



Tareas

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. 158, 2018, Enero-Abril, pp. 63-81
Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"
Panamá

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535055132009>

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

LOREM redalyc.org

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

EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE INDÍGENA EN PANAMÁ*

(Segunda parte)

Jorge Luis Roquebert León**

*La primera parte de este artículo fue publicada en Tareas N°155.

**Profesor de Historia en el Centro Regional Universitario de San Miguelito (CRUSAN), Universidad de Panamá.

Resumen: Se estudia el compromiso del Estado hacia los grupos 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 que la teoría de puede ser aplicada a un nivel nacional para cambiar las estructuras sociales vigentes en el país. Se explica cómo el desconocimiento del idioma español no es la principal razón de inasistencia escolar de los niños.

Palabras clave: Educación, reforma educativa, educación bilingüe interculturalidad, pueblos indígenas.

La Educación Bilingüe Intercultural (EBI) como un derecho de los pueblos originarios de Panamá

La Constitución de 1972 oficializó el cambio en el ciclo político del país, pero en el tema de la educación el ciclo iniciado después de la guerra mundial continúa hasta la aprobación de la Reforma Educativa. Aunque tuviese la visión del nuevo grupo gobernante, es la culminación del período que buscó el mejoramiento de la Ley Orgánica de 1946 a través de sus reformas en las décadas de 1950 y 1960.

En el capítulo 4º de la Constitución de 1972, Cultura Nacional, se establece en el artículo 80 que el Estado panameño se compromete a que todos los seres humanos participen de la cultura y a fomentar la participación de todos los habitantes de la República en la cultura nacional. El problema sigue siendo qué cultura se definiría como “panameña”. A inicios de la década de 1970, la tradición occidental hispana es la más influyente y, a diferencia de la Constitución de 1946, la nueva no hace distinción - en capítulo separado - de los grupos campesinos e indígenas. Se puede seguir encontrando en sus artículos una alusión directa a la educación bilingüe que deben recibir los grupos indígenas en el país.

Quizás la situación de una cultura nacional más influyente en el país se resuelve cuando el Estado reconoce y respeta las culturas de los grupos originarios del país, realizando programas que desarrollen sus valores materiales, sociales y espirituales (artículo 90). La alusión expresada hacia el idioma español (artículo 82) puede también comprenderse como una situación del momento, en que se buscaba valorar el idioma de los panameños frente al idioma neocolonial en la Zona de Canal que se reclamaba debía retornar a nuestra jurisdicción.

Además, el capítulo 5, Educación, establece el derecho de todos a la educación y la responsabilidad de educarse (artículo 91) y el compromiso del Estado a desarrollar programas de educación y promoción para los grupos indígenas, al poseer patrones culturales propios (artículo 108). Con ello se aspiraba lograr su participación activa en la función ciudadana.

Este compromiso del Estado panameño para con el pueblo ngäbe fue reafirmado al aprobar la Ley 10 de 7 de marzo de 1997, por la cual se crea la comarca Ngäbe-Buglé y se toman otras medidas. Se establece en el capítulo VIII: Cultura, Educación y Salud,¹⁴ el reconocimiento de “las lenguas, culturas, tradiciones y costumbres del pueblo ngäbe-buglé” (artículo 53) y el desarrollo de la EBI en la comarca, encargando al Ministerio de Educación su planificación, organización y ejecución, en coordinación con los organismos competentes, las entidades educativas especializadas y las autoridades comarcales (artículo 54).

La Dirección Nacional de Planeamiento y Reforma Educativa (1975) del Ministerio de Educación publicó un informe, en que tomando los datos del censo de 1970, señaló que “el porcentaje de analfabetismo entre la población indígena alcanzó el 78.5 por ciento, mientras que entre la población no indígena es de 17.8 por ciento”. Dejando lugar a que el analfabetismo entre el primer grupo pudiese ser mayor, planteaba que esa situación “no mejorará

sustancialmente en tanto no se modifique el sistema educativo para las zonas indígenas y mientras no se emplee la metodología adecuada para [que] el indígena alcance el dominio efectivo de la lengua oficial”.

Este informe planteaba que la Reforma Educativa ejecutaría los currículos de estudios buscándose la equiparación en los planes de las zonas indígenas en cuanto a contenido y forma a los nacionales. Presentó un cronograma para la educación bilingüe de todos los grupos indígenas, comenzando con aquellos en los cuales la investigación lingüística de su idioma estuviera más avanzada, como sucedía con la de los grupos kuna y ngobere y murire.¹⁵ La lingüista Ana Montalbán (1996), antes citada, señaló que:

La educación bilingüe intercultural se inició en Panamá en el año de 1975 con una acción de la Reforma Educativa. Después de la derogación de la Reforma Educativa se continuó con la educación bilingüe ya que la presión de los grupos indígenas no permitió que este programa decayera como los otros programas de esta época.

Durante aquel tiempo se crearon los alfabetos para las seis lenguas indígenas del país, y se hizo una investigación lingüística como base científica para el diseño del currículo. A partir de 1981 en que concluyeron las acciones principales, que eran la elaboración de 32 textos y materiales de apoyo para la educación bilingüe y la capacitación de docentes, se capacitaron una gran cantidad de docentes en servicio y así mismo se formaron docentes indígenas en un programa de educación a distancia y luego de estas etapas los programas se desarrollaron de manera muy esporádica, siempre dependiendo de apoyo económico internacional.

Aunque la Reforma Educativa hubiese sido derogada, por medio de la Ley 46 de 20 de noviembre de 1979, no significó el final de la educación bilingüe. Con respecto a la Reforma, cabe anotar que quienes se opusieron a finales de la década de 1970 fueron miembros unidos de los grupos conservadores, como la Iglesia católica y el grupo político tradicional en el poder anterior a 1968. Aprovecharon el descontento del gremio de educadores, que aspiraban a mejoras salariales, siendo utilizados como una herramienta de los dos primeros grupos en su oposición a la transformación social por medios de la educación.

El informe presentado por la Dirección Nacional de Planeamiento y Reforma Educativa (1975) reconocía la labor de las misiones religiosas radicadas en las zonas indígenas del país, pero estimaba que

(...) Todo ello se realiza en forma independiente por cada grupo de misioneros y respondiendo a concepciones particulares, muchas veces hasta contradictorias, en lo que a interpretación lingüística y a principios y metodología de la enseñanza se refiere.

Más importante aún, es el hecho de que estos programas funcionen totalmente divorciados y a veces en abierta contradicción de la política general de desarrollo del país y, particularmente, de los objetivos de la educación nacional. De esta manera, los estudios lingüísticos realizados, no son aprovechados convenientemente, en beneficio de la empresa educativa nacional. Por todas estas razones, se hace necesario, regular la enseñanza para la población indígena, canalizándola a través del Ministerio de Educación, (...)

Dentro de los supuestos aliados que el Estado panameño encontró para la educación de las regiones indígenas en la década de 1970, se debe mencionar las actividades del Instituto Lingüístico de Verano (ILV). Aunque inició sus actividades en la región latinoamericana en México y Perú en 1935 y 1946, respectivamente, las amplió a 24 países de América, Asia y África 40 años después. Se mostraba como una iniciativa de las iglesias pro-testantes de EEUU, de quienes recibían apoyo económico, pero al expandir sus misiones a nivel mundial consiguió suscribir acuerdos con la Agencia Internacional de Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés) del Departamento de Estado de EEUU, y de los Departamentos de Salud, Educación y Asistencia Pública, así como de empresas petroleras como la Shell (Colegio de Antropólogos y Etnólogos Sociales A.C., 1979).

El ILV tuvo la peculiaridad en los países de la región de mostrarse con la fachada de estudiar las lenguas indígenas para traducir la Biblia y diseminar el cristianismo. Fue acusado a finales de la década de 1970 y principios de 1980 de servir como instrumento de espionaje y desestabilización, a favor de EEUU y de las grandes empresas multinacionales.¹⁶

Desde el momento de su establecimiento en Panamá en 1970 hasta su expulsión del país,¹⁷ el ILV colaboró con el Instituto Nacional de Cultura publicando ambos en 1974 el libro *Lenguas de Panamá*, sistemas fonológicos, y en 1975 el libro *Lenguas de Panamá*, Observaciones preliminares sobre los sistemas gramaticales de las lenguas chibchas. Mientras el primero hacía referencia a las lenguas bayano, kuna, guaymí, bocota, teribe y waunana, el segundo se refería al bokota, el guaymí y el teribe respecto al protochibcha.

La relación que el Estado mantenía con iglesias protestantes, unido a la autonomía propuesta por la Reforma Educativa frente a las labores misioneras, quizás promovió la desconfianza de la Iglesia católica, optando por una posición contraria a esta propuesta educativa del gobierno de entonces. La Iglesia católica pretendía continuar siendo la primera opción religiosa en la población panameña sin distinción de grupos étnicos.

A esta disconformidad religiosa, se unía la procedente del grupo político tradicional, excluido por el grupo militar con el golpe de Estado de 1968, pero que mantuvo un poder económico influyente en las decisiones nacionales. Después de la firma de los tratados Torrijos-Carter en 1977, al permitirse una apertura dirigida a un retorno a la democracia partidista, ambos grupos unidos vieron en la Reforma un medio de hacer oposición al grupo militar y demostrar su debilitamiento ante la sociedad civil al lograr su derogación.

Sin embargo, la lingüista Montalban establece que el esfuerzo no se dejó a un lado a pesar de la derogación de la Reforma. La profesora Evans menciona la existencia de un proyecto en la segunda mitad de la década de 1980 que recibió el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). No obstante, después de la invasión de EEUU en 1989, el nuevo gobierno decidió descartar el programa, al igual que otros, y no darle continuidad al proyecto de educación bilingüe a la población indígena,¹⁸

A mediados de la década de 1990, junto a la concienciación del olvido del sistema educativo panameño y las consecuencias – políticas, sociales y económicas – que podía generar, se formalizó una educación más equitativa hacia los grupos indígenas y sus intereses frente al resto de sus conciudadanos. La Ley 34 de 6 de julio de 1995, por la cual se derogan, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, establece que la educación es un derecho y un deber de todas las personas humanas, “sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideas políticas” (artículo 1). Siendo el ser humano sujeto y objeto de la educación, se “debe considerar los factores biopsicosociales de su formación y sus características dentro de su contexto cultural” (artículo 2).

Además, se fundamenta la educación para las comunidades indígenas en su derecho de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural (artículo 10). Habiéndose especificado en el primer artículo que el Estado debe “organizar y dirigir el servicio público de la educación”, se formaliza la creación de una unidad de coordinación técnica para “la ejecución de los programas especiales en las áreas indígenas” en el Ministerio de Educación (artículo 24).

Para hacer valer el derecho a una EBI para la población originaria del país, el Estado mediante el Decreto Ejecutivo 94 de 25 de mayo de 1998 creó la Unidad de Coordinación Técnica para la ejecución de los programas especiales en las áreas indígenas, tal como lo estipulaba el artículo 24 de la ley 34 de 1995.

En la segunda mitad de 2005 se hace el lanzamiento oficial del Plan Nacional de EBI, como política de Estado. Para esto se oficializaba el alfabeto ngäbere (mas no se incluyó el buglé) y se proponía que la educación intercultural bilingüe abarcara desde la educación básica primaria hasta la adolescencia (EFE, 2005).¹⁹ Esto con miras a construir una sociedad plurilingüe y pluricultural, donde se respetase la pluralidad étnica.²⁰

El profesor Heladio Richards²¹ explica la experiencia en Kuna Yala. Con motivo del nuevo milenio y de los 97 años de Kuna Yala, los caciques deseaban realizar una evaluación de la situación del sistema educativo “occidental”, refiriéndose al panameño, en la vida kuna. Los resultados fueron calificados como negativos ya que se reconocía como positivo el aprendizaje en la lectura y escritura “occidental”, pero iba acompañada por un adoctrinamiento de valores. Se le solicitó al Estado la elaboración de un nuevo currículum para la cultura guna, distinto a aquel homogéneo al resto de la población nacional. Se consultó a diferentes miembros de la comunidad guna la forma como se realizaba en los países en que habían habitado y se solicitó la intervención del gobierno. El ministro Juan Bosco Bernal y el presidente Martín Torrijos aprobaron la iniciación en Kuna Yala de una educación bilingüe pero intercultural con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El trabajo fue de consenso al elaborarse textos para los niños de pre-básica, primer grado y la capacitación de maestros. Se enfrentó la oposición de estos últimos y de los padres de familia que consideraban un retroceso el no seguir el modelo occidental. “Se brindó capacitación a los viejos en los congresos, a las mujeres, a los jubilados, a los niños, estudiantes de todos los niveles, y se gastó mucha plata.” Mediante el Decreto Ejecutivo 274 del 31 de agosto de 2007 se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe,

cuyo principal objetivo sería garantizar la EBI en todos los niveles y modalidades del sistema educativo, para eliminar la exclusión y marginalidad de los pueblos culturalmente diferenciados, a través de un proceso de educación intercultural (artículo 2, punto a).

Además de derogar el Decreto Ejecutivo 94 de 1998 y la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las Áreas Indígenas, arriba mencionado, el artículo 4 establecía que el personal administrativo adscrito a esta formaría parte de la recién creada dirección.

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo 687 del 23 de diciembre del 2008 buscó implementar y desarrollar la EBI en los pueblos y comunidades indígenas de Panamá con especial énfasis en la enseñanza de lectoescritura de la lengua materna y espiritualidad de los pueblos indígenas de Panamá. Este decreto plantea la implementación de un proyecto de Educación Bilingüe Intercultural por los Congresos Generales de Kuna Yala, en coordinación con el Ministerio de Educación, desde el 2004 y la firma el 9 de agosto del 2006 de un Acuerdo de Gestión entre el Ministerio de Educación, los Congresos Kuna Yala y el Fondo Mixto Hispano Panameño de Cooperación para garantizar el cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Con estos antecedentes, el Decreto Ejecutivo establece que la experiencia de EBI en la comunidad kuna, desarrollada en coordinación con el Ministerio de Educación, sería tomada como base para desarrollar la nueva propuesta curricular en los diferentes pueblos indígenas del país (artículo 5).

Los esfuerzos del Estado hacia los grupos indígenas se formalizaron bajo la Ley 88 de 22 de noviembre del 2010, “que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la educación intercultural bilingüe”. En su artículo 1, el Estado panameño reconoce la diversidad cultural como un valor histórico y patrimonio de la humanidad, incluyendo las lenguas de los pueblos indígenas ngäbe, buglé, kuna, emberá, wounaan, naso tjerdi y bribri, a la vez que por el artículo 4 se establece que las lenguas indígenas serían impartidas “paralelamente con el idioma español en la enseñanza en todas las comarcas, áreas anexas y tierras colectivas”, y el Ministerio de Educación adoptará las medidas necesarias para su enseñanza en las comunidades fuera de estos territorios donde la población educativa sea mayoritariamente indígena.

Además de establecer la organización y administración del programa, los incentivos a los docentes por su participación, el artículo 21 del capítulo VI establece un Fondo Especial de Educación para los Pueblos Indígenas, con el propósito de mejorar el acceso a la educación de los pueblos indígenas, reglamentado por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas. El artículo 22 reglamenta que los recursos del Fondo se constituirían por los aportes del Estado, las donaciones nacionales o internacionales y los aportes de instituciones u organizaciones no gubernamentales.

Pedro Marmolejo, coordinador de la Comarca Emberá de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe, aclaró que, a diferencia de la Ley 37 de 1995, esta ley de 2010 no se difundió en las comunidades indígenas.²² El haber informado de sus derechos al grupo guna sirvió como catalizador para evaluar su propia educación bilingüe, tal como Richards explica que sucedió a finales del siglo XX.

Richards también menciona que otro de los puntos que han ayudado a la EBI indígena en Panamá ha sido la apertura de la Licenciatura con énfasis en Educación Bilingüe Intercultural por la Universidad de las Américas (UDELAS). Una vez realizado para el grupo guna, se pudo coordinar con los grupos ngäbes y emberá, y aplicarlos a su área, sobre todo porque las bases estaban dadas, habría que cambiar los valores y el lenguaje que ellos manejan. Al haber Ana Montalbán estudiado profundamente el alfabeto de los pueblos ngäbe y emberá-wounaan, se tenía que insertar la base, pues la justificación del porqué se necesitaba, ya estaba hecho. La licenciatura está abierta en Chichica, así como en las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas.

Artinelio Hernández, coordinador de Licenciatura en Educación con énfasis en Educación Intercultural Bilingüe (UDELAS), explica que han tenido tres promociones de docentes formados en la licenciatura en Educación Bilingüe Intercultural en el 2013, 2014 y 2015 especializados en la cultura guna, mientras que tuvieron la primera promoción en marzo del 2015 para la cultura ngäbe. La demanda por esta licenciatura es mayor para esta cultura al poseer una población más numerosa.²³ En este proyecto han trabajado pedagogos del Ministerio de Educación, de la UDELAS y de cada comarca para la creación de los respectivos currículos para la formación de los docentes encargados de sus escuelas primarias. Se espera que con “esta metodología de enseñanza baje el índice de fracasos y la deserción escolar,

causada en muchos casos por la frustración de los niños de no poder adaptarse a recibir las clases impartidas exclusivamente en el idioma español”.²⁴

No obstante, la aprobación de la Ley 88 de 2010, no significó que se hubiese conseguido el logro de la educación intercultural bilingüe para los pueblos indígenas. Marmolejo explica que luego de la aprobación del decreto que otorgaba una prelación para enseñar en las comarcas indígenas a aquellos maestros, indígenas o no-indígenas, que tuvieran dominio y competencia en su cultura y conocimiento, se inició un programa interactivo junto a la Escuela Normal de Santiago.²⁵ Lamentablemente, hubo una interrupción cuando la administración del MEDUCA en el 2013 casi le cerró las puertas de la Escuela Normal a la Dirección, al recibir mayores exigencias por parte de los indígenas debido al gran déficit educativo.

Otro tema conflictivo ha sido el financiamiento para el programa. A diferencia del programa guna que recibe apoyo de la AECID que le brinda mayor independencia, Marmolejo menciona que a los programas de las otras lenguas indígenas, en la administración pasada, se les presentó el problema de necesitar apoyo del Estado panameño, el cual no era transferido a la Dirección Nacional de Educación Bilingüe, sino permanecía asignado en la Dirección General de Educación.²⁶

El asunto puede tener una visión más crítica cuando se ve que a nivel internacional el atlas de la UNESCO cataloga al ngäbere y al buglere como lenguas en peligro. La primera en situación vulnerable y la segunda en riesgo de extinción.²⁷ Esto se explica porque los pueblos ngäbe y buglé comparten el mismo espacio territorial, pero hablan dos lenguas. Como se ha visto, se ha decidido elaborar los textos para la enseñanza bilingüe en ngäbere, a diferencia del período de la Reforma en que se buscaba preparar los currículos y la enseñanza en ambos idiomas.

A pesar del lanzamiento oficial del 2005, en el 2011 todavía se reportaba que el programa bilingüe debía comenzar.²⁸ En el 2012, Atencio explicó que por falta de presupuesto no se pudo implementar, aunque aclaró que se había capacitado a los maestros en la lengua ngäbere y redactado los libros en este idioma. Estos fueron los maestros llamados a dictar las clases a comienzos del año escolar 2012 en las 26 escuelas piloto dentro y fuera de la comarca, teniéndose la expectativa que estas aumentarían a 55 en el año escolar 2013. En ese momento también estaba en proceso de aprobación los currículos y las guías de los docentes para las materias de lengua ngäbere, matemáticas e identidad. El programa intercultural bilingüe, por el momento, solo se aplicaría en prebásica y en los tres primeros grados de la básica.²⁹

Marmolejo y la coordinadora del área ngäbe, explican que en 2015 ya el plan está siendo implementado hasta tercer grado en la comarca, pero aún falta su oficialización por la dirección correspondiente del Ministerio. Se trabaja en la estrategia, aunque no hay todavía un cronograma certero de finalización.

Dentro de los avances para la comarca Ngäbe-Buglé está la decisión de reestructurar su dirección comarcal y la creación de tres direcciones comarcales de educación intercultural bilingüe para un mejor manejo de la gran cantidad de escuelas bajo la actual dirección.

Sin embargo, existen nuevas esperanzas para que la EBI indígena sea finalmente una realidad. El 19 de marzo del 2015, la Ministra de Educación, en una visita a la escuela modelo emberá de Lajas Blancas, que no fue terminada por la administración anterior, anunció que para el presente quinquenio 2014-2019, la Dirección Nacional de Educación Bilingüe recibiría un fondo de 9 millones de balboas para su operación. Además, propuso la idea de crear una escuela normal indígena, en alguna de las escuelas modelos de las comarcas.³⁰

Esta propuesta tiene mayor repercusión en la EBI de los pueblos indígenas panameños dado que en el marco de la Cumbre de las Américas, en marzo del 2015, se conversó con tres rectores de universidades de Ecuador y Bolivia acerca de la posibilidad de la creación de una universidad intercultural para los pueblos originarios de Panamá y, dentro de este tema, se abordó la posibilidad de intercambio de experiencias para contar con una escuela normal intercultural.

Conclusiones

La calidad de la educación recibida define el nivel de bienestar social al que los grupos que forman las naciones pueden aspirar y, al formar parte del Estado, es uno de los medios ideológicos que los grupos gobernantes de un país utilizan para conservar o transformar el sistema de producción del país.

Si las fuerzas de trabajo a nivel nacional han aumentado paulatinamente su influencia en las decisiones del Estado en el período de estudio, las expectativas de transformación social existirán solo cuando este cumpla los compromisos adquiridos. No obstante, la existencia potencial de alianzas contrarias a cualquier transformación amenaza la conclusión exitosa de cualquier acuerdo.

El intercambio de la fuerza de trabajo y la aceptación de territorios comarcales por parte del Estado, son el principal activo de los indígenas en la negociación de la transformación de la estructura social que busca la conversión de una sociedad con una cultura hegemónica a una que respete la diversidad cultural.

Así como en el ciclo mundial existió entre 1946 y 1968/73 una preocupación estatal por construir un estado de bienestar, dentro del cual la educación es uno de sus principales elementos de medición. Entre 1946 y 1975 Panamá experimentó un esfuerzo continuo del Estado por mejorar la educación, reflejado en las investigaciones y transformaciones que llegaron a su culminación con la puesta en marcha de la Reforma Educativa. No fue el resultado del gobierno militar, sino la concreción de ideas planteadas, aunque no ejecutadas, en gobiernos anteriores.

No debe extrañar entonces que fueran la Iglesia católica y los grupos de poder económico, aliados históricamente en el país y en la región latinoamericana a raíz de la conquista española, los primeros en oponerse a una mejora de la educación para los grupos indígenas.

Un segundo ciclo a nivel mundial se inauguró entre los años 1968/73 y 1990, disminuyendo la inversión en el bienestar humano y, por tanto, los niveles de igualdad, en beneficio de las ganancias para los países centrales. En Panamá la derogación de la Reforma y los esfuerzos de las tres décadas anteriores – en 1979 planteó la conformación de una comisión para una nueva reforma educativa que nunca ocurrió. Esto obedeció a la crisis política vivida a finales del régimen militar y a las ideas imperantes en este ciclo por las que las ganancias serían retenidas por el grupo hegemónico vinculado a los países centrales, disminuyendo la participación estatal. La misión educativa recaía así principalmente en la empresa privada, teniendo las iglesias cristianas una relevancia indudable.

No obstante, los planes de la EBI indígena a finales de la década de 1980 intentaron reactivarse con apoyo económico internacional. Fueron eliminados en el periodo posterior de la invasión de EEUU en 1989, precisamente por los dirigentes gremialistas que derrumbaron 10 años antes la Reforma Educativa al servir como instrumento del grupo central y de la Iglesia católica, postergando la posibilidad de una superación de los grupos indígenas al no existir una base legal que hiciera obligatorio el cumplimiento de los programas.

Sin embargo, un nuevo ciclo empieza en la década de 1990. A nivel mundial la caída del comunismo despoja a los defensores del sistema productivo capitalista de la principal excusa para mantener el orden establecido, utilizando solo los medios violentos de los Estados periféricos, y les hace tomar conciencia de que para la continuación del sistema debían apoyar el desarrollo parcial de otros medios ideológicos, como la educación, con el fin de evitar movimientos subversivos al persuadir a la población de los países periféricos de la existencia de otras formas de superación social.

Después de la eliminación del ejército en Panamá, principal medio violento utilizado por los Estados para mantener el orden, esta persuasión se hacía más necesaria y en 1995, ocurre una nueva revisión al sistema educativo en Panamá, el mismo que ha estado vigente por los últimos 70 años en el país, que no obstante representa un nuevo apoyo legal para la implementación de la EBI indígena. Han pasado los años y - a pesar del crecimiento en importancia como se comprueba por su creación como unidad del ministerio a su posterior ascenso como dirección del mismo, así como la aprobación de una ley para constatar el compromiso del Estado con este tipo de educación para los grupos indígenas - el proyecto no llega a favorecer todavía a la mayoría de estos grupos. Al presente, la causa no puede atribuirse sólo a la falta de personal capacitado o recursos como libros, ambos existentes - aunque los segundos no han sido aún oficializados-, sino al incumplimiento de los gobiernos de turno con los compromisos adquiridos por el Estado con este sector de la nación panameña.

A través de los ciclos sobresale el rol de los grupos indígenas, que se han fortalecido por el conocimiento de sus derechos y de estar excluidos a comienzos del primer ciclo, en el segundo exigen la continuación de un sistema educativo favorable a ellos. En la actualidad son más tenaces en la consecución de sus metas, enfrentándose al grupo central local si es necesario. El Estado, al ceder por el momento en ciertos puntos de sus exigencias, ha evitado movimientos difíciles de controlar como sucede en países de la región, pero también aplaza la

transformación social como acontece en otros países donde la población indígena es mayoritaria aunque marginada. Sin embargo, existe comunicación entre los grupos indígenas panameños y estos países, que podría influir en el mejoramiento de su situación con el pasar del tiempo.

En el tema de la EBI se hace evidente en Panamá cómo el grupo que más ha avanzado en conseguir sus metas ha sido aquel que logró un presupuesto propio y no depende de lo que el Estado está dispuesto a dispensar. Esto hace un llamado de atención de que el logro de una EBI efectiva representa para los grupos indígenas una meta de varias décadas, aún cuando signifique un cambio en el sistema de producción de nuestro país y pueda convertirse en modelo de la región. Situación no anhelada por los grupos dominantes, al ser el inicio de un nuevo ciclo nacional, quizás con repercusiones impredecibles, al no poder reproducir las prácticas de explotación de varios siglos.

Sin embargo, su obstaculización solo crearía un sentimiento de diferencia en los grupos indígenas y hacia ellos por los demás miembros de la sociedad. Impedirá la formación de la nueva nacionalidad panameña inclusiva, intercultural y, por ende, realmente democrática que todos los ciudadanos, sin distinción de grupo étnico, anhelamos.

Notas

14. La lingüista Ana Montalbán señaló en 1996 que se desarrollaban cuatro programas educativos en áreas indígenas con modalidad bilingüe. Dos en el área ngobere del oriente chiricano que comprende un total de 85 comunidades en los distritos de San Lorenzo, San Félix, Remedios y Tolé. Otro programa en el área emberá del Darién y un cuarto programa que iniciaba ese año en Kuna Yala.

15. Los grupos lingüísticos estaban clasificados como el kuna, el ngobere, el murire, el waunana, el emberá y el teribe, y estos tenían otras subclasificaciones. Para la época del estudio los grupos actuales ngäbes y buglés eran identificados como uno solo, el grupo guaymí. Murire significa buglere en el idioma ngobere. El cronograma de acción para las lenguas kuna, ngobere y murire tenía un marco temporal de un año (abril de 1975 y marzo de 1976) en los que se procedería a completar 9 puntos: Creación de los alfabetos, difusión de los alfabetos, recopilación del material didáctico, edición del material didáctico, capacitación del personal en programación curricular, adaptación del curriculum, capacitación del personal en tecnología educativa, elaboración y traducción de textos y material didáctico y capacitación del personal docente.

16. John Perkins, 2004, p. 189, declara cómo el ILV fue acusado de connivencia con las petroleras en Ecuador y se decretó su expulsión. Se refiere en este libro a la desaparición del presidente Roldós de Ecuador y del general Torrijos de Panamá en 1981 al oponerse a las multinacionales e intereses de EEUU. No obstante, DelValls, 1978, p. 122), bien explica por qué el ILV fue recibido en nuestro país en la década de 1970: "Los regímenes que daban su bienvenida a los misioneros-lingüistas, eran mayoritariamente de tipo nacional-populista (...) Estos gobiernos, preocupados por desarrollar el capitalismo y, consecuentemente, el mercado interno, unificando y controlando todo el territorio nacional, con lo que abren nuevas perspectivas a las inversiones imperialistas, no poseen todos los medios adecuados para cumplir con estos objetivos. En esta coyuntura, el ofrecimiento de colaboración "científica" – porque el ILV ocultaba su finalidad de propaganda religiosa – para integrar las minorías nacionales, es lógicamente aceptado."

17. En el diario La República, fechado el 3 de julio de 1981, se informaba sobre el rechazo de la población "guaymí" a la integración por sentirse engañados tras cinco años infructuosos de negociación de la comarca, mientras los proyectos de explotación de los recursos naturales en los territorios reclamados continuaban. Sin embargo, al final se informaba que "Por sugerencia del Congreso Regional Guaymí, que repudió la presencia en la región del Instituto Lingüístico de Verano, el titular de Gobierno, resolvió no prorrogar el permiso para que permaneciera en el área. Los dirigentes aducen que donde ellos están hay problemas, ya que se dedican a introducirse y filtrar a las minorías indígenas."

18. Evans, M., 16 de abril de 2015, entrevista con la profesora Marta Evans, entrevistador Jorge Roquebert. Facultad de las Ciencias Educativas, Universidad de Panamá. Panamá. La profesora Evans explica cómo manejaba un programa de educación a distancia con maestras de preescolar, pero con la evaluación a la llegada de la ministra de Educación Ada Gordón, el programa fue desechado. "Ellos no hicieron una evaluación, de vamos a ver si este proyecto es bueno, sino que todo lo tiraron abajo. Como otra reforma de limpieza. En la primera quemaron [los libros] y en la segunda eliminaron todo lo que había."

19. Sin embargo, en La Prensa (3 de mayo de 2005) se reporta que comunidades ngäbe y buglé protestaron en contra de la implementación del programa intercultural bilingüe porque aducían que presentaba errores en cuanto a su escritura y pronunciación, porque sus promotores no hablaban ni el ngäbere ni el buglere y porque hasta ese momento el Congreso Ngäbe-Buglé no había aprobado ni desaprobado el proyecto.

20. UNICEF, 2010, p. 22.

21. Richards, H., 20 de abril de 2015, entrevista con el profesor Heladio Richards, entrevistador Jorge Roquebert, Universidad Especializada de las Américas, Panamá.

22. Marmolejo, P., 8 de mayo de 2015, entrevista con Pedro Marmolejo, entrevistador Jorge Roquebert, Dirección Nacional de Educación Bilingüe, Ministerio de Educación, Panamá.

23. Hernández, A., 25 de agosto de 2015) entrevista con Artinelio Hernández, entrevistador Jorge Roquebert, Coordinación de Licenciatura en Educación con énfasis en Educación Bilingüe Intercultural, UDELAS, Panamá.

24. La Prensa, 25 de octubre de 2011.

25. El Resuelto No. 1625 Panamá del 25 de octubre de 2006 establece en su Artículo 10-A que "Los educadores (as) que hablan y/o escriban la lengua y conozcan las costumbres, tradiciones y cultura de los pueblos indígenas, tendrán prelación para los cargos docentes de los centros educativos de estas regiones, siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos para éstos." Marmolejo menciona el beneficio de la licenciatura con énfasis en Educación Bilingüe

Intercultural de UDELAS para hacer efectiva esta prelación, pero expone que el programa interactivo impulsado por la Dirección consiste en desarrollar talleres en la Escuela Normal, alrededor de dos a cinco anuales, comenzando con los recién ingresados con un aspecto de cultura general y con los del último año de licenciatura - que es el rango al que pueden optar los estudiantes de la Escuela Normal, a través de un convenio con la Universidad de Panamá – que estudian con mayor detalle los alfabetos, leyes, los programas y la metodología de educación.

26. Caso similar al fondo entregado por el BID para el desarrollo de los programas indígenas, pero fue asignada a la Dirección Nacional de Proyectos.

27. UNESCO, 2010. Se entiende por “vulnerable” aquella donde “la mayoría de los niños hablan la lengua, pero su uso puede estar restringido a determinados ámbitos (el hogar familiar, por ejemplo)” y “en peligro” aquella donde “los niños ya no la aprenden en sus familias como lengua materna”.

28. La Prensa, 20 de noviembre de 2011, El reportaje dice que ni siquiera se había comenzado la etapa de capacitación a los maestros en la lengua ngabere, pero Atencio señala que sí se había realizado para aquellos de las 26 escuelas pilotos. Sin embargo, la situación es complicada ya que Mar-molejo señaló que a este sector pertenecían más de 400 escuelas.

29. Atencio, Griselda, 12 de junio de 2012, entrevista con Griselda Atencio, Coordinadora de la Comarca Ngäbe-Buglé, Dirección Intercultural Bilingüe, entrevistador: Jorge Luis Roquebert León, Ministerio de Educación, Panamá.

30. Las escuelas modelo se integran por dos o tres modalidades de bachillerato y en la estructura son sede de la supervisión y dirección comarcal. Son tres y se ubican en El Peñón para la comarca Ngäbe-Buglé, en Cartí para Kuna Yala, y en Lajas Blancas para la comarca Emberá.

Bibliografía

- Beluche, Olmedo, (s.f.), La generación del 47 y el Frente Patriótico de la Juventud, recuperado el 2 de agosto de 2015, de Sitio Aporrea: <http://www.aporrea.org/internacionales/a207452.html>
- Castellero Calvo, Alfredo, 1995, Evangelización, conquista y resistencia, INAC.
- Colegio de Antropólogos y Etnólogos Sociales A.C., 7 de septiembre de 1979. Dominación ideológica y Ciencias Sociales: El I.L.V en México, recuperado el 3 de agosto de 2015, de Sitio de Declaración José C. Mariategui: http://www.academia.edu/4176372/Dominaci%C3%B3n_ideol%C3%B3gica_y_ciencia_social._El_ILV_en_M%C3%A9xico
- DelValls, T., 1978, “El Instituto Lingüístico de Verano, instrumento del imperialismo”, Nueva Antropología, 117-148
- Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, 2013, Programa de Educación Intercultural Bilingüe Ngäbe, Programa de KukweNgäbere, primer grado, Panamá, Ministerio de Educación.
- Dirección Nacional de Planeamiento y Reforma Educativa, 1975, Diseño de programa para el desarrollo de la educación bilingüe entre los grupos de cultura aborigen de Panamá (Documento de Trabajo), Panamá, Ministerio de Educación.
- Hopkins, Terence K. e Immanuel Wallerstein. 1996, “The World-System: Is there a Crisis?” En T. K. Hopkins, y I. Wallerstein, The Age of Transition. Trajectory of the World-System, 1945-1990, pp. 1-10, Pluto Press, Australia.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo, 16 de mayo de 2010, Resultados finales básicos del XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, recuperado el 8 de agosto de 2015: https://www.contraloria.gob.pa/inec/publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=59&ID_PU=BLI&ID_CATEGORIA=13
- de Sánchez D., Jean N., 1973, “La Reforma Educativa y su impacto en la formación del maestro panameño”, Panamá, Trabajo de graduación para optar al título de Licenciada en Filosofía y Letras, con especialización en Pedagogía
- López, Luis Enrique y Wolfgang Küper, mayo-agosto 1999, “La educación intercultural bilingüe en América Latina: balance y perspectivas”, recuperado el 16 de agosto de 2015, de sitio de la Revista Iberoamericana de Educación: <http://www.rieoei.org/rie20a02.htm>
- Maloney, Gerardo, (Dirección), 1996, Dos idiomas y un pueblo [película].
- Montalbán, Ana, 1982, “Educación Bilingüe”, en El pueblo guaymí y su futuro, pp. 112-122, CEASPA, Panamá, Impretex, S.A
- Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena, 2003, Ni NgöbeNünadikóre, El pueblo ngöbe vivirá siempre, Panamá, Panamá
- Pelizzon, S. Y Casparis, J., 1998, “World Human Welfare”, en Terence K. Hopkins e Immanuel Wallerstein, The Age of Transition. Trajectory of the World-System, 1945-1990, pp. 117-147, Pluto Press Australia.
- Perkins, John, 2004), Confesiones de un ganster económico. La cara oculta del imperialismo norteamericano, Barcelona, Ediciones Urano, S.A
- Royo, Aristides, (s.f.), “Reflexiones en un Panamá democrático”, recuperado el 2 de agosto de 2015, sitio del Tribunal Electoral, http://www.tribunalelectoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/revista/libros/libro.reflexiones.aristides.royo.pdf
- Schmelkes, Sylvia, 21 de febrero de 2013, “Educación para un México Intercultural”. Recuperado el 16 de agosto de 2015, de Sitio de Sinéctica, 40: http://sinectica.iteso.mx/?seccion=articulo&lang=es&id=597_edu_cacion_para_un_mexico_intercultural
- Sinclair, Françoise, 1987, Movimiento profético e innovación política entre los ngobe (guaymí) de Panamá: 1962-1984, Panamá, Universidad de Panamá. - UNESCO, 2010, Atlas UNESCO de las lenguas del mundo en peligro. (C. Moseley, Editor) Recuperado el 17 de junio de 2012, de sitio de la UNESCO: <http://www.unesco.org/culture/en/endangeredlanguages/atlas>

- UNESCO, 1989, Materiales de apoyo para la formación docente en educación bilingüe intercultural, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- UNICEF, 2010, Datos mundiales de educación, 7a. edición, 2010.
- Zavala, Virginia, 2007, Avances y desafíos de la educación intercultural bilingüe en Bolivia, Ecuador y Perú. Estudio de casos. Lima, Care Perú.

Leyes y decretos

- Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación.
- Ley 18 de 14 de febrero de 1952, por la cual se desarrolla el artículo 94 de la Constitución nacional y se dictan otras medidas (reservas indígenas).
- Ley 27 de 20 de enero de 1958, por la cual se crea el Instituto Nacional Indigenista y de Antropología Social y se dictan otras medidas.
- Ley 46 de 20 de noviembre de 1979, por la cual se deroga la Reforma Educativa y se toman otras medidas
- Ley 34 de 6 de julio de 1995, por la cual se derogan, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación.
- Ley 10 de 1997, por la cual se crea la comarca Ngobe-Buglé y se toman otras medidas.
- Ley 88 de 22 de noviembre del 2010, que reconoce las lenguas y alfabetos de los pueblos indígenas y dicta normas para la EIB.
- Decreto Ejecutivo 94 de 25 de mayo de 1998, por el cual se crea la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en las Áreas Indígenas.
- Decreto Ejecutivo 274 de 31 de agosto de 2007, que crea la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y se le asignan funciones.
- Decreto Ejecutivo 687 de 23 de diciembre del 2008, que implementa y desarrolla la educación bilingüe intercultural en los pueblos y comunidades indígenas de Panamá con especial énfasis en la enseñanza de lectoescritura de la lengua materna y espiritualidad de los pueblos indígenas de Panamá. Entrevistas
- Atencio, Griselda., 12 de junio de 2012, Coodinadora de la Comarca Ngäbe-Buglé de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe. (J. L. Roquebert León, entrevistador).
- Evans, Martha, 16 de abril de 2015, profesora de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Panamá. (J. Roquebert León, entrevistador)
- Hernández, Artinelio, 25 de agosto de 2015, Coordinador de Licenciatura en Educación con énfasis en Educación Intercultural Bilingüe de UDELAS. (J. Roquebert León, entrevistador)
- Marmolejo, Pedro, 8 de mayo de 2015, Coordinador de la Comarca Emberá de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe. (J. Roquebert León, en-trevistador)
- Richards, Heladio, 20 de abril de 2015, profesor de Universidad Especializada de las Américas. (J. Roquebert León, Entrevistador)

Periódicos

- EFE. Sitio de Foros Panamá
- La Prensa