes y adultos, su accionar en la mayoría de los casos pasa desapercibido y no genera impactos que trasciendan al escenario público y vayan incrementando su radio de influencia, de forma tal que se constituyan en referentes para todo el debate educativo, y sobre todo para lo relacionado con los jóvenes y adultos, que a la fecha es incipiente y muy frágil.

Queda pendiente, como colectivo, decidir la participación o no en la constitución de una mesa de debate heterogénea, que deje escuchar posiciones incluso disímiles a las nuestras, y que puedan permear y tener impacto en las políticas públicas nacionales, sobre todo en estos momentos que habiendo recursos institucionales, hay escasa capacidad de acción y gestión, y donde la sociedad civil se puede hacer escuchar.

Referencias bibliográficas

- Arce, Mariela y Luz Aleyda Terán (2004). *Ciudadanas Haciendo Cuentas, una estrategia de la auditoría social de la igualdad y equidad de género 1995-2000*. Panamá: CEASPA/Programa de Género de la Red Alforja/ ACDI. .
- Alemancia, Jesús (2007). Ponencia "Red de Talleres de arte Infantil Kuna: Una experiencia de educación ambiental, educación popular e identidad indígena". CEASPA.
- Bernal, Bosco, Aida Name de Prospero y Stanley Murrain (1999). *La educación panameña: el tránsito hacia su modernización*. PREAL-UCA-FORD.
- CEASPA (2004). *Panamá: Centralismo, Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Documento para Capacitadores*.
- Charlotte Elto (coord.) (1997). *Panamá: evaluación de la sostenibilidad nacional*. CEASPA. (Serie Panamá Hoy; 7).
- CELADE, *Boletines demográficos varios*. Santiago de Chile: CELADE.
- Contraloría General de la República de Panamá (2004). *Boletín especial Situación económica- Cuentas nacionales*. Panamá.
- (2000). *Estadística Social*. Panamá.
- Dimas Cordoba, Ezequiel, Guillermo Smith y Favio Trottmann (2006). *América Central: La Educación en los años 2004-2005*. Programa de Observatorio de la Reforma Educativa en Centroamérica (POREL). Nicaragua: IDEUCA.
- Dimas Córdoba, Ezequiel y Fabio Trotman B. (2006). *Informe del Programa de Observatorio Centroamericano para la Incidencia en las Políticas Educativas* OCIPE-IDEUCA. Frente Reformista de Educadores Panameños (FREPE).
- Gólcher, Ileana (2001?). "III Informe Nacional Clara González, Situación de la Mujer en Panamá, 2000/2001". Panamá: Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, Dirección de la Mujer.
- GTZ (2003). *Reducción de la pobreza, gobernabilidad, democracia y equidad de género. Tomos I y II. Proyecto Promoción de Política de Género*. Nicaragua.
- Herrera J., Ligia (2003). *Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá. Agenda del Centenario*. Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales.
- INADEH (2006). *Programa Especial de Capacitación Técnica Profesional*.
- (2006). *Plan Anual de Capacitación para el Año 2007*.
- (2006). Decreto Ley No. 8 de 15 de febrero de 2006.
- (2006). *Nuestro Desafío. Presentación de las proyecciones institucionales a 20 años*.
- INAFORP. (2003). *¿Qué es el INAFORP? En conmemoración al Centenario de la República*.
- (2005). *Boletín Estadístico. Dirección de Planificación Evaluación. Departamento de Planificación*.
- (2006). *Demandas de Acciones Formativas en Centros Fijos: año 2005*.
- (2005). *Presupuesto de Ingresos, funcionamiento e inversiones. Vigencia Fiscal 2006. Presupuesto Ejecutado años 2003-2005*.

- Martínez Torres, Nidia (2004). *Apuntes sobre la población femenina inmigrante en Panamá especial referencia a la mujer refugiada, aportes al informe alternativo de Panamá hacia Beijing +10*.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2005). *Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo Hacia el año 2009*.
- (1999). *Perfil y características de los pobres en Panamá, MEF, Panamá*.
- (2005). *Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe*.
- (2004). Decreto Ejecutivo N° 305 de 30 de abril de 2004. "Por el cual se aprueba el texto único de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación".
- (2001). *Memoria 2000. "Transformación educativa"*. Panamá, s/n
- (2002). *Memoria 2001. "La excelencia educativa es una meta nacional"*. Panamá, s/n
- (2003). *Memoria 2002. "La excelencia educativa es una meta nacional"*. Panamá, s/n
- (2004). *Memoria 2003. "Cien años de vida republicana". 1903-2003*. Panamá, s/n
- (2005). *Informe de Logros 2000-2004 de la Dirección Nacional de Jóvenes y Adultos* en www.meduca.gob.pa
- (2005). *Dirección Nacional de Jóvenes y Adultos. Plan estratégico 2005 –2009*. Brochure informativo.
- (1998). *El Director del Centro de Educación Básica General. Proyecto de Desarrollo Educativo ME-BID*. Ministerio de Educación. Sistema Nacional de Planificación Educativa.
- Miró, C. et al., (2003). *"Estudio sobre la población de la República de Panamá. Informe de consultoría"*, Panamá. (Mimeo).
- MITRADEL (2005). *Encuestas realizadas por el Departamento de Atención al Trabajo Infantil y Protección al Menor Trabajador, llevada a cabo dentro del marco del Programa de los Menores Empacadores*.
- MITRADEL (2003). *Boletín Estadístico*. Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL).
- Naciones Unidas (2002). *Informe de Panamá (para la discusión) sobre los Avances hacia los Objetivos del Milenio*.
- OIM (2000). *Tráfico de migrantes: estudio de caso Panamá*.
- OIT-IPEC (2003). *Trabajo Infantil Doméstico en Panamá*.
- Organización de Estados Iberoamericanos (s/f). *Educación de jóvenes y adultos en Panamá*. www.campus-oei.org/quipu/index.html,
- Organización de Estados Iberoamericanos (s/f). *"Las iniciativas nacionales relativas a la Educación Permanente"*. *Experiencia de la Educación de Jóvenes y Adultos de Panamá*.. www.logos.net.net/ilo, 14 p.
- Pastoral Social Caritas (1999). *Registro de casos sobre la condición de legalidad de extranjeros dedicados a la economía informal, en el distrito capital*.
- PNUD. *Informes sobre desarrollo humano 2000-2004*.

- (2002). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío Nacional*. Panamá: PNUD.
- PREAL. *Informe de Progreso Educativo en Panamá-2002*, publicado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- Proyectos Prioritarios según Plan Estratégico 2005-2009, Dirección Nacional de Planeamiento Educativo.
- Secretaría de Gobernación y Justicia/OIM (2000). *Tráfico de migrantes: estudio de caso en Honduras*, Tegucigalpa.
- Stephan, Amend y Alejandro Almanza (2004). *Áreas Protegidas de Panamá. Orientación para su manejo*. ANAM
- Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública/OIM (2000). *Tráfico de migrantes: estudio de caso de Costa Rica*. San José.
- Terán, Luz Aleyda (2000). "Informe de Consultoría: Seminario-Taller para supervisores/as de las Regiones Escolares de Chiriquí y Herrera 'La escuela en la construcción de nuevas relaciones de género'".
- Tristán Donoso, Santander (2006). "Reflexiones sobre la protección del ambiente y defensa de la tierra a partir de la educación popular y las acciones de incidencia". Documento inédito.
- UNFPA (s/f). *Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos sexuales y reproductivos*. Fondo de Naciones Unidas.

Siglas utilizadas en el documento

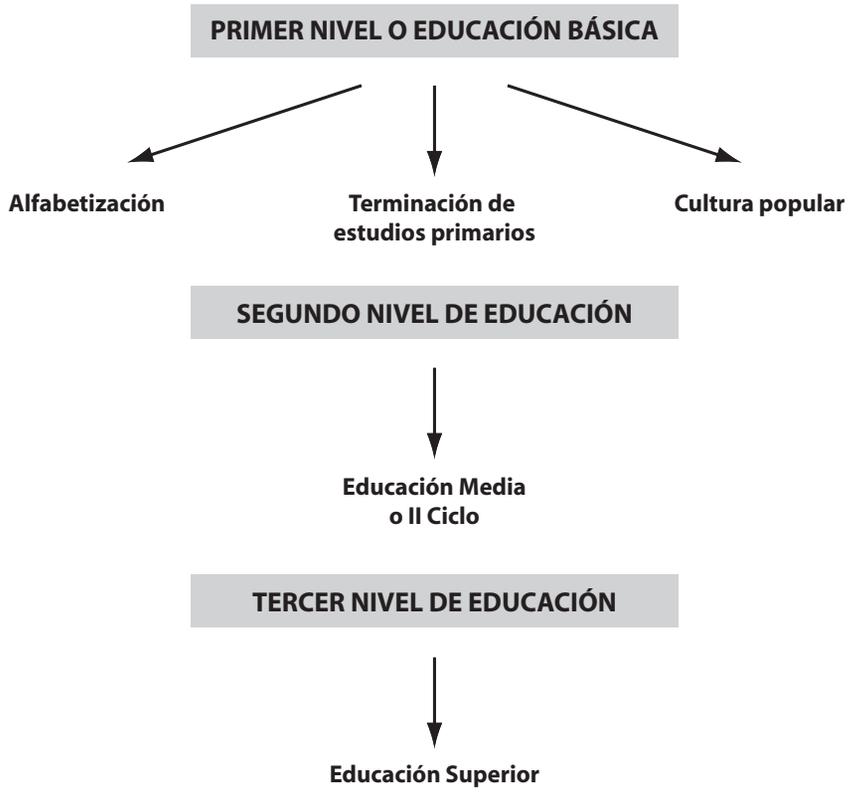
ALER	Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
CEAAL	Consejo de Educación de Adultos de América Latina
CEALP	Centro de Asistencia Legal Popular
CEASPA	Centro de Estudios y Acción Social Panameño
CECOPAIDE	Centro Comunal para el Desarrollo
CEPAS	Centro de Estudios, Promoción y Asistencia Social
CONACED	Consejo Nacional de la Educación
CONAMUIP	Consejo Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá
CONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
CREFAL	Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
EBG	Escuela Básica General
EDJA	Educación de Jóvenes y Adultos
EPJA	Educación Popular de Jóvenes y Adultos
EPT	Educación para Todos
FIS	Fondo de Inversión Social
ICI	Instituto Cooperativismo Interamericano
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFARHU	Instituto de Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
IPACOOOP	Instituto Panameño de Cooperativismo
IPER	Instituto Panameño de Educación por Radio
JARC	Junta de Acueducto Rural de la Comunidad
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (antiguo MIPPE)
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIPPE	Ministerio de Planificación y Política Económica
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
NEE	Necesidades de Educación Especial
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODES	Proyecto de Desarrollo Educativo ME-BID

Centros del INAFORP existentes en el país;

Cursos programados y ejecutados
(antes de su conversión en INADEH);

Cantidad de participantes por provincias
y por modalidad de servicios.

Esquema de la educación de jóvenes y adultos



Mapa a-1
Centros de formación profesional por provincia



Instituto Nacional de Formación Profesional
Dirección de Planificación y Evaluación
Departamento de Planificación
Cursos Programados y Ejecutados en la República
Según Modalidad y Tipo de Formación
Años 2004 y 2005

	2004	2005(R)	Variación %
Programados			
Total República	2,234	2,411	7.92
Centro fijo	1,606	1,603	-0.19
Técnica ocupacional	1,590	1,587	-0.19
Docencia	16	16	0.00
Acciones móviles	628	808	28.66
Técnica ocupacional	628	808	28.66
Docencia	0	0	0.00
Ejecutados			
Total República	2,125	2,246	5.69
Centro fijo	1,347	1,405	4.31
Técnica ocupacional	1,331	1,389	4.36
Docencia	16	16	0.00
Acciones móviles	778	841	8.10
Técnica ocupacional	778	834	7.20
Docencia	0	7	0.00
Ejecución %			
Total República	95.1	93.2	-2.07
Centro fijo	83.9	87.6	4.50
Técnica ocupacional	83.7	87.5	4.55
Docencia	100.0	100.0	0.00
Acciones móviles	123.9	104.1	-15.98
Técnica ocupacional	123.9	103.2	-16.68
Docencia	0.0	1.0	0.00

Instituto Nacional de Formación Profesional
Dirección de Planificación y Evaluación
Departamento de Planificación
Participantes egresados en la República por provincia,
modo (1) y área de formación
Año 2005
Habilitación

Modo y área de formación	Provincias									
	Rep. total	Bocas del Toro	Cocle	Colón	Chiriquí	Darién	Herrera	Los Santos	Panamá	Veraguas
Habilitación										
Agropecuario	939	48	60	270	270	25	24	0	132	110
Agropecuario	939	48	60	270	270	25	24	0	132	110
Industrial	4,077	184	392	358	651	94	203	124	1,481	546
Artesanías	544	27	69	42	93	21	44	13	139	96
Confección textil	939	96	88	35	115	43	79	43	273	136
Construcción civil	1,053	47	121	96	143	19	10	20	459	138
Madera	205	0	15	25	42	0	6	9	80	15
Electricidad – electrónica y tele.	450	14	14	96	85	0	13	39	158	31
Refrigeración y aire acond.	83	0	10	0	0	0	0	0	61	12
Automotriz	417	0	51	50	101	0	20	0	147	48
Metal mecánica	386	0	24	14	72	11	31	0	164	70
Comercio y servicio	1,924	91	139	206	412	18	84	24	828	94
Gastronomía	1,062	77	123	57	219	18	20	0	514	34
Hotelería y turismo	298	0	0	28	86	0	0	24	160	0
Belleza	268	0	16	0	14	0	50	0	144	44
Cómputo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Náutico pesquero	119	0	0	65	0	0	0	0	10	16
Comercio y servicio	177	14	0	56	93	0	14	0	0	0
Docencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Departamento de planificación (Estadísticas).

(1) Se refiere a habilitación, complementación y aprendizaje.

Instituto Nacional de Formación Profesional
Dirección de Planificación y Evaluación
Departamento de Planificación
Cursos ejecutados en la república por provincia
modalidad y tipo de formación
Año 2005

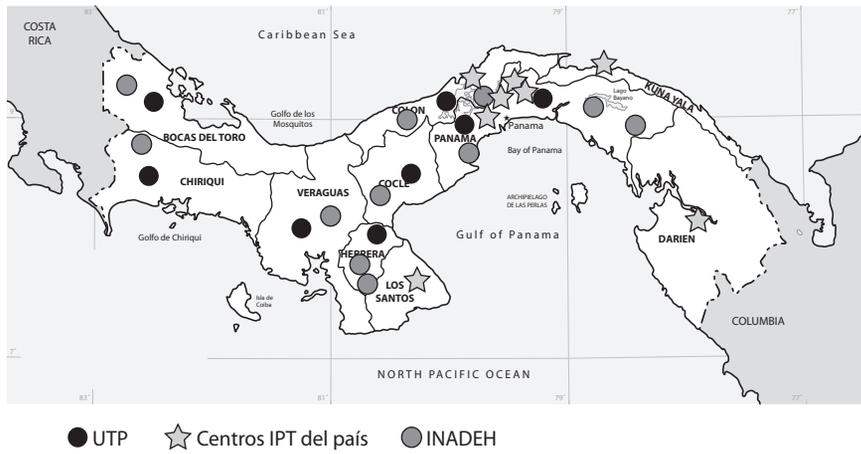
Provincia	Modalidad de formación			Tipos de formación		
	Total	Centro	Acción	Total	Técnica	Docencia
		Fijo	Móvil		Ocupacional	
Total	2,246	1,405	841	2,246	2,223	23
Bocas del Toro	107	39	68	107	104	3
Coclé	175	123	52	175	175	0
Colón	223	189	34	223	223	0
David	322	139	183	322	321	1
Darién	28	16	12	28	28	0
Herrera	144	93	51	144	143	1
Los Santos	133	65	68	133	132	1
Panamá	788	587	201	788	775	13
Veraguas	304	149	155	304	300	4
Kuna Yala	22	5	17	22	22	0

Fuente: Departamento de Planificación (Estadísticas).

Instituto Nacional de Formación Profesional
Dirección de Planificación y Evaluación
Departamento de Planificación
Recursos Humanos
Distribución del personal
Direcciones del nivel central y direcciones provinciales
Años 2004-2005

Direcciones	N° de personas	
	2004	2005
Totales	481	529
Nivel Central	129	142
Dirección general	42	45
Dirección de planificación y evaluación	12	15
Dirección técnica	12	14
Dirección de administración y finanzas	63	68
Direcciones Provinciales	352	387
Bocas del Toro	11	13
Coclé	24	25
Colón	27	28
Chiriquí	52	54
Darién	5	6
Herrera	41	44
Los Santos	11	15
Panamá	110	129
Veraguas	67	68
Kuna Yala	4	5

**Centros de capacitación del INADEH,
que se habilitarían a nivel nacional a partir del 2007.**



Anexos del programa: Maestro en Casa

Síntesis Curricular:

Plan de estudio de la Educación Básica General, etapa B, Premedia del Maestro en Casa.

VII°		VIII°		IX°	
Asignaturas	Horas	Asignaturas	Horas	Asignaturas	Horas
Humanística					
Español	4	Español	4	Español	4
Historia	1	Historia	1	Historia	1
Geografía	1	Geografía	1	Geografía	1
Cívica	1	Inglés	3	Inglés	3
Inglés	3	Valores éticos y relaciones humanas	2	Relaciones laborales	2
Valores éticos y relaciones humanas	2	Orientación y recursos nemotécnicos	2	Orientación y recursos nemotécnicos	2
Orientación y recursos nemotécnicos	2	Música	2	Bellas Artes	2
Expresiones artísticas	2				
Científica					
Matemática	4	Matemática	4	Matemática	4
Ciencias naturales	4	Ciencias naturales	4	Ciencias naturales	4
Salud física y mental	2	Salud física y mental	2	Salud física y mental	2
Tecnológica					
Tecnologías	4	Tecnologías	4	Tecnologías	4
Total	30	Total	30	Total	30

Carga horaria total y duración:

Para los encuentros semanales se emplearán 30 minutos por asignatura como mínimo.

Veamos:

Cantidad	Horas Clase	Asignatura	I trimestre	II trimestre	Trabajo individual	Encuentros semanales
1	4	Español y Recursos Nemotécnicos	X	X	60'	30'
2	4	Matemática y Recurso Nemotécnico	X	X	60'	30'
3	2 →	Historia C. C. Soc. Geog.	X		60'	30'
4	4	C.C. N.N. y Salud Física y Mental	X		60'	30'
5	2 →	Valores F. Humana Cívica	X		60'	30'
6	3	Inglés		X	60'	30'
7	2	Tecnología		X	60'	30'
8	2	Exp. Artística		X	60'	30'

Planificación del VIIº, VIIIº y IXº

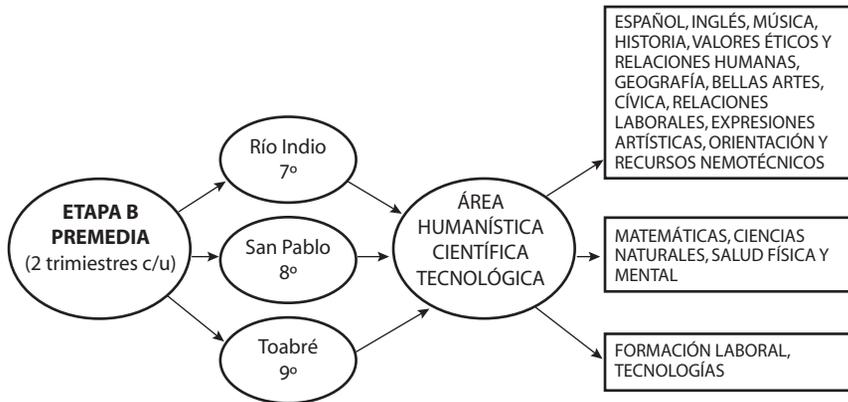
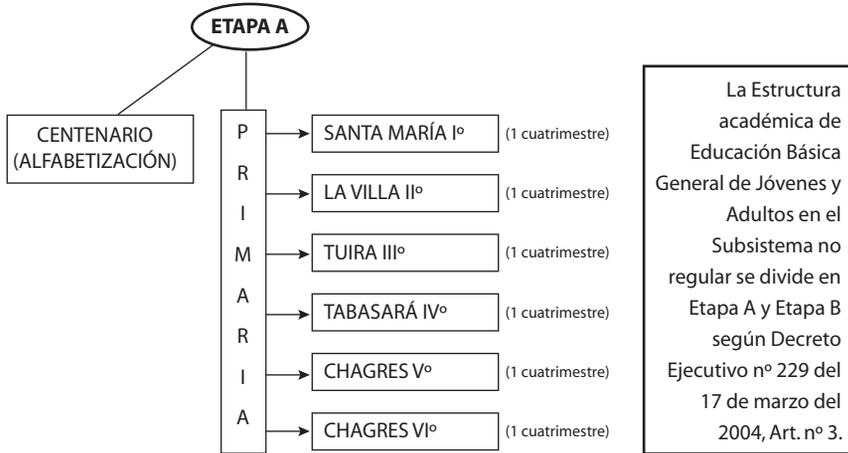
Ofrecemos 2 textos por nivel que recogen las 10 asignaturas del Plan Curricular de la Educación Básica General de Jóvenes y Adultos de la siguiente manera:

A		B	
12 semanas		12 semanas	
I Trimestre		II Trimestre	
Mayo – junio – julio		Septiembre – octubre – noviembre	
1 texto		1 texto	
5 materias		5 materias	
Formación Humana	12 semanas	Ciencias Naturales	12 semanas
Ciencias Sociales	12 semanas	Expresiones Artísticas	12 semanas
Matemáticas	12 semanas	Matemáticas	12 semanas
Tecnología	12 semanas	Inglés	12 semanas
Español	12 semanas	Español	12 semanas

Horario de clases radiales

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes
I Trimestre				
F. Humana • Valores • Cívica	Ciencias Sociales • Historia • Geografía	Matemáticas • Recursos Mnemotécnicos	Tecnología	Español • Recursos Mnemotécnicos
II Trimestre				
C. Naturales • Salud física y mental	Expresiones artísticas • Bellas artes • Música	Matemáticas • Recursos Mnemotécnicos	Inglés	Español • Recursos Mnemotécnicos

Estructura



**Planificación estrategia del MEDUCA en relación
A las áreas seleccionadas de los acuerdos de Dakar**

Áreas de atención según compromisos de Dakar	Metas	Estrategias	Recurso Financiero	
			2005	2010
2. Educación Inclusiva: Ampliar la cobertura de atención a la población con N.E.E. principalmente a todos los niños, niñas y adolescentes con discapacidad de la calle y en la calle, trabajadores/as en otros riesgos sociales, así como convivientes con VIH/SIDA	2.3	Siete (7) cursos de corta duración para capacitación laboral que beneficie a la menos 30% de la población de jóvenes y adultos.	70,000.00	
	2.3.2	Cincuenta y dos (52) centros educativos para Educación Laboral equipados y en funcionamiento.	420,000.00	500,000.00
	2.4	Trece (13) regiones educativas con alfabetizadores para alfabetizar y lograr disminución de 50% de los índices de analfabetismo.	245,375.00	245,375.00
	2.4.1	10,800 centros de alfabetización equipados en las 13 regiones educativas	2,052,978.10	2,052,978.10
	2.5	Una campaña de post alfabetización implementadas para 90% de las personas alfabetizadas	1,215,000.00	1,215,000.00
	2.5.1	Un plan de evaluación y supervisión		5,129.60
	2.6	Noventa y seis (96) programas de estudio para 8 bachillerato reestructurado	796,250.00	796,250.00
	2.7	40 centros de cultura construidos para mantener la identidad de la región (Centros de cultura de comarcas indígenas)	24,326.00	24,326.00
			67,004.40	67,004.40

**Planificación estrategia del MEDUCA en relación
A las áreas seleccionadas de los acuerdos de Dakar** Continúa

Áreas de atención según compromisos de Dakar	Metas	Estrategias	Recurso Financiero	
			2005	2010
4. Educación para la Vida. Unificar esfuerzos en materia de Educación para la Vida de modo que la población estudiantil pueda desarrollar habilidades y competencias para vivir	4.9 Cuarenta mil (40,000) padres y madres de familia capacitados en temas de EPV y otros.	• Establecimiento de la escuela para padres y madres de familia en áreas marginales e indígenas	31,177.00	57,521.00 + 83,714,00 (2015)
	4.10 Una Red Nacional de 1000 promotoras/es en valores, derechos humanos y género.		81,250.00	81,250.00
				101,312,908.60

Nota: En este Plan de Acción de Educación para Todos, los objetivos antes referidos representan un 19.3% del presupuesto establecido para el desarrollo del mismo.

Listado de las instancias del gobierno que desarrollaban actividades de capacitación de adultos para el trabajo, elaborado por OEI sobre investigaciones preliminares, realizadas a partir de 1987, por la Dirección de Educación de Adultos⁶⁰

- Ministerio de Educación.
- Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos.
- Dirección de Perfeccionamiento al Educador.
- Oficina de Educación en Población.
- Oficina de Educación Ambiental Dirección de Profesional y Técnica.
- Proyectos Especiales (Educación BID)^{***}
- Centro de Arte y Cultura.
- Televisión Educativa.^{***}
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Sistema de Adiestramiento.
- Ministerio de Gobierno y Justicia.
- Departamento de Corrección.*
- Ministerio de la Presidencia.
- Ministerio de Comercio e Industria (MICI).
- Departamento de Pesca.
- Departamento de Pequeña Empresa.*
- Ministerio de Vivienda (MIVI).
- Departamento de Organización Comunitaria.
- Dirección de Personal y Desarrollo de Recursos Humanos.
- Ministerio de Salud.
- Departamento de Docencia.
- Departamento de Organización de la Comunidad.
- Departamento de Materno Infantil.
- Escuela Auxiliar de Enfermería (Aguadulce).
- Escuela de Auxiliar de Enfermería de (Colón).
- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (MITRAB)^{***}.
- Dirección General de Bienestar Social (DIGEBIS).*
- Dirección de la Promoción y Capacitación de la Mujer*.
- Dirección Nacional de Adiestramiento y Desarrollo de Personal.
- Instituto Panameño de Educación Laboral.
- Instituto Nacional de Cultura (INAC).
- Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE).^{**}
- Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU).
- Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE).
- Instituto Nacional de Deportes (INDE).
- Autoridad Portuaria Nacional.*
- Universidad de Panamá.
- Instituto Centroamericano para la Administración y Supervisión de la Educación (ICASE).

⁶⁰ *** Indica que ya estas dependencias cambiaron su nombre.

** Indica que hoy son empresas privadas.

* Indica que las dependencias en mención desaparecieron, fueron fusionadas o re-nombradas.

- Universidad Tecnológica de Panamá.
- Instituto Superior de Especialización (IPHE)*.
- Escuela Náutica.
- Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP)*.
- Caja de Seguro Social.
- Contraloría General de la República.
- Fuerza Pública*
- Banco Nacional de Panamá.
- Escuelas Suplementarias Públicas Artísticas*.

**Situación presente de la educación
de personas jóvenes y adultas en Panamá**

de Luz Aleyda Terán

se terminó de editar en
Pátzcuaro, México, el mes de
agosto de 2008. Diseño de
portada e interiores y formación
de Ernesto López Ruiz. Cuidado
de la edición de Reynaldo Rico
y Margarita Mendieta.