



Tareas

ISSN: 0494-7061

cela@salacela.net

Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"  
Panamá

Roquebert León, Jorge Luis  
**EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE INDÍGENA EN PANAMÁ (Primera parte)**  
Tareas, núm. 155, 2017, -, pp. 117-133  
Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"  
Panamá

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535054291009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

LEAEM 

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto



Tareas

E-ISSN: 0494-7061

cela@salacela.net

Centro de Estudios Latinoamericanos

"Justo Arosemena"

Panamá

Roquebert León, Jorge Luis  
EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE INDÍGENA EN PANAMÁ  
Tareas, núm. 155, enero-abril, 2017, pp. 117-133  
Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"  
Panamá, Panamá

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535056128010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE INDÍGENA EN PANAMÁ

(Primera parte)

**Jorge Luis Roquebert León\***

*Resumen: Se estudia el compromiso del Estado hacia los pueblos indígenas en Panamá, quienes desde 1946 tienen el derecho a ser educados respetando sus culturas. Sin embargo, en la actualidad su alta deserción escolar demuestra el poco avance en este objetivo. Se explora cómo la educación intercultural bilingüe podría, a largo plazo, cambiar las estructuras sociales vigentes en el país, explicando su aplazamiento, no siendo su desconocimiento del idioma español la principal razón de su inasistencia escolar.*

*Palabras clave: Educación bilingüe, multiculturalidad, interculturalidad, indígenas.*

---

\*Profesor de Historia en el Centro Regional Universitario de San Miguelito (CRUSAN).

## **Introducción**

La teoría del sistema-mundo establece la división entre una minoría de países centrales, que ejercen dominio y control sobre el sistema, y una mayoría de países periféricos – con un grado de dominación variante entre ellos – que acatan los lineamientos de los primeros, y cuya explotación subsidia la dominación de los centrales. El sistema es evolutivo, de manera que en ocasiones algún país central adquiere suficiente poder para marcar su hegemonía, incluso sobre otros países centrales, mientras que en el tiempo pueden perderla, presentándose un balance de poder, quizás surgiendo un nuevo país central hegemónico.

Si este sistema se aplica a las sociedades nacionales, dividiéndolas en grupos centrales, que controlan el poder estatal, y grupos periféricos, que podrían buscar una mayor participación política o estar en un mayor o menor grado en un estado dependiente, se comprendería que si el Estado panameño, ha estado gobernado por un grupo que guarda una afinidad cultural, ideológica y económica con los países centrales, el estudio de la evolución del sistema educativo de los grupos indígenas, cuyo sometimiento hace 500 años fue un factor que permitió el comienzo del sistema-mundo, podría demostrar cómo las ideas y acciones conllevan a la permanencia del orden social establecido o su evolución en la búsqueda de la satisfacción de los intereses de la mayoría de los grupos nacionales involucrados.

Se plantea estudiar el proceso de instauración de la educación intercultural bilingüe (EBI) como un logro de los pueblos originarios de Panamá que buscan una mayor autonomía y continuidad de su visión frente a los proyectos asimilacionistas de los grupos centrales. No obstante, el nivel de avance al que han llegado los diferentes grupos indígenas panameños no es igual, por lo que el estudio enfatizará en los grupos ngäbe y guna. El primero ha aumentado su poder de negociación por ser el grupo indígena más numeroso de la república y haber obtenido la aprobación de su comarca por el Estado en 1997, con territorios de alto valor económico, mientras que el segundo ha sido históricamente el grupo más independiente frente a la cultura occidental hispana, enfrentándose al gobierno central en 1924, siendo el antecedente a la creación de la Comarca de San Blas, hoy Kuna Yala.

**Cuadro 1**  
**Representatividad de los grupos indígenas panameños**

Grupo indígena	Población	Grupo indígena	Población
Guna	80,526	Emberá	31,284
Ngäbe	260,058	Wounaan	7,279
Buglé	24,912	BriBri	1,068
Teribe/Naso	4,046	Otro	460
Bokota	1,959	No declarada	5,967

Total de población indígena en Panamá: 417,559

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

La representación de la población ngäbe en la república es importante, por lo que su alfabetización es vista como una oportunidad para el grupo de superar los índices de pobreza extrema en que viven, y para el Estado de cumplir con los compromisos que han adquirido con la población panameña y el grupo. La figura 2 muestra que la representatividad de la población en la comarca Ngäbe-Buglé a nivel nacional es de 4.6 por ciento, pero al tomarse solamente el sector occidental de la república representa el 16.9 por ciento. Sin embargo, la figura 3 demuestra que el grupo ngäbe a nivel nacional solamente representa el 7.6 por ciento de la población, mientras que son alrededor del 20.1 por ciento del sector occidental. Visto de otro modo, al menos 10 por ciento de la población ngäbe habita fuera de su comarca y es la razón por lo que los planes de EBI deben extenderse a las provincias vecinas en donde exista población indígena.

**Cuadro 2**  
**Representatividad de la población de las provincias a nivel nacional y del sector occidental**

Región	Bocas del Toro	Chiriquí	Veraguas	Comarca Ngäbe-Buglé	Sector Occidental
Población	125,461	416,873	226,991	156,747	926,072
Porcentaje					
Nacional	3.7%	12.2%	6.7%	4.6%	27.2%
Porcentaje					
Sector Occ.	13.5%	45.0%	24.5%	16.9%	100%

La población total de la República de Panamá es de 3,405,813 habitantes.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo

**Cuadro 3**  
**Representatividad de la población de las**  
**provincias en el sector occidental**

Grupo indígena	Número de habitantes	Sector occidental	Nacional
Población ngäbe	260,058	28.1%	7.6%
Población buglé	24,912	9.6%	0.7%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo

Al no ser el idioma español su lengua materna y vivir en situación de pobreza y pobreza extrema, presentan un alto índice de deserción escolar, por lo que una educación bilingüe representa una respuesta válida para culminar sus estudios, en consonancia con las corrientes que proponen una postura intercultural. Como ciudadanos panameños que son, merecen recibir la educación que el Estado se compromete a brindar. El desconocimiento en su infancia de la lengua oficial no es excusa válida para permitir su abandono del sistema escolar nacional.

Tomándose en cuenta lo planteado, es posible que la dirección del sistema educativo nacional a cargo del grupo central signifique un medio de control sobre los grupos periféricos, como los grupos indígenas, obstaculizando su movilidad dentro del sistema.

Para la comprensión del estudio se explicará en primer lugar el papel de la educación en el sistema-mundo, luego qué se entiende a nivel mundial por la educación intercultural bilingüe y su aplicación en la región latinoamericana, finalizando en cómo la teoría del sistema-mundo se refleja en el sistema educativo nacional, y una historia de la aplicación de la educación intercultural bilingüe en Panamá.

*La educación dentro de la teoría del sistema-mundo*

Hopkins y Wallerstein (1998, pp. 3-8) definen la teoría del sistema-mundo y explican sus seis vectores institucionales del sistema-mundo: El sistema interestatal, el sistema de producción mundial, la fuerza de trabajo mundial, el bienestar humano, las estructuras estatales<sup>1</sup>, y finalmente las estructuras del conocimiento. A pesar de estar entrelazados, cada uno puede ser estudiado por separado, encontrándose que

todos refuerzan la separación entre los países centrales y periféricos.

Pelizzon y Casparis (1998, pp. 117-147) señalan que existen dos ciclos de bienestar humano<sup>2</sup> después de la II guerra mundial: El primero de 1945 a 1967/73, en que influidos por el recuerdo de que los malestares laborales previos a la guerra fueron su causante, se aprovechó el crecimiento económico para proveer de bienestar humano en los diferentes estados centrales e incluso semi-periféricos.

En el segundo, entre 1967/73 a 1990, ocurrió un retroceso en este vector debido a que las ganancias de los países se vieron limitadas y la solución encontrada para la crisis fiscal fue la disminución de los beneficios otorgados, con mira a reducir la igualdad, pasando el bienestar humano a ser menos un asunto del Estado y más del mercado<sup>3</sup>.

Al convertir a la educación en un objeto de estudio se hace evidente la interconectividad de los vectores, al encontrarse una conexión de causa y efecto entre ellos. Por ejemplo, el nivel educativo de la población, como fuerza de trabajo en una zona, determina su remuneración económica en el sistema de producción. También, siendo el nivel de educación de una población una de las maneras de medir su bienestar social, es llamativo que el primer y segundo ciclo de bienestar social mundial mencionados coinciden en el plano nacional con los proyectos de mejoras y de estancamiento del sistema educativo panameño.

### **La educación intercultural bilingüe (EBI), concepto y modelos**

López y Küper (1999) señalan que en América Latina “la persistencia de lo indígena es tal que su presencia es no sólo innegable sino incluso más obvia que antes (...)” y ha determinado que “un número creciente de países reconozca su carácter multiétnico y haga alusión a la deuda histórica que tiene frente a las primeras naciones que poblaron el continente y sobre cuyo sojuzgamiento se constituyeron los actuales Estados nacionales.” Así mencionan que Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela reconocen en sus Constituciones su carácter pluri o multicultural, Ecuador deja traslucir su ca-

rácter 'multinacional', mientras que Chile, El Salvador, Honduras y Panamá, con disposiciones de menor rango, reconocen tales derechos y, entre ellos, el relativo a una educación diferenciada. En este escenario, las EBI se convierten “en alternativa educativa destinada a dotar de mayor calidad a los sistemas educativos oficiales.”

No obstante ambos autores mencionan que desde 1973 en México se creó la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), formando parte de la Secretaría de Educación Pública. Del sistema educativo nacional, Schmelkes (2013) entiende que aún hace falta alcanzar “una educación que, frente a toda la población, trabaje el conocimiento, la valoración y el aprecio de la diversidad cultural; que combata el racismo que está en la base de las enormes injusticias (...) y que vaya permitiendo construir una sociedad en la que las asimetrías sociales y económicas entre población indígena y no indígena se vayan desarmando y las relaciones entre los miembros de las diferentes culturas se puedan ir dando desde posiciones de igualdad, se fundamenten en el respeto y resulten mutuamente enriquecedoras.” La autora es crítica del concepto de multiculturalidad, ya que puede permitir el racismo, por lo que aboga por la transformación al concepto de interculturalidad.

Schmelkes (2013) menciona que México es el país con mayor población indígena de América Latina (6.9 millones de personas). Otro caso a ser mencionado es el de Bolivia, que tiene uno de los mayores índices de población indígena (más de 60 por ciento). Por el contrario, Zavala (2007, pp. 37-38) al introducir la EBI de Bolivia menciona que antes de 1980, “el sistema educativo boliviano ignoraba la diversidad lingüística y cultural de la población, lo cual había traído como consecuencia un 70 por ciento de deserción durante el primer año y deficientes resultados de aprendizaje en el aula, (...)”, pero a finales de la década de 1980 las organizaciones indígenas “demandaron que la enseñanza en las escuelas indígenas asumiera las particularidades de cada cultura” y desde 1994, la reforma educativa institucionalizó la implementación de programas dirigidos a pueblos indígenas, a tal punto que “Bolivia se encuentra en un momento propicio para definir marcos normativos que permitan la formulación de políticas y la ins-

titucionalización de proyectos y estrategias que logren un impacto a favor del fortalecimiento cultural y lingüístico de los pueblos.”

En el artículo 7 de la Ley 88 del 22 de noviembre del 2010, el Estado panameño declara que ofrecerá la EBI a la “la población de las comarcas indígenas, áreas anexas, tierras colectivas y otras comunidades mayoritariamente indígenas que se encuentren fuera de los territorios mencionados.”, explicando que la misma, se refería a las relaciones establecidas entre las distintas culturas en el mundo y la dinámica y lógica que adquieren en el contacto entre los pueblos.

Más reciente, el Ministerio de Educación, a través de su Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2013) ha señalado que entiende por Educación Bilingüe Intercultural,

(...) un proceso educativo sistemático y científico, orientado a la formación integral del individuo; parte del conocimiento y estudio de culturas y lenguas maternas y con estos soportes se abre al conocimiento de otras lenguas y culturas; persigue el fortalecimiento y la consolidación de la identidad cultural de los pueblos indígenas del país, con base en un currículo pertinente que propicia una participación creativa, reflexiva y dinámica de los mismos sujetos; y se dirige hacia la construcción de una sociedad plurilingüe y pluricultural, el reconocimiento mutuo, y respeto de la diversidad cultural, étnica y lingüística del país.”

Mediante la Educación Bilingüe Intercultural se propone buscar la equidad e impulsar nuevas relaciones entre los componentes de la sociedad. Refleja el criterio maduro de un país en el tratamiento de los pueblos miembros, donde cada grupo humano, cada pueblo debe ofertar desde su diversidad, soluciones a los grandes problemas del país en armónica y productiva convivencia. Consideramos que el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional, basada en el respeto y en el ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los pueblos”.<sup>4</sup>

La lingüista Ana Montalbán, que trabajó desde la década de 1970 en los procesos de la implementación de la educación bilingüe en Panamá, explica que,

La educación intercultural bilingüe establece una relación de dos vías, no solamente de los grupos indígenas hacia la cultura mayoritaria, sino también de la cultura mayoritaria hacia las poblaciones indígenas. Además de esto también deberán revisarse todos los materiales elaborados, elaborarse nuevos materiales, deberá asimismo implementarse una forma de obtener financiamiento porque este es un programa sumamente costoso y el Estado, el Ministerio de Educación no cuenta con un presupuesto adecuado para atender estas necesidades.<sup>5</sup>

La Unesco (1989, pp. 11-12), uno de los organismos internacionales que orientan a los gobiernos nacionales en la implementación de sus programas bilingües, conceptualiza la EBI más allá de la enseñanza escolar en dos lenguas, siendo la lengua materna de los estudiantes diferente al idioma oficial del país y se refiere a la planificación de todo el proceso educativo utilizando como “instrumentos de educación la *lengua materna* de los educandos y una *segunda lengua*, con el fin de que estos se beneficien con el aprendizaje de esa segunda lengua, a la vez que *mantienen y desarrollan* su lengua materna” y otras manifestaciones de la cultura de los educandos.

La educación bilingüe también existe a nivel mundial, pero dependiendo de la posición social en que se encuentren los hablantes, el contexto varía. Un factor que dificulta la educación bilingüe es cuando uno de los idiomas es ágrafo, es decir, sin suficiente tradición escrita, como las lenguas de los pueblos originarios de América. Usar estas lenguas (ágrafas) como instrumentos de enseñanza marca una diferencia importante al momento de implementar un programa educativo si no se ha estudiado y oficializado la sintaxis de la lengua previamente. Además, incide en el grado de acogida por parte de la población que no la hable como lengua materna, porque sientan que la aprenden quienes están por debajo en la escala sociocultural. Otro factor que puede cambiar el contexto ocurre cuando la lengua tiene una tradición y prestigio internacional, por lo que, aunque la mayoría de la población hable como lengua materna la oficial del país, en la escuela se enseña en una segunda lengua. En América Latina, este sería el caso de las escuelas que siguen currículos foráneos – como de

Estados Unidos, Francia, Alemania o Italia – y en que los estudiantes, aunque en su mayoría, hablan español, estudian y aprenden la lengua y valores de otro país.

La Unesco (1989, pp. 16-17) explica que los dos modelos clásicos de educación bilingüe que existen de acuerdo a la orientación y la meta que persiguen son el modelo de transición y el modelo de mantenimiento. En el primero, “la educación es bilingüe en la etapa inicial de la escolaridad, para luego continuar empleando solo una de las lenguas en la instrucción. (...)”. Así en toda o parte de la escuela primaria, se capacita al estudiante en el dominio de la segunda lengua, con lo que la educación se transforma en monolingüe utilizándose solo la segunda lengua durante la escuela secundaria. Este tipo de bilingüismo propone a largo plazo ser *susstractivo*, “cuya meta no es agregar una lengua, sino restar, sustraer la L1 de las habilidades lingüísticas de un hablante (...)”<sup>6</sup>, a favor de la segunda lengua. En el modelo de mantenimiento “la primera y la segunda lengua son utilizadas como instrumentos de educación a lo largo de toda la escolaridad del niño. Esto implica educar en dos lenguas y en dos culturas a nivel de escuelas primarias y secundarias”. Este tipo de bilingüismo tiene como meta, a largo plazo, ser *aditivo*, “en cuanto busca que los educandos añadan la L2 a su uso de L1. De esta manera se contribuye a un mayor bilingüismo a nivel social, lo cual beneficia un mejor entendimiento entre los grupos monolingües que hablan la L1 o la L2.”

### **Reflejo de la teoría del sistema-mundo en la sociedad panameña**

El inicio del período de estudio coincide, a un nivel local, con la aprobación de una nueva Constitución en 1946 en la que se busca incluir a todos los grupos humanos que conviven en el suelo panameño, y los indígenas por primera vez son considerados como ciudadanos formales de la nación panameña, a la vez que se elimina la exclusión que la Constitución de 1941 marcaba a los grupos asiáticos y afrodescendientes. La idea de que para formar parte de la nación panameña había que compartir la herencia hispánica tradicional se va disolviendo en la visión de nación, y una nueva, más incluyente, impregnará el pensamiento de los formadores de la patria.

Esto ocurría en un marco político de descomposición partidaria y crecimiento de la Policía Nacional, comandada por José Remón Cantera, quien pertenecía al grupo dominante derechista, que se impone a los principales partidos del momento, liberales y panameñistas, y logra militarizar el cuerpo policial transformándolo en la Guardia Nacional. Como nuevo elemento en la política nacional, también el Frente Patriótico de la Juventud, formado como una organización estudiantil, cobra mayor beligerancia logrando que en 1947 se rechazara el Tratado Filos-Hines, que imponía la instalación de bases militares de EEUU fuera del territorio de la Zona del Canal después de terminada la II guerra mundial.<sup>7</sup>

En el plano económico, en 1955 Panamá consigue la firma del tratado Remón-Eisenhower que beneficia a los grupos mercantiles – centrales - de la zona de tránsito del país al obligar al grupo no estadounidense que trabajaba en la Compañía del Canal a comprar en los mercados panameños.

No obstante, esto no significó una mejoría para los grupos periféricos de nuestra nación, ya que las luchas aún impulsada por el grupo estudiantil por una mayor soberanía en la zona de tránsito ocupada por el país central de EEUU, continuaron hasta que el 9 de enero de 1964 explotaron en una confrontación directa del Ejército estadounidense y la población civil de la ciudad de Panamá, y el rompimiento de relaciones diplomáticas de nuestra nación con el país ocupador.

En la zona agroindustrial al occidente del país, otro sitio de enclave estadounidense en Panamá, ocurren desde 1950 varios movimientos huelguistas por mejoras laborales en la compañía bananera. Ante la huelga exitosa para los trabajadores de 1960, se opta por la mecanización de las labores desempeñadas por los ngâbes para abaratar la producción, dejando a un lado su contratación como jornaleros temporales.<sup>8</sup>

Siguiendo lo establecido por la nueva Constitución de 1946, se promulga meses después la Ley Orgánica de Educación, o Ley 47 del 24 de septiembre de 1946, que reconoce que todos los “niños y jóvenes” – no menciona adultos – tienen el derecho a recibir por parte del Estado una educación integral, sin discriminación de raza, sexo, fortuna o posición social. En esta ley se establecen las estructuras necesarias para que el Estado cumpliera con este derecho.

El proceso de mejora educativa continuaría durante las siguientes dos décadas en búsqueda de su modernización. En 1947, un año después de promulgada la Ley Orgánica se nombró una comisión integrada por profesores panameños para evaluar el estado de la educación en Panamá. Jean N. de Sánchez, D. (1973) explica cómo basándose en las recomendaciones del informe presentado en 1950, se buscó resolver los problemas al implementar nuevos programas en 1953, que fueron nuevamente revisados en 1957. En ese año también se realizó un nuevo Estudio del Sistema Educativo de la República, a solicitud del Banco Mundial y el gobierno nacional, pero el informe no fue incluido en ningún programa de desarrollo, aunque sirvió para destacar aspectos negativos dentro del sistema.<sup>9</sup>

A finales de la década de 1960, a solicitud del gobierno de Panamá, se firmó un contrato con la Universidad Estatal de Pennsylvania para que enviase a Panamá un equipo de especialistas durante 18 meses y cooperar con técnicos panameños en la preparación de un Plan Nacional de Educación. Esta “comisión inició labores en 1967 y entregó el proyecto en 1969. El plan propuesto abarcaba el lapso comprendido entre 1969 y 1983, planteaba un total de 15 recomendaciones básicas cuyo costo de realización se estimó en cincuenta y ocho millones de balboas”.<sup>10</sup>

Evans (2015) explica que con el régimen militar iniciado en 1968, la propuesta del Plan Nacional de Educación sería un proyecto importante del Ministerio de Educación, pero bajo un concepto general de Reforma Educativa que se basaba en una integración del sector educativo en la política de desarrollo nacional sugerida por la Planificación General del Estado. Se designó una Comisión Nacional de Reforma Educativa en septiembre de 1970, y su informe sería la base para la Reforma Educativa, rechazada por parte de la Iglesia Católica, la dirigencia docente y los grupos políticos opositores, quienes encontraron una excusa para oponerse al régimen militar al acusarlo de comunista. Al derogarse en 1979, los esfuerzos de más de dos décadas para mejorar la educación panameña fueron postergados a una futura revisión.<sup>11</sup>

Con la nueva orientación mundial hacia el modelo neoliberal, en la década de 1980 esta revisión no sucedió por varias

posibles razones, quizás la desidia del gobierno pro-militar de enfrentar a los grupos económicos por cambiar el sistema de producción, sobre todo después de la pérdida del gobernante que la impulsó en la década de 1970, el desconocimiento por la población de lo que representaba la reforma y el nuevo enfrentamiento de Panamá con EEUU en la segunda mitad de la década de 1980.

Con respecto al desconocimiento por la población acerca de los conceptos que implicaba la reforma, sobresale una opinión posterior de quien fue Ministro de Educación al promulgarse y Presidente de la República al derogarse, en espera de una nueva revisión.

Si los principios en que se basaba la reforma educativa hubiesen sido los del comunismo o en apoyo a sistemas no democráticos, cabe preguntarse ¿Por qué entidades tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la UNESCO, que incluso destacó representantes permanentes en Panamá para colaborar con los planes de reforma y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, o AID, hubiesen colaborado como lo hicieron tal como consta en varios libros y documentos y en los archivos del ministerio? (Royo, A.(s.f.), p. 25)

Viviéndose en el período de la guerra fría que enfrentaba el capitalismo y el comunismo, la acusación que realizó la oposición al gobierno de turno de vincular a la reforma con la implantación de un régimen comunista en Panamá sirvió como llamada de alerta en la población para oponerse tajantemente a esta, sin estudiar que la misma era el resultado de estudios que se remontaban a dos décadas y media.

Como culminación del conflicto con EEUU iniciado en la segunda mitad de la década de 1980, su Ejército invadió Panamá el 20 de diciembre de 1989, desestabilizando el vector de sistema interestatal, al violarse la soberanía de un Estado. Sin embargo, en la primera mitad de la década de 1990 el sector conservador estadounidense no fue reelegido y organizaciones internacionales llamaron la atención sobre el vector del bienestar humano, arguyendo que para mantener la estabilidad del sistema productivo imperante, perdida tras la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, se

debía mostrar un nivel de cumplimiento de los beneficios sociales elementales para la población.

Después de la crisis económica, la política de enfrentamiento y la invasión estadounidense, en Panamá este vector se entendió, sobre todo, en su aspecto de estabilidad política y eficiencia económica y no en su aspecto de igualdad social. En este marco internacional y nacional, se verá adelante que a mediados de la década de 1990 el Estado plantea una nueva reforma a la Ley Orgánica de Educación de 1946, estableciéndose que la educación no solo es un derecho sino un deber de toda persona humana, sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideas políticas.

Como país signatario de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Panamá se comprometió a cumplir con las ocho metas específicas para la eliminación de la pobreza extrema, como la salud, la educación y la preservación del medioambiente. En el área educativa, una de las razones que se reportan para explicar la deserción escolar es que en “las comunidades indígenas las clases siempre se ofrecen en español y solo la mitad de los niños indígenas habla este idioma” (Unicef, 2010, p. 22). La implementación de los programas interculturales bilingües es importante para lograr los ODM.

En la segunda mitad de la década del 2000, Panamá ejecutará su iniciativa propia con el proyecto “Red de Oportunidades”, que busca ofrecer un subsidio económico a la población que vive en los límites de la pobreza extrema, a cambio de su asistencia a la escuela y centros de salud. La población indígena fue uno de los primeros grupos en ser beneficiados con el nuevo programa.

Sin embargo, queda la interrogante si estas medidas tomadas a nivel mundial y nacional buscan como primer propósito evitar que el sistema de producción vuelva a estar en peligro, tal como sucedió en la década de 1930, cuando una población viviendo mayoritariamente en niveles de pobreza apoyó regímenes autoritarios, o si se busca brindar mejores niveles en el vector del bienestar humano, entendido también como la igualdad social que el Estado debe garantizar a todos sus ciudadanos.

## **La EBI como un derecho de los pueblos originarios de Panamá**

La EBI es un proyecto en desarrollo, el establecimiento de las estructuras que lo fundamentan comenzó, pero sus resultados en la sociedad todavía deberán ser medidos con el paso de las nuevas generaciones por él. No obstante, sus antecedentes entendiéndose como un derecho de los pueblos originarios se puede encontrar en la Constitución de 1946 cuando el Estado panameño, influido por un ambiente de inclusión debido a las discusiones internacionales de los derechos internacionales a final de la guerra mundial, se compromete con las colectividades campesinas e indígenas, a darles protección especial con el fin de integrarlas de manera efectiva en la comunidad nacional, y detalla que la acción relativa a los indígenas se efectuaría conservando y desarrollando al mismo tiempo los valores de la cultura autóctona (artículo 94). Además de los fines generales de la cultura nacional, las escuelas deberían llevar a los hogares campesinos e indígenas la acción de los organismos de educación y asistencia que tiendan a elevar su nivel moral, cultural y social (artículo 96, punto c).

Si en 1946, se promulgó la Ley Orgánica de Educación, que se enfocaba al plano nacional general<sup>12</sup> en la década de 1950 el Estado panameño promulga dos leyes similares que buscan desarrollar su compromiso con las comunidades campesinas e indígenas, establecido en la Constitución de 1946. La Ley 18 del 14 de febrero de 1952, Por la cual se desarrolla el artículo 94 de la Constitución nacional y se dictan otras medidas (reservas indígenas), establece la creación del Departamento de Asuntos Indígenas de la República bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia (artículo 1), y del Instituto Nacional Indigenista y de Antropología Social bajo la dependencia del Ministerio de Educación (artículo 11).

Esta ley revela la obstinación por que los valores tradicionales y conservadores de la sociedad permanecieran, al señalar en el artículo 5 (punto e) que uno de los objetivos del Departamento de Asunto Indígenas, sería el “Organizar misiones católicas a fin de coadyuvar a la incorporación de las tribus indígenas a la civilización.” Es decir, al desarrollar en la ley el artículo de la Constitución que les garantizaba a los indígenas

el desarrollo y conservación de sus culturas, el Estado promovía su asimilación.<sup>13</sup>

Además el artículo 6 (punto e) establece que dentro de las funciones del Departamento estarían el “Estudiar la mejor forma de propender a la radicación o agrupamiento de la población en comunidades para que puedan extenderse a ellas en forma más eficiente los beneficios de la educación y previsión social”. Hay que anotar que este punto tiene una semejanza en el siglo XX a la forma como la Corona española, junto a la Iglesia católica, unía sus esfuerzos durante la Colonia para avasallar a los indígenas.<sup>14</sup>

El artículo 8 también establecía que el Ministerio de Educación elaboraría programas especiales para las escuelas existentes en el momento o en el futuro en las regiones indígenas y que “En estos programas se incluirán únicamente aquellas materias que la práctica escolar señala como indispensable para un cambio armónico cultural en estos grupos.”

Dentro de las actividades del Instituto Nacional Indigenista y de Antropología Social, establecidas en el artículo 12, estarían el “Ejecutar trabajos de investigación en los campos indigenistas y antropológicos, con énfasis principal en los problemas prácticos de elevar el nivel de vida de grupos étnicos de cultura material atrasada y en integrarlos a la vida racional.” (Punto c) y el de “Combatir la discriminación racial.” (Punto d).

La Ley 27 de 30 de enero de 1958 creó el Instituto Nacional Indigenista y de Antropología Social, como dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia – ya no bajo el Ministerio de Educación- y varios de sus objetivos permanecieron. Sin embargo, el Artículo 7 cambió el propósito del Ministerio de Educación de elaborar programas especiales para las escuelas en las regiones indígenas para el logro de un cambio armónico cultural de estos pueblos a un “cambio económico cultural y elevación de nivel de vida en estos grupos”. Se evidencia el móvil económico que movía a la clase gobernante a insertar a los grupos indígenas a la sociedad panameña, siendo un momento en que la zona de tránsito no era usufructuada plenamente por Panamá y la opción restante era el desarrollo de la zona agropecuaria en donde estaban establecidos terratenientes nacionales y extranjeros.

(La segunda parte se publicará en la próxima entrega de *Tareas*)

## Notas

1. En el desarrollo de la explicación de las estructuras estatales sobresale el debate que de cómo el nacionalismo conlleva al racismo, ya que los gobiernos o los patriotas (entendiéndose como tal a los “formadores del Estado”) para conseguir la estabilidad a largo plazo en el sistema-mundo y la acumulación de capital infinito utilizan una consanguinidad común (hasta mítica) para afirmar la legitimidad del Estado, decidiendo quienes forman parte de la entidad afectiva del grupo. Por otro lado, también se menciona que la ideología del nacionalismo ha sido apropiada a lo largo de la historia por los movimientos antisistémicos en su lucha contra el racismo, identificándose con los “movimientos de liberación nacional”
2. Este vector es medido a través del nivel de salud, educación y nutrición en una población.
3. Pelizzon y Casparis (1998), p. 134
4. Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2013, pp. 9-10). Hay que señalar que existió un convenio Unicef-Meduca para la realización de los programas.
5. Montalbán, A. (1996). Entrevista a la lingüista Ana Montalbán/Entrevistador: Meléndez, Denis. Dos idiomas, un pueblo (videgrabación). Panamá
6. L1, primera lengua. L2, segunda lengua.
7. Beluche, Olmedo (2015). No hay dudas de que el movimiento estudiantil fue importante en la lucha histórica de desenvolvimiento como nación, sobre todo por la lucha contra la zona de tránsito ocupada y el nuevo pensamiento incluyente de todos los grupos humanos. Sin embargo, “A partir de las Jornadas del 47, el Frente Patriótico se va adentrando cada vez más en la política nacional y sus dirigentes van ocupando posiciones públicas. Pero al carecer de un programa de gobierno claro y de cohesión ideológica, a medida que avanzaban alcanzaron su cenit y su declive, siendo absorbidos poco a poco por los partidos tradicionales a los que originalmente combatían. (...)”
8. Sinclair (1987) señala este hecho económico como una de las causas que inició el movimiento cultural Mama-chi entre los ngâbes en la primera mitad de la década de 1960, que proponía la renovación del grupo teniendo como uno de sus objetivos el respeto a su cultura, manifestándose de inmediato en la superación de la práctica de entregar sus hijos a familias latinas o enviarlos a escuelas occidentales para ser culturizados.
9. Jean N. de Sánchez, Daisy (1973, pp. 45-48) señala que entre las fallas estaban la “inadecuación de las técnicas y las actividades desarrolladas en la escuela a la filosofía y metas del sistema educativo; desorganización administración; injerencia de la política de partidos en la organización educativa; improvisación y prevalencia de criterios personales en la marcha de la administración; escasez de escuelas en determinadas áreas y concentración de centros docentes en otras; insuficiencia de libros de texto y materiales de enseñanza; alto índice de fracasos y deserciones escolares; exceso de días feriados; falta de bibliotecas escolares; deficiente articulación entre los diversos niveles educativos; excesiva delegación de responsabilidades por parte del Estado en el sector de la educación particular; falta de planificación integral, insuficiente relación entre la escuela y la comunidad.

10. Idem, págs. 52-54
11. Evans, M. (16 de abril de 2015). Entrevista con la Profesora de Educación Marta Evans/Entrevistador Jorge Roquebert. Universidad de Panamá. Panamá. Uno de los cuestionamientos que llevó a la revisión del Plan Nacional por la Comisión en 1970 es que este fue visto como pro-imperialista al haber sido propuesto por una universidad estadounidense, en momentos que políticamente el nuevo gobierno comenzaba la lucha por la soberanía en la Zona del Canal. Sin embargo es importante tener presente que sus aportes no fueron descartados sino vistos desde una nueva perspectiva. También, al ocurrir un movimiento de educación masiva en Sudamérica, el gobierno panameño encontró en la reforma educativa comenzada en el Perú por otro gobierno de rasgos autoritarios un modelo a seguir. Sin embargo, esto ayudó a los opositores de la Reforma a acusarla que no respondía a la formación tradicional panameña dentro de los valores católicos, acusándola además de comunista.
12. Aunque debe mencionarse que la ley reconocía en su Artículo 1 el derecho y deber a todos los niños y jóvenes del país a recibir del Estado “una educación integral, sin discriminación de raza, sexo, fortuna o posición social.”, mientras que el Artículo 4 establece que la educación deberá satisfacer las necesidades de la sociedad (“económicas, higiénicas, cívicas, culturales y morales”), además de tener presente el medio físico y social de los estudiantes.
13. Efectivamente este punto no será mencionado en la ley aprobada en 1958 que derogó la Ley 18 de 1952.
14. Castillero Calvo, Alfredo (1995), *Evangelización, conquista y resistencia*, INAC. Castillero Calvo explica cómo la colonización en Panamá implicó no solo la conquista por medio de las armas, sino que llevaba implícito la conversión a la religión cristiana. Si bien existieron indígenas que fueron occidentalizados, y por tanto cristianizados, también explora ejemplos de misiones durante el periodo colonial en donde el rechazo y resistencia al tutelaje español significó preservar su modo de vida y libertad.