

## I. Introducción

Esta investigación estudio sobre “*Cultura Ciudadana / Ciudadanía*” en el Programa de Educación Cívica-Electoral de Panamá del Tribunal Electoral de Panamá, 1991-2019, se plantea desde el *Departamento de Investigación y Publicaciones (DIP)*, del *Instituto de Estudios Democráticos (INED)* del *Tribunal Electoral de Panamá (TE)*. La misma hace parte del *Proyecto de Fortalecimiento del INED*, con apoyo del *Programa de Las Naciones Unidas (PNUD)*.

El proyecto *Fortalecimiento del Instituto de Estudios Democráticos* plantea que “Desde el 2002, año en que se empezó a medir índices de desarrollo democráticos, la democracia panameña fue deteriorándose continuamente hasta el año 2014” (Programa de las Naciones Unidad, 2018, págs. 2-4). A partir de ello, como estrategia del proyecto, se buscó aprovechar el lugar central que tiene el Tribunal Electoral de Panamá en el proceso de consolidación de la democracia panameña, gracias al reconocido perfeccionamiento de los aspectos procedimentales del régimen político, para a través de las investigaciones sensibilizar sobre las distintas formas de *participación ciudadana*, la rendición de cuentas y la gobernabilidad democrática.

De esta forma, el *Programa de las Naciones Unidas* busca contribuir a través de la transferencia de conocimiento generado regionalmente sobre gobernabilidad democrática y buenas prácticas institucionales.

Esta investigación responde al protocolo de investigación del *Departamento de Investigaciones y Publicaciones*, y está situada en el marco del Área (1) de investigación: *Democracia, Ciudadanía y Derechos Humanos*. En esta área de investigación se plantean 3 líneas de trabajo: (1) Desigualdad y democracia; (2) Derechos políticos de las poblaciones afrodescendientes, indígenas, discapacitada, LGTBI y otros grupos en situación de vulnerabilidad; (3) *Intolerancia, Educación Cívica y para los Derechos Humanos*, esta investigación se sitúa en esta última línea de trabajo, la cual entiende que:

“Aunque poco se reconozca la polarización y deriva sectaria, ha caracterizado el debate político y ciudadano en Panamá en años recientes. Al mismo tiempo, la diversidad continúa siendo parte del mosaico ciudadano. Además de poblaciones indígenas, afrodescendientes, LGBTI, entre otras, Panamá también se ha convertido en destino frecuente de comunidades migrantes.

En efecto, en 2017, el 4,65% de la población de Panamá eran migrantes, según los últimos datos de inmigración publicados por la ONU que ubican a Panamá como el octogésimo sexto

país del mundo por porcentaje de migración. Esto paralelo al hecho de que, en el 2014, la panameña fue considerada la segunda sociedad más intolerante de Latinoamérica.

Con base a este marco, es imperativo promover el análisis y reflexión sobre la educación cívica, la tolerancia y los derechos humanos, incluyendo la valoración de la democracia en un Estado de derecho, y los principios de justicia, igualdad, libertad, legalidad, solidaridad y equidad, entre otros.

También el reconocimiento de los valores y derechos humanos como lente a través del cual debe interactuarse en la sociedad, la promoción de la dignidad humana y la libertad en sus distintas expresiones y ámbitos. Además, debe generarse conocimiento que ponga valor a la interculturalidad panameña, la aceptación de lo diferente, incluyendo comunidades migrantes que eventualmente también ejercerán y tendrán influencia en los procesos políticos panameños” (Evaluación por Pares Académicos, 2018, págs. 13-26).

En el caso de esta investigación, se abordará el problema en torno al concepto de *cultura ciudadana*, o lo que también se conceptualiza como *cultura para la ciudadanía* y su educación/formación, a partir del análisis profundo del *Programa de Educación Cívica Electoral de Panamá (PECEP)*, desde sus comienzos, en el año 1991, hasta el 2019. Esta vez, desde los criterios de investigación científica, partiendo del interés

académico y regional de problematizar desde un carácter filosófico y social con respecto a la ciudadanía en Panamá.

En cuanto a la revisión acerca de *investigaciones académicas* con respecto a la *educación cívica-electoral*, en Panamá no se han identificado documentos disponibles a nivel institucional (Tribunal Electoral de Panamá) ni universitarios.

El tema que se propone estudiar esta investigación cobra sentido en cuanto a que hace del PECEP un problema de investigación filosófica, es decir, analiza sus *fundamentos, conceptos, tradición y el sentido de los contenidos teóricos*.

Ahora bien, hacer del PECEP y de la cultura ciudadana un problema de investigación lleva a problematizar si en efecto, a partir del objetivo establecido entre el Ministerio de Educación y el Tribunal Electoral en 1995 acerca de la construcción de ciudadanía, ¿el Tribunal Electoral de Panamá ha formado cultura ciudadana desde el Programa de Educación Cívica Electoral?, o si el PECEP enfatiza principalmente en la capacitación electoral. El abordaje a esta pregunta representa un problema a partir de la manera en que se defina, se entienda y se lleve a la práctica el concepto de cultura ciudadana, lo cual se plantea evaluar y profundizar en este estudio.

Para poder abordar esta pregunta, es fundamental comprender cuál ha sido el concepto de cultura ciudadana que se ha venido proponiendo, y plantearnos cómo ha sido el proceso de institucionalización y “*construcción de ciudadanía*” en el Tribunal Electoral desde 1991, periodo posinvasión, hasta el 2019 en materia de educación desde el Programa de Educación Cívica Electoral.

El sentido de esta investigación está vinculado, en cierta medida, a los objetivos del *Tribunal Electoral de Panamá*, los cuales consisten en “la promoción y resguardo de la cultura democrática para mejorar continuamente los servicios que se prestan, apoyados en la descentralización y el uso de tecnologías confiables y efectivas. Contribuyendo con la educación, participación cívico-electoral, y fortalecimiento de la democracia para dejar el legado a un mejor país para las futuras generaciones” (Panamá, Boletín Tribunal Electoral Edición Oficial, 2019, págs. 2-4).

El análisis profundo con respecto a la *cultura ciudadana*, como de los ámbitos relacionados a esta, es un asunto vital para la reflexión en torno a los servicios que la institución en materia de educación busca promover, principalmente desde el análisis de su fundamento teórico.

Lo que nos proponemos desarrollar en el cuerpo de esta investigación es encontrar, analizar y explicar los significados

de cultura ciudadana, en materia educativa presentes a lo largo del PECEP. De esta manera buscamos comprender la manera en que se conceptualiza (de manera institucionalizada), con respecto a la cultura ciudadana, desde el Tribunal Electoral de Panamá.

Se toma en consideración que la investigación acerca de la ciudadanía implica diferentes campos de acción del *Tribunal Electoral de Panamá*, como es el caso del *Registro Civil* y los *Procesos de Votación*; pero por lo pronto, y para los motivos de esta investigación, el objeto central de estudio será el PECEP. Puesto que el mismo hace posible analizar el cuerpo teórico sobre ciudadanía, cultura ciudadana y formación del ciudadano, en el imaginario institucional que se ha venido gestando desde el periodo posinvasión.

Puesto que el PECEP establece que los contenidos teóricos del mismo deben estar en constante actualización, esta investigación responde a esta política establecida entre el Ministerio de Educación de Panamá y el Tribunal Electoral de Panamá, en los convenios de asistencia desde 1995. Los cuales tienen como objetivo la construcción de ciudadanía. De esta misma forma, se toma en consideración, a partir de una mirada académica, que cualquier tipo de actualización debe estar fundamentada en investigación, lo cual hace posible argumentar y validar cualquier tipo de propuesta

educativa, pertinente para la población. La importancia de esto radica en que el PECEP está pensado para ser aplicado a nivel nacional. Lo cierto es que en la revisión de documentación histórica no se encontraron investigaciones teóricas al respecto.

La justificación, en este sentido, de la investigación parte del valor que tiene el pensamiento y la reflexión sobre aquello se ha venido construyendo a nivel cultural y educativo; y que a través del aporte que ofrece las ciencias sociales se puedan contemplar e identificar las formas de entendimiento acerca de la *ciudadanía*, que den reconocimiento a un contexto social en constante transformación, y que demandan, por la precariedad de los escenarios (Nacionales y Latino-Americanos), otras formas de pensamiento desde la teoría científica (Política, filosófica y social).

La misión del *Tribunal Electoral de Panamá* consta en garantizar la defensa de los principios democráticos y éticos. Es por esto que en el Instituto de Estudios Democráticos se tiene como objetivo la formación y la capacitación sobre ciudadanía, democracia, derechos humanos y educación cívica electoral.

El acuerdo de sala del INED considera que es oportuno crear un espacio de encuentro que permita el estudio, análisis, debate, reflexión e investigación, que faciliten el diálogo

entre los diversos actores de la sociedad sobre los procesos de desarrollo democrático del país y de la región (Instituto de Estudios Democraticos , 2019, págs. 2-7).

Ahondar en este problema de investigación le permite al INED y al Tribunal Electoral de Panamá analizar la historia de su propia institución, y evaluar cómo se ha venido construyendo (conceptualmente) ciudadanía a nivel nacional, dentro del proceso de promoción de la democracia con respecto a la educación. Esto hace posible el cuestionamiento sobre los fundamentos y principios teóricos del pensamiento y la vida en comunidad, es decir, como seres políticos que compartimos una misma humanidad, una vida pública y cívica. Consideramos que en esto radica la importancia de esta investigación. En efecto, *identificar problemas*, abre la posibilidad a contemplar nuevas formas de entendimiento.

En este sentido, esta investigación plantea que en la medida en que se conozca, desde una cierta mirada e interpretación, de qué manera se ha venido concibiendo la ciudadanía, se hace posible evidenciar de qué manera se podría mejorar la calidad y el servicio de educación para la cultura; que responda, en cierta medida, a los problemas culturales, sociales y políticos, tanto nacionales, regionales y globales, que por hoy las ciencias sociales han venido poniendo sobre la mesa. Lo cual no es tarea fácil, ni tampoco se trata de



recetas que funcionen para toda la población. Uno de los criterios de esta investigación es reconocer la particularidad de las diferentes poblaciones/culturas que habitan los territorios en Panamá.

La educación y formación con respecto a la ciudadanía, tanto en América Latina, Europa y África como en Panamá, ha empezado a tener una relevante importancia en este siglo XXI para los organismos electorales. Tal y como pudo identificarse en el *Encuentro Latinoamericano de Estudios Democráticos*, realizado en 2017, y principalmente en el *Encuentro de Organismos Electorales y Estudios Democráticos en Panamá* del 2019, titulado “*Latinoamérica y el Caribe en diálogo con África y Europa*”, ambos realizados en el Tribunal Electoral de Panamá.

En este último encuentro mencionado, pudo evidenciarse según la *Memoria del Encuentro* (Benjamín, 2019), algunos temas y problemas relacionados con la *ciudadanía*, por diferentes expositores y representantes de países asistentes. Esto supone principalmente la responsabilidad en asumir la tarea de la investigación social y humanística al respecto desde el *Departamento de Investigaciones y Publicaciones*.

Por ahora es fundamental plantearse la pregunta sobre ¿Cómo se ha venido definiendo el concepto de *cultura*

*ciudadana* en el contexto panameño desde el Tribunal Electoral de Panamá? Y si en efecto ¿Las propuestas educativas están vinculadas o responden a los escenarios (problemas, retos y necesidades) propios del territorio panameño en materia democrática, cultural, política y social? Que, en efecto, permitan fundamentar las propuestas y políticas educativas pertinentes al contexto de las poblaciones.

La investigación sobre la materia se entiende como asunto de vital importancia en el marco de un sistema de gobierno democrático, y desde las instituciones encargadas de velar por la democracia y de generar cultura ciudadana, tanto en Panamá como en otros países de sistemas políticos democráticos.

La ciudadanía es un problema de investigación desde los comienzos de la cultura occidental, es decir que contamos con toda una tradición de pensadores para su análisis conceptual, como de las prácticas y políticas relacionadas a esta. Retomando textos clásicos como *La República* (Platón, 381 a.c) y *La política* (Aristóteles, 345 a.c, págs. CLXV-CLXXI), pioneros en cuanto a la sistematización de planteamientos sobre la *ciudadanía* como problema ético y político. Se pueden identificar dos vertientes que implican la reflexión en torno a la ciudadanía: a) Lo que la ciudadanía

es y debe ser, es decir, en sentido *teórico*, lo que responde a las preguntas ¿Qué significa la ciudadanía? y b) Sobre cómo enseñar acerca de ciudadanía y para la ciudadanía, es decir, en sentido *práctico*.

De esta forma, entendemos que la *ciudadanía* ha sido históricamente un problema de la filosofía política, vinculado a la filosofía de la educación. Puesto que el PECEP, que nos proponemos a estudiar, contempla como fin educar para la ciudadanía a nivel nacional, el mismo implica un problema: *filosófico, político y educativo* en el contexto panameño.

En la obra en la historia del pensamiento y de las culturas se ha debatido sobre el concepto de ciudadanía de diferentes formas, a partir de sistemas de filosofía y de gobierno, como también teñidas por intereses de élites, ideologías, religiones, fuerzas militares, modelos económicos y otros ejercicios de poder (Heater, 2007, pág. 254), a *Ciudadanía una breve historia* realizada por Derek Heater, se menciona que de esta manera entendemos que aquello que se defina como la *cultura ciudadana* ideal está sujeta a una serie de factores, culturales, políticos, y en ciertas circunstancias a ideologías (Intereses de una cierta parte o clases sociales). El cuestionamiento radica en plantearnos ¿Quiénes son parte a nivel teórico de esta *cultura ciudadana* y quiénes no?

En las últimas décadas, en América Latina la ciudadanía ha sido motivo de investigación por parte de instituciones relacionadas con la democracia, como lo son tribunales electorales, ministerios de educación y organismos multilaterales, sin antes destacar la amplia tradición de investigación académica y universitaria al respecto, inclusive abordado desde la filosofía latinoamericana; los cuales han planteado diálogos y debates sobre cómo entender la ciudadanía y su educación en las sociedades contemporáneas.

De cierta manera se entiende que la tradición de pensamiento político y filosófico que ha marcado históricamente, desde el proceso de colonización, el pensamiento y la cultura latinoamericana, es la tradición europea. Cuestión que, por hoy, abordan a profundidad los especialistas en *pensamiento de-colonial*, y que, aunque, por lo pronto, no es el tema de investigación, por hoy se cuenta en América Latina una profunda fuente de pensamiento crítico, a partir y desde la reflexión y las realidades e identidades de nuestros territorios.

En la actualidad, como a lo largo de la historia, nuestro problema de investigación en cuanto a la conceptualización de la ciudadanía sigue siendo motivo de diálogo, debate y tensión, puesto que está vinculado a los diversos y complejos escenarios políticos, cuya dinámica está en constante

cambio. Esto implica que la ciudadanía sea investigada desde diferentes ámbitos de las humanidades y las ciencias sociales, como, por ejemplo: la historia, la psicología, la sociología, las ciencias políticas, la economía, la pedagogía, y la antropología, por mencionar solo algunas. En efecto, es posible encontrar investigaciones sobre cultura ciudadana desde diferentes disciplinas. Lo cual debe tomarse como un reto, puesto que para plantear hoy una propuesta educativa con respecto y para la ciudadanía, debe tomarse en consideración el desarrollo investigativo en la materia.

En este estudio, se realizará un repaso por algunas propuestas conceptuales y análisis filosóficos e históricos a cerca del concepto de ciudadanía en la tradición europea, que de cierta manera ha sido la tradición que ha heredado la teoría política y la filosofía a América Latina, con el fin de contar con fundamentos y referentes para estudiar los conceptos que se han instaurado a cerca de la cultura ciudadana en el Tribunal Electoral de Panamá. Sin antes mencionar que consideramos que las tradiciones teóricas de Asia y Latinoamérica, como de las experiencias y documentos históricos del continente africano, pueden también ser referente para la investigación, como experiencia política, filosófica y ciudadana. La decisión que ha tomado para esta investigación, ha sido solo un primer punto de partida, ya que hemos identificado que el PECEP responde a ideas y

conceptos de la tradición latina. Aunque la misma este pensada y se aplique para culturas indígenas.

A partir de esta cuestión, se plantea que la propuesta del PECEP se relaciona directamente con un concepto de *ciudadanía*, es decir, una manera de significar, que integra; a su vez un concepto de *ciudadano* y de *cultura ciudadana* que se espera formar ¿Quién es el *ciudadano* en dicha propuesta de *cultura ciudadana* que se concibe en materia de educación desde el PECEP? Es decir, ¿Cuál es concepto de *ciudadano* que en efecto se espera formar desde el PECEP?

La hipótesis que aquí se propone se ha tomado de los antecedentes de esta investigación que se ha mencionado anteriormente, a partir de los resultados del informe *Sobre el Programa de Educación Cívica Electoral de Panamá del Tribunal Electoral de Panamá* presentado en marzo del 2019, el cual identificó, que el PECEP no cuenta con documentos que fundamenten desde la investigación teórica y académica, el contexto de la cultura ciudadana en Panamá (Álvarez, 2019, págs. 72-77), lo cual nos permite plantear la siguiente hipótesis:

“El programa de Educación Cívico Electoral de Panamá, tiene como objetivo la construcción de ciudadanía, y responde principalmente a contenidos de materia electoral y no cultura ciudadana”.

Pero que el programa carezca de fundamentación en investigación no quiere decir que, de cierta manera, el PECEP no haya venido construyendo un cierto concepto de ciudadanía en el país en los últimos 30 años.

Ahora bien, cabe plantearse ¿Qué problema supone esto? Después de la invasión de Estados Unidos a Panamá en 1989, la cual marca el final del régimen político del exgeneral Manuel Antonio Noriega, gobierno caracterizado por la dictadura militar, el Tribunal Electoral de Panamá emprende un proceso para re-estructurar la función electoral. Dicho proceso tenía el objetivo de instaurar un gobierno de régimen democrático, que se realizó con asesoría del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el apoyo del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

En 1990, una vez se lleva a cabo las primeras elecciones democráticas y el expresidente Guillermo Endara Galimany asume la Presidencia del país, el Tribunal Electoral de Panamá crea la primera subcomisión de capacitación. Esta subcomisión fue parte del Centro de Estudios Democráticos (CED) hasta el 2019, y hasta entonces tuvo como objetivo la “construcción de ciudadanía”. A partir de este objetivo, se plantea diseñar programas educativos a través de talleres y seminarios, con lo que se ha denominado un enfoque práctico, y fomentar lo que se define como un sistema de capacitación integral de educación a la ciudadanía.

Para este año, la licenciada Carmen de Cárcamo, encargada del PECEP, entendía que:

“La democracia es un sistema de gobierno, un estilo de vida y una cultura política, por lo que las acciones de la unidad de capacitación han sido orientadas a que los ciudadanos sean educados para la vida en democracia, y por ser la institución un organismo electoral se requiere que se le dé relevancia a los procesos electorales” (Cárcamo, 2011, págs. 254-259)

El objetivo era crear un programa educativo para la promoción de una cultura democrática y principios cívicos, pero con un énfasis puntual en dar a conocer el sistema electoral y promover el ejercicio del derecho al voto. Con lo cual, a partir de 1991, empieza a gestionarse el PECEP, el cual es a la fecha (2019) el programa oficial que se imparte en todas las escuelas del país, mediante el convenio con el Ministerio de Educación de Panamá.

De esta manera, el problema central de esta investigación radica en analizar el concepto que se ha establecido sobre la cultura ciudadana en el Tribunal Electoral de Panamá desde 1991, periodo posinvasión, tomando en consideración que la “*construcción de ciudadanía*” es parte del discurso del PECEP, y a la vez se establece como política y objetivo del



mismo (Panamá, Convenio de asistencia en Educación Cívica Electoral entre el Ministerio de Educación y el Tribunal Electoral de Panamá, 1995, págs. 3-8).

El objetivo para esta investigación es develar el trasfondo teórico del PECEP, es decir, la estructura conceptual del discurso. Un programa de educación de esta naturaleza es, en efecto, un dispositivo político, entendido esto desde el pensamiento de Michel Foucault como:

1. Dispositivo político como red: Comprende un discurso institucionalizado entre 1991-2019, y que opera hacía poblaciones ciudadanas, a través de la promoción y educación de ciertos saberes, entendidos estos como ideas, prácticas, valores, enunciados científicos, constitucionales, políticas, proposiciones filosóficas, éticas y morales. En efecto, el dispositivo se encuentra en el conjunto de estas propuestas y la relación que puede establecerse entre estos elementos.
2. Característica del dispositivo político: El discurso aparece estructurado como un programa educativo del Tribunal Electoral de Panamá, que busca instaurar ciertas prácticas y conductas para el ordenamiento de una cultura ciudadana/ciudadanía. En este sentido, el PECEP tiene como fin normalizar e internalizar en los sujetos ciertas conductas cívicas y electorales.

3. Acontecimiento: El PECEP tiene como fin cierta construcción del ciudadano, que en su momento emerge en un contexto histórico que tenía como función responder a una urgencia, instaurar una cultura democrática y electoral, en un escenario permeado por la invasión de Estados Unidos a Panamá y el final de un gobierno caracterizado por la dictadura militar. El discurso educativo emerge de un proceso conflictivo, como una de las políticas para instaurar un nuevo orden: la formación de ciudadanos y de una nueva cultura.
4. Contenido: Como discurso, se toma en consideración tanto aquello que dice o presenta, como aquello que no dice. Lo cual es fundamental para esta investigación, puesto que permite identificar aquello que el pecep considera como ciudadanía y todo lo que queda excluido del discurso (Foucault, La verdad y las formas jurídicas, 1973, págs. 28-80).

Una vez tomado en consideración esto, reconocemos que la importancia y trascendencia (en un sentido político) del PECEP radica en que este es un servicio que ofrece el Tribunal Electoral de Panamá que repercute en los ciudadanos, la cultura ciudadana, es decir, la vida política y humana, como la educación para el proceso de elección de los gobernantes de la nación y las ideas sobre lo que significa un sistema democrático. Cuestiones que por hoy son centrales en

materia política. Indagar cómo se ha venido conceptualizando dicho ejercicio educativo y político, es el eje de nuestra investigación.

## **A. Metodología**

La naturaleza de esta investigación es de carácter cualitativo, y se ha optado por aplicar el método hermenéutico profundo del filósofo y sociólogo Thomas Thompson para su análisis, puesto que en sus tres fases permite evaluar los siguientes aspectos:

- Fase del análisis histórico social: En esta fase se realiza un estudio sobre los escenarios espacio-temporal en el que el PECEP empieza a gestionarse, los campos de interacción del programa y el proceso de institucionalización con respecto a la cultura ciudadana/ciudadanía.
- Fase del análisis formal o discursivo: En esta fase se evalúa la estructura conceptual del PECEP, la fundamentación, argumento y sentido de los conceptos, ideas y prácticas, relacionados con la cultura ciudadana/ciudadanía.
- Fase de interpretación y reinterpretación: En esta fase se realiza una construcción global de lo observado y analizado en las fases anteriores, y se devela el sentido de los conceptos centrales del PECEP, con el fin de reinterpretar

las fases anteriores y de explicar por qué se ha interpretado de dicha manera, a partir de la fundamentación teórica que se propone en esta investigación el concepto de cultura ciudadana/ciudadanía.

Este método ha sido propuesto por el filósofo John B. Thompson, y es detallado en su obra *La comunicación masiva y la cultura moderna*. El mismo ha sido estructurado como método de investigación, a partir de las teorías contemporáneas sobre la hermenéutica, en especial por las teorías de Hans-Georg Gadamer. Con este método se puede establecer una guía para la interpretación de las formas simbólicas; entendidas como “acciones, expresiones y textos que se pueden comprender en tanto construcciones significativas” (Thompson J. B., 1991, págs. 11-17).

Se ha seleccionado este método porque permite estudiar aquello que representa y significa el PECEP desde sus inicios, puesto que nos permite analizar cada una de las partes que ha configurado el programa y el sentido global del mismo. Además, hace posible plantear preguntas al texto sobre sus características y contenidos. Es decir, identificar problemas que puedan ser fuente de futuras investigaciones.

De la lectura que realizaremos a partir de este método, se desprende que el PECEP representa una estructura teórica y

conceptual que ha sido dividido en 6 módulos de contenidos educativos para la ciudadanía denominados:

- Módulo 1: Educando para la vida en democracia.
- Módulo 2. La democracia, los valores y principios que la sustentan.
- Módulo 3: Evolución de la democracia en Panamá.
- Módulo 4: Organización política del Estado panameño y los criterios electorales para escoger a sus autoridades.
- Módulo 5: Derechos y Deberes de Hombres y Mujeres.
- Módulo 6: La Fiesta Electoral.

Estos módulos contienen una propuesta metodológica y técnica en cuanto a políticas educativas y prácticas ciudadanas, pero además representan una construcción cultural. Es decir que el PECEP se ha aplicado desde 1994 en las escuelas a nivel nacional, lo cual implica que su propuesta de cierta forma permite realizar una lectura sobre las prácticas e ideas acerca de la ciudadanía, que se suponen están instaurada en las escuelas del país (para lo cual no hay evidencia estadística ni documentos evaluativos al respecto).

Los documentos que conforman el PECEP, y que en la actualidad están integrados en los módulos, son nuestro material de investigación, y son los siguientes:

- Plan Piloto del Programa de Educación Cívica-Electoral para los años 1995, 1996, 1997 y 1998, noviembre de 1994.
- Convenio de Asistencia en Educación Cívica-Electoral entre el Tribunal Electoral y el Ministerio de Educación: 1995, 2003, 2008, 2009.
- Moduló sobre Contenidos Electorales para Docentes de los Niveles de Educación Básica General, Media Académica, Profesional y Técnica, 1996.
- Moduló sobre Contenidos Electorales para Docentes de los niveles de Educación Básica General, Media Académica, Profesional y Técnica, 1997.
- Guía Metodológica sobre Contenidos Electorales para Docentes de Básica General, Media Académica y Profesional Técnica, 1997.
- Módulos de Educación Cívica-Electoral de Panamá, 2014, última actualización.

## **B. Estado de la Cuestión**

### **1. Programas de Educación para la *Ciudadanía* en Organismos Electorales de América Latina**

Puesto que nos interesa investigar el PECEP, es decir el programa oficial en esta materia en Panamá, consideramos importante realizar un repaso por los programas relacionados a la ciudadanía en la región.

Preguntarse ¿por qué es relevante la investigación académica acerca de la cultura ciudadana y su educación en América Latina?, ¿cómo se piensa teóricamente con respecto a la cultura ciudadana en América Latina desde organismos electorales? y ¿cómo se plantean y se fundamentan las propuestas educativas para la ciudadanía? requiere una profunda investigación, situada, particular y contextualizada, y para lo cual, por hoy, encontramos numerosos ejemplos en las ciencias sociales y humanas, en centros de investigación y organismos electorales de la región, como de otros continentes.

La investigación, con respecto a la ciudadanía, atraviesa el ámbito político, educativo, económico, cultural y social. El concepto de ciudadanía en América Latina se enfrenta a una serie de retos que dependen del territorio, tradición y contexto sobre el cual se aborde el tema. Algunos de estos retos son los problemas sociales vinculados al malestar cultural, desigualdad, pobreza, migración, violencia, discriminación, desarticulación social y marginación de poblaciones y ciudadanos. La cuestión que podemos plantear es ¿a qué problemas o escenarios sociales, culturales y políticos responden los programas educativos para la ciudadanía en América Latina? Es decir, ¿cuáles son los objetivos que toman en consideración los programas de educación para la ciudadanía?, partiendo de que

generalmente los organismos, o subsistemas políticos, encargados de los programas educativos para la ciudadanía tienen el deber de velar por los sistemas democráticos y la formación para los derechos humanos.

En el marco institucional de organismos electorales de algunos países de América Latina, se ha venido entendiendo que para la "construcción" o "formación" de ciudadanía es de vital importancia la investigación y las propuestas educativas (capacitaciones, seminarios, talleres módulos y otros instrumentos). Estas propuestas, entendidas como formación en ciertos saberes, principalmente derechos humanos, democracia, ética y valores, que permitan a los ciudadanos ejercer sus derechos y deberes, desarrollar una cierta consciencia como ciudadanos pertenecientes a un territorio y promover la participación ciudadana. Instituciones y organismos electorales en diferentes países han establecido objetivos y políticas en torno a la educación cívica/ciudadana, lo cual, por hoy, continúa como un ejercicio de constante actualización.

En el informe de trabajo de graduación sobre el Programa de Educación Cívica Electoral de Panamá del Tribunal Electoral de Panamá, realicé un breve repaso por los programas de educación para la ciudadanía que ofrecen tribunales electorales y ministerios de educación de 12 países de



América Latina, y algunos organismos multinacionales, con base en la información disponible en páginas oficiales. A partir de ellos se planteó una comparación sobre los servicios que ofrece el Programa de Educación Cívica Electoral de Panamá, con los programas de organismos electorales de Chile y Costa Rica. (Álvarez, 2019, págs. 36-50)

El informe identificó que los países de América Latina tienen diferentes propuestas conceptuales con base a sus investigaciones, constituciones, políticas, necesidades e historias. En efecto, esto genera que los programas educativos sean denominados de manera distinta en cada contexto. Por ejemplo: educación para la ciudadanía, educación ciudadana, formación ciudadana, educación cívica, educación electoral, educación estética y ética para la ciudadanía, entre otras propuestas. Estas diferencias radican en que cada propuesta responde a características culturales propias de cada región, y la forma en que estas han sido fundamentadas teórica, e inclusive ideológicamente.

El organismo de Justicia Nacional Electoral de Argentina cuenta con la Escuela de Capacitación y Educación Electoral, que en sus objetivos se propone la formación para la participación indígena y el reconocimiento en la traducción de los programas a lenguas originarias como el Qom y Wichi (Cámara Nacional Electoral de Argentina, 2019).

En Bolivia, el Instituto para la Democracia Intercultural plantea los diferentes problemas vinculados a la diversidad cultural y al diálogo entre las diferentes comunidades. A partir de esto ejecuta estrategias, planes y proyectos de educación, como la formación de líderes y lideresas. En la plataforma virtual Demodiversidad (Demodiversidad, Democracias en Ejercicio, 2019) se encarga de desarrollar capacitaciones con enfoque para la ciudadanía plurinacional.

El servicio Nacional Electoral de Chile propone una plataforma dedicada a la formación de ciudadanía, interesada en la participación y la transparencia, contenidos electorales, democracia, sistema de elecciones y partidos políticos; pero que a su vez realiza complementaciones al trabajar con otros organismos del Estado para la orientación del sistema educativo, recursos de implementación para pedagogías de formación ciudadana, comunicación, campañas y ciudadanía digital (Educar Chile, 2019).

El caso de Chile, se destaca en cuanto a la educación intercultural para las lenguas y los pueblos originarios, las leyes de inclusión escolar para estudiantes migrantes, y la inclusión de diversas poblaciones a sus propuestas educativas para la formación en derechos humanos.

En Cuba, el Sistema Electoral Cubano, mediante el programa oficial de educación cívica (Sistema Electoral

Cubano, 2019), integra tres factores principales: educación para la personalidad, educación para la convivencia y educación para la ciudadanía, esto aplicado principalmente a las escuelas públicas.

Por otro lado, el Congreso Electoral Colombiano cuenta con el Departamento de investigación, capacitación y promoción político electoral, el cual ofrece el programa de competencias ciudadanas (Ministerio de Educación Colombia, 2019), enfocado en desarrollar habilidades, destrezas y conocimientos sobre ciudadanía y convivencia, el programa recoge aprendizajes de varias iniciativas privadas e implementa un proceso de planeación a cerca de movilización social, acompañamiento de prácticas educativas y gestión del conocimiento para el desarrollo de competencias ciudadanas.

Costa Rica, mediante el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, propone talleres de formación en democracia (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 2019) enfocado en valores, ejercicio de derechos, espacios y formas para la participación política y la capacidad de incidencias.

En el caso del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, el Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Político

Electora ofrece un programa titulado el proyecto ABC de la Democracia (Consejo Nacional Electoral, 2019), el cual tiene como objetivo promover cultura democrática con enfoque intercultural, intergeneracional y de género en todo el país.

El Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y el Instituto de Formación y Capacitación Cívico- Política y Electoral capacita a ciudadanos con el objetivo de fortalecer el proceso democrático del país, a través de la formación de electores conscientes y analíticos (Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, 2019). Se desarrolla un mecanismo de participación ciudadana, que promueve la participación activa de los ciudadanos empadronados, con el fin de incidir en la definición y desarrollo de las políticas públicas del Estado guatemalteco.

En México, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, con apoyo del Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral de México, produce investigación para los informes de calidad de ciudadanía y cuenta con más de treinta programas educativos y cartillas sobre cívica y cultura democrática, los cuales han reunido a especialistas nacionales e internacionales para la reflexión y la discusión de democracia en México. (Instituto Nacional Electoral, México, 2019).

Por otra parte, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, dentro de su organización, cuenta con la Dirección Nacional

de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF). Este órgano está encargado entre sus principales actividades de implementar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía (Jurado Nacional Electoral de Perú, 2019). Para tal efecto, puede suscribir convenios con los colegios, universidades y medios de comunicación. Esta función es ejercida de manera permanente e ininterrumpida; incorpora la inclusión de grupos sociales históricamente discriminados.

Finalmente, dentro de esta revisión se encontró que el Órgano Justicia Electoral de la República del Paraguay cuenta con el Centro de Información, Documentación y Educación Electoral, encargado de elaborar proyectos de divulgación pública en materia electoral y ciudadana que aporten a la transparencia de los procesos electorales, como fuente de información a investigadores y analistas políticos, sobre datos estadísticos, de leyes electorales y constituciones extranjeras (Justicia Electoral del Paraguay, 2019).

La mayoría de programas de Chile, México, Bolivia, Costa Rica y Argentina cuentan con base en investigaciones, bien sea desarrolladas por la institución o por convenios con universidades y centros de investigación. Los organismos públicos interesados en desarrollar programas educativos para la ciudadanía en América Latina son las autoridades electorales y ministerios de educación.

En cuanto a los organismos electorales, los programas educativos suelen tener un eje temático centrado en la educación electoral; sin embargo, en algunos países se encontró que los programas desarrollan propuestas con un enfoque intercultural, interinstitucional e intergeneracional, como otros ejes temáticos.

Algunas de las propuestas educativas incluyen investigaciones de género, ciudadanía multicultural, pluriétnica y mundial, la inclusión de las poblaciones indígenas, personas con discapacidad, migrantes, personas de la tercera edad, como otros tipos de identidades ciudadanas, la participación de niños y jóvenes, inclusión y derechos de poblaciones minoritarias. Temas y conceptos que hacen parte de la agenda investigativa del Departamento de Investigaciones y Publicaciones del Tribunal Electoral de Panamá, como de otros centros investigativos de la región.

En América Latina se pueden encontrar diferentes propuestas prácticas y pedagógicas, tales como: programas, proyectos, planes, estrategias, actividades, foros, espacios de diálogo y participación, currículos escolares, campañas, publicidades, programas de tv, capacitaciones, ofertas académicas, talleres, campañas publicitarias, entre otros. Estas propuestas son parte de los discursos y dispositivos políticos de cada región. Es fundamental cuestionarse a cerca de ¿Cuál es el trasfondo

conceptual, ideológico o investigativo detrás de todas estas propuestas?, ¿A qué responden las diferentes propuestas de educación para la ciudadanía en los países de América Latina?, ¿Qué ciudadanos son parte de estas propuestas y quiénes no? Estas preguntas son relevantes porque responden a los mecanismos de acción de los organismos electorales ante los problemas que presentan las democracias en América Latina. Y en efecto la dialéctica entre educación, pensamiento político, ciudadano y las realidades y escenarios políticos. Es decir, ¿Son eficientes teórica y prácticamente los programas que se han venido aplicando con respecto a la formación política de los ciudadanos en América Latina? Este es un problema que remite a la identidad de nuestros pueblos.

La mayoría de los programas educativos de organismos electorales de los países de América Latina tienen como eje transversal los derechos humanos. En casos muy particulares como Chile, el campo de acción de los programas educativos no se limita a los espacios escolares, si no que apunta a diferentes espacios como universidades, empresas, espacios públicos, canales de televisión, colectivos, cárceles, institutos psiquiátricos, y otras poblaciones vulnerables o marcadas por la desigualdad.

Países como Argentina, Chile, Perú y Costa Rica ofrecen cursos, capacitaciones y ofertas académicas a través de

plataformas virtuales, lo cual facilita el acceso a la información de las personas, tanto a nivel nacional como internacional. El caso de Chile no solamente vincula sus propuestas al acceso tecnológico y virtual, sino que además problematiza e integra contenidos sobre ciudadanía digital.

Por su parte, las organizaciones multilaterales como OEI, UNESCO Y PNUD cuentan con una base de datos sobre investigaciones, materiales, instrumentos, metodologías y obras relacionadas con la educación para la ciudadanía y materias para la formación en ética, valores y democracia; algunas de ellas dentro del marco conceptual de ciudadanía mundial (Cosmopolita).

En efecto, en la revisión se pueden identificar que las autoridades electorales se han preocupado en las últimas décadas en actualizar los programas educativos para la ciudadanía. La información de estos programas ha sido general, a nivel de información de servicios a nivel regional. Pero, en efecto, deben ser abordadas partiendo de casos particulares y a profundidad. Objetivo que se propone esta investigación en el contexto panameño, tomando como caso particular el Programa de Educación Cívica Electoral de Panamá (PECEP).



## **2. Consideraciones acerca de la agenda de investigación sobre *ciudadanía* en encuentros de organismos electorales en Panamá**

En el Departamento de Investigación y Publicaciones se encontraron dos documentos que contienen memorias y relatorías sobre encuentros realizados en el Tribunal Electoral de Panamá, lo cual nos permite identificar algunos temas que se han abordado en el país con respecto a la ciudadanía en materia de investigación.

En el Encuentro Latinoamericano de Estudios Democráticos, realizado en 2017, se trató el tema sobre democracia, derechos humanos y ciudadanía. La idea central fue la diversidad y el problema de la desigualdad entre sujetos y su potencial como actores del sistema político para la democratización de las sociedades de América Latina, entendido como un proceso hacia la vigencia de un sistema de derechos en condición de igualdad y no discriminación. (Instituto de Estudios Democraticos , 2017, págs. 2-8).

En este encuentro se plantearon preguntas y debates con respecto a si ¿en la actual democracia existen garantías para la participación ciudadana de indígenas, mujeres, población LGBTBI, afrodescendientes, derechos de asociación en

condiciones de igualdad y equidad? Ante lo cual, con respecto al tema que ocupa esta investigación, es posible preguntarse ¿Responde los programas de educación para la ciudadanía en Panamá a la formación política para poblaciones marginadas e históricamente discriminadas? Sea el caso, por ejemplo, para la representación y la participación política.

A cerca de la cuestión en Panamá, se consideró en las mesas de trabajo que en Panamá se han realizado procesos electorales democráticos, pero no se ha transitado hacia una democracia incluyente y participativa. La desigualdad en torno a condiciones materiales y la inexistencia de políticas dirigidas a entender estas desigualdades, a la integración y participación, son interpretadas como falta de tolerancia en el sistema político hacia expresiones e identidades diversas (Departamento de Investigaciones y Publicaciones, 2017, pág. 4).

En el Encuentro de Organismos Electorales y Estudios Democráticos en Panamá del 2019, titulado "Latinoamérica y el Caribe en diálogo con África y Europa", se planteó el abordaje de nuevos retos y temas a tratar para las agendas de investigación de centros de investigación en organismos electorales, en donde la cuestión con respecto a la educación/formación para la ciudadanía fue uno de los ejes centrales, a

lo largo de los diferentes paneles y conferencias. En el documento de la memoria del encuentro (Benjamín, 2019, p. 2), se identificaron algunas ideas que caben ser señaladas, con el fin de identificar algunas reflexiones académicas.

Salvador Romero, vocal del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, en la conferencia inaugural Los desafíos para las democracias del siglo XXI, en particular para la gobernanza electoral planteó que

“Los ciclos políticos electorales en América Latina se vinculan con las transformaciones mundiales. Hay que señalar que el tiempo global de la política es poco auspicioso para la democracia” (Benjamín, 2019, p. 2).

Se identificaron tres razones:

1. Hay un declive de los principios democráticos en su núcleo histórico; lo observamos en las tensiones en los Estados Unidos y Europa Occidental.
2. Ascenso de potencias, no contrarias, pero sí indiferentes a la democracia, que no serán un motor de impulso de la misma.
3. Consolidación de autoritarismos electorales en potencias medianas, regímenes que siguen haciendo elecciones, pero donde el pluralismo está cada vez más recortado y cada vez

es más difícil que exista un escenario de alternancia en el poder. Sigue habiendo elecciones, que no necesariamente traducen un espíritu verdaderamente democrático”.

A partir de esto menciona que “Estos elementos están en el eje de las reflexiones sobre la necesidad de la educación ciudadana y la capacitación democrática. Sobre todo, nos recuerda el lugar estratégico que tiene para los organismos electorales, pero también para los actores políticos, la investigación seria, profesional, de largo alcance, que se puede desarrollar desde los organismos electorales” (Benjamín, 2019, p. 3),.

Por otro lado, Hugo Picado, magistrado suplente del Tribunal Electoral de Elecciones de Costa Rica, planteó los problemas relacionados a las fake-news, tecnologías de la comunicación y participación de instituciones religiosas en el sistema democrático electoral como problemas emergentes en el contexto global, para lo cual “hay que observar los cambios que se están dando en la sociedad. La única manera de incidir desde los organismos electorales es trabajando en la educación y haciendo comunicación política para educar” (Benjamín, 2019, pp. 9-11). Lo cual supone el problema entre educación ciudadana, tecnología e ideología, pero al mismo tiempo a la manipulación mediática.

En cuanto a la cuestión de género, Daniela Hormazábal, investigadora del Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile, planteó que:

“Es importante decir que desde las democracias griegas, la creación de las instituciones, el Pacto Social de Hobbes y Locke, las mujeres no estuvimos incluidas, no participamos del pacto social de origen. La democracia tiene una deuda pendiente, no solo en política, sino con la desigualdad desde el nacimiento por motivos de género, en aspectos como la seguridad, la medicina, donde el 50% de las infectadas son mujeres y las pruebas con mujeres llegan al 11% porque existe un supuesto de lo que funciona para los hombres, también para las mujeres” (Benjamín, 2019, pp. 12-13).

Como respuesta a este problema, en el caso de Chile,

“se implementaron las cuotas para las elecciones parlamentarias, a partir del 2016, se intentó que los partidos políticos promovieran las candidaturas de las mujeres. Una de las medidas es que tenían que invertir 10% del financiamiento para actividades de formación y capacitación de candidatas y mujeres. Otra medida es un reembolso adicional para candidatas mujeres y un reembolso adicional de los votos para las que salgan electas” (Benjamín, 2019, pp. 12-13).

La cuestión es hasta qué punto las sociedades de América Latina han integrado a sus programas educativos un enfoque eficiente de género, tomando en consideración la diversidad de género y sexualidad. Sea el caso de los derechos de las poblaciones transgénero.

Al respecto, Rosa Fabiana Marín, jueza electoral del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, planteó que:

“De lo que se trata es del empoderamiento femenino y de la capacidad efectiva de que las mujeres lleguen a los espacios de toma de decisión y que, desde ese lugar, sin desprenderse del enfoque de género, articulen políticas públicas dirigidas a la sociedad para la democracia. La participación activa en cargos de decisión, no para llenar listas, sino para acceder al poder. El desafío es el 10% de mujeres que acceden a puestos como resultado de la elección del votante. Una de las recomendaciones de las misiones de observación electoral fue fortalecer, dadas las estadísticas, el liderazgo femenino a través de una escuela de formación política para mujeres líderes.” (Benjamín, 2019, pp. 35-26).

Con respecto a los problemas vinculados al mundo digital y el impacto que esto tiene en las democracias, Paula Suárez, relatora del Despacho de la Cámara Nacional Electoral de

Argentina, propone que:

“Es fundamental desde los organismos electorales con ayuda de investigación se creen más y mejores políticas públicas. La Cámara ha tenido rol activo, pero para que las políticas públicas no se queden en discurso, se debe dar diálogo a lo interno del órgano electoral entre sus unidades (jurisprudencia, biblioteca, educación y capacitación electoral, en el caso argentino) las cuales deben estar integradas con profesionales de distintas disciplinas, que hagan una visión integral e interdisciplinaria” (Benjamín, 2019, p. 29).

Magnolia Allende, directora de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional Electoral de Perú, presentó parte del proyecto educativo para la ciudadanía en Perú, destacando la importancia de la investigación como fundamentación para la formación de líderes y lideresas en el contexto peruano, política educativa que otros países como Ecuador y Colombia también asumen dentro de sus objetivos educativos.

Otro de los temas de investigación relacionados con la ciudadanía que se trataron fue propuesto por Alberto Fernández, representante del programa IDEA Internacional, el cual planteó los problemas de la democracia en relación a la revolución tecnológica, la manipulación de la información

y la influencia ideológica de los contenidos en redes de comunicación. En este sentido plateó la desarticulación social que producen las redes de comunicación y la necesidad de pensar, respecto a la democracia digital desde un sentido de la participación, eficiencia y respeto de derechos humanos; para lo cual es fundamental la educación.

Cabe mencionar, con respecto al problema conceptual de la capacitación en organismos electorales, el problema epistemológico que Juana Elvira Suárez Conejero, doctora en Sociología y docente invitada de la UNAM, planteó con respecto a la investigación “La dinámica que se da entre la investigación, la educación, la capacitación y la toma de decisiones que muchas veces no están articuladas. Tenemos universidades llenas, haciendo investigaciones, que terminan en un repositorio digital al que pocos acceden. Sin articulación del saber producido en el centro de investigación con la toma de decisiones y viceversa, el saber de acción que no se utiliza para la producción científica” esto remite a una crítica a la relación entre el desarrollo del saber académico, las prácticas y contenidos teóricos en la educación.

En el último panel Diálogo: Geopolítica global, Democracia y digitalización se abordaron problemas vinculados con la geopolítica, Fernando Muñoz, juez del Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, planteó la preocupación sobre el uso y



la regulación de medios de comunicación, las redes sociales se han creado con el fin de obtener información y datos, por los cuales no solo se venden productos sino también ideologías. Como respuesta ante esta situación, considero fundamental la educación y el pensamiento crítico acerca de los usos de la tecnología.

“La geopolítica es una ciencia que nos lleva a interpretar las realidades desde el punto de vista del espacio, el territorio. No hay territorio sin ideas políticas, ni ideas políticas sin relación a un territorio. La geopolítica nos lleva a interpretar una realidad concreta, una vivencia, una cultura, y como es manejada esa cultura por los poderes hegemónicos del mundo, que a través de la historia se basan en un poder económico, de transformación, industrial y de conocimiento, que se impone a las naciones menos desarrolladas”. (Benjamín, 2019, pp. 65-66).

Finalmente, en la conferencia final, Manuel Alcántara, catedrático en la Universidad de Salamanca, con respecto a El proceloso significado hoy de lo político. Especial consideración con respecto a la actuación de los organismos electorales, culminó el encuentro de la siguiente manera:

“Muy brevemente y para concluir. Se trata de la educación cívica en países cada vez más individualistas y atomizados. Una educación

basada en investigaciones rigurosas para la alfabetización digital y para formar ciudadanos que sepan que tienen derechos y deberes recíprocos. Enseñar a escuchar, a que la política democrática trata de la persuasión, no de la autoexpresión, a que es prioritaria la política institucional sobre la política del movimiento y, sobre todo, a que es prioritaria la ciudadanía sobre la identidad personal o de grupo. En fin, siguiendo la línea aquí trazada del Tribunal Electoral de Panamá al reivindicar la necesidad del conocimiento y poner en marcha su propuesta de compromiso ético digital. Derrotar, como se ha señalado hace unos instantes, la distopía digital en favor de la democracia digital.” (Benjamín, 2019, p. 74).

En efecto, se puede deducir que no es tarea fácil determinar una agenda de investigación regional en materia de ciudadanía y educación para la ciudadanía, puesto que cada país cuenta con sus propios proyectos educativos e investigativos, como de las necesidades de cada contexto. A partir de estos dos documentos realizados a lo interno del INED, es posible identificar que, por lo menos en cuanto a debate, diálogo y temas de interés, relacionados a la ciudadanía y a programas educativos, se encuentran:

- Participación de poblaciones marginadas e históricamente discriminadas.

- Desigualdades políticas.
- Intolerancia.
- Diversidad en identidades políticas.
- Transformaciones globales.
- Tecnologías de la comunicación y ciudadanía digital.
- Malestar en la representación y crisis en las democracias.
- Ideologías políticas.
- Instituciones y discursos religiosos.
- Formación de líderes y lideresas.
- Educación con enfoque de género.
- Problemas geopolíticos.
- Incremento migratorio.
- Violencia y discriminación política.

Por lo pronto, no hay claridad suficiente a cerca de la profundidad y aquello que significan cada uno de estos temas en un sentido teórico, en relación a la educación o formación ciudadana. Pero cabe destacar que son temas en los cuales centros de investigación e instituciones de formación, se encuentran trabajando y que han identificado como problemas de actualidad en materia de ciudadanía. Integramos esta información, puesto que nos permite relacionar los temas que se encuentran sobre la mesa a nivel regional, con los contenidos y las actualizaciones que se puedan realizar del PECEP.

### **3. Estudio Intercontinental de Educación Cívica ICCS**

Una de las investigaciones más relevantes sobre educación para la ciudadanía en América Latina ha sido el Estudio Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana (ICCS), realizado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA), el cual tiene como objetivo investigar las maneras en que los jóvenes están preparados para asumir sus roles como ciudadanos en el siglo XXI en un conjunto de países.

Para lograr este propósito, el estudio informó sobre los aprendizajes de los estudiantes de 8° básico en educación cívica y formación ciudadana, así como también sobre las actitudes, percepciones y actividades de ellos en relación con este tema.

Como complemento a la prueba realizada a los estudiantes, el estudio utilizó cuestionarios con el fin de recoger información del contexto educativo en que estos aprenden. Estos cuestionarios se realizaron a estudiantes, profesores y directores. Además, en cada país el centro encargado del estudio, en este caso la Agencia de Calidad de la Educación, respondía un cuestionario sobre la organización del currículo nacional.

En la investigación, ICCS planteó un método comparativo, el cual buscaba informar sobre el conocimiento y la

comprensión de los estudiantes acerca de conceptos y asuntos que se relacionan a la educación cívica y ciudadana, como también sobre sus valores, actitudes y comportamientos en diferentes países.

Las bases teóricas e ítems para evaluar a los estudiantes partían de las políticas educativas establecidas en cada país. De esta manera, se establecieron criterios acerca de un buen ciudadano, conocimientos, dominio de contenidos, dominios cognitivos y aspectos afectivo-conductuales.

El primer estudio internacional de educación cívica se aplicó en 1999 y el siguiente ciclo fue en 2009, donde participaron 38 países de Europa, Asia, América y Oceanía. Chile participó en ambas aplicaciones. La última aplicación de ICCS se realizó en el 2015.

Según los últimos resultados publicados en el 2016, donde por primera vez participaron 5 países de América Latina, la mitad de los estudiantes de Chile, Colombia, México, Perú y República Dominicana no logra demostrar algún conocimiento específico y comprensión sobre las instituciones, sistemas y conceptos cívicos. Siendo estos países los de menor desempeño dentro de los 24 sistemas educativos analizados de Asia, América y Europa. Esta es la única investigación a gran escala sobre la materia (Educación A. d., 2016-2017, págs. 12-38).

En efecto, esta investigación de la ICCS, en la cual Panamá no ha participado por ahora, plantea desde una lectura estadística, cuantitativa y desde los criterios que se establecieron sobre el tema de ciudadanía, que los países de América Latina que participaron en la investigación, y en comparación con otros países de otros continentes, evidencian un déficit en cuando a los conocimientos habilidades, valores y actitudes cívicas que tienen estudiantes, docentes y directores en las escuelas.

Esto se puede interpretar como un síntoma del estado actual de la ciudadanía en materia de educación en América Latina, lo que evidencia la necesidad de cuestionarse sobre la validez y eficacia de las propuestas educativas de los agentes e instituciones encargados de dicha formación/educación en los diferentes países. Esto a pesar de las diferentes y amplias propuestas educativas e investigaciones que se han identificado en la región. Por lo pronto, Panamá no cuenta con estadísticas a nivel nacional sobre la materia, ni ha hecho parte de investigación cuantitativa o cualitativa al respecto a nivel internacional.

#### **4. Políticas de Ciudadanía y Educación Cívica en Panamá**

Una vez hemos realizado una revisión por programas de la región, y por lo que podríamos considerar los temas relevantes en materia investigativa en América Latina,

identificamos que cada territorio cuenta con políticas establecidas con respecto a definiciones de ciudadanía, objetivos, fines y criterios con respecto a la educación cívica/ciudadana, por lo cual consideramos fundamental remitirnos a la parte constitucional en Panamá.

La definición del concepto de ciudadanía, tal como la define la Constitución de la República de Panamá, se encuentra en el capítulo décimo, en la cual se establece con respecto a esto lo siguiente:

- Artículo 118: Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo (Ministerio Público, Procuraduría General de La Nación, 1972, pág. 9).

En efecto, este es el concepto de ciudadanía desde la perspectiva del derecho. En el caso de esta investigación, se estudia principalmente el concepto de cultura ciudadana o para la ciudadanía, la cual hace referencia principalmente a los sub-sistemas políticos (instituciones públicas o privadas) que generan/producen cultura ciudadana en Panamá, sea el caso del Tribunal Electoral de Panamá.

Las primeras políticas que se pueden identificar con respecto a la educación cívica se encuentran en la Constitución de la

República de Panamá de 1972, en la cual se plantean, en el capítulo quinto, los siguientes artículos:

- Artículo 87. Todos tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos. La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos. Fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política. La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social.
- Artículo 88. La educación debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual, moral, estético y cívico; debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo.
- Artículo 90. Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física



de los educandos. La educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas. Los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza posición social, ideas políticas, religión o naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores. La Ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular (Ministerio Público, Procuraduría General de La Nación, 1972, págs. 7-10).

Estos artículos, desde un sentido constitucional, por otro lado, desde un sentido educativo, se encuentran en el decreto ejecutivo número 305, en relación a la Ley Nacional de Educación del referéndum de 1946-1995, del Ministerio de Educación (Educación M. d., 2004, págs. 3-5), los siguientes decretos vinculadas a la educación cívica:

- Artículo 1. La educación es un derecho y un deber de la persona humana, sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica, social o ideología políticas. Corresponde al Estado el deber de organizar y dirigir el servicio público de la educación, a fin de garantizar la eficiencia y efectividad de la educación del sistema educativo nacional, que comprende tanto la educación oficial, impartida por las dependencias oficiales, como la

educación particular, impartida por personas o entidades privadas.

- Artículo 2. El ser humano es el sujeto y objeto de la educación y esta debe considerar los factores biopsicosociales de su formación y sus características, dentro de su contexto cultural.
- Artículo 3. La educación panameña se fundamenta en principios universales, humanísticos, cívicos, éticos, morales, democráticos, científicos, tecnológicos, en la idiosincrasia de nuestras comunidades y en la cultura nacional. Estos principios se orientan en la justicia social, que servirá de afirmación y fortalecimiento de la nacionalidad panameña.
- Artículo 5. La educación permanente como proceso que se realiza a través de toda la vida del ser humano, deberá promover cambios de conducta hacia el logro de actitudes y capacidades, para que el individuo sea portador de los valores, culturales, cívicos y morales, y pueda perfeccionar constantemente su preparación.
- Artículo 8. La educación al servicio del ser humano se fundamenta en principios cívicos, éticos y morales; se afirma en la justicia y libertad, con igualdad de oportunidades que conduzcan al educando al logro de su máximo desarrollo espiritual y social, y con bases en el principio de continuidad histórica, a fin de que contribuya al fortalecimiento de nuestra cultura. La educación ga-

rantiza el respeto a los derechos humanos, el incremento de los recursos renovables y desarrolla la personalidad del individuo, aprovechando al máximo sus potencialidades y forjando su carácter en la capacidad de diseñar la visión de su propio futuro.

- Artículo 10. La educación para las comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de estas de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural.
- Artículo 12. La educación panameña se caracteriza por su condición democrática, progresista, participativa y pluralista, dinámica e integradora, libre y justa, globalizadora e innovadora, creativa y civilista. Tiene como práctica la labor múltiple interdisciplinaria, el estudio-trabajo con sentido didáctico; se orienta en los principios lógicos y es capaz de evaluar su gestión en forma permanente. No podrán funcionar en el territorio de la República centros de enseñanza de carácter discriminatorio.
- Artículo 98. El Estado panameño es responsable de preservar los elementos de la identidad nacional, los cuales nos diferencian como Nación y nos unen a la comunidad universal. Esta función, cuyo rector es el Ministerio de Educación, será realizada por los organismos especializados en el sector educativo.
- Artículo 229. La política educativa es el conjunto de principios, normas y especificaciones de tipo biopsicológico, socioeconómico, cultural, pedagógico y científico.

co tecnológico, que el Estado fija para orientar el desarrollo del proceso educativo, desde la determinación de sus fines hasta el establecimiento de estrategias que harán posible el alcance de estos.

En cuanto a la ley orgánica de 1995 se establece que los fines de la educación, relacionadas con la educación cívica en Panamá son:

- Contribuir al desarrollo integral del individuo con énfasis en la capacidad crítica, reflexiva y creadora para tomar decisiones con una clara concepción filosófica y científica del mundo y de la sociedad, con elevado sentido de solidaridad humana.
- Coadyuvar en el fortalecimiento de la conciencia nacional, la soberanía, el conocimiento y valoración de la historia patria, el fortalecimiento de la nación panameña, la independencia nacional y la autodeterminación de los pueblos.
- Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de vida y de gobierno.
- Favorecer el desarrollo de actitudes en defensa de las normas de justicia e igualdad de los individuos, mediante el conocimiento y respeto de los derechos humanos.
- Fomentar el desarrollo, conocimiento, habilidades, actitudes y hábitos para la investigación y la innovación

científica y tecnológica, como base para el progreso de la sociedad y el mejoramiento de la calidad de vida.

- Impulsar, fortalecer y conservar el folclore y las expresiones artísticas de toda la población, de los grupos étnicos del país y de la cultura regional y universal.
- Incentivar la conciencia para la conservación de la salud individual y colectiva.
- Fomentar los conocimientos en materia ambiental con una clara conciencia y actitudes conservacionistas del ambiente y los recursos naturales de la nación y del mundo.
- Fortalecer los valores de la familia panameña como base fundamental para el desarrollo de la sociedad.
- Cultivar sentimientos y actitudes de apreciación estética en todas las expresiones de la cultura.
- Contribuir a la formación, capacitación y perfeccionamiento de la persona como recurso humano, con la perspectiva de educación permanente, para que participe eficazmente en el desarrollo social, económico, político y cultural de la nación, y reconozca y analice críticamente los cambios y tendencias del mundo actual.
- Garantizar el desarrollo de una conciencia social en favor de la paz, la tolerancia y la concertación como medios de entendimiento entre los seres humanos, pueblos y naciones.

- Reafirmar los valores éticos, morales y religiones en el marco del respeto y la tolerancia entre los seres humanos.
- Consolidar la formación cívica para el ejercicio responsable de los derechos y deberes ciudadanos, fundamentada en el conocimiento de la historia, los problemas de la patria y los más elevados valores nacionales y mundiales (Ministerio de Educación de Panamá, 1995, págs. 2-8).

En efecto, estas son políticas educativas y constitucionales que plantean un deber ser con respecto a la cultura ciudadana en Panamá. Estas políticas no definen los conceptos a los cuales hacen referencias, es decir, no son conceptos teóricos que definen y fundamenten propuestas educativas, y los mismos quedan sujetos a interpretación, e inclusive desde la investigación, pueden ser considerados como premisas para la problematización a cerca del Estado en materia de política pública, pero también como problema social, político y cultural de la ciudadanía en el contexto panameño.

Cabe plantearnos algunas cuestiones como ¿Cuáles son los métodos de enseñanza basados en criterios científicos que se emplean para la educación cívica/ciudadana en PECEP?, ¿Cuáles son los valores intelectuales, morales, estéticos y cívicos que se enseñan y cuáles son sus fundamentos?, ¿Cuáles son los programas y los métodos para abordar los

problemas relacionados a la discriminación por edades, etnias, sexos, religiones, posiciones económicas e ideologías políticas que se proponen y se aplican en cuanto a la educación cívica/ciudadana por parte del PECEP? Es decir, por un lado, hay una fuerza de conceptos que se heredan por tradición, pero ¿cuándo hablamos de que aquellos saberes sobre la ciudadanía parten de criterios científicos?

Las políticas establecen que la educación para las comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural. ¿Cómo se llevan a cabo estas políticas en cuanto a la educación cívica/ciudadanía?, ¿De qué manera esta educación responde al contexto cultural, histórico, cosmológico, político y lingüístico de las culturas originarias?

Si la cultura panameña se caracteriza por la pluralidad, ¿hay disponibles métodos y contenidos con respecto a la educación cívica/ciudadana que responda a esta pluralidad de identidades y características nacionales e inclusive extranjeras?

Puesto que se menciona que la educación debe tener una base en concepciones filosóficas, ¿Cuáles son los principios y fundamentos filosóficos de la educación cívica/ciudadana en el contexto panameño?, ¿Tiene la educación cívica/

ciudadana en Panamá un carácter y criterios filosóficos? Estas son algunas preguntas o cuestiones que se pueden plantear con respecto a las políticas públicas, pero que en efecto no se pueden responder a partir de documentos constitucionales o políticas educativas, sino mediante la investigación contextualizada.

Ahora bien, el Ministerio de Educación de Panamá y El Tribunal Electoral de Panamá son los principales organismos del Estado que ofrecen programas educativos para la ciudadanía, uno es el Programa de Educación Cívica-Electoral de Panamá y el otro el Programa de Educación Cívica de Panamá. Ambos programas se aplican en las escuelas públicas y privadas de todo el país.

En el año 2014, el Tribunal Electoral de Panamá crea el Centro de Estudios Democráticos (Tribunal Electoral de Panamá, 2014, pág. 2) y establece políticas de educación con respecto a la educación y capacitación cívica-electoral que la institución ofrece a la ciudadanía. En agosto del 2019 se establece el Decreto 38, lo cual genera nuevas políticas. En efecto, el centro pasa a denominarse Instituto de Estudios Democráticos y se establece en el artículo 137 del Código Electoral que "el Tribunal Electoral desarrollará y ejecutará programas permanentes de educación y capacitación cívica-electoral, dirigidos tanto al sistema educativo como a la



población en general; y que, para tales propósitos, el Tribunal Electoral de Panamá creará un instituto o centro especializado”.

En este sentido, el Pleno establece una reestructuración en el INED, en la cual se reintegra el Departamento de Capacitación y el Programa de Educación Cívica-Electoral con el Ministerio de Educación a la Dirección Nacional de Organización Electoral. Es decir que, en efecto, el programa que esta investigación tiene como objeto de estudio deja de ser parte del Instituto de Estudios Democráticos (2019).

Por otra parte, se crea el Departamento de Formación Ciudadana en Democracia (2019), el cual tendrá las siguientes funciones:

- Desarrollar programas de capacitación y perfeccionamiento permanente del personal del Tribunal Electoral, principalmente de conformidad con los objetivos de este instituto. Esta capacidad debe ir orientada también a la promoción de diplomas y estudios especializados a nivel universitario, tanto nacional como internacional.
- Capacitar a la ciudadanía en general, mediante cursos, seminarios y programas de distintos niveles académicos y extensión variable, sobre temas vinculados a la democracia que se aproximen al campo electoral, legislativo,

político y partidario, así como el ciudadano, titular de derecho responsable de su ejercicio.

- Colaborar en el desarrollo de programas de educación en la formación de nuevos líderes y en la consolidación de un pensamiento democrático, para los partidos políticos, los miembros o adherentes y con los que aspiren a ejercer o ejerzan cargos de libre postulación.
- Supervisar las capacitaciones realizadas por los partidos políticos, según los requerimientos establecidos por la institución.
- Organizar actividades académicas nacionales e internacionales, dirigidas a la formación, debate y análisis, tales como talleres, seminarios, simposios, foros.
- Establecer relaciones con centros de estudio superiores y universitarios, nacionales e internacionales, con el propósito de ejecutar programas de estudio de nivel superior, que permitan la formación académica de alto nivel sobre democracia y procesos electorales.
- Promover eventos y desarrollar herramientas de análisis y reflexión sobre la situación de la democracia y la participación ciudadana, o cultura democrática en el país y en los procesos electorales.

Es importante considerar que este Departamento de Formación Ciudadana en Democracia es el único que se ha identificado en el país, especializado en la materia. En

efecto, es un hecho histórico en cuanto a la diferencia conceptual que el Tribunal Electoral de Panamá plantea organizacionalmente, entre formación ciudadana y la capacitación cívico-electoral. La cual, como se planteó en el primer informe Sobre el Programa de Educación Cívica Electoral de Panamá, presentado a principios del 2019, se había venido entendiendo desde 1991 como una misma materia. Presentando problemas en la claridad conceptual. Cabe plantearse ¿qué se entiende por formación ciudadana en democracia en la nueva estructura institucional del Instituto de Estudios Democráticos? Una vez diferenciándose de la educación y la capacitación cívica-electoral.