



**DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN
DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS**

**EL DESARROLLO Y EL ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL
APRENDIZAJE Y LA EDUCACIÓN DE ADULTOS (AEA)
INFORME NACIONAL DE
PANAMÁ**

**POR: GUILLERMO SMITH LANGE
DIRECTOR**

2008

**DIRECCIÓN
CORREO ELECTRÓNICO: guillermo.smith@meduca.gob.pa
PÁGINA WEB:
TELEFONOS: 515-7343/7386
FAX: 511-4486/87**

PERFIL DEL PAÍS

Nombre: República de Panamá

Capital: Panamá

Fecha de independencia: 3 noviembre 1903 (de Colombia); 28 noviembre 1821 (separación de España)

Población total: 3.039,150 (Julio 2005)

Área: 78,200 km²

Densidad de población: 39 hab. Km²

Religiones: Católica 85%, Protestante 15%

Idioma: español (oficial), inglés: 14%

Grupos étnicos: Mestizos, grupos afros, grupos indígenas y minorías étnicas (chinos, árabes y europeos).

Gobierno: Democracia constitucional

Moneda: Balboa

Dólar americano de curso legal.

Visión de Conjunto de la Situación del País.

Panamá tiene una extensión territorial de 75,990 km² y una población actualizada al año 2005 de 3.2 millones de habitantes, de los cuales el 49.5% son mujeres y el 50.5% son hombres. En la actualidad el 57,2% de los habitantes vive en las áreas urbanas. Al respecto vale destacar que el área metropolitana o zona de tránsito (Distritos de Panamá, San Miguelito, Colón, Arraiján y Chorrera), por su mayor vinculación con la estructura económica, se concentra el 50% de la población total, generando una tasa anual de crecimiento promedio de 2,62%.

Es necesario mencionar que la disminución se observa al comparar las (TPC) registrada entre 1980-90 y 1990 – 2000 de la provincia de Bocas del Toro (1,87) y la provincia de Chiriquí (1,36%) las cuales fueron las más afectadas al conformar la Comarca Ngäbe-Buglé, de reciente data. En lo que se refiere al comportamiento de la población por sexo, el Censo registró que había **1.432,566** hombres y 1.406,611 mujeres, generando un índice de masculinidad de 1001.8 hombres por cien mujeres, lo que implica que habría un hombre adicional por cada cien mujeres, contrario a lo que comúnmente se piensa.

No obstante lo anterior, se encuentran diferencias a nivel de las provincias, registrándose los índices de masculinidad más altos en las provincias de Darién, Veraguas y La Comarca Emberá (con 123.5%, 112% y 113.6% hombres por cien mujeres) y los más bajos en La Comarca Kuna Yala, Comarca Ngäbe – Buglé y en la provincia de Panamá (7.6, 97.9 y 98.2 hombres por cien mujeres, respectivamente).

En cuanto a la estructura por edad, las cifras revelan un envejecimiento de nuestra estructura, ya que mientras en 1990 los menores de 15 años representaban casi el 35% de la población, en el 2000 este grupo edad representa el 32.2% de la población total; no obstante, continúan siendo un porcentaje significativo de la población joven que demanda una serie de servicios, tanto del sector educativo como del sector de salud. Por otro lado, el 62% de la población tiene de 15 a 64 años, lo que implica un gran volumen de población en edad, de trabajar y, por ende, una fuerte presión del mercado laboral y finalmente el 6% de la población

tiene 65 años y más de edad, lo que representa, al compararla con la cifra obtenida en 1990, un incremento de casi un punto. Estas transformaciones en la estructura social han provocado un incremento en la edad mediana de la población, pasando este indicador de 22 años en 1990, a 24 años en el 2000.

En lo que respecta al nivel educativo, la información revela una notable reducción en el porcentaje de analfabetismo en los últimos años, ya que este indicador pasó de 10.7% en 1990, a 7.6% en el 2000 (ver cuadro 1 y 2).

Cuadro 1

Tasa de Analfabetismo en Panamá (evolución en las 4 últimas décadas)

AÑO	POBLACIÓN	PORCENTAJE
1970	203,282	20.7%
1980	174,123	13,2%
1990	189,184	10,7%
2000	168,140	7,6%

Cuadro 2

Índice de Analfabetismo por Provincia Censo 2000

Nº	Provincia	Población mayor de 10 años de edad	Analfabetas	% Total
1	Bocas del Toro	61,863	10,442	16.9
2	Coclé	153,641	9,335	6.1
3	Colón	155,418	5,808	3.7
4	Chiriquí	287,832	22,030	7.7
5	Darien	28,040	6,454	23.0
6	Herrera	82,604	8,587	10.4
7	Los santos	69,708	7,491	10.7
8	Panamá	1.108,542	30,828	2.8
9	Veraguas	161,238	24,515	15,2
10	Comarca Kuna Yala	22,936	8,821	38.5
11	Comarca Emberá	5,325	1,838	34.5
12	Comarca Ngobe Bugle	69,721	31,991	45.9
TOTAL		2.206,868	31,991	----

Cuadro 3

Población de 10 años más de Edad, por Analfabetismo, Según Sexo y Grupos de Edad Según Censo 2000

TOTAL		ANALFABETA		PORCENTAJE	
2.206,868		168,140		7.6%	
ANALFABETISMO EN LAS COMARCAS INDÍGENAS				46.0%	
TOTAL		H	%	M	%
Kuna Yala	22,936	10,515	26.1	12,621	48.5
Emebrá Wounnan	5,326	2,852	27.2	2,473	42.9
Nogbe Bugle	69,721	33,927	35.9	35,794	55.3

En general el porcentaje de personas analfabetas disminuyó en todas las provincias. No obstante lo anterior, se observa un mayor número de mujeres analfabetas que de hombres en esa condición (8.2% y 7.1%) respectivamente. A nivel interno del país, las provincias que registraron un mayor porcentaje de analfabetismo son Darién (23.0%) Bocas de Toro (16.9%) y Veraguas (15.2%).

Por otro lado, la situación de las Comarcas es más grave y afecta en mayor magnitud a las mujeres. La Comarca Kuna Yala registró un 38.5% de analfabetismo. La comarca Emberá, un 34.5% y la Comarca Ngábe – Buglé, un 45.9%.

Las cifras relativas al promedio de años aprobados muestran un incremento del número de años que, en promedio, tiene aprobada la población, ya que el mismo pasó de 6.7 años en 1990, a 7.5 años en el 2000. El sistema educativo ha logrado expandir sus servicios en todo el territorio nacional. Se ofrece educación básica gratuita a casi toda la población en edad escolar y han aumentado los años de escolaridad, en todos los grupos de población.

Las personas que habitan en las áreas urbanas tienen mayores oportunidades educativas que aquellas que viven en las regiones rurales e indígenas. Se identifica, por ejemplo, que la población no pobre alcanza unos 9.5 grados de escolaridad y la pobre total, 5.2 grados. Así mismo, los grupos de escolaridad, los pobres rurales 5.1 grados y pobres indígenas apenas 3.3 grados.

Estas brechas educativas afectan de manera particular a las mujeres. Se ha demostrado la relación directa entre el nivel educativo y la calidad de vida de las mujeres y su descendencia.

Panamá ha logrado un avance significativo en la expansión cuantitativa de la matrícula escolar. En el año 1995, la matrícula fue de 619,607 estudiantes; en el año 2000 de 675,441; y en el año 2005 ascendió a 770,212 estudiantes, distribuidos en los diferentes niveles del sistema educativo. Hoy, el país cuenta con una amplia red de servicios educativos que se extiende a 83,836 estudiantes en preescolar (de 4 a 5 años), 430, 152 en primaria (de 6 a 11 años), 155, 471 en premedia (de 12 a 14 años) y 100, 753 en el nivel de educación media (de 15 a 17 años). La educación pública atendió en el año 2005 una matrícula de 671,491 alumnos(as), que representa el 87% del total de estudiantes, y la educación particular recibió una matrícula de 98,721 alumnos(as), lo que representa el 13% del total. En el nivel de educación superior universitaria, tanto pública como particular, la matrícula en el 2005 fue de 120.00 estudiantes, aproximadamente. El 80% de la matrícula es atendida por las universidades oficiales y el 20% restante por universidades particulares.

La expansión de la matrícula sólo se refiere a las oportunidades de acceso de los alumnos a la educación cuando lo que se requiere es asegurar el acceso, permanencia y culminación de los estudios, meta que no se cumple, ya que de cada 1,000 alumnos que ingresan al primer grado, y de la educación media se gradúan de VI año el 34.7% sin repetir ningún año.

El nivel de educación con mayor cobertura en el año 2005 fue el de la educación primaria (6 a 11 años), que ha logrado universalizarse prácticamente en un 100%, según cifras del Ministerio de Educación; es decir, que Panamá, parece haber cumplido con antelación uno de los objetivos del milenio. Sin embargo, a pesar de que es muy positivo que el 100% de los niños de 6 a 11 años hayan tenido acceso a la educación primaria, lo que preocupa es que no todos logran completar los seis años de estudios, debido a los problemas de deserción y, por otro lado, la cobertura del nivel de la educación preescolar (4 y 5 años) es sólo de 61.5%, de la educación premedia (12 a 14 años) es de 64.5% y el de la educación media (15 a 17 años) es de 44.0%.

Al respecto de la situación social, según el informe de Desarrollo humano 2005, Panamá tiene un índice de desarrollo humano de 0.804, lo que lo ha subido a la categoría de desarrollo humano alto, ocupando la posición 56 en el IDH respecto a 177 países del mundo. Sin embargo, estos indicadores no reflejan la realidad de Panamá; la excesiva riqueza concentrada en ciertas áreas de la capital distorsiona las cifras y opaca la otra realidad del resto del país: según el Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2004, el 40,5% de los panameños son pobres y de éstos, un 26.5% viven en condiciones de extrema pobreza (siendo la línea de pobreza general de 93.14 dólares y la de pobreza extrema o indigencia de 46.57\$ per cápita). A modo de ejemplo señalamos que en el año 2000 el nivel de desarrollo humano de la provincia de Panamá (donde está la capital político-administrativa) era medio-alto, del 0.764, mientras que la Comarca indígena Ngobe-Buglé registraba un nivel de desarrollo muy bajo, del 0.4.

Como se señala anteriormente, esta situación de desigualdad y de pobreza se concentra en las zonas rurales y afecta principalmente a las mujeres, a los jóvenes y muy especialmente, a la población indígena. La pobreza rural no indígena es la más grande en número de personas (54.2% de pobres y 22.3% de personas en situación de pobreza extrema).

El gobierno del presidente Martín Torrijos Espino ha destinado esfuerzos y recursos para atacar la pobreza y la pobreza extrema, garantizando una mejor distribución de la riqueza y mejorando la calidad de vida de la población panameña. En ese marco, se han efectuado fuertes inversiones en el sector social. Se destaca el Programa de Red de Oportunidades que garantiza subsidios económicos a miles de familias de 500 corregimientos del país.

Esta iniciativa, está articulada a una serie de acciones que garanticen la promoción de la vivienda, de la salud y la educación, a través de una serie de programas como el de alfabetización “Muévete por Panamá” y el agresivo programa de formación y capacitación impulsado por el INADEH.

Panamá con una población de tres (3) millones de habitantes en la actualidad, registra un importante índice de crecimiento, que alcanza 10%. Y de manera sostenida en promedio de 7% en los últimos tres años. Se han efectuado fuertes inversiones en sectores como la construcción del tercer juego de esclusas del canal de Panamá, y de obras de infraestructuras e inmobiliario, el desarrollo de Zona libre, los puertos, la banca, la agro-exportación y el turismo.

Por otro lado, se espera la culminación de la firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y otros países de la región y del mundo. Este nuevo escenario, se augura ingentes posibilidades para el desarrollo del recurso humano.

En ese contexto, el Gobierno Nacional ha puesto en la agenda como prioridad la educación de jóvenes y adultos garantizando proyectos y acciones para la formación y capacitación de dicho segmento poblacional. En adelante será la educación tarea suprema para todos los panameños (as) en esta nueva coyuntura histórica.

1. Aprendizaje y Educación de Adultos.

1.1 Marco de referencia legislativo, de política y administrativos del AEA

En el último decenio se han aprobado dos leyes que garantizan una mayor institucionalidad y reconocimiento a la educación de jóvenes y adultos.

Ley 34 de 6 de julio de 1995. Creó un marco normativo fundamental sobre la educación en jóvenes y adultos en el sistema educativo panameño.

Esta disposición legal crea la estructura no regular de enseñanza.

A partir de entonces se diseña una estrategia de implementación de este subsistema. En el marco de la estrategia decenal de educación 1995-2006.

Este Subsistema no Regular de Enseñanza se orienta básicamente hacia la atención de los niños, jóvenes y adultos no incorporados al Subsistema Regular y también se ofrece mediante las modalidades formales y no formales.

Corresponderá al Ministerio de Educación, la responsabilidad de coordinar, orientar y supervisar los servicios educativos de los centros oficiales y particulares del Subsistema No Regular, para facilitar su articulación con el subsistema regular en lo académico y en lo administrativo. En ese sentido, se organiza la Dirección Nacional de Jóvenes y Adultos que tiene la misión de desarrollar los objetivos, políticas y estrategias a objeto de garantizar una educación de calidad destinada a la población mayor de quince (15) años, que no ha tenido la oportunidad de ingresar continuar y/o culminar estudios en la educación del subsistema no regular.

Por otro lado, los objetivos fundamentales de esta dirección son los siguientes:

- Elevar la pertinencia y equidad de los servicios educativos y, la calidad de los aprendizajes de los jóvenes y adultos.

- Atender las crecientes demandas de las personas jóvenes y adultas en los diferentes contextos.

La Dirección Nacional de la EDJA está estructurada de la siguiente manera: la Dirección Nacional, con sede en la planta central del Ministerio de Educación y con oficinas de coordinación en las 13 regiones educativas.

La Dirección Nacional depende del Despacho Superior y coordina con las demás áreas curriculares, en particular, con la Dirección Nacional de Currículum y Tecnología Educativa en la elaboración de diferentes planes y programas dirigidos a la población estudiantil joven y adulta.

La Educación Básica General y la Educación Media de Jóvenes y Adultos

Marco legal y situación:

En esta estrategia se propone una total conversión de los objetivos, contenidos el sentido y el alcance de la Educación de Jóvenes y Adultos bajo una visión sistemática, que incorpora todos los elementos que le son inherentes, de modo que le permita adquirir el carácter de proceso permanente e innovador, con la capacidad de atender los requerimientos educativos de la población beneficiada, en términos de sus posibilidades de interpretar, incorporarse y participar en los distintos procesos sociales de forma crítica, reflexiva y constructiva.

Esta educación se ofrece a la población de quince (15) años que no han tenido la oportunidad de acceder a los servicios educativos del Subsistema regular y a la población que por circunstancias diversas (deserción, abandono, otros), no lograron completar su educación (ver cuadro 4)

Cuadro 4

ACADEMICA DE EDUCACIÓN BASICA GENERAL DE JOVENES Y ADULTOS

Sistema No Regular

ETAPA A						ETAPA B					
						PREMEDIA					
PRIMARIA						1	2	1	2	1	2
1	2	3									
ALFABETIZACIÓN			I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX

Los servicios educativos en esta modalidad se podrán ofrecer en jornadas diurnas como nocturnas y sus niveles son los siguientes:

- **El Primer Nivel de Enseñanza de Educación Básica General**, cuya duración no excederá los seis años de estudios, consta de las etapas de la Alfabetización y Educación Primaria y de Educación Pre-Media de Jóvenes y Adultos.
- **El Segundo Nivel de Enseñanza o de Educación Media de Jóvenes y Adultos.**
- **El Tercer Nivel de Enseñanza o de Educación Superior (Post-Media, Universitario y No Universitario) para Jóvenes y Adultos.**

En Atención a las demandas de la población joven y adulta, el Órgano Ejecutivo podrá reducir o extender los períodos de los distintos niveles.

El desafío principal que enfrenta la sociedad panameña en materia de Educación de Jóvenes y Adultos, constituye un rezago educativo de un importante contingente de población lo cual se evidencia en:

- ❖ Un considerable índice de analfabetismo absoluto (7.6%)
- ❖ El Analfabetismo funcional representado por la pérdida de las capacidades básicas de lectura, escritura, cálculo y de participar efectivamente en todas las actividades de la sociedad que exige el uso de estas destrezas y competencias constituyen un freno al ejercicio y la participación ciudadana en estos nuevos tiempos de cambios permanentes y vertiginosos.

En nuestro país este fenómeno poco estudiado, se manifiesta en alrededor de 8% de la población económica activa, con Educación Primaria incompleta o fuera del sistema.

- ❖ Acciones que con frecuencia no son orientadas por objetivos, políticas y estrategias desvinculadas de los proyectos y procesos de desarrollo nacional.
- ❖ La utilización de propuestas curriculares desactualizadas, diseñadas en general desde hace más de cuarenta años.

- ❖ Planes y programas de estudios, así como estrategias didácticas que constituyen una réplica de los que se aplican en el Subsistema Regular a los niños.

Políticas para la Educación Básica General y Media de Jóvenes y Adultos.

Rediseño de la propuesta curricular para que tenga la flexibilidad, relevancia, pertinencia y funcionalidad con relación a las necesidades y expectativas del sujeto educativo y las demandas sociales.

- ❖ Movilización de diversas instancias, organizaciones y actores tanto del gobierno como de la sociedad civil, para alfabetizar a la población de jóvenes y adultos que lo requiera, a partir de diversas estrategias (convencionales y no convencionales).

Estrategias Generales

- Rediseño de un currículo flexible de Educación de Jóvenes y Adultos, (EDJA) que estimule el desarrollo de la autoestima, la sociabilidad, la capacidad para una comunicación adecuada y plena de forma oral y por escrito, para trabajar y estudiar creativamente, para ejercitar la imaginación y el juicio crítico, para investigar, innovar, resolver problemas de la vida cotidiana y para adaptarse a las situaciones cambiantes.
- Utilización de estrategias no convencionales (enseñanza a distancia, acreditación de aprendizajes, por experiencias, utilización de modelos de autoaprendizaje, la TV, radio y por correspondencia entre otros), como medios de educación.
- Organización y desarrollo de programas para la erradicación del analfabetismo en las regiones y comunidades que reflejan los más elevados índices de población iletrada (femenina e indígena).

En el subsistema de educación de jóvenes y adultos, bajo la gestión del Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos se atiende aproximadamente a cincuenta y dos mil(52,000) participantes, en todos los niveles (alfabetización, educación primaria de EDJA, educación básica, educación media, capacitación laboral).

Por otro lado, otra norma aprobada bajo la administración del Presidente Martín Torrijos Espino, se refiere al **Decreto ley N° 8 del 15 de febrero de 2006**, que

reestructura el **INAFORD** al nuevo **Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)**.

Con la nueva institución de **Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)**, se tiene como misión “propiciar, establecer, organizar y mantener un sistema nacional que garantice la formación profesional del recurso humano, en ocupaciones productivas requeridas por el proceso de desarrollo nacional, considerando las aptitudes y valores éticos-morales”.

La capacitación del recurso humano para atender la creciente demanda del desarrollo del país como lo es la **ampliación del Canal de Panamá**, las obras de infraestructuras, la industria de las construcciones, los puertos, la banca, la agro exportación y el turismo. Actualmente mas de 292 mil jóvenes panameños y panameñas están siendo beneficiados por esta oferta educativa con la ventaja de su rápida inserción al mercado laboral, dado la pertinencia de los cursos.

Según su director ,Don Juan Planells, dicha entidad educativa se ha convertido en la formadora de mayor cantidad de personas y con mayor presupuesto de América Latina y El Caribe, en el periodo 2008.

La oferta de la institución se orienta en las siguientes líneas de capacitación:

- Tecnología de la información y comunicación.
- Construcción civil.
- Electricidad, electrónica y refrigeración.
- Agropecuaria, agroindustrial y desarrollo sostenible.
- Idiomas.
- Mecánica y mantenimiento.
- Marítimo y portuario.
- Gestión empresarial.
- Gastronomía, hotelería y turismo.
- Automotriz.
- Metal Mecánica.

Cabe destacar que se han equipado una gran cantidad de instalaciones a todo lo largo del país con equipos y tecnología de punta, como soporte al proceso de

formación y capacitación de las personas. Se brindan capacitación en línea, en el dominio del inglés, la informática entre otras especialidades fundamentalmente.

1.2 Financiamiento del AEA

Históricamente la Educación de Adultos ha sido la cenicienta en el sistema educativo, muy pocas inversiones se han destinado a este sub-sistema, no obstante en la presente administración gubernamental, en materia de formación del recurso humano y atendiendo a las demandas del desarrollo, el gobierno ha iniciado un agresivo programa de capacitación en diferentes áreas que demanda el vertiginoso crecimiento económico del país y la demanda del mundo globalizado.

La oferta del Estado en los programas de Educación de Jóvenes y Adultos en alfabetización, educación primaria de adultos, cultura popular, la pre-media y media asciende a mas de 15 millones anuales en el pago de planilla de los docentes, facilitadores, directivos y administrativos, equipamientos en laboratorios, recursos de aprendizajes y en las instalaciones donde se brinda el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Con el INADEH para la formación del recurso humano que demanda el país en los últimos dos (2) años se han invertido alrededor de 150 millones de dólares en la capacitación de una gran cantidad de jóvenes panameños en diferentes especialidades que demanda el país, además en la instalación de modernos equipos y tecnología de aprendizaje y el pago de facilitadores y consultores nacionales e internacionales de alto nivel profesional y técnico.

El Gobierno de la República de Panamá es consciente de la importancia que reviste este sector, ya que permitirá a corto plazo apoyar el crecimiento del país en condiciones competitivas y con un recurso humano altamente calificado.

A partir del año 2007, por orden presidencial se tomó la histórica decisión de implementar la campaña de alfabetización **“Muévete Por Panamá Yo Si Puedo”**, en ese sentido la gerencia de proyecto la desarrolla el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con apoyo del voluntariado y coordinación del Ministerio de Educación y otros organismos de la sociedad civil a nivel comunitario.

Se trata de un proyecto de alfabetización que tiene cobertura a nivel de toda la República y tiene aspira a la erradicación del analfabetismo en el periodo gubernamental del presidente Martín Torrijos Espino (2004-2009).

A este esfuerzo, el estado ha destinado importantes recursos económicos y se espera al término del proyecto, además de alcanzar la meta, brindar el seguimiento de la pos-alfabetización a los recién alfabetizados a partir del año 2009 y subsiguiente.

En panamá se destinan recursos económicos para acciones de formación y capacitación del recurso humano en sectores estratégicos de la economía, la industria, el comercio, el turismo, y la esfera de la comunicación. Merecen destacarse los esfuerzos que hacen las autoridades del **Canal de Panamá** en la capacitación del recurso humano en servicio y los de nuevo contrato, dado la alta especialización de esa compleja industria de navegación y portuaria.

Por otro lado, entidades del sector cooperativo sindical y la empresa privada brindan una gama de servicios de capacitación a sus trabajadores en diferentes competencias y demandas en la fluctuante y exigente mercado laboral.

Sobre el particular, no se dispone de estimaciones sobre el monto invertido en las acciones de formación y capacitación, no obstante a diario se invierten cuantiosos recursos en actividades a todo lo largo del país que consideramos alcanzan miles de dólares anuales.

Es importante destacar la incorporación de tecnología de punta, como soporte importante a todas las actividades tanto del sector de la industria y los servicios que demanda la sociedad globalizada.

También los organismos del Estado como Ministerios y Entidades Autónomas y semi-autónomas han destinado gran importancia al tema de la capacitación y formación del recurso del funcionario público y de los usuarios de los sevicios

En casi todas estas entidades existen departamentos de capacitación que tienen como responsabilidad de orientar a las personas en los nuevos conocimientos que demanda su cargo y la de garantizar eficiencia de la gestión gubernamental.

2. Calidad del Aprendizaje y la Educación de Adultos: Oferta, participación y logros.

2.1 Oferta de AEA y marcos de referencia institucionales

En el marco del plan estratégico que desarrollo el Ministerio de Educación en el período gubernamental 2005-2009 se ha dado gran importancia a la política de calidad y modernidad de los aprendizajes en todos los niveles y modalidad del sistema educativo. En la era del conocimiento y la competencia global el sistema educativo no solo debe estar en capacidad de superar la falta de equidad rezagos conocidos si no también incorporar creativamente el saber científico, los instrumentos y la tecnología indispensable para efectuar el tránsito a una sociedad mas moderna y sostenible. En ese sentido, en el sub-sistema de educación de adultos ofrece una serie de modalidades que a continuación detallamos:

- **Programa de Alfabetización:** Este programa tiene como objetivo brindar a los participantes los códigos básicos de la lecto-escritura y la matemática que permita incorporación a la cultura letrada. Actualmente es uno de los programas permanente que brinda el Ministerio de Educación, sobre todo a las áreas de alta concentración de personas que padecen analfabetismo, en el caso de las zonas indígenas en los últimos años se han estructurado programas de alfabetización bilingüe intercultural, en los grupos culturales Kuna Yala Emberá Ngobe Buglé. Para tal propósito se dispone de material que atiende la pertinencia cultural y lingüística de cada grupo.
- **Educación primaria de Adultos:** Este programa se brinda a toda la población mayor de 15 años de edad, que por razones diversas no han tenido la oportunidad de culminar sus estudios primarios básicos, al igual que la alfabetización esta fase de pos-alfabetización tiene gran importancia en la formación ciudadana y en la ampliación de su horizonte cultural. El pénsum académico hace énfasis en las asignaturas de matemáticas, español, ciencias naturales y ciencias sociales básicamente. En todo el país, funciona esta modalidad y generalmente se brinda en los planteles educativos en jornadas vespertinas o nocturnas. Es una de las ofertas más demandas por las personas ya que tienen interés de terminar sus estudios de educación primaria, la misma tiene una duración de dos (2) años.
- **Educación Básica de Jóvenes y Adultos:** este nivel atiende a todos los jóvenes y adultos mayores de 15 años de edad que no han terminado los

últimos 3 años de la educación pre-media, con esta oferta se trata de garantizar a toda las personas oportunidad que le permita concluir el noveno grado, con tránsito a la educación media de jóvenes y adultos si así lo desean. La misma es ofrecida a través de planteles en todo el país, principalmente en cabeceras de distritos, provincias y en instalaciones educativas facilitadas por el sistema regular en periodo vespertino y nocturno generalmente

- **Educación Media de Jóvenes y Adultos.** Se ofrece a todos los jóvenes y adultos que deseen culminar sus bachilleratos y acceder a la educación superior u otro tipo de formación en el campo laboral y técnico superior. Al igual que la educación básica en el país existen planteles de educación media de jóvenes y adultos en todas las provincias y cabeceras de distritos. Cabe destacar que muchos jóvenes que son expulsados del sistema diurno tienen la oportunidad de continuar en las escuelas nocturnas de educación de jóvenes y adultos, convirtiendo este nivel en una oportunidad para las personas que en otras circunstancias no pudieran terminar sus bachilleratos. Cabe destacar que también se brinda la modalidad profesional y técnica con énfasis en la enseñanza de competencias y contenidos vocacional y técnica que demanda el mercado por ejemplo la formación en: soldadura, plomería, auto-mecánica, otros. Actualmente se hacen estudios que permita la actualización de la curricula de la educación media que permita garantizar en el futuro una formación más sólida que sea pertinente a los vertiginosos cambios que se dan en la sociedad panameña producto del crecimiento económico en los sectores de la industria, comercio, construcción, turismo, call center, el micro-emprendimiento y la auto gestión.
- **Programas en el sistema penitenciario de jóvenes y adultos:** el Ministerio de Educación a través de la educación de jóvenes y adultos brinda servicios a los internos del sistema penitenciario, varones y mujeres. Actualmente se brindan modalidades que van desde la alfabetización hasta la educación media de jóvenes y adultos. Para tal propósito se han habilitado instalaciones en las penitenciarías y se capacita a los docentes y profesores en el manejo y enseñanza en el sistema.

2.2 Participación en la AEA

A parte de la oferta que brinda el Ministerio de Educación a través de la Dirección de jóvenes y Adultos, en el país existen una serie de instituciones que desarrollan otras opciones a la población, básicamente en acciones de capacitación. Merece destacar los programas que brindan las universidades públicas y privadas en el nivel de la pos-media con duración de 1 a 2 años, diplomados, cursos cortos y seminarios.

Recientemente con la creación del **Instituto para la Capacitación y Formación para el Desarrollo Humano**, entidad autónoma se garantiza una amplia gama de ofertas en el campo de la formación técnico profesional a los jóvenes panameños. Actualmente se ha convertido en una de las instituciones impulsora de la educación de jóvenes y adultos, sobre todo aquellos que no han tenido la oportunidad de culminar una carrera universitaria, los cursos que ofrecen son muy demandados pues tienen una alta pertinencia, ya que atienden la demanda del mercado laboral que se encuentra en una franco desarrollo y crecimiento.

La oferta que brindan las universidades está regida bajo una legislación especial, a través de la Dirección del Tercer Nivel de educación y a través de convenios que se suscriben entre las entidades particulares ONG, con el Ministerio de Educación. Por otro lado, el sistema cooperativo nacional brinda a sus asociados un conjunto de actividades de capacitación en el dominio de contenidos referidos a la actividad cooperativa. No obstante, esas actividades generalmente se manejan de manera autónoma, ya que obedecen a propósitos específicos y de cada una de las cooperativas.

Por otro lado, la empresa privada, a través de sus diferentes actividades de la industria, el comercio y los servicios apoyan la educación de jóvenes y adultos en acciones de capacitación atendiendo a la demanda de exigencia del recurso humano, en tal sentido merece destacar el papel de COSPAE, que ha invertido importantes recursos en ese campo.

2.3 Programas de Monitoreo y Evaluación de los Resultados del Aprendizaje.

Si bien es cierto, que existe un sistema de supervisión de los diferentes programas de jóvenes y adultos que desarrolla el Ministerio de Educación en todo el país, la misma no logra cubrir un sistema de monitoreo y la evaluación puntual de los resultados de aprendizaje.

Actualmente el Ministerio de Educación labora los estándares nacionales para la medición de aprendizaje del sistema regular de la educación básica y media, no obstante a nivel de jóvenes y adultos es una asignatura pendiente que esperamos acometer en los próximos años. Lo que se efectúa con toda regularidad es la evaluación de los resultados del aprendizaje de cada estudiante por asignatura y el siglo académico, para tal propósito se llevan documentos de registros del aprovechamiento académico de los estudiantes para las respectivas promociones de grado y de niveles educativos. Para esto existe una base de calificaciones que va de 1-5 y además la valoración de hábitos y actitudes de los estudiantes.

Por otro lado, cuando se trata de proyectos específicos generalmente los organismos donantes o financieros exigen una evaluación ex, post y de impacto y resultado, a partir de una línea basal atendiendo naturalmente a los objetivos del proyecto.

Esta práctica ha empezado a funcionar en proyectos de componentes de alfabetización con el Banco Interamericano de Desarrollo, El Banco Mundial y organismos de cooperación. Esperamos una vez se den los resultados al finalizar estas experiencias podamos documentarlas para los propósitos de desarrollo educativo.

2.4 Estatus y Formación de Educadores o Facilitadores de Adultos.

El personal facilitador, docente, supervisor y director de los programas de jóvenes y adultos en su mayoría proceden del sistema regular de educación. Pocas universidades en Panamá ofrecen la especialidad de educación de adultos. Esto ha limitado la formación de una planta de profesores con especialidad que puedan atender los diferentes programas y proyectos que se vienen desarrollando al interior del Ministerio de Educación y en las otras esferas de la sociedad.

En ese sentido los docentes y profesores generalmente son contratados a medio tiempo o tiempo completo para laborar en los centros de terminación de estudios primarios, pre-media y media.

A este personal se le brinda seminarios y talleres de capacitación en el manejo de técnicas para trabajar con jóvenes y adultos en cada uno de los centros educativos y proyectos especiales.

Los profesores sobre todo en el nivel de pre-media y media, anualmente deben participar de un concurso de posiciones y cátedras de acuerdo a la especialidad de las asignaturas y de puntajes según su grado académico.

A estos profesores se les paga un salario equiparable a lo que devengan en el sistema diurno o por las horas trabajadas, con los beneficios que le garantiza las leyes vigentes de la carrera docente.

En el caso de los programas de alfabetización y proyectos especiales, generalmente el personal es contratado y capacitado atendiendo al perfil exigido por los proyectos. Este personal es eventual y una vez terminada la vida del proyecto cesan sus actividades.

3 Investigación, Innovación y Práctica Idóneas

3.1 Investigación en el campo del aprendizaje de adultos.

Sobre el particular este aspecto ha sido poco desarrollado en la experiencia panameña. La gran mayoría de programas y proyectos generalmente han partido de la identificación de las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes y adultos, por ejemplo el hecho de identificar a través de encuestas o entrevistas a personas que no saben leer ni escribir o el diagnóstico a través de un cuestionario a personas que no han culminado sus estudios primarios, de pre-media o media, es lo que más se práctica.

En algunos casos por pedido y demanda de los usuarios del sistema o por exigencias institucionales y comunitarias se instalan los programas sin mayor rigor de una investigación científica que justifique de manera específica la demanda individual como colectiva de cada uno de los estudiantes.

A no dudarlo, debemos estar en condiciones de garantizar diagnósticos investigaciones y propuestas que sean realmente pertinentes a la demanda de los sujetos educativos, ya que de esta manera podemos brindar una oferta educativa que tenga relevancia para las personas y la sociedad.

Por otro lado, la práctica de la investigación la innovación requiere de inversión económica, ya que implica disponer de un personal con cierta especialidad (contratación de consultores) que garanticen arribar a conclusiones que sean objetivas y que tengan uso en la toma de decisiones, para el diseño de los programas y las propuestas pedagógicas.

3.2 Innovación y Ejemplo de Prácticas Idóneas

Al igual que el tema de la investigación, muy poco desarrollo se ha brindado en el campo de la innovación pedagógica y andragógica en Panamá.

Históricamente los métodos que se han utilizado en el campo de la educación de adultos han sido de prestigiosos educadores latinoamericanos; como el caso del pedagogo brasileño Paulo Freire, con el método de la palabra generadora. El método ABC español del profesor colombiano Javier González, más recientemente el método Yo Si Puedo de la educadora Cubana Leonela Ralys.

En la formación de los profesores y educadores de jóvenes y adultos se ha tenido la influencia de los aportes del Dr. Félix Adams son su aporte referido a la andragogía en sus enfoques conceptuales y metodológicos.

Cabe destacar que la alfabetización Bilingüe Intercultural para los grupos indígenas se han hecho algunas investigaciones en el campo lingüístico y en el diseño de textos y guías para la alfabetización en lenguas maternas.

Estos materiales están siendo aplicados actualmente en la alfabetización por el grupo Ngobe Bubglé y esperamos evaluar los resultados.

4. Alfabetización de Adultos

En las últimas tres décadas en Panamá se han dado importantes experiencias en el campo de la alfabetización donde se han utilizado diferentes métodos. Merece destacarse la gran campaña de alfabetización dirigida por la federación de estudiantes de Panamá y amplios sectores populares de la sociedad panameña con el apoyo del Ministerio de Educación en la década del 70.

Esta campaña se desarrolló con el voluntariado nacional y fundamentalmente en las zonas rurales campesinas indígenas y las áreas urbanas marginales de las principales ciudades del país.

El método que se utilizó en esta acción fue el de las **palabras generadoras** del insigne pedagogo brasileño Pablo Freire. Para tal propósitos se diseñaron textos adecuados para los alfabetizando (cuaderno de práctica), y una guía para el alfabetizador. Se identificó el mundo vocabular más utilizado por los panameños y se registraron 19 palabras generadoras que sirvieron como base para la conceptualización y problematización del entorno y su aplicación en el proceso de la apropiación de la lecto-escritura y la concienciación en relación a la situación comunitaria y nacional.

Todavía los textos y guías son utilizados como referencias y material de consulta en los centros de alfabetización que se inician todos los años.

Más recientemente con apoyo de la coordinadora educativa y cultural de Centro Americana (CECC) y con auspicio del Gobierno de la República de Taiwan y los Ministerios de Educación de Centroamérica, se desarrolló el proyecto centroamericano de alfabetización ABC español del prof. Javier González. La propuesta pedagógica de dicho método consiste en lo siguiente:

Hace énfasis en la lectoescritura y matemática como la base del aprendizaje significativo. De aquí la formulación de la Alfabetización Significativa a Dos Puntas.

Se utiliza un JUEGO porque la situación específica de la población iletrada exige una tecnología sencilla y efectiva, de fácil uso por parte del iletrado y de breve y segura aplicación por parte de todos los sectores de la comunidad que deseen colaborar en la acción alfabetizadora.

Esta posibilidad de colaboración masiva no obedece solamente a la sencillez didáctica, la organización lingüística y la claridad epistemológica, sino a la dimensión práctica del diseño en cuanto a situaciones tan concretas como espacio, tiempo y dinámica.

- A. **ESPACIO-** No es necesario concentrar todo el grupo en un mismo recinto. Pueden organizarse pequeños círculos de aprendizaje de 3 o 4 participantes, similar a la distribución que se acostumbra en el juego del dominó. El Animador puede atender varios círculos sin necesidad de su presencia permanente debido a que el JUEGO tiene una estructura que motiva y permite el auto-aprendizaje y la auto-evaluación permanente.

Se puede Jugar en sitios aislados- aún sin servicio regular de energía eléctrica- en donde la comunidad puede empoderarse del JUEGO, siguiendo la propia dinámica que su metodología implica.

- B. **TIEMPO-** No es indispensable que todos los Participantes se concentren en horarios rígidos. Cada sesión de JUEGO se resume o prolonga según las condiciones de los aprendices. Quien llega “después” por alguna razón

justificada se integra al JUEGO, sin que signifique un retraso severo con pérdida de explicaciones de ritmo uniforme y predeterminado.

C. **DINÁMICA**- No son sesiones rígidas, ni lecciones con alfabetizador único al frente de un grupo de aprendices.

Esta dinámica favorece la Alfabetización Permanente, con ingresos y promociones sin cortes rígidos de fechas de “matrícula” y fechas de “graduación en masa”. Es algo así como un cine continuo en donde no hay espectadores, ni directores, sino que cada Participante es el actor de su propia película.

Actualmente esta tecnología se utiliza como material y recurso de aprendizaje en muchos centros de alfabetización dado su carácter lúdico e innovador muy demandado por los alfabetizadores y educadores de jóvenes y adultos.

Cabe destacar como resultado de la aplicación de este método en Panamá se alfabetizaron más de 20 mil personas en los últimos cinco años de la década de los 90.

A partir del año 2007 se implementa en Panamá el proyecto nacional de alfabetización Muévete Por Panamá Yo Si Puedo, bajo la gerencia del Ministerio de Desarrollo social y con apoyo de Ministerio de Educación y el voluntariado.

La propuesta pedagógica de este proyecto se apoya en el método conocido Yo Si Puedo de la prestigiosa educadora cubana Leonela Ralys Díaz, autora de la misma.

El método es un programa de carácter novedoso para el aprendizaje de la lecto escritura. Su objetivo es Contribuir a reducir en breve tiempo los índices de analfabetismo en el mundo.

¿Por qué se llama *Yo, sí puedo* este programa?

Resulta un título corto, es generador de esperanzas y optimismo.

Coadyuva a la elevación de la autoestima.

Despierta la confianza en si mismo y en la capacidad de aprender a leer y a escribir.

YO

- ⦿ Es la identidad.
- ⦿ Es reconocerse.
- ⦿ Es lo que se tiene por dentro , las posibilidades , las dudas , los sentimientos.
- ⦿ Desde ese YO se compromete al participante a lograr su aprendizaje.

SÍ

- ☉ Es la afirmación.
- ☉ Lo positivo.
- ☉ Lo que se puede lograr hacer.
- ☉ Es ver lo que existe fuera.

PUEDO

- ☉ Es la voluntad.
- ☉ Es el poder de transformar una duda, de vencer el miedo.

PRINCIPIOS GENERALES

Tiene sus bases en lo Filosófico, Sociológico, Psicológico y Pedagógico.

CARÁCTER CIENTÍFICO

- ☉ Se enseñan los conocimientos de acuerdo con las necesidades educativas de los iletrados.
- ☉ La enseñanza de las letras y fonemas no se realizan por el orden que aparece en el alfabeto, sino de acuerdo con la frecuencia de uso, en correspondencia con estudios realizados.

ETAPAS DEL MÉTODO

Exploración.

- ☉ Experimentación.
- ☉ Generalización.
- ☉ Evaluación.

El aprendizaje a través del método tiene una duración de siete semanas, los ambientes deben tener 15 participantes (iletrados), se realiza a partir de 65 teleclases, se visualizan dos diarias, en clase 65 se realiza la evaluación.

Su soporte material es la TV con sus juegos de CD, la Cartilla para el iletrado, el Cuaderno de trabajo y el Manual para el Facilitador o persona encargada de dirigir el proceso, así como el tablero para los repases.

Se utilizan 5 minutos para la motivación, 30 Para la observación de la teleclase y de 15 a 20 para repasar y atender las diferencias individuales.

Se concibió para las edades de 14 años en adelante.

En estos momentos el proyecto está en pleno desarrollo y se espera al término del año 2009, haber erradicado virtualmente el analfabetismo en Panamá y creado las

condiciones para garantizar la post alfabetización de las personas alfabetizadas en la primera etapa.

La propuesta metodológica se evalúa como exitosa por prestigiosas autoridades y organismos internacionales y se espera una vez culminada la experiencia se haga una evaluación del alcance y su impacto.

5. Expectativa Respecto de CONFINTEA VI y el AEA. Política legislación y financiamiento.

5.1 De los resultados esperados de CONFINTEA

Desde la experiencia panameña consideramos que eventos como CONFINTEA, permiten abordar el tema de la educación de adultos o de la educación de jóvenes y adultos como aparece en nuestra legislación, en el establecimiento de objetivos, políticas y estrategias para la sub-región centroamericana y en general de América Latina y el Caribe, en los siguientes aspectos:

1. Reducción o erradicación del analfabetismo con mayor apoyo del Estado y de los gobiernos y la sociedad civil.
2. Apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional en el auspicio en la gerencia de proyectos estratégicos de educación de adultos articulados a los planes de desarrollo de los países en temas de la conservación del medio ambiente, el desarrollo agropecuario, el ejercicio de una ciudadanía responsable, la situación de la violencia en la juventud.
3. Impulsar la capacitación en la pequeña empresa, la autogestión y el cooperativismo.
4. La educación para evitar enfermedades infectocontagiosas como el VIH-SIDA.
5. Garantizar apoyo a la pos-alfabetización en toda la región, sobre todo en contenidos que tengan pertinencia en la vida de las personas.
6. Diseñar acciones para impulso de la alfabetización y educación de adultos para las poblaciones indígenas de la región que atiendan a la pertinencia cultural.
7. Intercambio de experiencias entre los países que garanticen conocer las lecciones aprendidas en torno a experiencias exitosas de alfabetización y de otras modalidades.

8. Brindar apoyo en la formación de técnicos y especialistas de educación de jóvenes y adultos para el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos que se viene desarrollando y que se perfilan en el horizonte los próximos años.
9. Apoyo técnico en el diseño y producción de recursos de aprendizajes adecuados a la educación de adultos.
10. Llamado a los gobiernos y estados a destinar más recursos económicos a la educación de adultos como un componente importante en el desarrollo humano de los países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- _ Consejo Nacional de Educación CONACEP “Primer Informe al Sr. Presidente de la República de Panamá 2006.
- _ MEDUCA Ministerio de Educación Plan Estratégico 2005 – 2009
- _ MEDUCA Ministerio de Educación Dirección Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos. Plan Estratégico 2005 – 2009.
- _ Programa de Observatorio de la Reforma de la Educación en Centroamérica (POREC) La Educación, Evaluación en el año 2002. Dimas Ezequiel, Smith Guillermo.
- _ República de Panamá “Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña”1996 – 2006.
- _ República de Panamá. Ministerio de Educación. Estadísticas Educativas 2005.
- _ República de Panamá Ministerio de Educación “Ley Orgánica de Educación, con las Adiciones y Modificaciones Introducida para la Ley 34 de 6 de Julio de 1995.
- _ Síntesis de Naciones Unidas. Documento de Acuerdo de la Concertación Nacional Para el Desarrollo 2007.
- _ Programa de Observatorio de la Reforma de la Educación en Centroamérica (POREC) La Educación, Evaluación en el año 2002. Dimas Ezequiel, Smith Guillermo.