

IV. El programa de educación cívica electoral de Panamá 1990/2019

Una vez planteado todo lo anterior, y con el fin de analizar con profundidad el concepto de ciudadanía en el PECEP, se aplicó el método de Hermenéutica Profunda de Thomas Thompson, y se encontraron los siguientes resultados:

A. Análisis histórico social

En esta fase, buscamos responder a una de las preguntas principales de esta investigación: ¿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?

1. Escenario espacio temporal

En el año 1990, después de la invasión de Estados Unidos a Panamá en 1989, a nivel nacional, varias instituciones, entre ellas el Tribunal Electoral de Panamá se planteaba la necesidad de instaurar un gobierno democrático, lo cual genera emergencia de nuevos discursos políticos, en contraposición a los anteriores, para instaurar un cierto ordenamiento sobre el escenario social, político y cultural. (Foucault, La verdad y las formas jurídicas, 1973, págs. 26-28).

El Tribunal Electoral de Panamá emprende un proceso de fortalecimiento de las funciones electorales, en el cual se crea la primera subcomisión de capacitación, con la tarea de diseñar un programa de Educación Cívica-Electoral que hasta entonces no se había planteado en el país. Este respondía a una necesidad: las personas conocieran el funcionamiento del sistema electoral.

Cabe mencionar que, para ese entonces, la institución tampoco contaba con un Instituto de Estudios Democráticos o un departamento especializado en investigación, el cual se crea en el 2014 y que, por ende, se solicita apoyo externo para la realización del PECEP.

La pregunta que nos planteamos es, puesto que no se contaba con un organismo institucional especializado en la investigación, y puesto que no hay disponibles investigaciones anteriores al PECEP, ¿de dónde proviene la propuesta conceptual y metodológica del programa? Es decir, ¿qué modelo adopta la institución en materia educativa para aplicar en el país en este proceso, considerado, de emergencia política?

Por lo pronto, una vez revisado los documentos oficiales que conforman la historia del PECEP, no encontramos uno que nos permita rastrear la tradición (educativa o filosófica) a la cual el programa responde.

La lectura que se plantea en esta investigación, acerca de la herencia ideológica, entendido en este caso ideología como una postura de principios previos al abordaje teórico y al estudio del caso empírico, que puede ser de índole política o filosófica (Thomson, 1991), parte del estudio histórico sobre la educación cívica que propone Dereck Heater.

Este autor plantea que para el siglo XX, mismo contexto histórico en el que se gestiona el PECEP, la educación cívica es entendida, en un sentido institucional, como un medio para construir ciertas prácticas, principios y sentimientos cívicos, que en este caso son establecidos a partir de la Constitución Panameña y la Ley Orgánica de Educación de 1946, fundamentados principalmente en políticas que estos documentos contienen.

En la obra *Ciudadanía: una breve historia*, de Derek Heater, se indica que a lo largo de todo el siglo XX, los programas de educación para la ciudadanía eran fundamentalmente de dos tipos: a) los pensados para moderar las mentes de los estudiantes con una intención política y social, y b) los diseñados para que los estudiantes pensaran por sí mismos acerca de cuestiones sociales y políticas” (Heater, 2007, pág. 235).

Por lo pronto, acerca de la herencia ideológica del PECEP podemos decir que responde al primer modelo propuesto

por Heater, el cual está en función de la enseñanza de la Constitución de la República de Panamá, del Estado y sus características positivas, así como una cierta parte de la historia del país sin una actitud crítica e investigativa.

Este es un modelo con énfasis en transmitir un sentimiento patriótico y valores morales, pero que contempla uno de los aspectos fundamentales de la ciudadanía, que es el tema de la identidad, desde una sola perspectiva y apelando hacia una cierta unidad nacional, que no toma en consideración las diferentes y múltiples identidades que pueden habitar un territorio. Y como es evidente, no toma en consideración las diferentes historias e identidades que convergen en el país y que han marcado la construcción de la ciudadanía en el campo político y cultural, sea el caso, por ejemplo, de las revoluciones indígenas y la historia afroantillana, como de las experiencias de poblaciones migratorias en Panamá (franceses, ingleses, chinos, japoneses, indostanés, colombianos, venezolanos) que hoy, son parte de la ciudadanía (en términos legales).

Este modelo, como lo planteamos anteriormente, entiende a las escuelas como medio para sentar las bases de un sentimiento de unidad nacional y persigue servir de apoyo al *statu quo* social. La pregunta es ¿de qué manera se entiende esto?, ¿qué habilidades, valores, conocimientos y actitudes

“críticas” desarrolla el PECEP?, que en efecto respondan al contexto, historia y características propias de los territorios de la nación y los desafíos que la democracia presenta.

2. Campos de interacción y proceso de institucionalización

Para abordar la manera en que el PECEP, ha interactuado con la población panameña y el proceso de institucionalización desde 1991, que hacen del programa lo que es hoy en día, es fundamental analizar todos los documentos que lo han conformado en su proceso de desarrollo.

En el año 1994 se diseña el documento Programa de Educación Cívica-Electoral para los años 1995, 1996, 1997 y 1998, el cual consiste en un plan piloto que se empieza aplicar en algunas escuelas de la capital. Este es el primer documento que se tiene registrado sobre el PECEP, el cual contiene la información sobre los subprogramas del mismo, los seminarios y el presupuesto destinado para la aplicación del mismo.

En este documento se establece que el programa tiene dos componentes: el primero se refiere a los seminarios propiamente y el segundo a la utilización de los diversos medios de comunicación social, concursos de redacción y pictóricos.

El mismo es, en efecto, un plan de trabajo, por ende, no define ningún concepto sobre la materia. Su propósito es describir de qué manera se va a aplicar el PECEP a la población, los objetivos, presupuestos, temas, metodología y justificación. Hasta donde se ha identificado en esta investigación no hay información disponible en la que quede establecido con claridad si antes de ser diseñado se hubiese presentado una propuesta de investigación teórica que fundamentara los contenidos del mismo, como de las propuestas prácticas y actividades.

El documento solo describe de qué manera se va a aplicar el programa y su objetivo principal es realizar seminarios de capacitación, y por tanto, no responde a preguntas fundamentales como, por ejemplo, ¿qué se entiende por educación cívica electoral y por un programa de esta naturaleza? Ni tampoco define la estructura metodológica de los seminarios.

En la metodología se proponen: lecturas expositivas, lecturas dirigidas, recursos audiovisuales, dinámicas de grupo y evaluaciones. Pero no se establecen cuáles, por qué y cómo aplicarlas. El capacitador queda en libertad de aplicar todos estos instrumentos, lo que podría dificultar la evaluación de la calidad y los alcances del seminario, pero, sobre todo, no hay disponibles investigaciones sobre las poblaciones

nacionales que hagan posible evidenciar si en efecto estas propuestas responden a los retos que la educación a la ciudadanía implica en Panamá.

Las poblaciones a las cuales van dirigidos las propuestas, y que en efecto el PECEP buscaba interactuar, están divididos en 8 subprogramas:

1. Escuelas públicas y privadas.
2. Universidades públicas y privadas.
3. Funcionarios electorales.
4. Partidos políticos vigentes.
5. Funcionarios del Tribunal Electoral.
6. Grupos organizados públicos y privados.
7. Educadores de ciencias sociales de secundaria y primaria de escuelas públicas y privadas.
8. Grupos minoritarios.

Se establece que la segunda parte del PECEP se vincula a ofrecer servicios mediante tv, radio y prensa, como medios de comunicación social. Esto se aplicó en los primeros años del programa, pero después no se siguió dando seguimiento hasta la fecha.

En el año 1995 se realiza el primer convenio de asistencia en Educación Cívica Electoral entre el Ministerio de Educación

y el Tribunal Electoral, lo cual significa, un paso significativo en el proceso de institucionalización a partir del vínculo con otro organismo del Estado. A partir de este momento es que el PECEP se hace oficial dentro del currículo educativo a nivel nacional. Estos convenios han sido actualizados en el 2003, 2008 y 2009, con pequeñas variaciones en los objetivos.

En las diversas versiones del Convenio entre Tribunal Electoral y el Ministerio de Educación se propone promover la democracia en los ciudadanos de edad escolar. El objetivo de trabajar con las 8 subpoblaciones identificadas en el plan piloto del PECEP se lleva a cabo, y el programa queda dirigido particularmente a docentes de premedia y media. Esto quiere decir que se deja por fuera del discurso, todas las demás poblaciones, tanto las que habían sido contempladas como aquellas que desde un principio no se habían tomado en consideración, sea el caso de las personas privadas de libertad, grupos indígenas, grupos minoritarios y otras poblaciones que, por lo pronto, no tengamos en consideración.

Otro de los objetivos que establece el Convenio en sus diferentes versiones es la formación de “una conciencia crítica” en el comportamiento de los jóvenes de edad escolar, pero no hay disponible ningún documento, texto o investigación al cual referirse para identificar qué se entiende por ella, más que, como menciona el Convenio, “aspirar a

principios éticos y políticos para actuar en función de los mejores intereses de la nación”. ¿Cuáles son estos mejores intereses para la nación? Por lo pronto no hay documentos que respondan estas inquietudes. Cabe mencionar que, a lo largo del contenido de los módulos, no se menciona ningún concepto relacionado a dicha “conciencia crítica”.

En la versión de 1995 del Convenio se establece que el PECEP promoverá la democracia en las escuelas, es decir, mediante la capacitación cívica de docentes y estudiantes, para lo cual se va a proponer aplicar actividades, seminarios, concursos de redacción, pintura, Semana de la Educación Cívica y la creación de bibliotecas. Ante estas propuestas pedagógicas, cabe plantearse ¿cuál es el fundamento y el contenido de estas actividades?, ¿qué investigaciones se han realizado al respecto sobre las bases teóricas y los métodos de aplicación de estas propuestas? Hemos identificado que los convenios establecen políticas, pero no hay disponibles documentos que argumenten y expliquen a profundidad, en un sentido teórico o pedagógico, qué significan estas políticas o cómo llevarlas a cabo.

En efecto, estas prácticas hacen parte del modelo de educación cívica que imperaba en Estados Unidos en el siglo XX, del cual Derek Heater plantea que instauran prácticas y promueven conductas, pero no hay una

formación o interés sobre las subjetividades de los ciudadanos que permita el análisis y la reflexión sobre dichas prácticas y contenidos. Se identificó que el programa responde a un modelo de aprendizaje conductista, en el cual los estudiantes deben internalizar cierta información de la historia nacional o del sistema e historia electoral como datos.

En el Convenio de Asistencia en Educación Cívica-Electoral entre el Tribunal Electoral y el Ministerio de Educación del 2009, el cual anula los convenios anteriores y se realizan actualizaciones sobre el mismo, se establece que se han cumplido con los objetivos anteriores. Sin embargo, algunos de ellos no se pudieron cumplir por falta de recursos económicos, personal capacitado y porque la aplicación del PECEP en todo el país implica diversas dificultades, algunas de ellas relacionadas con el acceso a comarcas y poblaciones distantes.

Se integran como otros objetivos la adhesión a los más elevados valores de la humanidad, a través del conocimiento de los hechos históricos que han influido en el desarrollo integral de los pueblos y promovido una verdadera cultura democrática. Sin que hasta ahora sepamos ¿cuáles son estos elevados valores de la humanidad?, ¿cómo se entienden?, ¿cómo se enseñan?, ¿cuál es la verdadera cultura democrática? Consideramos que hay políticas al respecto e ideologías que

han venido sustentando dichas propuestas. Cabe plantearse acerca de los fundamentos de estos conceptos y prácticas, que en la revisión de documentación que se ha realizado en esta investigación, no se han encontrado disponibles.

A raíz del Convenio del 2009 se estableció una comisión técnica interinstitucional, conformada por funcionarios de las dos instituciones (TE y MEDUCA). A las minutas presentadas por esta comisión, y a las que se ha tenido acceso en el CED desde el 2012 hasta el 2015, se mencionan iniciativas llevadas a cabo, tales como: Día de la democracia, concursos y Semana de la Educación Cívica, entre otros.

En este Convenio se encontró que objetivos establecidos desde el 2003, tales como traducir los contenidos a las lenguas indígenas; diseñar nuevos materiales educativos para el PECEP como instrumentos especializados en poblaciones marginadas e indígenas, las actualizaciones en el contenido teórico, práctico y metodológico del programa; las capacitaciones a los docentes de educación académica, técnica y profesional; como el apoyo a los docentes de áreas marginadas e indígenas, con materiales y metodologías adecuadas, hasta la fecha no han sido posible llevarlas a cabo (2019) y se han quedado reducidas a objetivos establecidos en los convenios.

Esto plantea un panorama de cómo en dicha construcción de ciudadanía, a lo largo de su proceso de institucionalización, y por las dificultades que se han presentado, ha reducido servicios; interactuando solo con una pequeña parte de la población, y siendo indiferente a la pluralidad de poblaciones y grupos que habitan en los territorios panameños.

Para el año de 1996, se elaboran los primeros dos módulos educativos: Módulos sobre contenidos electorales para docentes de los niveles de educación básica general, media académica, profesional y técnica, con apoyo del profesor Ricardo Rivera. En el año 2014 se realizan las últimas actualizaciones disponibles de los módulos, las cuales están relacionadas con el diseño, edición, organización y recopilación de la información y algunos cambios en la estructura; pero en efecto, los contenidos del PECEP siguen siendo los mismos desde 1991 (CED, Módulos sobre contenidos electorales para docentes de los niveles de educación básica general, media académica, profesional y técnica, 1996-2014).

En 1997 se realiza una segunda edición de los módulos sobre contenidos electorales para docentes de los niveles de educación básica general, media académica, profesional y técnica, con apoyo una vez más del profesor Ricardo Rivera, y se diseña el documento Guía metodológica sobre contenidos electorales para docentes de básica general, media académica, profesional y técnica, en la cual se

abordaban las temáticas a tratar con los estudiantes de séptimo a duodécimo grado. En este año se logran seleccionar las primeras 14 escuelas pilotos y aplicar seminarios a nivel nacional.

El documento es una versión preliminar de 1997, preparado por el Ministerio de Educación y el Tribunal Electoral de Panamá. De acuerdo con los temas presentados, como, por ejemplo, corporaciones electorales, democracia, delitos electorales, organismo electoral, derechos y deberes políticos, corporaciones electorales y organismos coadyuvantes de un proceso electoral, el documento tiene que ver fundamentalmente con política electoral, en la que la cuestión cívica, por tanto, queda absorbida. No obstante, el subtítulo del documento sea Programa de Educación Cívica-Electoral.

A partir del año 2002, el Ministerio pone en marcha la nueva Programación para la Educación Básica General, como parte de la transformación del Sistema Educativo Nacional. En estos nuevos programas, los contenidos de Educación Cívica-Electoral aparecen inmersos en la asignatura denominada Ciencias Sociales, Cívica 1 y Cívica 2. Y se aprovecha esta actualización de los programas para incorporar los contenidos del PECEP en los currículos educativos a nivel de educación básica general.

Con la transformación curricular realizada por el Ministerio de Educación en el 2009, inicia el proceso de revisión de los programas de estudio de Educación Media, en donde se incluyó los contenidos del PECEP, en la asignatura de Cívica 3, para los niveles de undécimo y duodécimo grado.

Las modificaciones y actualizaciones que se le han hecho a los módulos, se deben a la experiencia directa de los docentes y capacitadores en función de la aplicación de los mismos, pero no a partir de un estudio crítico de su contenido.

Los módulos dicen estar basados en métodos pedagógicos, tales como el constructivismo. Sin embargo, ni se citan bibliografía especializada, ni se define con claridad cuales otros métodos sustentan estos contenidos.

A partir de los convenios se establece que el PECEP debe tener un eje transversal en derechos humanos, pero el mismo no integra todos los diferentes instrumentos que hay al respecto, y, además, el programa no cuenta con fundamentación pedagógica en derechos humanos, más que mencionar la lista de derechos humanos universales.

Los encargados del PECEP a nivel nacional a su vez tienen que atender, como funcionarios, otras labores dentro del Tribunal Electoral. Quizás por esto se explica que a lo largo

de estos años no se cuente con un sistema de evaluación a nivel nacional sobre conocimientos cívicos y electorales en los estudiantes. No hay disponible un sistema de estadísticas y de validación de los instrumentos que nos permitan evaluar el estado actual de las bondades del programa.

Una de las limitaciones de mayor peso, que dificulta el éxito del PECEP, es de carácter económico. Según los informes de capacitación disponibles en el CED, la falta de presupuesto económico problematiza la realización de los objetivos del PECEP. Tanto así que algunos de los objetivos establecidos en los convenios, como el diseño de nuevos instrumentos educativos y la traducción a lenguas originarias no se hayan podido realizar.

3. Informes y estadísticas de asistencia de la población docente atendida en el PECEP

Anteriormente se señaló que el PECEP está dirigido a la población escolar, mediante la capacitación de docentes, directores y supervisores con el fin de que estos, a su vez, se encargaran de impartir la asignatura.

Según las estadísticas disponibles en el CED, entre 1996 y 2018, se capacitaron 16,099 personas (entre docentes, directores y supervisores). Estas estadísticas solo responden

a la población asistida, pero no se han realizado estudios sobre los resultados del PECEP en las poblaciones.

Ahora bien, según las estadísticas de población docente en Panamá, disponibles en el Ministerio de Educación y la Dirección de Planificación (Educación, 2017-2018), para el 2018 había registrados 38,560 docentes en Panamá, lo cual quiere decir que la población asistida en 22 años es menos de la mitad de la población docente que se encuentra registrada en la actualidad. A partir de esto nos preguntamos ¿cuáles han sido las dificultades en la aplicación del PECEP?

En los informes anuales del PECEP, aplicados entre 1996 y el 2018, se identificaron algunas dificultades en la aplicación del programa, tales como:

- En periodo electoral, el CED no cuenta con personal suficiente para aplicar el programa de capacitación, puesto que los encargados del PECEP a su vez tienen que atender diversas funciones propias de este periodo.
- Debido a que el personal encargado es reducido, no se han podido aplicar todos los subprogramas pensados para aplicarlos a otras poblaciones: universidades públicas y privadas, grupos organizados públicos y privados, partidos políticos vigentes, etc.

- Las poblaciones indígenas han sido las menos “beneficiadas” por la dificultad en el transporte hacia las zonas donde radican las escuelas y porque, además, el PECEP no está traducido a las lenguas nativas.
- Falta de apoyo logístico en algunas escuelas para aplicar el programa.
- Falta de apoyo por parte de MEDUCA en la organización del programa.
- Asistencias reducidas de parte de los docentes, bien sea por falta de interés, tiempo o porque no se les informa.
- Las instalaciones donde se realizan los seminarios están en deterioro.
- Falta de incentivo para los participantes del seminario.
- La publicidad y el material de apoyo no se divulgan.
- Problemas en la comunicación y conexión con poblaciones indígenas.
- Falta de copias del cartel de alcance y secuencia para los participantes.
- Falta de presupuesto para la reproducción de materiales didácticos, para la alimentación y transporte de los facilitadores.

Estos informes se realizan por cada seminario que se aplica y están disponibles en el Departamento de Capacitación y Formación del Centro de Estudios Democráticos.

Los encargados del PECEP a nivel nacional a su vez tienen que atender, como funcionarios, otras labores dentro del Tribunal Electoral. Quizás por esto se explica que, a lo largo de estos años, no se cuente con un sistema de evaluación a nivel nacional sobre conocimientos cívicos y electorales en los estudiantes; no hay disponible un sistema de estadísticas y de validación de los instrumentos que nos permitan evaluar el estado actual de las bondades del programa.

B. Análisis formal o discursivo

En esta fase se evalúa la estructura conceptual del PECEP, según el método hermenéutica profunda de John B. Thompson, es decir, atendiendo a la fundamentación y argumento de los conceptos, ideas y prácticas, y buscando develar el trasfondo y el sentido del discurso. (Thompson J. B., 1993, pág. 7)

Este análisis permite cuestionar y plantear preguntas como problemas de investigación que permitan conocer tanto aquello que el discurso plantea como lo que no toma en su consideración. El análisis formal toma como objeto de estudio los contenidos de los 6 módulos del programa.

Del estudio, in extenso, de los módulos, se echa en falta un manual o guía teórica, que señale y defina con suficiente claridad los

conceptos, métodos, instrumentos educativos, estrategias y políticas, que integran fundamentalmente el PECEP, como se ha identificado a lo largo de esta investigación. Es por este motivo que el análisis profundo sobre la definición de conceptos en la mayoría de casos se ve limitada, puesto que encontramos definiciones descriptivas, objetivos y políticas establecidas, y no definiciones que permitan argumentar el sentido de las palabras e ideas.

A partir del análisis formal y discursivo, tomando como guía y punto de partida las preguntas de investigación de esta investigación, se presentan los siguientes resultados:

1. Conceptualización y objetivos del PECEP

Empezando por analizar el título del programa, es decir la forma en que se conceptualiza. El mismo contiene dos ejes temáticos que el PECEP busca integrar: a) La educación cívica que a lo largo del programa se entiende como educación ciudadana o en los convenios como Formación Ciudadana. Y b) La educación electoral que tiene como objetivo enseñar sobre cómo es el funcionamiento del sistema electoral y promover la participación electoral.

En los módulos del PECEP se plantea como objetivo principal reconocer el papel protagónico del organismo electoral panameño, y se asocia el programa a diversos temas, tales

como: Formación en democracia, Formación en ética y moral, Formación Política, Educación a la Ciudadanía, Construcción de una cultura de paz, educación en valores. Pareciera que todos ellos se orientan principalmente a la Educación Cívica-Electoral, la que, a su vez, se entiende como el conocimiento acerca del sistema electoral. Sin que se tenga claridad de si esta orientación responde a la formación en los temas mencionados anteriormente.

Con respecto a los objetivos, en el primer módulo titulado "Educando para la vida en democracia" se considera que el programa responde a los siguientes objetivos, establecidos en las políticas de la Ley 47 de educación de 1946:

- "Coadyuvar en el fortalecimiento de la conciencia nacional, la soberanía, conocimiento y la valoración de la historia patria; el fortalecimiento de la nación panameña, la independencia nacional y la autodeterminación de los pueblos.
- Promover 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.
- Fortalecer los valores de la familia panameña como base fundamental para el desarrollo de la sociedad.

- Garantizar el desarrollo de una conciencia social a favor de la paz, la tolerancia y la concertación, como medio de entendimiento entre los seres humanos, pueblos y naciones.
- Reafirmar los valores éticos, morales y religiosos 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.

No hay disponible ningún documento que explique qué se entiende por cada uno de esos objetivos, ni su fundamentación. Por lo pronto se identifican estos objetivos como políticas establecidas en los convenios de asistencia entre el Tribunal Electoral de Panamá y el MEDUCA.

Es decir, el discurso del programa establece políticas, pero no genera propuestas conceptuales fundamentadas en teorías, pedagogías, herramientas y metodologías que permitan la profundización en la lista de objetivos que se propone ¿de qué manera se fundamentan los conceptos principales del programa? Es decir, problemas tales como: conciencia nacional, soberanía, justicia, igualdad, familia panameña, paz, tolerancia, concertación de valores éticos,

morales y religiosos, la historia, patria, y los más elevados valores nacionales y mundiales. ¿Qué significan?, ¿cómo se enseña a cerca de esto?, ¿cuáles son los métodos para validar la formación de dichos contenidos?

Por ejemplo, uno de los objetivos es la construcción de paz. Cabe preguntarse ¿cuáles son los mecanismos de acción y los planes de estrategia para ello? A lo largo de los contenidos del programa no se encuentra argumentación a cerca de dicho objetivo. A pesar de esto, es posible, mediante el análisis, identificar algunos de los sentidos que tienen estos conceptos dentro del discurso del programa, que hacen posible identificar el imaginario educativo establecido en los últimos años en Panamá en materia cívica. Sea el caso principalmente del concepto de ciudadano y de cultura ciudadana.

2. Modelo de Ciudadano del PECEP

Una de las preguntas relevantes para este análisis sobre la ciudadanía es ¿quién es el ciudadano en dichas propuesta de cultura ciudadana/ciudadanía que se concibe en materia de educación desde el PECEP? Es decir, ¿cuál es el concepto de ciudadano que en efecto se espera formar desde el PECEP? Esta pregunta, supone, en efecto, que el programa ha venido estableciendo un modelo de ciudadano, puesto que es posible en la lectura detallada de los módulos del programa

identificar y describir cualitativamente las características del ciudadano que se ha venido formando desde 1996.

Es importante recordar que los módulos fueron diseñados para estudiantes. Sin embargo, pareciera que siempre se han utilizado para la capacitación de los docentes. Quienes, además emplean los módulos con estudiantes de primaria y secundaria. Esto quiere decir que el Tribunal Electoral de Panamá, a lo largo de la aplicación del programa, no ha formado directamente a jóvenes, sino principalmente a docentes. Este proceso no está en función de formar al docente como ciudadano, si no en capacitarlo para que, a su vez, este capacite a los estudiantes.

Algunas de las limitaciones que identificamos del PECEP, a partir de la lectura de esta investigación, es que no se establece el rango de edad para el cual está orientado el contenido de los módulos, lo cual genera algunas dificultades en el proceso de aprendizaje de los estudiantes con relación a los contenidos. El programa, a lo largo de su historia, se ha venido clasificando y aplicando, dependiendo del grado escolar, pero, en efecto, los 6 módulos conforman la totalidad del programa y los contenidos generales.

Por lo pronto se identifica que el modelo de ciudadano, que espera formar el Tribunal Electoral, se encuentra entre

premedia y media, es decir, estudiantes entre 12 y 18 años de edad.

La primera definición sobre el ciudadano se encuentra en el primer módulo "Educando para la vida en democracia" el cual refiere a la Ley de Educación de 1943, y en la cual se plantea que el ciudadano es un ser: Biológico, psicológico y social. ¿Cómo entiende el programa los factores biológicos, psicológicos y sociales en función del ciudadano como ser político? El programa no profundiza en estos aspectos, ni toma en consideración dentro de sus fundamentos, por ejemplo, los factores cognitivos y pedagógicos de la educación. En este caso, sobre lo cívico y lo electoral, o el factor político del medio ambiente, los problemas sociales y culturales relacionados con la democracia.

El programa determina el ideal de lo que se considera "buen ciudadano", el cual se espera formar en función de la democratización de la educación. Este modelo consiste en:

- El ciudadano debe desarrollarse integralmente.
- Se aspira a que el ciudadano construya sus valores de manera autónoma.
- El ciudadano debe aprender valores políticos, individuales, éticos y religiosos.
- Los valores democráticos que debe aprender el ciudada-

no son: veracidad, justicia, cooperación, trabajo activo, inteligencia y la colectividad.

- Los ciudadanos deben aprender derechos humanos: como condición de seres humanos y como pautas de convivencia social, inclusiva, justa, pacífica y solidaria.
- El tribunal Electoral entiende al individuo como persona humana, la cual se le reconocen derechos y obligaciones, fomentando en ellos prácticas democráticas para la práctica sostenida de principios y valores de la participación ciudadana, en una cultura que valora cada día más los derechos humanos.

Ahora bien, el programa no cuenta con fundamentos en teorías del desarrollo humano para brindar herramientas que posibiliten una enseñanza para el desarrollo autónomo e integral, tomando en consideración que no se defina que se entiende por ello. ¿Cómo puede un ciudadano desarrollarse integralmente cuando se trata de una vida ciudadana y política?

En esta parte se puede identificar que el modelo de ciudadano que se espera formar está vinculado a un problema axiológico, es decir ¿cuáles son los valores que deben aprender los estudiantes para ejercer la ciudadanía o para ser partes de un sistema político?, ¿cómo el sujeto puede construir su propio sistema de valores? Por lo pronto, el programa, a lo largo de los módulos, establece una serie

de valores políticos, religiosos y morales, pero no hay disponible una explicación teórica del sentido político y axiológico de aquello que un ciudadano es o debe ser.

Se menciona que uno de los valores principales del ciudadano debe ser la participación política, pero esta se entiende principalmente como ejercicio del voto y las elecciones de gobernantes. En este sentido se entiende al ciudadano desde una perspectiva republicana, y con el objetivo principal de la educación electoral queda descartada la formación del sujeto para la vida ciudadana y política, siendo lo electoral solo una parte de dicha participación.

Puesto que lo que interesa es el modelo del ciudadano que se ha venido “formando” durante las últimas décadas, cabe preguntarse ¿cuáles son los conocimientos, habilidades y actitudes que se esperan formar en el ciudadano? En el módulo 3 “La evolución de la democracia en Panamá” se establece que un ciudadano debe tener conocimientos acerca de la historia del proceso electoral en Panamá: desde el primer periodo (1903, 1968), segundo periodo (1972 a 1989) y el tercer periodo (1991 hasta la fecha). Pero desde una descripción histórica; ausente de pensamiento analítico y crítico al respecto, donde dicha evolución se entiende a partir del gobierno presidencial y del desarrollo del sistema de elecciones. ¿Dónde quedan las historias y narrativas

vinculadas a las luchas por la democracia en Panamá?, sea el caso, por ejemplo, de la historia de las comunidades indígenas y de sus sistemas políticos, o de otras poblaciones como afrodescendientes, migrantes, grupos religiosos, personas con discapacidad, entre otros.

En el módulo quinto “Derechos y deberes de hombres y mujeres” se plantea que el eje transversal de la formación del ciudadano, que debe estar en función de los derechos humanos y se definen estos como “un conjunto de principios, normas y reglas de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual”. Cabe rescatar que se considera que los derechos no deben estar limitados a la institución jurídica, si no a un concepto más amplio que pueda aplicarse a la vida práctica y a los vínculos cotidianos. Esto conlleva a un problema pedagógico y también de la filosofía de la educación y es ¿cómo enseñar derechos humanos en el salón de clases?, ¿qué se entiende por derechos humanos desde la formación del ciudadano para la vida política y la convivencia? Es decir, se echa en falta fundamentos de una pedagogía para los derechos humanos.

En este módulo, el concepto de ciudadano se amplía; pasa de estar reducido a la participación, y se menciona que una

persona humana es un ser de valores, sujeto de derecho, y deberes y con derecho a la dignidad. En este sentido, hay, además, una concepción liberal del ciudadano. A partir de ello, se identifica nuevamente que los contenidos del programa son, principalmente, problemas éticos y axiológicos, es decir, que el modelo de ciudadano fundamentalmente supone una formación sobre valores y prácticas, pero que, por lo pronto, se ven limitados a premisas y políticas que carecen de soporte en argumentación y pedagogía. Es decir, es posible identificar que el modelo de ciudadano que se espera formar implique investigación ética y axiológica, pero por lo pronto no se ha tomado en consideración, durante los últimos años, el problema filosófico que esto implica.

Se plantea que los principios esenciales de la democracia son: respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, autodeterminación de los pueblos y la soberanía popular. Pero el programa como tal, aunque en su discurso se establezcan este tipo de premisas, no explica qué significan. Los documentos sobre derechos que nombra el programa son:

- Declaración universal de los derechos humanos (1948).
- Convención institucional sobre la eliminación de toda forma de discriminación (1946).
- El pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966).

- La comisión sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- El protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales, culturales o protocolo de San Salvador (1988).
- Derechos del niño.
- Derechos de las personas con discapacidad.

Sin embargo, estos documentos solo se nombran. Es decir: Aunque el programa considere que tiene como eje transversal los derechos humanos, no ofrece un criterio académico, científico y pedagógico, que corresponda a la formación en derechos humanos. No basta con que se mencionen los derechos humanos, o los instrumentos internacionales que los consagran, para que los estudiantes puedan desarrollar actitudes, conocimientos, valores y prácticas en torno a los mismos.

En este mismo módulo se plantean que los deberes de las personas como ciudadanos son:

- Cumplir y velar porque se cumplan con la constitución.
- Honrar los símbolos patrios.
- Defender la patria.
- Cumplir con los deberes y hacer lo correcto con los derechos y el respeto a la autoridad del Estado.

- Pagar impuestos del Estado, contribuir económicamente a la unidad financiera.
- El deber de participar en la vida pública correlativo al voto.
- Ejercer ciertas funciones públicas honoríficas sobre todo en relación con la vida social.
- Proteger el medioambiente y la ecología nacional.
- Proteger monumentos históricos.
- Proteger espacios públicos.

Estos deberes o políticas que establece el programa, teniendo en consideración la descripción de los modelos de ciudadano que se planteó en la fundamentación de esta investigación, responde a principios republicanos y liberales. En donde la participación se entiende principalmente en función de lo electoral, el culto a los símbolos patrios y los derechos y deberes en función de la constitución de la República. En esta participación se aspira a que el ciudadano sea virtuoso, pero aún no hay claridad sobre que es fundamentalmente un ciudadano honorable o virtuoso.

En dicho modelo de ciudadano, se plantea el deber de cuidado al medioambiente, pero sin argumentación de por qué este es un problema político, ni cuáles pueden ser las prácticas, valores y conocimientos para su cuidado.

En efecto, estos deberes se convierten en normas que el Tribunal Electoral establece para los ciudadanos, y en donde la formación

del pensamiento crítico, autónomo, científico, filosófico, humanista y ecológico queda reducido al cumplimiento de deberes y la asimilación de normas y políticas.

El PECEP aspira a formar habilidades operativas: escuchar, dialogar, construir acuerdos, organización ciudadana, interlocución con autoridades, participación, supervisar y evaluar políticas públicas, los mecanismos de rendición de cuentas, etc. La cuestión es que el programa no establece cómo desarrollar dichas habilidades o qué significan estas. Es decir, por ejemplo, ¿qué es una política pública?, ¿cómo se evalúa una propuesta o proyecto de gobierno?

A cerca de los valores, cualidades y habilidades que el programa busca formar, se encuentra un carácter pacifista, justo, tolerante, equitativo, respetuoso, y responsable. Se plantea generar hábitos y habilidades como trabajar en equipo, participar, comunicarse con el otro, dialogar, tomar decisiones libres y responsables, aceptar y llevar acabo discusiones, participar activamente en la discusión de temas diversos y aportando puntos de vista, aceptar las aportaciones de los demás y no limitarse a defender su propia opinión, saber trabajar con los demás, respetar a las personas y el ambiente natural y social.

Por ahora, a partir de los contenidos presentados en los modelos del programa, se puede evidenciar que el modelo

de ciudadano está vinculado a una serie de aspiraciones que, por lo pronto, no tienen fundamentación teórica que permitan explicar qué se entiende por un ciudadano dentro de un sistema político y democrático, su educación en derechos humanos y para la ciudadanía.

Dicha formación del ciudadano no contempla teóricamente el problema axiológico, epistemológico, ético, político y educativo, que el programa supone abordar y, aunque se asuma que el programa responde a criterios filosóficos, los contenidos carecen de dicha cualidad. En efecto, el programa responde principalmente a la capacitación sobre conocimientos y prácticas electorales.

3. Sobre la Cultura *Ciudadana/Ciudadanía* en el PECEP

Otra de las preguntas que se plantea en esta investigación, con el sentido de profundizar sobre el concepto de ciudadanía que se ha venido configurando en materia educativa desde el Tribunal Electoral de Panamá, radica en la cuestión sobre ¿cuál es el concepto a cerca de una cultura ciudadana/ciudadanía que se han venido concibiendo en materia de educación desde el PECEP?

En primera medida, cabe mencionar que, a lo largo de los módulos, el programa menciona la importancia de la

pluralidad cultural, sin que esta sea definida y contextualizada en el contexto panameño. Es decir, que el modelo de cultura ciudadana que se aspira a formar no aborda la complejidad multicultural y los problemas que esto representan para el sistema democrático.

Si se toma en consideración el modelo de ciudadanía multicultural y la relevancia que tiene las identidades, tanto individuales como colectivas, el imaginario del programa no contempla, por ejemplo, la diversidad de identidades individuales y colectivas o el problema ciudadano que esto implica, sea el caso de personas con discapacidad, desigualdad entre actores de la sociedad, el acoso y la violencia, la diversidad de género y de sexualidades, las poblaciones y familias migrantes, la profundidad cultural de las tradiciones indígenas, es decir, sus conocimientos, valores y políticas. Por lo contrario, se establecen objetivos que suponen una pluralidad, pero que no argumentan qué significa esta, ni de qué manera es posible hablar de una interculturalidad, pluricultural o multiculturalidad.

Esto supone un problema, en cuanto al objetivo del programa de establecer una cultura de la convivencia, la tolerancia y la paz, puesto que no hay claridad metodológica, estratégica y conceptual sobre qué se entiende por la cultura panameña o las culturas que habitan Panamá. En este sentido se plantea

un objetivo, pero no se aborda, en un sentido científico, investigativo y práctico, sobre el problema que supone la pluriculturalidad en Panamá, lo cual hace posible identificar el imaginario sobre la convivencia cultural que se espera formar sin un conocimiento acerca del sentido y las causas de los problemas de convivencia política y social, sea el caso de la desarticulación social, la desigualdad y la violencia.

En el artículo 10 de la Ley de Educación de 1943 se establece que “La educación para las comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de estas de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural”, pero el programa, si bien menciona algunos aspectos sobre la geografía de los pueblos originarios, ignora por completo sus lenguas, prácticas y problemas educativos, estableciendo, por el contrario, un modelo de ciudadano ideal, en lugar de reconocer en un sentido investigativo, las características de la ciudadanía que habitan los territorios nacionales, en este caso las poblaciones indígenas.

Dentro del discurso del programa, en el Módulo 1: Educando para la vida en democracia se propone: “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”. Es decir, se plantea la importancia de una cultura ecológica, pero tanto la formación del ciudadano como el modelo de ciudadanía

que se espera formar no responde a ello, es decir, no aborda el problema político entre el ciudadano y su ambiente, ni las posibles prácticas y reflexiones para su cuidado.

El programa plantea, en cuanto al imaginario cultural, “fortalecer los valores de la familia panameña como base fundamental para el desarrollo de la sociedad”. En este sentido se entiende que el programa propone principalmente la formación de lo “panameño”, sin tomar en consideración el encuentro de familias migrantes y el problema cultural que esto representa, por ejemplo, en los ambientes escolares, como lo es el acoso y la discriminación escolar. Además, supone un problema axiológico que no se toma en consideración, acerca de los valores familiares, es decir, ¿cuáles son estos valores? Por lo pronto, el programa no responde a esta inquietud.

En el módulo 3, “La evolución de la democracia en Panamá”, del programa, se plantea “incrementar cualitativamente la participación de la ciudadanía en los procesos electorales y en el debate público de los asuntos que son de su interés”, que se ha mencionado en el eje central del programa y de la participación ciudadana en lo electoral. En este objetivo se identifica, además, el interés por la formación en cuanto al debate público; pero no hay una pedagogía especializada para ello. Estos contenidos no toman en consideración los

problemas vinculados a la comunicación, diálogo y democracia. La politóloga, Iris Young, en su obra *Inclusión y Democracia* (Young, 2000), plantea una crítica al modelo de ciudadanía liberal, y presentan los problemas vinculados a la comunicación que se presentan en personas que pertenecen a culturas diversas, que en efecto generan desigualdad a la hora de la deliberación. La autora critica la idea de que en los sistemas democráticos sea posible considerar que, en un debate público, las personas tengan las mismas condiciones cuando las características, dificultades y condiciones cognitivas, de comunicación y culturales, spongian una diferencia o una desigualdad.

Frente a este modelo que se establece en un sentido educativo sobre la cultura ciudadana, cabe plantearse si ¿en la educación ciudadana existen garantías para la participación ciudadana y el diálogo equitativo de indígenas, mujeres, población LGBTBI, afrodescendientes, derechos de asociación en condiciones de igualdad y equidad? Ante lo cual, con respecto al tema que nos ocupa, es posible preguntarse, ¿responde la educación para la ciudadanía en Panamá a la diversidad cultural y los problemas que esto representa en el sistema democrático?

Por lo pronto, a partir del estudio de los contenidos, es posible identificar algunos objetivos que plantean la

pluralidad y que mencionan derechos y valores al respecto como la tolerancia, respeto a las decisiones mayoritarias, respeto a las minorías, valor del individuo y la persona humana, derechos: civiles y políticos, socio-económicos, culturales, y colectivos, las garantías de derechos y defensa. Pero estos se establecen sin un argumento, contextualización y profundización al respecto, que permitan la validez y garantía de una formación para la participación ciudadana entendida desde el debate público, la inclusión y el diálogo entre actores diversos de la población. Por ejemplo, ¿de qué forma se enseña con respecto a la tolerancia si el programa no argumenta y conoce el problema que implica la intolerancia en las democracias? Sea el caso de la intolerancia hacia los colectivos y grupos minoritarios.

Parte de las actividades pedagógicas es promover el ejercicio de escoger a los representantes de la comunidad educativa como lo es el gobernador estudiantil y las reinas del colegio o escuela. De esta forma se espera generar una formación para la participación ciudadana.

Las características de la cultura electoral parte principalmente de los siguientes contenidos:

- Enseñanzas sobre el proceso institucional del Tribunal: Atribuciones, objetivos que sustentan la existencia del

Tribunal Electoral, antecedentes históricos, jurídicos del Tribunal Electoral, estructura-interna y externa.

- Enseñanzas sobre la Fiscalía General Electoral: Antecedentes históricos, estructura interna, funciones de la Fiscalía General Electoral.
- Enseñanzas sobre la jurisdicción penal electoral: Agencias delegadas de la Fiscalía General Electoral.
- Reformas electorales: Características de los procesos de reformas electorales en Panamá, reformas electorales realizadas (1993,1997,2002, 2006).

En este sentido, el programa responde a la enseñanza para una cultura que esté informada con respecto a cómo funciona el sistema electoral y el Tribunal Electoral, y cómo históricamente se ha venido institucionalizando la democracia.

Hasta aquí se ha venido entendiendo la cultura ciudadana en el PECEP desde dos ejes: la pluralidad cultural y lo electoral. El tercer eje que se identificó en el discurso del programa es el de cultura democrática. Las ideas con respecto a estas son:

- La democracia como forma de gobierno se define como “la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio; y el control que ejerce sobre lo

actuado” en este sentido se entiende la cultura democrática principalmente como el ejercicio al voto. Este es uno de los ejes del programa, el fortalecimiento de la cultura democrática en función de lo electoral.

- La cultura democrática como estilo de vida: es decir mediante valores tales como respeto, dignidad humana, libertad y derechos de todos, y cada uno de los miembros de la comunidad.
- Un sistema de relaciones humanas fundado en una legalidad aceptada por todos, dentro de la que se resuelven los conflictos, y a la vez, se expresen aquellos valores que sustentan los derechos humanos: la igualdad, la equidad, la solidaridad, la justicia, la tolerancia a la diversidad y el respeto mutuo.
- La democracia es un sistema de gobierno, pero también una forma de convivencia social, que en muchos casos se manifiesta en la vida cotidiana a través de distintas prácticas y de la vivencia de valores; es una forma de reconocerse entre los seres humanos.
- La democracia como forma de vida abarca de modo permanente el ejercicio de la libertad y garantía de los derechos ciudadanos.
- La democracia pluralista es inclusiva, no excluyente, se concretiza por la justicia, equidad, respeto, tolerancia, no se puede hablar de democracia sin la participación de todos los sectores.

En el segundo módulo "La democracia, los valores y principios que la sustentan" se proponen los valores fundamentales para una cultura democrática, y esta es la forma en que los define el programa:

1. Libertad: facultad natural que tiene el ser humano de obrar en un sentido o en otro, o de abstenerse de hacerlo; pero es también un derecho que debe ser reconocido dentro de la sociedad.
2. Igualdad: en un sistema jurídico, hace referencia al principio jurídico por el cual se reconocen los mismos derechos a todos los ciudadanos, sin distinción de clase, raza, género o religión, en tener oportunidades similares y ser iguales ante la ley.
3. Justicia: lo que debe hacerse según el derecho, la razón o la equidad. Dar a cada uno lo que le corresponde.
4. Participación: actividad del ciudadano dirigida a intervenir en la designación de ser gobernantes o a influir en la formación política estatal.
5. Pluralismo: sistema por el cual se aceptan o reconocen las diversas doctrinas, ideales o métodos en materia política y económica.

En la definición de estos conceptos, según el programa, principales en materia de cultura democrática, es posible identificar algunos sentidos de la ciudadanía liberal, republicana

y comunitaria, sin que se profundice en cada una de ellas. De esta manera, los conceptos se abordan de manera sencilla, sin especificar y especializarse en lo que significan.

Las soluciones que propone el programa para fortalecer la democracia y establecer una cultura democrática son las siguientes:

- Respetar a todas las personas: actitud en la cual se fundamenta la democracia, consiste en el reconocer que todos somos iguales, libres y con derechos y dignidad.
- Tolerante con los que piensan distinto: actitud de escuchar y aceptar como un derecho de los demás, con el cual se puede sostener ideas y pensamientos diferentes a los nuestros, incluso comportamientos muy distintos.
- Dialogante con todas las personas: se caracteriza cuando la persona busca la verdad de los hechos, y sabemos en cooperación con los otros. El diálogo es la forma de buscar acuerdos entre las personas.
- Solidario e interesado en lo que sucede a los demás y en camino a ayudarlos servicialmente. Es quien neutraliza sus actos en beneficio de los intereses de las demás personas; es comprometedor que los seres humanos vivan en sociedad; se necesita de los unos y los otros para mejorar la sociedad y alcanzar una mejor calidad de vida.
- Pacifista en la solución de los conflictos: aquel que fundamenta su actuar en el respeto. Cree que la discusión y

la negociación son los mecanismos de entendimiento y, por la tanto, rechaza toda forma de violencia como instrumento de convivencia social y política.

- Responsable con los compromisos que adquiere, es el comportamiento de asumir y cumplir los compromisos que se pactan y se acuerdan entre las personas.
- Consistente entre lo que dice, piensa y hace: capacidad para tratar de ser coherente entre lo que se piensa, se hace y se dice, significa ser veraz.

De esta forma se definen y explican los valores principales que ha venido presentando el PECEP en los últimos 30 años. La pregunta es si ¿de esta manera se garantiza la formación del ciudadano y de la cultura ciudadana?

En el módulo sobre “Derechos y deberes de hombres y mujeres” se identifican algunas cuestiones que ponen en peligro las democracias como la miseria, exclusión, abstencionismo, clientelismo, corrupción, internalización del delito, inseguridad, intolerancia, inequidad, fundamentalismo, conflictos bélicos, autoritarismo burocrático, el clientelismo político, el nepotismo, la mal inversión de fondos públicos, la incompetencia de los gobiernos, el abstencionismo electoral, la apatía en relación a los problemas públicos, y la falta de participación ciudadana. Estos, si bien, podrían ser problemas, cuyo conocimiento son fundamentales en la formación del ciudadano, solo se men-

cionan, pero no se explica cómo funcionan, operan y de qué manera afectan la democracia. Estos son problemas que el PECEP ha identificado a lo largo de las últimas décadas, es decir, problemas culturales y delitos electorales. El discurso del programa se ha limitado a mencionarlos, sin un criterio analítico, investigativo y crítico al respecto.

C. Interpretación y reinterpretación

En esta fase del método, se realiza una construcción global de lo observado y analizado en las fases anteriores, y se devela el sentido y los patrones que el PECEP presenta, 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.

1. Consideraciones sobre el concepto de ciudadanía

La ciudadanía en un sentido constitucional se entiende en el artículo número 125, 131 y 132 como:

- Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de 18 años, sin distinción de sexo.
- Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos y jurisdicción se reservan a los ciudadanos panameños.
- Con la obtención de la ciudadanía, los individuos adquie-

ren, entonces, ciertos deberes y derechos en relación con su comunidad política. En general, los derechos de los ciudadanos son amplios y claramente entendidos. Ellos abarcan la libertad de expresión, asociación y reunión.

Esta definición, en su forma más concreta, permite entender por qué el Tribunal Electoral de Panamá, a lo largo de la aplicación del PECEP, ha buscado formar estudiantes de los últimos años, puesto que se entiende que el programa responde a la formación para convertirse en ciudadanos, una vez cumplan su mayoría de edad, y en efecto puedan ejercer el derecho al voto.

Como se desarrolló en el capítulo de la fundamentación de esta investigación, la ciudadanía puede entenderse como ciudadanía social, ciudadanía política, ciudadanía económica, ciudadanía civil, ciudadanía intercultural, ciudadanía cosmopolita, lo cual quiere decir que por ahora este concepto de ciudadanía, basado en la constitución, responde principalmente a la ciudadanía política, es decir, aquella que entiende al ciudadano como sujeto a un Estado de derecho, dejando a un lado los otros sentidos de la ciudadanía, que son fundamentales en el proceso de formación.

Pero, aunque este sea uno de los principios a partir de los cuales el programa entiende el concepto de ciudadanía,

también en materia educativa se ha buscado la formación de un ciudadano activo y virtuoso, que participe del sistema electoral, del diálogo y del debate público. En este sentido, el programa responde a un modelo de ciudadanía que podemos ver reflejado en la teoría política republicana. Muy a pesar de que el programa no cuente con inclusión lingüística y acuerdos discursivos para su formación.

En dicho modelo de cultura y de ciudadano, el programa supone una relevancia a los derechos y deberes, como a las libertades y la justicia, propios de un modelo de ciudadanía liberal, donde se asume que el ciudadano puede ejercer la libertad de conciencia, pensamiento, expresión, reunión y asociación. Aunque las pedagogías, argumentos, actividades y prácticas que el programa propone no permitan identificar qué se entiende por ello. Sea el caso, por ejemplo, de que se aspire a la igualdad equitativa de oportunidades y principios de diferencia, pero no se reconozca la desigualdad cultural y las condiciones e identidades de las poblaciones donde se aplica el PECEP.

Por ahora es posible identificar que el programa cuenta con objetivos y contenidos que podemos encontrar en las teorías políticas republicanas y liberales, aunque la interpretación que se haga al respecto esté sujeta al sentido y argumento de los conceptos, que como se ha dicho a lo largo de la investigación carecen de fundamentación teórica.

Parte del modelo republicano de la ciudadanía, que encontramos en el PECEP, se puede identificar en la manera en que se define la educación cívica, es decir, como un medio para formar ciudadanos y cultura:

- Conjunto de programas y acciones educativas e información que buscan incrementar el conocimiento y la comprensión de los ciudadanos sobre sus derechos y responsabilidades.
- Conjunto de normas que regulan la vida social y la formación de valores y actitudes que permiten al individuo integrarse a la sociedad y participar en su mejoramiento.
- Conocimientos, valores y destrezas para la vida en sociedad.
- Proceso mediante el cual se prepara a las personas para ser ciudadanos capaces y autosuficientes, para tener una participación activa y democrática.
- Adquisición de conocimiento e información sobre la democracia como desarrollo de habilidades cognitivas, relacionadas con el aprender a aprender, lo que incluye la construcción de estructuras mentales que ayuden a los alumnos a asimilar las nociones cívicas y políticas.

Se identifica en estas premisas la educación dirigida hacia la ciudadanía, en un solo sentido, es decir, de la institución hacia la ciudadanía, en la cual la institución establece conocimientos,

normas, responsabilidades y estructuras mentales, que se suponen son adecuadas para el ciudadano y para la cultura. Aun sin que haya investigaciones sobre ciudadanía, o sobre las características del ciudadano y de la cultura.

En este sentido, el PECEP responde a una estructura política republicana, que establece un modelo de ciudadano y de cultura virtuosa, pero en dicho imaginario no hay espacio para la investigación, el pensamiento crítico, filosófico, la reflexión axiológica, ética e histórica sobre el propio sistema democrático y sobre los problemas y dificultades que el sistema político, cultural, social y democrático ha venido presentando durante los últimos 30 años en Panamá.

El discurso del PECEP, en efecto, tiene como fin el modelamiento de una cierta información que los ciudadanos deben adquirir, en cuyo trasfondo pedagógico es posible identificar un conductismo, puesto que se da mayor relevancia a los contenidos que se deben asimilar que al proceso de aprendizaje que el individuo puede adquirir mediante la reflexión de sí mismo como ciudadano y perteneciente a un territorio.

En efecto, este último punto, a cerca de la pertenencia, evidencia de qué manera el discurso del PECEP está dirigido principalmente hacia el ciudadano panameño, lo cual

apunta hacia un imaginario de la ciudadanía nacional, donde el discurso educativo no reconoce, y asume a ciudadanos, familias y poblaciones extranjeras que habitan y que en efecto pertenecen (por lo menos en un sentido legal) a los territorios panameños.

Además, el discurso plantea una noción muy limitada del ciudadano panameño, estableciendo un modelo de fronteras a partir de la edad, el rango estudiantil, el lenguaje, valores y conocimientos que generalmente responden al ciudadano que habita en las zonas urbanas. Esto plantea una posible interpretación del PECEP desde una lectura antropológica, que hace posible develar un imaginario de lo panameño. Aunque a pesar de todo, no haya disponibles dentro del PECEP investigaciones al respecto.

En el módulo cuarto "Organización política del Estado panameño y los criterios electorales para escoger a sus autoridades" se establece la diferencia entre ciudadanía y nacionalidad. Por nacionalidad se entiende el estado propio del que bien ha nacido o se ha naturalizado en un país. En este sentido, la nacionalidad es una condición anterior a toda actividad política. Constitucionalmente existen 3 formas de definir la nacionalidad:

- Jus soli: (derecho de suelo)

- Jus sanguini (derecho de sangre)
- Jus domicili (naturalización)

Ahora bien, tomando en consideración lo mencionado, se puede interpretar que el PECEP, si bien ha buscado establecer políticas y objetivos sobre la formación ciudadana, sus contenidos no responden a ello, sino principalmente a la capacitación sobre contenidos electorales y cívicos, interpretando lo cívico como los contenidos relacionados con la organización política del Estado panameño. Seguido a ello, el discurso está orientado principalmente a un sentido nacional, en donde no se aborda completamente el problema de la ciudadanía. Con esto el PECEP responde a la capacitación sobre políticas, objetivos, normas e información, que se pueden encontrar en la Constitución o en la Ley de educación, pero que no responden principalmente a una formación, es decir, con propuestas pedagógicas y contenidos que hagan posible el ejercicio de pensar y el reconocimiento de sí mismos como ciudadanos. Por el contrario, el eje del programa está entre la relación externa que tiene la institución hacia los ciudadanos, principalmente poblaciones escolares.

La pregunta, una vez planteado estos resultados de la investigación, radica en plantearnos si ¿el Tribunal Electoral de Panamá ha formado cultura ciudadana en materia de

educación desde el Programa de Educación Cívica Electoral? La complejidad de esta pregunta se encuentra en la manera en que se defina y se aborde teóricamente el concepto de ciudadanía. En los documentos del programa no hay disponible ningún documento que nos defina el concepto de ciudadanía tal y como lo aborda el PECEP en un sentido educativo, más que el concepto constitucional.

Por ahora no hay manera de identificar si el PECEP ha respondido a los objetivos establecidos en la Ley de educación y la Constitución con respecto a lo que se espera deba ser una construcción y formación ciudadana. Puesto que como se mencionó en el capítulo anterior, no hay disponibles métodos de evaluación ni estadísticas sobre los resultados del programa.

En cuanto al discurso del PECEP, se ha confundido el concepto de ciudadanía, con lo cívico y con lo electoral, partiendo de una definición política, pero sin fundamentación educativa y filosófica. Esto plantea el problema de cuáles son los métodos y las bases científicas para validar si se ha venido o no construyendo ciudadanía desde el Tribunal Electoral de Panamá. Pareciera que esta aclaración sea negativa, pero radica principalmente en un problema conceptual, y es la confusión entre aquello que se entiende por ciudadanía y por lo electoral, como de aquello

que se entiende por capacitación. Es decir, la trasmisión de cierta información, en relación a la formación para la ciudadanía, que desde un criterio filosófico solo es posible mediante criterios de investigación.

La formación para la ciudadanía, o como establece las políticas del PECEP, la “construcción de ciudadanía” estaría ligada a un serio problema de interpretación a partir de los fundamentos teóricos desde los cuales plantee la lectura y análisis. Puesto que la formación del ciudadano desde una perspectiva republicana, liberal, comunitaria e inclusive libertaria, es entendida de manera muy diferente e inclusive opuestas, tal y como se planteó a lo largo de la fundamentación de esta investigación.

Por lo pronto la lectura que se realiza en esta investigación sobre el PECEP, identifica que el mismo, cuenta con algunas ideas y conceptos relacionados con diferentes modelos de ciudadanía desde las teorías políticas, pero que no es posible establecer que responde a una principalmente porque el programa en su propio discurso no lo establece. Lo que es posible identificar es que no responde solamente a un modelo de ciudadanía republicano y liberal, sino que espera también responder a la pluralidad cultural, es decir, a características de la ciudadanía comunitaria, sin que efectivamente esto se haya llevado a cabo.

2. Interpretación desde la ciudadanía multicultural

Puesto que es necesario situarse desde un modelo teórico para una interpretación más profunda del programa, esta investigación opta en esta fase de interpretación y reinterpretación desde el modelo de ciudadanía comunitaria y multicultural, por las siguientes razones:

- Que el programa establece en sus contenidos objetivos vinculados con la pluralidad cultural, la interculturalidad y la diversidad.
- La línea y área desde la cual se plantea esta investigación es Intolerancia, Educación Cívica y para los Derechos Humanos, cuya preocupación se fundamenta en la diversidad de los actores en el territorio panameño y la violación de sus derechos.

Parte del planteamiento y de la crítica que se realiza desde la teoría política comunitaria es que no puede plantearse una sola manera de definir la ciudadanía, y se propone una apertura a los diferentes modos de experiencias y necesidades de las poblaciones, pueblos y comunidades que puedan habitar un territorio. En efecto, plantea los problemas geopolíticos de la ciudadanía.

Parte de la interpretación que se puede hacer desde este modelo a los contenidos del PECEP, radica en que este plantea

un solo modelo político de ciudadanía, aunque tenga como fin el reconocimiento de la pluriculturalidad. De esta manera, el programa no reconoce ni forma con énfasis para el problema de identidad que supone la ciudadanía, ni el encuentro y conflicto entre ellas, bien sea, individual o colectivo.

Como se ha planteado que el sentido del PECEP, está en un modelo de ciudadano nacional; el programa no aborda los problemas culturales que experimentan las poblaciones indígenas particularmente, afroamericanas, migrantes y otro tipo de identidad colectivas, puesto que ni siquiera plantea estudios sociales, culturales, políticos y humanísticos al respecto.

En este sentido, en la medida en que el PECEP establezca un modelo de ciudadano y, en efecto, sus valores sin un reconocimiento de los valores, conocimientos y costumbres ciudadanas de las poblaciones que habitan en el país, este no responderá a las necesidades políticas y culturales de los ciudadanos ni a los principios de la pluriculturalidad.

Como se plateo en la fundamentación de esta investigación, el problema de identidad es sumamente importante cuando se trata de ciudadanía, es decir, quiénes somos y de dónde venimos, planteamientos que el programa no integra. No espera formar ciudadanos para el reconocimiento de aquello

que son, sino para el establecimiento de un ideal que espera formarse, sin tomar en consideración si responde o no al contexto o población en al cual se aplica.

Esto podemos deducirlo de la manera en la cual se aborda la historia nacional y la democracia, en cuyos contenidos no se ven reflejados los procesos de lucha de los pueblos que habitan el país, en sus diferentes identidades históricas. Por el contrario, la historia tiene un solo sentido descriptivo de los gobernantes y sus respectivas biografías. Es decir, una narración idealizada de la historia, con invisibilidades narrativas, que se vinculan a las identidades del país.

Así como la historia, es posible identificar que en Panamá no solo convergen diferentes lenguas extranjeras, sino que también hay 7 lenguas originarias propias de los ngäbe, guna, emberá, buglé, wounaán, bribri, teribe y bokota, las cuales el programa, aunque durante años haya tenido como objetivo la traducción de los contenidos a lenguas indígenas, esto no se haya podido llevar acabo. Pero el problema no solo radica en las traducciones, sino en la contextualización y en la falta de conocimientos sobre sus modos de ser y experiencia como ciudadanos.

Esto supone un problema fundamental en el modelo de ciudadanía multicultural: la alteridad, desde el problema de

la filosofía de la educación, es decir, la manera en que una institución, en este caso el Tribunal Electoral, se relaciona con los otros que, en este caso, son los ciudadanos, colectivos y poblaciones; y la manera en que dicha relación de poder se plantea, lo cual supone un problema ético, político y cultural.

De cierta forma, sin una rigurosidad y cuidado ético, la educación se convierte en un factor y contribuyente de la desigualdad. Sea el caso, por ejemplo, de que el PECEP no contemple aspectos como derechos de autogobierno, derechos políticos, derechos especiales de representación, derechos lingüísticos. Y asuma que un mismo programa sea válido y eficiente para toda población, inclusive si las condiciones de esta son marginadas y precarias.

En este sentido, por lo menos en materia educativa y pensando desde la ciudadanía multicultural, como lo vimos en la propuesta Will Kymlicka en la fundamentación de esta investigación, la ciudadanía no es solamente un estatus legal, sino, además, un problema de identidad que, en la medida en que se asuma que la educación debe estar orientada hacia un solo modelo, en efecto, invisibiliza otros modos y realidades culturales.

Según el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), este indica que en 1990 la inmigración en Panamá

representaba el 2.5% de la población. Sin embargo, en el 2005 representó el 3.5%; en el 2015 el 4.7%; y para el 2017 el 7.4% (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2017). Se estima que en el 2018 en Panamá entraron y salieron 5, 985,734 (Panamá, Servicio Nacional de Migración, 2018). En efecto, y como históricamente se ha planteado, en Panamá convergen diferentes identidades con respecto a nacionalidades. Según el Servicio Nacional de Migración de Panamá entre los años 2010-2018 hubo 218,024 personas legalizadas en el país (Servicio Nacional de Migración, 2010-2018, págs. 1-3). Esto con respecto al problema de la ciudadanía en relación a identidades nacionales, problemas que implica la migración, tanto en escuelas como en diferentes instituciones.

Otro de los factores que influye en la identidad es la pobreza y la desigualdad, según Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional en 2018 era de 19.0%. En términos absolutos, se estima que, en base a la población de 4 millones de habitantes, en Panamá, unas 777,700 personas viven en condición de pobreza multidimensional. Este estudio en mención mide 17 indicadores en cinco dimensiones distintas al ingreso, las cuales representan las principales carencias que sufren los hogares y personas en pobreza del

país como: salud, educación, vivienda, servicios básicos y acceso a internet; ambiente, entorno y saneamiento y trabajo (Programa de las Naciones Unidas, 2018, págs. 2-6). Pero de cierta manera, el PECEP está diseñado sin contemplar las condiciones humanas en las que se aplica el programa.

Con respecto a las identidades colectivas de los pueblos originarios, las proyecciones detallan que para el año 2020 la población indígena en Panamá podría superar las 540 mil personas. La Contraloría en 2010 concluyó que de los 3.4 millones de habitantes que había en el país, 438 mil 559 declararon ser indígenas (Contraloría General de la República, 2010-2020, págs. 2-3). Además, hay que tomar en consideración que las identidades con relación a la piel y a las tradiciones pueden ser amplias. Panamá es uno de los países más étnicamente diversos del mundo. La población está compuesta por mestizos, mulatos, negros, blancos, indígenas y de orígenes étnicos variados, como chinos, hindúes, judíos, españoles, estadounidenses, colombianos, italianos, argentinos, griegos, franceses, árabes, dominicanos, chilenos entre otros (Fernández, 2014, págs. 29-31).

La identidad, en efecto, está ligada a necesidades y derechos. De esta manera también cabe mencionar otras de las tantas identidades que se vinculan con el tema de la ciudadanía y que, en Panamá, es muy complicado encontrar

investigaciones estadísticas con la suficiente validez y muestreo para determinar las índices poblaciones al respecto, sea el caso de las personas con discapacidad, la diversidad sexual y de género y la población campesina.

Estos datos estadísticos permiten evidenciar que en el país habitan ciudadanos con características e identidades diversidad, así como formas de vivir y experimentar la cultura, sujeta a necesidades y a condiciones que por lo pronto, el objetivo de construir/ formar cultura ciudadana/ ciudadanía del PECEP y del reconocimiento de la pluralidad, no se hayan podido llevar a cabo, en la medida en que no se fundamenta en investigación para el conocimiento per se de la cultura. En consecuencia, aún no es posible identificar qué significa para el PECEP construir o formar ciudadanía.