

## **LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS EN PANAMÁ**

Begoña Rumbo Arcas  
**Universidad de A Coruña**

Cristela Sánchez Guerra  
**Universidad de Chiriquí (Panamá)**

El artículo que presentamos nace del intercambio de experiencias que se produjeron entre sus autoras en los meses de Mayo a Junio de 1998, gracias al Programa promovido por la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional). Las dos teníamos algo en común, la preocupación por la situación de la educación de personas adultas en nuestros respectivos países.

De nuestras conversaciones y de intercambiar información y bibliografía, hemos podido llegar a la conclusión que, básicamente, la situación de la educación de las personas adultas en Panamá no es muy diferente de la nuestra. Por eso, este artículo tiene como objetivo principal describir la situación panameña y dejar que lector/a español/a interesado/a en esta temática, llegue a sus propias conclusiones sobre las diferencias/similitudes que encuentra con respecto a la situación española.

### **PRESENTACIÓN**

La República de Panamá está constituida por nueve provincias y dos comarcas indígenas. Su población ronda los 2.631.013 habitantes, de los cuales, los grupos indígenas representan el 9%.

Desde el punto de vista económico, la tasa de desempleo a nivel nacional es de un 13.8%. El 67% de los parados son personas que han tenido experiencia laboral, mientras que el 33% nunca han tenido la oportunidad de encontrar un trabajo.

Las principales fuentes de empleo corresponden al sector privado y de servicios, al que siguen el sector agrario y el industrial.

En lo que respecta al tejido social, existe una marcada diferenciación social. El 50% de la población está por debajo de la línea de pobreza. Los salarios más altos son 47 veces superiores a los más bajos, que suelen oscilar entre 150 y 200 dólares mensuales. Por otra parte, el coste mensual de alimentación se sitúa en torno a los 215 dólares.

Consecuentemente, se supone que una familia de cuatro personas necesitan un poco más de 400 dólares para satisfacer sus necesidades básicas.

Esta situación de pobreza se refleja y manifiesta en el rendimiento escolar. Así, un 26% de la población infantil, entre 6 y 11 años, padece algún grado de desnutrición.

## **1. EL SISTEMA EDUCATIVO DE PANAMÁ**

Desde el marco legal, dos disposiciones regulan el sistema educativo panameño actual: la Constitución política de 1972, que establece la gratuidad y obligatoriedad de la educación básica general (Título III, cap.5) y, la Ley 47 Orgánica de Educación de 1946, modificada por la Ley 34 de 1995, que regula la actual ordenación del sistema educativo de Panamá.

De esta manera, el actual sistema educativo nacional queda dividido en dos grandes subsistemas:

### **1. El subsistema regular**

Comprende tres niveles educativos:

- a) La educación básica general, gratuita y obligatoria, abarca la educación preescolar (de 4 a 6 años), la educación primaria (de 6 a 11 años) y educación premedia (de 11 a 14 años).
- b) La educación media y educación profesional, gratuita, y con una duración de tres años.
- c) La educación superior, que comprende la educación postmedia no universitaria y la enseñanza universitaria.

### **2. El subsistema no regular agrupa las siguientes modalidades educativas:**

- a) La educación inicial, desde el nacimiento hasta los primeros cinco años de vida.
- b) La enseñanza Especial para personas con discapacidades físicas, mentales y sociales.
- c) La educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) para personas mayores de 15 años que no han tenido la oportunidad de acceder y permanecer en el sistema regular.
- d) La educación especial para estudiantes superdotados.

Por lo tanto, en relación al tema que nos preocupa y ocupa en este artículo, podemos afirmar que la situación actual de la educación de jóvenes y personas adultas en este país se contempla, exclusivamente, dentro del ámbito educativo no regular o, como diríamos en España, el sistema educativo no formal. Pero, además, podemos suponer, por el objetivo que persigue, que la educación de personas jóvenes y adultas es analizada y tratada desde un modelo carencial, predominante en nuestro país hasta hace muy pocos años.

## **2. LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS (EDJA)**

### **2. 1. Un poco de historia**

Desde la fundación de la ciudad de Panamá en 1519, hasta la independencia de España en 1821, podemos constatar la existencia de actividades de educación de personas adultas en la misión evangelizadora de los indígenas (Luis Paz, 1996a:6-7).

A partir de la independencia, este país entra en un proceso de superar la difícil situación económica en la que se encontraba. En materia educativa, todos los esfuerzos políticos se dirigen a la educación de personas adultas, al considerarla como un instrumento necesario para hacer frente a las nuevas demandas sociales<sup>1</sup>.

En las cuatro primeras décadas de la República, a partir de la separación de Colombia en 1903, las actividades dedicadas a la educación de personas adultas eran muy poco frecuentes y, normalmente, estaban a cargo de la Iglesia y/o de Organizaciones Cívicas.

Entre 1940 y 1970 se produce un intenso proceso de lucha por la democratización de la educación. En este contexto, tienen lugar dos importantes acontecimientos para la educación de adultos/as desde el punto de vista legal. En 1946, se promulga la Ley 47 Orgánica de Educación y, en 1959, se crea el Departamento de Cultura Nacional bajo la dirección del profesor Federico Velázquez, poniéndose en marcha la primera Campaña Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos, con el apoyo de la UNESCO y la OEA.

Con el ascenso al poder del Gobierno Revolucionario son redefinidos, tanto los objetivos como el enfoque de la educación de adultos/as. A partir de este momento, ésta se concibe como un mecanismo necesario para elevar el nivel de vida de la población. El supuesto liberal de que la educación puede crear mayor igualdad social queda patente en este período histórico y se mantendrá hasta el momento actual.

En la década de los 70, se establece el primer programa de Educación Bilingüe para la población indígena y se crea el Patronato de Alfabetización y Educación de Adultos. 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 y, cuatro años más tarde, la Educación Media de Adulto. No obstante, la educación de personas adultas no se legitimará institucionalmente hasta 1995, año en que se promulga la Ley 34.

## 2.2. La Educación de Jóvenes y Adultos en la actualidad

La educación de adultos/as en este país está ubicada en el sistema educativo no regular, planteándose, no como un fin en sí misma, sino más bien como una oportunidad que se le ofrece a la población que no ha podido concluir sus estudios en el subsistema regular.

La finalidad legal de esta modalidad educativa es el desarrollo personal y social del ser humano y es definida como *“el conjunto de acciones educativas que se desarrollan en distintos niveles, modalidades, formas de aprendizaje y que orientan al logro de los propósitos del sujeto educativo y de la sociedad”* (Ley 47 Orgánica de Educación).

Los principales ámbitos de actuación de la EDJA son:

---

<sup>1</sup>En 1832 aparece la primera escuela de educación popular en Sombrerería y en 1845 se funda la escuela dominical para obreros.

A) **Los Programas de Alfabetización y terminación de Estudios Primarios**, con una duración de tres años. Los primeros, tienen como principal objetivo el dominio de la lectura, escritura, expresión oral y aritmética. Los segundos, buscan estimular la creatividad y el pensamiento reflexivo en los participantes.

Siguiendo a Binns y Marmolejo (1996), algunos de los programas desarrollados en el campo de la alfabetización son, entre otros:

1. Programas de Alfabetización y Capacitación Laboral en Áreas Marginadas (1987-1993)<sup>2</sup> dirigidos, fundamentalmente, a la población analfabeta del área rural, del área urbano-marginal y población indígena. Estas iniciativas incluían proyectos de capacitación laboral en actividades relacionadas con la producción de alimentos, pesca, artesanía, manualidades, mejoramiento de infraestructura familiar y comunitaria...
2. Proyecto de Alfabetización y Post-Alfabetización Bilingüe Ngobe en Chiriquí Oriente (Comunidad indígena) (1995-1998)<sup>3</sup>. Entre sus objetivos, además de enfatizar el aprendizaje en la lengua materna, pretende mejorar la calidad de vida familiar y el fortalecer la situación de la mujer en su grupo de pertenencia.
3. Proyecto de Post-alfabetización Bilingüe con Orientación Laboral para la población indígena Emberá<sup>4</sup>. Sus objetivos son la postalfabetización en lengua materna y la Capacitación Laboral orientada a la ejecución de pequeños proyectos para la autogestión productiva y comunitaria.

B) Un segundo ámbito de intervención de la EDJA es **la formación o capacitación profesional**. Su principal objetivo es enseñar a utilizar las nuevas tecnologías. El tiempo de duración lo determina la entidad gubernamental que lo facilite (Ministerio de la Presidencia, Comercio e Industria, de Desarrollo Agropecuario, de Desarrollo y Bienestar Social, Ministerio de Educación...).

El programa CECOPAIDE (Centros Comunales para el Desarrollo) financiado por la UNICEF y la Misión Técnica y Científica francesa, es un ejemplo de esta modalidad. Esta experiencia educativa atiende a jóvenes de ambos sexos entre 12 y 22 años, de áreas rurales marginales. Entre sus objetivos específicos destaca el del perfeccionamiento y mejoramiento de técnicas productivas. Al terminar sus estudios, el joven adulto/a recibe un certificado de participación.

---

<sup>2</sup> Promovido por el Ministerio de Educación con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

<sup>3</sup> Resultado de la cooperación entre UNICEF; Canada, la Asociación indígena panameña y el Ministerio de Educación

<sup>4</sup> Auspiciado por la UNESCO y el Ministerio de Educación que tiene previsto atender a 200 jóvenes de ambos sexos

El INAFORP (Instituto Nacional para la Formación Profesional) es otra experiencia de este ámbito formativo. Este programa tiene como objetivo “la capacitación, complementación y especialización de los trabajadores con la finalidad de coadyuvar su ingreso a cualquier nivel del mercado de trabajo, para promover su desarrollo profesional en todos los niveles ocupacionales o sectores de actividad económica y apoyar el incremento de la productividad y producción nacional”<sup>5</sup> (Ho González, 1996:42). Estructura su oferta educativa en una serie de cursos de diferente duración como: cursos de agropecuaria, náutico pesquera, metal, mecánica, electricidad-electrónica y refrigeración, etc. Entre sus experiencias, Ho González (1996) destaca la Granja Didáctica de Penonomé que ofrece técnicas básicas mejoradas para el pequeño productor agropecuario y Las Unidades de Transferencia de Tecnología, en el centro de Tocumen, para oficios del sector industrial y turístico.

Otra iniciativa a este nivel es El PMET/OEA/PANAMÁ (Proyecto Multinacional de Educación para el Trabajo). Este programa ha desarrollado, en el año 1996, seminarios de Taller de Metodología para la Formación de Instructores, la Red de Correo Electrónico y la Investigación Regional sobre la problemática relación entre educación y trabajo (Luis Paz, 1996b).

C) El tercer gran ámbito de intervención de la educación de jóvenes y adultos es la denominada **Educación Premedia**, concebida como una etapa transitoria para poder acceder al siguiente nivel educativo, la Educación Media.

“La educación premedia de educación de adultos permitirá profundizar la formación integral del estudiante, la cual se orientará fundamentalmente dentro de la educación general con carácter exploratorio, atendiendo a la capacidad, intereses y necesidades personales y profesionales. La culminación de esta etapa permitirá proseguir estudios secundarios” (Ley 47 Orgánica de Educación).

Estas enseñanzas se estructuran en torno a un modelo curricular disciplinar similar al propio en el subsistema regular, con materias como el español, ciencias naturales, historia, inglés, naturales, matemáticas... Al finalizar esta etapa, los estudiantes reciben un Certificado de Terminación de Estudios del primer nivel de enseñanza.

D) El cuarto ámbito de intervención es la **Educación Media** que, al igual que el anterior, no ofrece variaciones con respecto a su homólogo en el subsistema regular. De esta manera, se mantienen las mismas especialidades: Técnicas, Ciencias, Letras y Comercio, combinando materias propias de cada especialidad con materias académicas. Al finalizar, los jóvenes y adultos obtendrán un certificado que les acredita como Técnicos o Bachilleres en sus correspondientes especialidades.

Además, cabe mencionar la labor llevada a cabo por numerosas organizaciones no gubernamentales en el ámbito rural y que, a modo de esquema, reflejamos en la siguiente tabla.

---

<sup>5</sup> Este organismo trabaja en colaboración con el GTZ (Sociedad de Cooperación Técnica Alemana y COSPAE (Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional).

<b>Denominación</b>	<b>Carácter de la organización</b>	<b>Tipos de actividades</b>
Centro de estudios, promoción y asistencia social (CEPAS- Cáritas)	Desarrollo integral	Desarrollo integral, educación popular y organización de sectores sociales más pobres.
Centro de estudios y acción social de Panamá (CEASPA)	Desarrollo integral	Promover acciones de investigación, capacitación y educación popular, organización y participación de sectores pobres.
Instituto de capacitación para el desarrollo integral Darién-Panamá (INADI)	Desarrollo integral	Desarrolla estudios y capacitación en beneficio de grupos de mujeres y niños de comunidades urbanas y semiurbanas.
Servicio de Investigación Universitaria para la Comunidad	Desarrollo integral	Promueve acciones de educación y organización comunitaria.
Centro de Desarrollo para la mujer (CEDEM)	Desarrollo de la mujer	Trabaja con organizaciones de base en proyectos productivos y de educación para mujeres de barrios para mujeres de barrios pobres.
Instituto de investigación y capacitación y promoción de la mujer en Panamá (ICAPROMUPA)	Desarrollo de la mujer	Promueve acciones dirigidas a elevar los niveles y bienestar de la mujer.
Departamento Nacional de Pastoral Social y Cáritas	Agrupación religiosa	Trabaja en acciones de asistencia social y educación a grupos de mayor riesgo: campesinos, indígenas y urbano-marginales.
ANCON	Protección del ambiente	Capacitación sobre medio ambiente. Educación sobre protección del ambiente.

Fuente: Situación y perspectivas de la educación en las áreas rurales de Panamá (1993: 65-66). Ministerio de la Educación /Unesco.

### 3. LA PROFESIONALIDAD DEL DOCENTE DE EDJA

En cuanto al aspecto docente cabe destacar que la situación panameña no es muy diferente a la nuestra.

Ninguna universidad estatal capacita al profesorado para atender especialmente a las personas adultas. Sólo la Universidad Interamericana de Educación a Distancia (UNIEDPA) ofrece una licenciatura en Andragogía, así como cursos de Postgrado y Maestría en dicha especialidad. En su curriculum podemos señalar, entre otras materias, Filosofía de la Educación, Bases Teóricas de Andragogía, Fundamento Biopsicosocial del Aprendizaje Adulto, Sociología de la Educación, Técnicas de Investigación, Bases Legales de la Educación de Adultos, Metodología de la Educación de Adultos, Evaluación de la Educación de Adultos, Diseño Curricular...

El profesorado, que participa en los programas de Alfabetización y Terminación de Estudios Primarios de la EDJA, procede de la enseñanza media, o son maestros/as en educación primaria. En el ámbito de la Enseñanza Premedia y Media, los educadores tienen el título universitario de licenciados o técnicos en las especialidades correspondientes.

Desde el marco legal, no se menciona explícitamente ningún tipo de medidas en relación a la formación especializada para estos educadores, con lo que su desarrollo profesional depende, totalmente, de su voluntad personal para formarse.

Formación que se limita a la asistencia a Seminarios o Cursos y que, desde nuestro punto de vista, no sólo no son suficientes sino que, como se ha comprobado reiteradamente en la formación de otros educadores, este modelo de desarrollo profesional, al no partir de un diagnóstico de la situación particular de cada contexto educativo, corre el riesgo de desvincularse de la realidad educativa concreta en la que el profesorado trabaja diariamente con las personas jóvenes y adultas.

Por lo tanto, expresamos aquí no sólo la necesidad de una formación especializada de los educadores que están ejerciendo, sino de los futuros educadores de personas jóvenes y adultas. Porque para enseñar a las personas adultas no basta con dominar una/s materia/s, o tener cierta experiencia en educación primaria, y ello por dos motivos. En primer lugar, los adultos/as y adolescentes no son “niños/as grandes” sino que, por el contrario, tienen unas características fisiológicas, psicológicas y sociales que les hace ser diferentes. En segundo lugar, es necesario tener un conocimiento profesional especializado en el ámbito de las personas adultas y conocer los diferentes modelos didácticos existentes, que permitan a los educadores conocer la realidad educativa con la que van a trabajar y les ayuden a mejorar sus procesos educativos, potenciando la motivación, la autonomía y el desarrollo integral de sus estudiantes jóvenes y adultos.

### BIBLIOGRAFÍA

- BINNS, D. y MARMOLEJO, P. (1996):** “Para preservar la identidad y patrimonio cultural de las comunidades indígenas”. *Tercer Milenio, 1*, 10-13.
- DONOSO, P; DAMARIS DE QUIRÓS y QUIRÓS, C. G. (1994):** “Origen y funcionamiento de los centros comunales para el desarrollo (CE.CO.PA.DE) de Panamá y naturaleza de su

método de enseñanza y aprendizaje”. En Picón, C y Chang de Méndez, A (Ed.): *Educación de Jóvenes y Adultos en Panamá y América Latina*. Unesco/Panamá, pp. 227-256.

**HO GONZÁLEZ, C (1996):** “La educación de jóvenes y adultos y el programa nacional de formación profesional”. *Tercer Milenio*, 2, 40-44.

**Ley 47 Orgánica de Educación de 1946.** Primera Edición 1995.

**MINISTERIO DE LA EDUCACIÓN / UNESCO-ALEMANIA (1993):** *Situación y perspectivas de la educación en las áreas rurales de Panamá*. Ministerio de Educación.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1996):** *Examen de los progresos de Educación para todos en Panamá-1995*. Oficina Subregional de Educación de la Unesco para centro de América y Panamá, Costa Rica (Informe)

**PAZ, L (1996a):** “Reseña histórica de la educación de adultos en Panamá”. *Tercer Milenio*, 1, 6-7.

**PAZ, L (1996b):** “Proyecto multinacional de Educación para el trabajo”. *Tercer Milenio*, 1, 14-15.