

Estudio sobre la "Cultura Ciudadana" en el
**Programa de Educación
Cívica-Electoral del Tribunal Electoral
(1991-2019)**

SANTIAGO ÁLVAREZ GONZÁLEZ



Colección 30 años - N° 3
2020



Santiago Álvarez González

Investigador independiente del PNUD año (2018-2019), posee estudios de licenciatura en Humanidades con especialización en Filosofía e Historia en la Universidad de Panamá y licenciatura en Psicología en la Universidad Latina de Panamá.

Cuenta con Diplomado en Formación Docente por parte del Grupo Avance Educativo de México y un Diplomado en Gestión Estratégica de ONG de Quality Leadership University.

Actualmente, está cursando la Maestría en Estudios Sociales y Políticos en modalidad de Investigación en la Universidad ICESI en Cali, Colombia.

TE TRIBUNAL
ELECTORAL
INSTITUTO DE
INED ESTUDIOS
DEMOCRÁTICOS



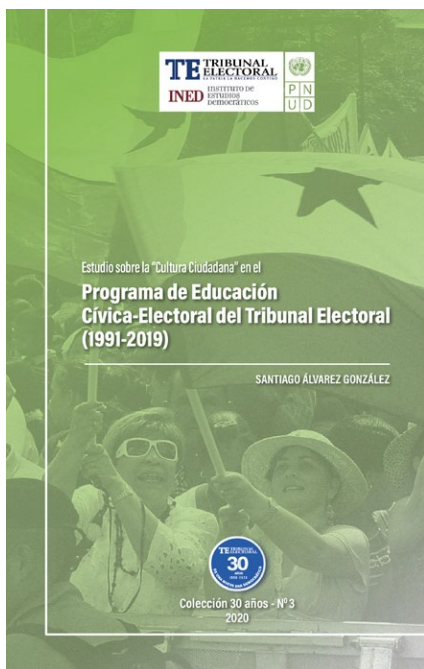
Estudio sobre la "Cultura Ciudadana" en el

Programa de Educación Cívica-Electoral del Tribunal Electoral (1991-2019)

SANTIAGO ÁLVAREZ GONZÁLEZ



Colección 30 años - N° 3
2020



Acceda a la versión digital de esta obra en el Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, enfocando con su celular el siguiente código QR:



También en la dirección:
<http://rinedtep.edu.pa:8080/handle/123456789/150>

©Estudio sobre la “Cultura Ciudadana” en el Programa de Educación Cívica-Electoral del Tribunal Electoral (1991-2019)

Primera edición, 2020

El contenido de este libro es de completa responsabilidad de los autores y no expresa necesariamente la posición ni la opinión del Tribunal Electoral ni del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Investigación: Santiago Álvarez González

Diseño editorial / digital: Javier Vásquez R.

Foto de portada: Canal de Panamá

Corrección y estilo: Cristóbal Navarro Martínez

Impreso en Panamá, ciudad de Panamá, por el Tribunal Electoral de Panamá

Publicación de 220 páginas. Tiraje de 500 ejemplares.

ISBN 978-9962-693-20-8

INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS (INED)

Magistrado Coordinador del INED

Heriberto Araúz Sánchez

Director Ejecutivo

Salvador Sánchez

Subdirector Ejecutivo

Carlos H. Díaz

Jefe del Departamento de Investigación y Publicaciones

Constantino Riquelme

Jefa del Departamento de Documentación

Irma Vergara

Jefa del Departamento de Formación Ciudadana en Democracia

Belsi Castillo

Consejo Editorial del INED

Salvador Sánchez

Constantino Riquelme

Irma Vergara

Linda Domínguez

Jorge Bravo

Javier Vázquez R.

Lilia Rodríguez

Índice

Presentación del Tribunal Electoral.....	11
Presentación del PNUD.....	15
Prólogo.....	19
I. Introducción.....	27
A. Metodología.....	45
B. Estado de la cuestión	48
1. Programas de Educación para la Ciudadanía en Organismos Electorales de América Latina	48
2. Consideraciones acerca de la agenda de investiga- ción sobre Ciudadanía en Encuentros de Organismos Electorales	59
3. Estudio Intercontinental de Educación Cívica ICCS.....	70
4. Políticas de Ciudadanía y Educación Cívica en Panamá.....	72
II. Fundamentación Teórica.....	87
A. El problema conceptual de la ciudadanía	87
B. Modelos contemporáneos de ciudadanía.....	92
1. Ciudadanía republicana.....	93
2. Ciudadanía liberal.....	98
3. Ciudadanía libertaria	102
4. Ciudadanía comunitaria.....	108
C. Sobre el debate de la ciudadanía.....	114
D. Sobre la ciudadanía multicultural	116
III. Breve repaso por la Historia de la Educación Cívica.....	129
IV. El programa de educación cívica electoral del Panamá 1990/2019.....	135
A. Análisis histórico social	135
1. Escenario espacio temporal.....	135

2. Campos de interacción y proceso de institucionalización.....	139
3. Informes y estadísticas de asistencia de la población docente atendida en el PECEP.....	149
B. Análisis formal o de discurso.....	152
1. Conceptualización y objetivos del PECEP.....	153
2. Modelo de Ciudadano del PECEP.....	156
3. Sobre la Cultura Ciudadana/Ciudadanía en el PECEP	166
C. Interpretación y reinterpretación.....	177
1. Consideraciones sobre el concepto de ciudadanía.....	177
2. Interpretación desde la ciudadanía multicultural	186
V. Conclusiones y Recomendaciones.....	193
Bibliografía.....	209

Presentación del **Tribunal Electoral**

Para el Tribunal Electoral ha sido un gran logro la creación del Centro de Estudios Democráticos, en 2014, y su posterior transformación en Instituto de Estudios Democráticos, en 2019. Ese esfuerzo institucional está dirigido a fortalecer las capacidades de investigación del Tribunal Electoral, con la firme convicción de que las políticas públicas deben estar basadas en evidencias.

Bajo esa perspectiva, el Tribunal Electoral suscribió con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el convenio que permitió ejecutar el Proyecto PS98385 de Fortalecimiento del CED, hoy Instituto de Estudio Democráticos, que incluyó aspectos como la implementación de la metodología ATENEA para documentar y promover la participación política de las mujeres, o la producción de investigaciones originales, a partir del trabajo del personal investigador del Tribunal.

El Proyecto, iniciado en enero de 2017, ha servido para fortalecer el Departamento de Investigación y Publicaciones, acompañando durante tres años al equipo ahí asignado en múltiples tareas, incluyendo la determinación de las

principales áreas de trabajo y líneas de investigación, y la elaboración de investigaciones.

No ha sido una labor sencilla. Debió realizarse mientras se apoyaba el cumplimiento de las responsabilidades centrales del Tribunal Electoral, durante las elecciones generales de 2019, o mientras el país enfrentaba la pandemia del COVID-19, en 2020. Pero los resultados de todo ese esfuerzo están a la vista, y son más que satisfactorios.

Precisamente, los estudios que en esta ocasión se presentan son uno de los productos principales del Proyecto PNUD/TE. La variedad temática y metodológica presente en las investigaciones que ahora se publican habla por sí sola de la coherencia con las líneas de investigación adoptadas. Uno de los trabajos que integran esta colección trata de la transformación del Tribunal Electoral con ocasión de la nueva época democrática que inicia en 1990. Otro examina la experiencia acumulada en 30 años por el Tribunal en educación cívica-electoral y presenta propuestas para el futuro. Mientras tanto, otras investigaciones se enfocan en el discurso político, en el malestar con la democracia, en el financiamiento de la actividad política y en la participación política de las mujeres. Todas las investigaciones son demostración de la seriedad con la que se aborda el proceso investigador en el INED, y de la importancia de proyectos

como el ejecutado conjuntamente entre el Tribunal Electoral y el PNUD.

En conclusión: Estos trabajos nos permiten celebrar los avances en materia de investigación en el Tribunal Electoral, y afrontar los retos que ofrece el presente con un justificado optimismo.

Aprovecho para agradecer a todos los investigadores cuyos trabajos publicamos en esta colección, al PNUD, y a todos los funcionarios del Tribunal Electoral que hacen posible, en las difíciles circunstancias por las que atraviesa el país, que sigan cumpliéndose con las metas trazadas para 2020.

Dr. Heriberto Araúz Sánchez

Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá

Coordinador del INED

Presentación del
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el fortalecimiento y promoción de los principios de la gobernabilidad democrática es una de las áreas centrales de nuestro trabajo. Desde 2007, el PNUD ha acompañado, en diversos procesos, al Tribunal Electoral para contribuir en el fortaleciendo del papel central que esta institución tiene en el proceso de consolidación de la democracia del país; no solamente como organizador de elecciones, sino también por ser una de las instituciones más confiable de la democracia panameña.

El panorama electoral ha ido cambiando, en la medida que han ido evolucionando los desafíos de desarrollo. Hoy, las prioridades de los organismos electorales han pasado de estar solo enfocadas en promover la organización de elecciones limpias y confiables, a ser instituciones centrales en el proceso de consolidación de las democracias de los países. Por ello, contar con unidades especializadas en investigación, análisis y producción de conocimiento electoral, como el Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá (antiguo Centro de Estudios Democráticos), permite el afianzamiento, a largo plazo, de la cultura democrática.

El proyecto “Fortalecimiento del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral” ha sido un aporte en la consolidación de las actividades de investigación académica del INED, contribuyendo a elevar la calidad y pertinencia de los estudios que desarrollan.

El resultado de la implementación del proyecto ha sido la serie de documentos de investigación propios del INED, diversos en sus temáticas, pero con un fin principal: el enriquecimiento de las discusiones nacionales sobre fortalecimiento de la democracia y la construcción de políticas públicas, basadas en evidencia, que faciliten procesos electorales más incluyentes identificando intereses y desafíos comunes.

El INED es el centro de innovación institucional del Tribunal Electoral, las investigaciones que hoy presenta tienen un papel fundamental para el desarrollo humano sostenible, no solo por generar conocimientos, sino porque contribuirán a la mejora de la calidad de las políticas públicas y toma de decisiones, fortaleciendo y aportando a la construcción de una sociedad más igualitaria y sostenible.

El fortalecimiento del Tribunal Electoral de Panamá, a través del INED, permite la innovación y perfeccionamiento del sistema electoral y la consecución de una sociedad más

inclusiva, impulsando así el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible, particularmente, en la búsqueda de vías específicas para el cumplimiento del Objetivo 16, en su meta que busca “garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles”

Mgtr. Linda Maguire

Representante Residente

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Prólogo

Johana Garay Becerra*

La investigación que ha realizado el licenciado Santiago Álvarez, titulada *Estudio sobre “Cultura Ciudadana” en el Programa de Educación Cívica-Electoral de Panamá del Tribunal Electoral de Panamá, 1991-2019*, da seguimiento a una primera investigación que llevó por título *Sobre el Programa de Educación Cívica-Electoral de Panamá del Tribunal Electoral de Panamá (PECEP)*, en el marco de práctica profesional como opción de grado para la licenciatura en Filosofía e Historia. Al culminarla, presentó los resultados mediante un informe, a principios del año 2019, frente a autoridades del Tribunal Electoral y la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá. En dicho informe Álvarez describe críticamente el estado actual

*Docente, investigadora y feminista panameña. Cuenta con una licenciatura en Humanidades con especialización en Filosofía Ética y Valores por la Universidad de Panamá, un Diplomado en metodología de la Investigación por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Panamá y Doctoranda en filosofía por la Universidad del País Vasco. Fue Vicepresidenta de Asociación Centroamericana de Filosofía (ACAFI).

Actualmente, labora como profesora en el Departamento de Filosofía de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá. Además de Investigadora en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Humanidades, donde actualmente Coordina el Observatorio de Género CIFHU.

del Programa de Educación Cívica-Electoral (PECEP), donde hace observaciones y propuestas con el objetivo de fortalecerlo.

Cabe señalar que la dedicación y capacidad de este joven investigador dio pie para que se le considerase parte del *Proyecto de Fortalecimiento del Instituto de Estudios Democráticos (INED)*, con apoyo del *Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, que da como resultado el trabajo que tenemos en nuestras manos. El autor en esa primera investigación señala: “no se han identificado documentos disponibles a nivel institucional (Tribunal Electoral de Panamá) ni universitarios”. Es decir, previa a estas dos investigaciones desarrolladas por Álvarez, con respecto a la educación cívica-electoral en nuestro país. Es por ello que era sumamente importante continuar con la investigación.

En la investigación que nos ocupa, el autor, como todo buen estudioso de la Filosofía, inicia dando una mirada a la tradición griega y al proceso de conceptualización de la teoría contemporánea, buscando en ella la esencia del concepto ciudadanía, con el objetivo de presentar cómo han tratado este concepto a lo largo de la historia, y de esta manera contribuir a enriquecer la definición del mismo, el cual juega un papel importante en los Programa de Educación Cívica Electoral de Panamá (PECEP). Programa

que tiene la responsabilidad de la formación ciudadana de nuestro país.

En cuanto al estado de la cuestión de esta investigación, se presenta un pantallazo de distintos programas relacionados con la educación ciudadana de la región. De países como Bolivia, Argentina, Chile, Cuba, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Paraguay, se identifican tres elementos importantes para la investigación. El primero de ellos, el estado actual de las agendas de investigación relacionadas con el tema de ciudadanía, donde la desigualdad, género, pobreza, migración, violencia y discriminación son centrales, porque atraviesan la vida de nuestras gentes y de los pueblos latinoamericanos. El segundo punto central es la conceptualización. Por último, se apuntan los servicios que ofrecen los distintos países en esta materia. Estas cuestiones nos permiten tener una visión más amplia de la realidad que se da fuera de nuestras fronteras, lo que es de mucha utilidad para el programa de Formación Ciudadana en nuestro país. Cabe señalar que este, desde mi perspectiva, es el objetivo central de la investigación.

El segundo capítulo está dedicado a la teoría de la ciudadanía multicultural, otro de los temas importantes tratados en esta investigación. Es aquí donde se trata la alteridad, es decir, los problemas que atraviesan la vida de los *otros*. Problemas como derechos lingüísticos, la autonomía regional, la

representación política, el currículo educativo, las reivindicaciones territoriales, la política de inmigración y naturalización, e incluso, la diversidad de símbolos nacionales y festividades oficiales, entre otros. Problemas que para muchos no son problemas porque los miran desde sus privilegios, que deberían ser derechos para todos y todas.

En conclusión, la investigación muestra cómo es la realidad fuera de nuestras fronteras en esta materia, además lo hace con el objetivo de proponer y presentar otras posibilidades, las cuales permitirían ampliar el conocimiento con respecto a la educación ciudadana, tomando como referencia algunos programas de otros países en la región. Lo más importante es que para esta investigación su autor se apoya «sobre hombros de gigantes»¹, como señala esa frase de Bernardo de Chartres. Es decir, sobre la Filosofía, que como se sabe, no da respuestas inmediatas, pero sí nos permite reflexionar críticamente sobre nuestra realidad y así avanzar en el conocimiento.

¹En el siglo XII Juan de Salisbury discípulo de Bernardo de Chartres en su obra *Melagico* III, 4. cita a su maestro: «Dicebat Bernardus Carnotensis nos esse quasi nanos, gigantium humeris insidentes, ut possimus plura eis et remotiora videre, non utique proprii visus acumine, aut eminentia corporis, sed quia in altum subvenimur et extollimur magnitudine gigantea». («Decía Bernardo de Chartres somos enanos encaramados a hombros de gigantes. De esta manera, vemos más y más lejos que ellos, no porque nuestra vista sea más aguda sino porque ellos nos sostienen en el aire y nos elevan con toda su altura gigantesca»).

Estudio sobre la “Cultura Ciudadana” en el

**Programa de Educación
Cívica-Electoral del Tribunal Electoral
(1991-2019)**

I. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. Metodología

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Estado de la Cuestión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se identificaron tres razones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Argentina, propone que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Participación de poblaciones marginadas e históricamente discriminadas.

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

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

3. Estudio Intercontinental de Educación Cívica ICCS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Políticas de Ciudadanía y Educación Cívica en Panamá

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

educación particular, impartida por personas o entidades privadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Fundamentación Teórica

A. El problema conceptual de la ciudadanía

El filósofo Martín Johani Urquijo plantea que “Analizar el concepto de ciudadanía es vital si se quiere que la democracia, como forma de gobierno, se realice desde sus principios fundamentales, pues la ciudadanía es el motor de toda práctica democrática. El papel de los ciudadanos es fundamental a la hora de construir una sociedad democrática, pues ellos son los protagonistas” (Urquijo, 2011, pág. 10). Para este análisis, a cerca de la cultura ciudadana, es necesario cuestionarse: ¿Qué significa la ciudadanía? y ¿Qué debe ser considerado ciudadano?

La ciudadanía como concepto empieza su tradición en la cuna de las culturas occidentales antiguas, en los siglos V y IV a.C., que tiene en su origen una doble raíz, y que está relacionado al concepto de ciudad y de ciudadano. En la tradición griega, (*polités*) tiene un sentido más político, y la tradición romana (*Civis*) tiene un sentido más jurídico. Adela Cortina plantea que estas dos tradiciones permiten rastrear la disputa entre distintas tradiciones teóricas, como lo son la republicana y la liberal, propias de una democracia participativa y la otra representativa (Cortina, 1997, págs. 10-13).

Desde la antigüedad, diferentes teóricos han intentado definir la ciudadanía a partir de sistemas de pensamiento políticos, filosóficos, éticos y jurídicos. Estos han logrado plantear una serie de elementos que la constituyen y la diferencian de acuerdo con múltiples contextos.

Esta investigación se aproximará a algunas de estas teorías desde la postura de algunos autores especialistas en el tema. Lo cierto es que todos estos abordajes comparten elementos en común que tienen que ver con la garantía de derechos fundamentales y el cumplimiento de deberes, para la construcción de un cierto orden y bienestar social; pero también se enfrentan en un amplio debate, en el cual se puede encontrar contradicción en cuanto a las diferentes maneras de interpretar los escenarios sociales, políticos y culturales, en las bases teóricas y sistema de ideas de cada propuesta.

Aunque las raíces de la ciudadanía sean griegas y romanas, el concepto actual de ciudadanía procede, sobre todo, de los siglos XVII y XVIII de la Revolución Francesa, inglesa, americana y del nacimiento del capitalismo. Puesto que con la aparición del estado moderno se va a reconfigurar este concepto.

Desde la modernidad, suele entenderse el concepto de Estado, en el pensamiento de Thomas Hobbes, como una creación artificial que tiene sus bases en la naturaleza de los

seres humanos, como impulso por mejorar su posición y condición social (Hobbes, *Leviathan*, 1668, pág. 131). Cuando la persona se convierte en ciudadana de un Estado, está dispuesta a someterse a su coacción, porque de ello obtiene ventajas, pero no se es miembro de un Estado por naturaleza, si no por artificio. El Estado es unidad administrativa, en cuyo seno podemos encontrar actualmente distintas lenguas, culturas, etnias, que forman estados plurilingües, multiculturales, y poliétnicos (Cortina, 1997, págs. 151-156). Y precisamente es por este carácter artificial que parece posible modificar el trazado de sus límites por acuerdos, sea el caso de políticas y sistemas educativos, o que un ciudadano cambie de nacionalidad sin que esto signifique una traición, a diferencia de la antigüedad.

Para acercarnos un poco a las formas en que se puede entender la ciudadanía, la filósofa Adela Cortina, que se ha convertido en una referencia en cuanto al tema de ciudadanía por su investigación desde la tradición europea, señala en su obra *Ciudadanos del mundo hacia una teoría de la ciudadanía*, los siguientes campos en los que opera y se puede entender la ciudadanía:

1. Ciudadanía Social:

En este sentido, se entiende la ciudadanía como sujeta a derechos sociales, tales como los relacionados al trabajo,

educación, vivienda, salud y prestaciones sociales. El sentido está en la participación política, en la cual la ciudadanía es un tipo de relación que tiene una dirección doble: de la comunidad hacia los ciudadanos y del ciudadano hacia la comunidad. En efecto, la ciudadanía social debe proporcionar a todos los ciudadanos un mínimo de bienes materiales

2. Ciudadanía Política:

En este sentido, la ciudadanía está determinada por un estatus jurídico, que asegura al ciudadano ser parte legalmente de una comunidad y de un Estado de derecho. Se entiende como participación del orden político, es decir, poder representar o elegir a los representantes.

3. Ciudadanía Económica:

Los habitantes del sistema económico son ciudadanos económicos. Puesto que la empresa y el trabajo siguen siendo el principal medio de sustento, son uno de los cimientos de la identidad personal y un vehículo insustituible de participación social y política. La ciudadanía económica permite activar, mediante la participación de los ciudadanos, el acceso a los bienes sociales.

4. Ciudadanía Civil:

El ser humano no es solo un sujeto de derechos de las dos primeras generaciones (ciudadanía política y social), y

tampoco un productor de riqueza, material o inmaterial (ciudadanía económica); es ante todo un miembro de una sociedad civil. Sea el caso de asociaciones civiles, grupos y poblaciones. La ciudadanía civil es aquella relacionada con la profesión, que se ejerce teóricamente, mediante la ética profesional como actividad social y ejercicio de la vida civil.

“En efecto, las actividades profesionales se van desarrollando en el seno de la sociedad cuya conciencia moral va evolucionando de acuerdo con el reclamo de las personas por un mayor respeto y autonomía; piden que se les deje participar en las decisiones que les afectan” (Cortina, 1997, pág. 115).

5. Ciudadanía Intercultural:

El concepto de ciudadanía integra un concepto legal (conjunto de derechos), un estatus moral (conjunto de responsabilidades) y también una identidad, por lo que una persona se sabe y se siente perteneciente a una comunidad. Este ámbito de la ciudadanía se vincula entonces con la identidad cultural y las relaciones que hay entre las diferencias simbólicas, filosóficas, religiosas o ideológicas. La interculturalidad implica un fenómeno social de difícil convivencia y coexistencia dentro de los espacios sociales. Los problemas que se plantea no proceden tanto del hecho de que haya diversas culturas, sino del hecho de que personas con distintos bagajes culturales hayan de convivir en un mismo espacio social, sea una comunidad

política, sea una comunidad humana en su conjunto, y que las más de las veces una de las culturas sea dominante.

En este ámbito podemos identificar algunos grupos tradicionalmente desfavorecidos: como personas con discapacidad, mujeres en estado de vulnerabilidad, grupos de diversidad sexual y de género, minorías nacionales que reclaman el autogobierno o mayor transferencia de poder y grupos étnicos o religiosos que piden respeto y apoyo para su forma de vida.

6. Ciudadanía Cosmopolita:

Este ámbito de la ciudadanía podría ser consideramos más que todo una noción filosófica, como una propuesta y proyecto político, el ámbito en el cual el ciudadano se piensa y se siente como perteneciente a la esfera global. Sea el caso, por ejemplo, de su lugar y su responsabilidad con el planeta. Más adelante detallaremos al respecto.

B. Modelos contemporáneos de ciudadanía

La manera en que se defina y se aborde la ciudadanía va depender del sistema filosófico y político desde el cual se concibe. Por esto es fundamental comprender cuáles son las diferentes propuestas teóricas que se han venido debatiendo con respecto a esta. La filósofa María Benita Beneitez Romero, en su obra *La ciudadanía en la teoría política*

contemporánea: modelos propuestos y su debate (2004), recopila lo que ella considera los modelos teóricos más influyentes, que en efecto nacen como proyectos de ciudadanía y que han venido impactando los escenarios políticos en la contemporaneidad. Además, para este repaso por los modelos contemporáneos de la ciudadanía, el filósofo Martín Johani Urquijo realiza un análisis sobre los sentidos del concepto de ciudadanía en su obra *Ética: Democracia y Ciudadanía* (2011).

Las investigaciones académicas sobre el concepto y contenido de la ciudadanía han retomado vital importancia en las últimas décadas de manera significativa. Pensadores políticos y filósofos han dedicado gran parte de sus esfuerzos epistemológicos en delimitar los elementos que requeriría una ciudadanía acorde con los principios que defienden en sus proyectos políticos. Beneitez, teniendo como base la teoría política contemporánea, configura cuatro modelos de ciudadanía: el liberal, el libertario, el republicano y el comunitario (Romero, 2004, pág. 19). Por ahora señalaremos las características generales más importantes:

1. Ciudadanía Republicana

Este es uno de los modelos más antiguos de ciudadanía. Es posible encontrar la línea de tradición en pensadores como:

Aristóteles, Zenón, Cicerón, Maquiavelo, James Harrington y Montesquieu, y en pensadores contemporáneos como Hannah Arrendt, Mauricio Viroli, Philip Pettit.

Según Aristóteles:

“ciudadano en general es el que participa del gobernar y ser gobernado; en cada régimen es distinto, pero en el mejor es el que puede y elige obedecer y mandar con miras a una vida conforme a la virtud” (Bueno, 2018, pág. 14)

Esta es la concepción de la ciudadanía que llega hasta la actualidad en la filosofía política republicana.

Un ciudadano es alguien en la medida en que participa de la vida política: en la discusión y la elaboración de decisiones públicas, pensando y comportándose de un modo específico en la promoción del bien común. Con esta concepción se elabora un ideal de ciudadano activo y virtuoso. Esta virtud es fundamental para el republicanismo: la virtud cívica. Es a partir de ello que surgen las preguntas de ¿Cómo enseñar a cerca de la virtud cívica? y ¿Cómo formar a ciudadanos virtuosos? En este sentido, un ciudadano no nace ciudadano si no que se forma mediante la educación y el ejercicio de la participación. El profesor Quijano establece que el sentido principal del modelo de ciudadanía republicana es la participación política.

Cuando al ciudadano se le añade el atributo de republicano, la faceta política, el ámbito público-político del hombre va a ser básico para su desarrollo como persona.

Este modelo toma como bases teóricas el pensamiento ético kantiano, donde se apela al constatale diálogo con los demás, a partir del principio de alteridad. Este presupone una situación ideal de libertad de expresión que desarticule las dominaciones, imposiciones y desigualdades. Generando espacios que sirvan de regulación, y en la que se pueda llegar a entendimiento de mutuo acuerdo.

La característica principal de la propuesta es la participación activa en los asuntos comunes de todos los miembros de la comunidad política. La idea de un ciudadano que participa en los procesos democráticos deliberativos, que decide las condiciones de la convivencia en común, se produce en la teoría discursiva del derecho de diferentes modos, destacándose los siguientes:

- Se entiende la ciudad como una asociación de ciudadanos libres e iguales, que forman una comunidad jurídica que se gobierna a sí misma. Los destinatarios del derecho serán también sus autores; cobra vida la idea de la auto legislación ciudadana.
- Se reconocen mutuamente un sistema de derechos fundamentales que posibilita el ejercicio de manera equiva-

lente de la autonomía privada, entendida como libertades subjetivas de acción, autonomía pública y libertades comunicativas.

- El poder político deriva del poder comunicativo de todos los ciudadanos, y este, el poder comunicativo, a través del medio que representa el derecho se transforma en poder administrativo.
- La manifestación común de la opinión y la voluntad ciudadana se producirá en los numerosos espacios públicos, informales y formales, que institucionaliza la democracia o política deliberativa.

En este modelo la educación cívica del hombre deberá cobrar un mayor ímpetu, se potenciará así la faceta política del hombre, los compromisos con su comunidad política, en mayor o igual medida que sus intereses privados.

Estas son las características generales de este modelo:

- a) Considera la persona como sujeto capaz de lenguaje, acción y razón comunicativa como medio lingüístico, mediante el que se concatenan las interacciones y se estructuran las formas de los acuerdos discursivamente alcanzados por todos los ciudadanos libres e iguales que regulan la convivencia de la comunidad jurídica.

- b) La ciudad se integra socialmente por medio fundamentalmente del sistema de saber y acción del derecho.
- c) Los destinatarios del sistema jurídico son a su vez sus autores, la solidaridad, orientación al bien común, que genera la elaboración del derecho, es una de las funciones de la acción comunicativa.
- d) La acción comunicativa es una acción orientada al entendimiento, que coordina la acción social y que crea identidades personales.
- e) La formación discursiva racional de la opinión y voluntad política se produce en los espacios públicos, informales y formales, que institucionaliza el Estado de derecho.
- f) El sistema de los derechos posibilita el ejercicio de manera equilibrada de la autonomía privada y pública de los ciudadanos.
- g) El poder político deriva del poder comunicativo de todos los ciudadanos, que, por medio del derecho, se transforma en poder administrativo. (Romero, 2004, pág. 225).

En este modelo de ciudadanía, se asume que el poder de la ley está por encima del poder del hombre, en la necesidad de las restricciones constitucionales para evitar los abusos de quienes ejercen el poder y el ejercicio de la virtud cívica.

Este enfoque de ciudadanía es deliberativo e incluyente; la ciudadanía asume un papel activo.

2. Ciudadanía Liberal

La ciudadanía, desde la teoría política liberal, es principalmente un fenómeno moderno. Es posible rastrear la tradición en pensadores como Thomas Hobbes, John Locke, Immanuel Kant, Jeremu Benthan, James Mills y John Rawls. Según el profesor Quijano, el sentido fundamental en la ciudadanía liberal está en los derechos de que gozan los ciudadanos: La ciudadanía no es otra cosa que el reconocimiento de derechos.

La concepción política del hombre, su ciudadanía, es entendida básicamente como un estatus político definido por un conjunto de derechos, obligaciones y deberes. La obra de T.H. Marshall, *Ciudadanía y Clase social* (1950), plantea que "la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y las obligaciones que implica". Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía igual, que sirve para calcular el éxito y objeto de estas aspiraciones.

El autor explica el desarrollo del concepto de ciudadanía en el escenario inglés. En este, ser ciudadano se asociaba al disfrute de una serie de derechos civiles en el siglo XVIII. Posteriormente se añadieron los derechos políticos en el siglo XIX, y finalmente los derechos sociales en el siglo XX. Consideraba así que se había llegado a la formulación final de ciudadanía: un estatus que confiere derechos a todos los miembros plenos de una comunidad política. Todos los ciudadanos son, en este sentido, iguales respecto a los derechos y deberes que acompañan al estatus (Marshall, 1950). Para el autor, la ciudadanía se compone de los siguientes elementos:

- El elemento civil se conforma de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales.
- El elemento político es entendido como el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local.

- El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.

La libertad e igualdad de este estatus se encuentra en el esquema de las iguales libertades básicas, la libertad por el reconocimiento de las libertades de conciencia, pensamiento, expresión, reunión, asociación, etc., y la igualdad a través del valor equitativo de las libertades políticas, además de la igualdad equitativa de oportunidades y el principio de diferencia.

De esta manera, el ciudadano está sujeto a una serie de derechos, pero también a obligaciones, como ser una persona razonable y tener un sentido del deber para con la sociedad. Estas condiciones llevarían a todo ciudadano o ciudadana a comportarse cívicamente. Por ejemplo, a ser tolerante, equitativo y a cooperar a lo largo de toda su vida en una sociedad bien ordenada.

La concepción política del ciudadano en el modelo liberal

Este modelo se presenta junto a la idea de que la sociedad debe entender la justicia como equidad, es decir, como un sistema equitativo de cooperación a lo largo del tiempo entre

generaciones. Por lo que la concepción política de la persona debe ser acorde con esta forma de entender la sociedad.

De esta manera se señala que una persona es alguien que puede ser un ciudadano, esto es, un miembro normal y plenamente cooperante de la sociedad a lo largo del ciclo completo de su vida. Se entiende que las personas son razonables cuando se muestran dispuestas a proponer principios equitativos de cooperación y a actuar según marquen estos principios, si los demás también hacen lo mismo. Y, por último, las personas son racionales cuando aplican sus facultades de juicio y de deliberación a la hora de perseguir sus intereses y objetivos.

El ideal de ciudadanía impone entonces un deber moral a los ciudadanos: el deber de civilidad. Este deber establece a los ciudadanos ciertos límites cuando deciden o votan cuestiones políticas fundamentales, los ciudadanos deben decidir teniendo en cuenta que pueden explicar su postura de manera razonable y esperar que ciudadanos libres e iguales estén de acuerdo con sus planteamientos.

Estas son las características generales de este modelo de ciudadanía:

- a) Se propone una ciudad como sistema equitativo de cooperación social a lo largo del tiempo, en el cual se

entiende al ciudadano como libre e igual, poseedor de una facultad ética, con un plan racional de vida.

- b) La persona tiene el derecho como ciudadano de ser libre y tener igualdad de derechos. Los ciudadanos deben apoyar una misma concepción política de la justicia, y, además, una doctrina comprensiva razonable de las que se encuentran en la sociedad liberal.
- c) Se contempla un estatus de igual ciudadanía: libertades básicas iguales, equitativa, igualdad de oportunidades, y un mínimo de bienes primarios, recursos y riqueza, para todo ciudadano, en especial para los peor situados.
- d) El ciudadano tiene un deber de civilidad, y para ello debe ejercer virtudes políticas que favorezcan la cooperación social. El mismo debe ser plenamente autónomo, afirmar los principios de la justicia, y actuar teniéndolos en cuenta.
- e) En cuanto a la educación, los principios de la justicia como equidad son la base de la cultura política pública.
- f) Este modelo es posible mediante la unión social, fundada en una concepción públicamente compartida de la justicia. (Romero, 2004, pág. 158)

3. Ciudadanía Libertaria

Otro concepto de ciudadanía que propone la teoría política contemporánea es el libertario, el cual se desprende como

una crítica a los otros modelos. Uno de los representantes es Robert Nozick, en su obra *Anarquía, Estado y Utopía* (1974) explica los fundamentos teóricos de esta propuesta, en la cual se tiene como meta llegar a lo que se denomina un Estado mínimo. En este modelo teórico, el ciudadano de dicha organización se entiende como un cliente. Se podría decir que el sentido de este modelo de ciudadanía es la independencia económica y política del individuo.

La ciudadanía libertaria está fundada en principios filosóficos anarquistas, básicamente a partir de la siguiente tesis: “solo es legítimo un Estado mínimo, cualquier otro más extenso, lesiona y viola los derechos del hombre”. La teoría sostiene que se puede llegar al Estado mínimo desde la teoría del estado de naturaleza de John Locke, sin lesionar los derechos de nadie, y además sin realmente proponérselo (Romero, 2004, pág. 160)

Un Estado mínimo realiza dos funciones fundamentalmente: ejerce el uso de la fuerza en un territorio y protege los derechos de todos los individuos que viven en él. Para Nozick, la primera función o condición, como él lo llama, es el elemento monopolístico del Estado, y la segunda, el elemento redistributivo.

En este modelo se proponen los valores liberales clásicos: individualismo, libertad económica y defensa del mercado, como mejor orden para la asignación de recursos y la

concepción de Estado Mínimo. El individuo puede elegir cómo vivir, con quién, qué principios y valores perseguir; nada debe limitar sus posibilidades de elección; el Estado no debe impedir o restringir ello.

Para Nozick, la pretensión de legitimidad del Estado induce a sus ciudadanos a creer que ellos tienen cierto deber de obedecer sus edictos, pagar sus impuestos, luchar en sus batallas, etcétera, y así algunas personas cooperan con él en forma voluntaria. Una agencia abiertamente agresiva no podría depender de tal cooperación voluntaria, ni la recibiría, puesto que las personas se considerarían simplemente sus víctimas más que sus ciudadanos.

La concepción política del ciudadano en el modelo libertario

En este modelo se destacan dos concepciones de la persona: una ética y otra política. Puesto que esta teoría solo legitima una organización mínima estatal, no necesita una concepción política de personas con demasiados elementos y características, puesto que cada persona es libre de construirse a sí misma como persona. El Estado no puede usar su aparato coactivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros o para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección.

El Estado mínimo surge del sistema de asociaciones privadas de protección, en las cuales las personas son consideradas clientes. Esto implica todo un ordenamiento a través de una ética empresarial entre las asociaciones y el cliente sobre los bienes que este ofrece, y los problemas que implica con relación a aquellos otros que no lo son. Por ahora, puesto que no son los motivos de esta investigación, no profundizaremos en este debate.

Se toma en consideración las siguientes características éticas que toda persona posee: la sensibilidad y autoconciencia, la racionalidad, el libre albedrío y la capacidad de regular y guiar la vida de conformidad con alguna concepción general que decida la persona aceptar. Por el contrario, solo se otorga una característica política a la concepción de persona, la de ser cliente de la asociación dominante o Estado mínimo.

Los individuos son inviolables, no pueden ser usados o utilizados de ninguna manera; toda acción o transición en la propuesta que estudiamos tendrá siempre como restricción indirecta o libertaria la no violación de los derechos de las personas. Los individuos son fines en sí mismos, y no simplemente medios que pueden usarse sin su consentimiento para alcanzar otros fines. Nadie puede servirse de un ser racional, ni siquiera el Estado puede utilizar a una persona como medio para alcanzar cualquier fin por muy

importante que este pueda ser. Esta noción ética de persona es presentada por Immanuel Kant en la Fundamentación de la metafísica de las costumbres como ley práctica universal o imperativo categórico para todas nuestras acciones, la tesis fundamental es: “obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio” (Kant, 1785, pág. 84).

En la propuesta libertaria, los conceptos de persona, individuo, cliente, independiente aparecen constantemente, pero no así el concepto de ciudadano, es decir, es un modelo que, como tal, no tiene una propuesta de ciudadano, si no que apela por la individualidad. La propuesta libertaria se sirve como ya hemos visto fundamentalmente de las tesis lockeanas, no solo para la noción moral de persona, sino también para llegar a un Estado mínimo que garantizará la seguridad de todos sus clientes y que permitirá, además, la existencia de personas que se mantienen fuera del Estado mínimo, en estado de naturaleza: los independientes. En este modelo se caracteriza al ciudadano por:

- Las personas pueden elegir ser clientes de una asociación o agencia concreta de protección, van a elegir vivir en una concreta comunidad ideal y van a trazar libremente que tipo de concepción general perseguirán a lo largo de su vida.

- Todos son derechos; no hay obligaciones en esta propuesta, y desde luego, no existe ningún deber social, ni político, ya que sí los hubiera lesionarían los derechos del hombre.
- La protección de estos derechos son realmente la base y el principio de esta teoría libertaria: «El hombre tiene derechos». No albergamos ninguna duda para esta teoría. Nada crea un compromiso social o político en la persona-cliente.
- Las personas libres e inviolables se convierten en clientes de una agencia de protección o Estado mínimo que protege sus derechos individuales y pertenencias.

Las características generales de este modelo de ciudadanía son:

- a) La libertad individual y los derechos que todos tenemos se garantizan si solo somos clientes del Estado mínimo.
- b) El estado de naturaleza nunca se abandona plenamente, siempre se puede romper el contrato de asociación política.
- c) Los individuos son fines, no simplemente medios, no pueden ser sacrificados o usados sin su consentimiento para alcanzar cualquier objetivo final.
- d) Los rasgos de racionalidad, acción moral y libre al-

bedrío que poseen las personas llevarán a la legitimación de un Estado mínimo, y a la limitación de todas las acciones individuales y políticas.

- e) Las pertenencias de las personas se deben a la aplicación de los tres principios de la justicia retributiva.
- f) Personas diferentes y complejas que eligen voluntaria e individualmente seguir a lo largo de sus vidas una concepción general concreta (una comunidad ideal).
- g) No reconocimiento de capital social acumulado que genere en las personas a nivel social o público ciertos compromisos con el Estado mínimo. (Romero, 2004, pág. 187)

4. Ciudadanía comunitaria

No existe una única manera de definir y abordar el problema de la ciudadanía. Encontramos en la actualidad el debate entre las diferentes teorías políticas con respecto a lo individual y lo comunitario. El sentido principal de este modelo es la identidad y la pertenencia. El ciudadano más que un sujeto de derecho es un sujeto perteneciente a una comunidad.

La corriente comunitaria es principalmente una propuesta norteamericana, que se elabora desde la filosofía ética y política, a partir del desarrollo de la sociología. El

comunitarismo nace y se desarrolla a partir de su crítica al liberalismo. Para el pensamiento comunitario, el individualismo y la pérdida de libertad que caracterizan a la sociedad moderna, podrían evitarse con la articulación de una ética del reconocimiento de la identidad personal y colectiva de cada persona o grupo social.

En este modelo, la ciudadanía no solo está vinculada a valores políticos y éticos universales, como ocurre en los otros modelos, sino también a identificaciones culturales particulares y a una idea concreta de bien, como de reivindicar políticamente el concepto social de comunidad. Puesto que los valores políticos y éticos no son solo universales, sino que cada cultura, comunidad y persona pueden tener una visión particular, singular y subjetiva sobre los mismos. Encontrar el equilibrio entre estos dos tipos de identificaciones será uno de los objetivos de Taylor y Kymlicka.

El concepto de comunidad en este modelo implica en si un problema y un debate, va a definirse como comunidades a grupos humanos con ciertas características comunes, que pueden ir desde una misma cultura, nacionalidad, etnia, religión, lengua, género, adscripción sexual, u otro rasgo o característica que los identifique un grupo de personas. El hecho de pertenecer a una de estas comunidades marca la identidad de las personas de manera significativa, por lo que las democracias

liberales occidentales deben tomar buena cuenta de ello, cosa que no han hecho hasta ahora, y buscar la manera de reconocer y respetar tales diferencias (Talyor, 1992, págs. 5-9).

En esta propuesta, el reconocimiento de la identidad comunitaria evitaría la discriminación, el abuso y la violencia de las personas y grupos comunitarios y, además, vendría a reforzar los vínculos sociales de los ciudadanos y la profundización de la democracia.

Otro concepto fundamental es la identidad. Para Taylor, “la identidad se define por los compromisos e identificaciones que proporcionan el marco u horizonte dentro del cual un individuo intenta determinar, caso a caso, lo que es bueno, valioso, lo que se debe hacer, lo que aprueba o a lo que se opone. En otras palabras, es el horizonte dentro del cual se puede adoptar una postura” (Talyor, 1992, pág. 28)). La identidad debe responder a los siguientes interrogantes: ¿quién somos? y ¿de dónde venimos? Como tal es el trasfondo contra el cual nuestros gustos y deseos, opiniones y aspiraciones adquieren sentido.

Esto implica un serio problema en cómo se ha venido articulando la identidad desde la modernidad, y cómo se interponen y se genera tensión entre las diferentes formas de entender la identidad tanto en los modelos de ciudadanía,

como en los escenarios sociales y políticos, caracterizada por la diversidad, pero, sobre todo, caracterizada por identidades que se imponen y ejercen control y poder sobre otras.

Las diferentes comunidades existentes en las sociedades solicitan de la ciudadanía la incorporación de nuevos elementos. La ciudadanía basada en principios universales de iguales derechos para todos los miembros de la comunidad política debe introducir las demandas de reconocimiento e igual valor de todos los grupos diferentes que forman la comunidad política (Talyor, 1992, pág. 30).

Para Taylor, el reconocimiento de las diferentes identidades, y la afirmación y desarrollo de una vida política participativa evita el peligro moderno de la existencia de sociedades fragmentadas, que son aquellas cuyos miembros encuentran cada vez más difícil identificarse con su sociedad política como comunidad.

En este modelo no solo se establecen los fundamentos éticos, jurídicos, y políticos para el reconocimiento de la diferencia y el pluralismo, sino que indican también los derechos colectivos o de grupo que deben conformar la ciudadanía comunitaria.

La formulación de una ciudadanía diferenciada o de una ciudadanía multicultural intenta resolver el déficit

democrático que algunas personas sufren por su pertenencia a ciertos grupos sociales discriminados o que tradicionalmente han sufrido graves desventajas. De ahí el reconocimiento de los derechos colectivos o de grupo; pero el análisis de las propuestas comunitarias indica que sus planteamientos son mucho más complejos y profundos como para solo consistir en este reconocimiento.

La propuesta de Taylor requiere de un modelo de ciudadanía más profundo y significativo. No solo se solicita el reconocimiento de los derechos colectivos, sino que en sus planteamientos confluyen diversidad de relaciones y elementos que pueden ayudar, no solo a solucionar los problemas de los grupos o comunidades discriminadas, sino también a resolver las tensiones y conflictos que genera la cultura moderna (Romero, 2004, pág. 261).

Estas son las características generales de este modelo:

- a) El ciudadano es el miembro libre e igual de la sociedad política que se identifica y relaciona con ella como si fuera una comunidad.
- b) La identidad del ciudadano se define a través de la afirmación de una idea del bien y con la referencia a una comunidad particular.
- c) La identidad contiene elementos universales y par-

ticulares, ambos contribuyen a tener una vida significativa y con sentido, para ello es necesario el reconocimiento de dicha identidad en un plano íntimo y social.

- d) Toda persona pertenece a una comunidad histórica particular. La comunidad es un bien en sí mismo, que otorga al individuo un horizonte de significado, en este caso compartido, y ayuda a reforzar sus vínculos y lazos sociales.
- e) La identidad moderna supone también un ideal de autenticidad, que consiste en ser fiel a sí mismo, en realizar y expresar tu propia originalidad, personal o colectiva, esta ética requiere del reconocimiento y respecto de nuestros otros significativos.
- f) La identidad moderna requiere de la esfera pública: de principios políticos universales, derechos individuales y de la política de la diferencia, el valor igual de identidades diferentes y derechos de grupo.
- g) Este modelo implica el reconocimiento de derechos individuales, libertades públicas, derechos sociales y colectivos; derechos a la autodeterminación, autonomía, autogobierno, representación, lingüísticos, de veto, ayuda institucional, a la creación de asociaciones, etc.
- h) Favorece una sociedad más rica y plural, y una democracia más vigorosa.

- i) El valor de la diversidad profunda y la fusión de horizontes contribuyen a la creación de la unión social entre culturas diferentes que conviven en una única comunidad política. (Romero, 2004, pág. 231).

C. El debate sobre la ciudadanía

En este breve repaso sobre los diferentes modelos de ciudadanía que se han venido debatiendo en la contemporaneidad, podemos identificar que el concepto de ciudadanía sigue siendo, en efecto, un problema filosófico y político, cuyo sentido puede estar en la participación ciudadana, en el cumplimiento de derechos y de deberes, en la independencia política o en las identidades individuales y colectivas. Las diferentes definiciones que puedan encontrarse están sujetas al encuentro, el debate y la tensión con otras propuestas teóricas, en algunas ocasiones completamente diferentes y discordantes. En efecto, el concepto de ciudadanía, como si fuese un concepto dinámico, sigue reflexionando sobre sí mismo a partir de los retos y cambios en los escenarios políticos sociales y culturales, pero principalmente en los modos en que los ciudadanos se entienden así mismos y a los espacios que habitan. Esto estudiado desde el ámbito plenamente teórico de la filosofía política. Cabría mencionar que un estudio sociológico sobre la ciudadana, es decir, la forma en que la

ciudadanía se construye en escenarios culturales y políticos particulares, haría posible conocer otra dimensión de la realidad social.

La configuración de diferentes modelos teóricos e ideales de ciudadanía provoca que se produzca un diálogo entre ellos, cada uno con diferentes fundamentos y principios filosóficos, políticos, éticos, antropológicos e inclusive psicológicos. El pensamiento político liberal, libertario, republicano y comunitario entiende de manera diferente a la naturaleza humana y su vida política. Aun así, en los escenarios actuales, no podemos decir que exista un modelo instaurado, sino que, por el contrario, se puede evidenciar el encuentro de diferentes proyectos y pensamientos políticos que se interponen entre sí, y que, en la mayoría de las veces, podríamos decir que no impera el diálogo. Cabe mencionar, con respecto a este encuentro, que la manera en que se defina el concepto de ciudadanía puede, además, ser empleado como dispositivo de poder en las relaciones que se establecen en el sistema económico y político, sea el caso de la discriminación y marginación histórica hacia poblaciones como migrantes y otras identidades.

Frente a este problema, Adela Cortina plantea que es fundamental “pensar la ciudadanía no solamente como un concepto político” (Cortina, 1997, pág. 211), sino también,

y principalmente cuando se trata de educación, desde otros campos tales como la psicología, sociología, antropología y lingüística.

D. Sobre la ciudadanía multicultural

Puesto que el área de investigación desde la cual se propone esta investigación - Democracia, Ciudadanía y Derechos Humanos -, tiene como objetivo el estudio sobre los grupos y poblaciones en situaciones vulnerables, profundizaremos un poco más a cerca de la ciudadanía multicultural, concepto que nos permite abordar el problema de la diferencia dentro del contexto social y político. Charles Taylor, Iris Marion Young y Will Kymlicka concretan y desarrollan los derechos que deben incorporarse a la ciudadanía de las sociedades multiculturales, autores que en efecto son algunos de los representantes que fundamentan esta tradición de pensamiento político, pero con una gran influencia de la sociología.

La ciudadanía multicultural nace a partir del debate y la deconstrucción del modelo de ciudadanía liberal, como una crítica al pensamiento político hegemónico que ha caracterizado a Occidente. A lo largo de la historia se ha venido empleando teóricamente un modelo idealizado de ciudad, como del ciudadano, su educación y la cultura, en los que, según Kymlicka, los individuos comparten unos

ancestros, un lenguaje y una cultura común, perspectiva que por lo general responde a una mayoría (una tradición específica), y que, por ende, se invisibiliza todo lo demás.

Para esta investigación nos interesa la ciudadanía multicultural, porque a partir de esta, podemos hacer una lectura desde el problema de la alteridad. Pues a diferencia de los demás modelos contempla, particularmente, el encuentro y la tensión entre las mayorías y las minorías; y a partir de este escenario, asuntos y problemas que surgen tales como: derechos lingüísticos, la autonomía regional, la representación política, el currículo educativo, las reivindicaciones territoriales, la política de inmigración y naturalización, e incluso la diversidad de símbolos nacionales y festividades oficiales. Kymlicka considera que encontrar respuestas éticas y políticamente viables a estas cuestiones constituye el principal desafío al que se enfrentan las democracias en la actualidad.

Al respecto el autor, en su obra *Ciudadanía multicultural* plantea:

“El problema no es que las doctrinas tradicionales sobre los derechos humanos den una respuesta errónea de los problemas que la multiculturalidad implica, sino más bien, que no da ninguna. El derecho a la libertad de

expresión no nos dice cuál es la política lingüística adecuada, el derecho a votar no nos dice cómo deben trazarse las fronteras políticas o cómo deberían distribuirse los poderes entre los distintos niveles de gobierno; el derecho a la movilidad y libre circulación nada nos dice sobre cómo debe ser una política adecuada de inmigración y nacionalización” (Kymlicka, 1995, pág. 6).

La ciudadanía multicultural plantea un tipo de organización y de reconocimiento, como un sistema de valores y de derechos, a partir de las características multiculturales que presenta la cultura. En un estado multicultural, una teoría de la justicia incluiría tanto derechos universales, asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo, como determinados derechos diferenciados de grupo, es decir, un estatus especial, para las culturas minoritarias. Kymlicka establece los criterios para considerar las minorías nacionales:

- El haber estado presentes desde la fundación del país.
- Una historia previa de autogobierno.
- Una cultura y lengua común.
- Haberse gobernado por medio de instituciones.

En la actualidad, los países latinoamericanos, sea el caso de Panamá, cada vez más se encuentran frente a la lucha de

grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales. El término multiculturalismo abarca formas muy diferentes de pluralismo cultural, cada una de las cuales plantea sus propios retos:

- a) Incorporación de culturas que previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentradas a un estado mayor. Denominada minorías nacionales, es justamente el deseo de seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria de la que forman parte; exige por tanto diversas formas de autonomía o autogobierno para asegurar su supervivencia como sociedades distintas. Sea el caso de las comunidades indígenas.
- b) La inmigración individual y familiar. Estos emigrantes suelen asociarse como grupos étnicos, que desean integrarse en la sociedad de la que hacen parte y que se les acepte como miembros de pleno derecho de la misma. Si bien a menudo pretenden obtener un mayor reconocimiento de su identidad étnica, su objetivo no es convertirse en una nación separada y autogobernada paralela a la sociedad de la que forman parte, sino modificar las instituciones

y las leyes de dicha sociedad para que sea más permeable a las diferencias culturales.

El multiculturalismo nace de las diferencias nacionales y étnicas. Para definir el multiculturalismo, Kymlicka relaciona el concepto de cultura con nación o pueblo. El concepto de nación, según el autor, significa una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas. La ciudadanía debería ser un foro, donde la gente superará sus diferencias y pensará en el bien común de todos los ciudadanos.

El concepto de cultura, en la obra de Kymlicka alude a las distintas costumbres o perspectivas de un grupo o, incluso, una cultura burocrática. Aun si definir el concepto de cultura no es fácil, puesto que la relación que hay entre las culturas y la diversidad que estas implican, hacen que delimitar y definir una cultura sea muy complejo. Resulta obvio que los diversos grupos con estilo de vida propia, los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias que podemos encontrar en cualquier sociedad moderna poseen sus propias culturas.

Por ende, si entendemos el concepto de cultura, vinculado a la diversidad de lenguas y de valores, preguntarnos si en un país existen dos o más cultural, en contextos donde se producen

constantes intercambios, encuentros y vínculos, no tiene mucho sentido, e inclusive implica una complejidad, determinar los límites entre una cultura y otra. Lo cual en algunas ocasiones genera dificultad para definir los límites entre unos y otros.

El problema que se plantea la ciudadanía multicultural en materia de derecho radica en que, para los grupos o poblaciones minoritarias, los derechos individuales, muchas veces no responden o están en contradicción con sus necesidades, búsquedas y sus luchas por el reconocimiento.

“Una teoría liberal de los derechos de las minorías debe explicar cómo los derechos de las minorías coexisten con los derechos humanos y también cómo los derechos de las minorías están limitados por los principios de la libertad individual, democracia y justicia social” (Kymlicka, 1995, pág. 117).

Además de los derechos comunes de todos los ciudadanos, es necesarios defender la necesidad de una ciudadanía diferenciada, según la cual el Estado tiene obligación de adoptar medidas específicas en función de la pertenencia grupal, orientadas a acomodar las diferencias nacionales y étnicas. En este sentido, la ciudadanía multicultural solo es posible mediante una ciudadanía diferenciada, puesto que no es posible proponerse un modelo de ciudadanía universal, la cual no responda a las necesidades y diferencias particulares

de cada escenario político y cultural de las poblaciones y grupos.

Este es uno de los muchos ámbitos en los que la verdadera igualdad exige, no solo un tratamiento idéntico, sino más bien un tratamiento diferencial, que permita acomodar necesidades diferenciadas.

Existen, al menos, tres formas de derechos diferenciados en función de la pertenencia a un grupo; estos protegen a un grupo cultural frente a otro grupo, en general mayoritario; pero a su vez respetan los derechos individuales de los componentes del grupo:

- a) Derechos de autogobierno (la delegación de poderes a las minorías nacionales, a menudo a través de algún tipo de federalismo). Estos confieren poderes a unidades políticas más pequeñas, de manera que una minoría nacional no puede ser desestimada o sobrestimada por la mayoría en decisiones que son de particular importancia para su cultura, como las cuestiones de educación, inmigración, desarrollo de recursos, lengua y derecho familiar.
- b) Derechos poliétnicos (apoyo financiero y protección legal para determinadas prácticas asociadas con determinados grupos étnicos o religiosos). Estos

protegen prácticas religiosas y culturales específicas que podrían no estar adecuadamente apoyadas mediante el mercado, o que están en desventaja en la legislación vigente.

- c) Derechos especiales de representación (escaños garantizados para grupos étnicos o nacionales en el seno de instituciones centrales del Estado que los engloba). Estos hacen menos probable que una minoría nacional o étnica sea ignorada en decisiones que afectan globalmente al país.
- d) Derechos lingüísticos. Estos protegen al individuo y al colectivo a elegir el idioma o idiomas en que comunicarse, tanto en privado como en público, sin tener en cuenta la nacionalidad, etnia o número de hablantes de dichos idiomas en determinado territorio, además de la preservación de la tradición cultural mediante la lengua.

Para Kymlicka, una de estas tres formas de derecho diferenciado en función de grupo ayuda a reducir la vulnerabilidad de los grupos minoritarios ante las presiones económicas y las decisiones políticas del grueso de la sociedad.

Ahora bien, a propósito de los valores que fundamentan la ciudadanía multicultural, encontramos la pertenencia cultural la cual tiene un fuerte vínculo e impacto social, puesto que

afecta la forma en que los individuos y colectivos se perciben a sí mismos y se relacionan con lo otro, lo que a su vez modela la identidad tanto en un sentido político como psicológico. En el caso de la identidad nacional, esta sirve como "foco de identificación primario" porque se basa en la pertenencia y no en la realización, en lo que cada individuo llega a ser:

"La identidad cultural proporciona un anclaje para la autoidentificación de las personas y la seguridad de una pertenencia estable sin tener que realizar ningún esfuerzo. Pero esto a su vez significa que el respeto así mismo de la gente está vinculado con la estima que merece su grupo nacional. Si una cultura no goza del respeto general, entonces la dignidad y el respeto a sí mismos de sus miembros también estarán amenazados" (Kymlicka, 1995, pág. 242).

En este sentido, la pertenencia nacional es un elemento reforzados de la dignidad y de la propia identidad. Esto es un problema propio de la psicología y el vínculo que tiene con la política. Puesto que es fundamental el análisis psicológico de las poblaciones y grupos que han estado marginados a través de la historia, y de cómo la vulnerabilidad constituye las luchas y búsquedas por una organización digna.

En el caso de los inmigrantes, tras haber desarraigado de su cultura, se convertirán en miembros de las sociedades

nacionales ya existentes en el nuevo país. Por consiguiente, en el caso de los inmigrantes, fomentar los rasgos positivos de la pertenencia cultural consiste básicamente en propiciar la integración, enseñándoles el idioma y combatiendo las discriminaciones y los prejuicios.

El problema de la alteridad, en cuanto a las personas migrantes, radica en que se reservan los derechos exclusivamente a los ciudadanos. Y no todo el mundo puede convertirse en ciudadano, aun cuando esté dispuesto a jurar fidelidad a los principios liberales. Por el contrario, existen millones de personas que quieren obtener la ciudadanía en diversas democracias liberales y pese a ello se les niega tal eventualidad. Incluso el país occidental más abierto en términos de inmigración acepta únicamente una fracción del número de personas que acudirían a él si sus fronteras estuvieran verdaderamente abiertas.

De cierta manera, no solo el derecho constituye una cultura que apele a la multiculturalidad, sino, además, un sistema de valores que se transmiten principalmente a través de la educación.

“Las democracias moderna no solo depende de la justicia de sus instituciones básicas, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos; es decir, de su pensamiento de

identidad, de cómo consideran a otras formas de identidad nacional, regional, étnica o religiosa que potencialmente pueden competir con la suya, de su capacidad de tolerar y de trabajar con personas distintas de ellos; de sus deseos de participar en el proceso político para promover el bien público y de apoyar a las autoridades políticas responsables de su voluntad, de demostrar comedimiento y de asumir su responsabilidad personal en sus exigencias económicas, así como en las elecciones personales que afecten a su salud y al entorno, y de su sentido de justicia. De su compromiso con una distribución equitativa de los recursos. Sin ciudadanos que posean estas cualidades, la capacidad de progreso de las sociedades democráticas disminuye progresivamente” (Kymlicka, 1995, pág. 152).

En este sentido, la multiculturalidad busca no solo la organización política de los grupos históricamente marginados, sino, además, prevenir y responder ante las situaciones de violencia, abuso y discriminación. A propósito de este aspecto, Adela Cortina propone el concepto de aporofobia para explicar el fundamento de la discriminación, el cual impacta en un sentido social y político dentro de un sistema donde el dinero tiene mayor valor que la dignidad humana. La base de la discriminación radica en el miedo, hostilidad, desprecio e indiferencia a las personas de bajos

recursos económicos. Dicho sentimiento estaría vinculado a los otros tipos de discriminación, tales como: la homofobia, racismo, misoginia, xenofobia, sexismo, entre otros. Más adelante profundizaremos en materia de educación y el problema de la discriminación.

La ciudadanía no consiste simplemente en un estatus legal, definidos por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino también en una identidad, en una expresión de la propia pertenencia a una comunidad política. Y es precisamente en nombre del fortalecimiento de una identidad cívica que muchas pensadoras sostienen el principio de ciudadanía común. En este sentido, la ciudadanía multicultural solo es posible mediante un sistema educativo que reconozca la diversidad en sus diferentes dimensiones culturales, políticas, sociales, económicas y psicológicas.

III. Breve repaso por la Historia de la Educación Cívica

En la obra *Ciudadanía* una breve historia de Derek Heater, el autor realiza un repaso por las diferentes formas en que se ha venido definiendo el concepto de ciudadanía en la tradición occidental. En principio como una cuestión que se ha venido analizando desde la filosofía política, y que ha sufrido transformaciones a partir de los escenarios y contextos socio políticos.

En el capítulo dedicado a la historia de la educación cívica, el autor destaca que muchos teóricos políticos y gobiernos han estado de acuerdo en la necesidad de reforzar, forjar, incluso, los lazos que unen y comprometen al ciudadano, tanto con el Estado como con otros ciudadanos.

En la Antigüedad, los griegos y los romanos tenían sus propias religiones cívicas, en las cuales, inclusive, la educación tenía un determinante componente militar. Maquiavelo y Rousseau están convencidos de la eficacia de estas medidas. Rousseau también abogaba por la utilización de reuniones y espectáculos públicos para fomentar la concordia y fraternidad cívica.

En el siglo XX, los gobiernos totalitarios se ocuparon de aplicar diferentes instrumentos ideológicos entorno a la

ciudadanía, como es el caso del régimen Nazi, Rusia estalinista o la China maoísta, donde el espectáculo público y la educación sirvió como instrumento de poder y adoctrinamiento para modelar la conducta y el pensamiento de los ciudadanos.

La revolución inglesa y americana también despertaron las conciencias en cuanto a la necesidad de recibir una formación cívica. El autor plantea que

“Durante la segunda mitad del siglo XIX, a lo largo de todo el siglo XX, los programas de educación para la ciudadanía eran fundamentalmente de dos tipos: los pensados para moderar las mentes de los estudiantes con una intención política y social y los diseñados para que los estudiantes pensarán por sí mismos acerca de cuestiones sociales y políticas” (Heater, Ciudadanía: Una breve historia, 2007, pág. 235).

El primero de ellos se caracteriza por un modelo de conformidad política, que está en función de la enseñanza de la constitución del Estado y sus características positivas, así como la historia del país, con énfasis en transmitir un sentimiento patriótico. Este modelo entiende a las escuelas como medio para sentar las bases de un sentimiento de unidad e identidad nacionales, y persigue servir de apoyo al *statu quo* social, si bien, dado que los estados no son ni

política ni socialmente estáticos, la educación de la historia de la ciudadanía ha tenido que adaptarse constantemente para acomodar estos cambios.

El segundo modelo de programa educativo aglutina los diferentes modos con los que la profesión docente ha intentado liberar la educación para la ciudadanía de todas estas políticas restrictivas, incluso adoctrinadoras. Durante el siglo XX, y con especial ímpetu desde la década de 1960, los contenidos para la enseñanza de la ciudadanía se extendieron geográficamente más allá del lugar de residencia del alumno y del sistema político de su Estado.

Podríamos decir que el primer modelo tiene una tendencia a establecer patrones de conducta como de transmitir información para la promoción de un determinado modelo de cultura y del ciudadano. Por el contrario, el segundo modelo se enfoca en generar habilidades con una cierta ruptura en contra del adoctrinamiento, sea el caso de la educación para la libertad.

Durante el siglo XX, después de las dos guerras mundiales, la enseñanza sobre la liga de naciones, las naciones unidas y la necesidad de que hubiera paz. Sin olvidar las relativas a los derechos humanos o a los problemas medioambientales en el globo, hicieron que muchos programas de estudio

incluyesen una educación para una ciudadanía mundial, como el caso de los diferentes programas que ha venido proponiendo los organismos multilaterales. En estas teorías e ideas acerca de la ciudadanía mundial, el autor retoma sus orígenes desde la filosofía estoica en la antigüedad, que después tendría un cierto renacimiento en la modernidad e impacto en contemporaneidad.

Estados Unidos, claro ejemplo de conformidad política y cohesión nacional, tal como se aprecia en su respuesta al ideal democrático republicano, y más adelante al proceso de formación de un crisol de emigrantes, respectivamente. Debido a las transferencias de la política educativa de los distintos estados e, incluso en algunos casos, a los distritos escolares, resultaba a veces complicado hacer una descripción detallada de la educación para la ciudadanía en este país.

Mientras tanto, el creciente movimiento por la educación continuaba modernizando, para esta época, los estudios sociales de algunas escuelas, promoviendo el análisis, el razonamiento y la actividad en detrimento del aprendizaje memorístico. La obra de Dewey, en particular su obra *Democracia y Ciudadanía* (1916), ejerció una gran influencia. Sin embargo, en las líneas generales pocas cosas cambiaron: la ineficiencia de la enseñanza de los estudios

sociales generó críticas mordaces y provocó una rápida reforma curricular en los años 70.

Se promovían entonces actividades escolares, como el ritual de saludar a diario la bandera, la participación del alumnado en los consejos escolares y la organización de clubes, algo que ya era manifiesto en los primeros años del siglo xx.

La historia de la educación para la ciudadanía en Estados Unidos y Francia comparte características muy significativas. Ambos países han prestado mucha atención a inculcar entre sus jóvenes el orgullo por las tradiciones democráticas de la república; en Estados Unidos desde aproximadamente 1800, en Francia, desde alrededor de 1880. Ambos países también han tenido que hacer frente al modo en que las escuelas debían integrar a la población emigrante; en el caso estadounidense desde finales del siglo XIX, y en el francés desde finales del siglo xx.

Son relevantes estos datos históricos, puesto que permiten contextualizar, de cierto modo, en el siglo pasado cómo se fue configurando la educación cívica a partir de ciertas ideologías y teorías, como también de contextos-sociopolíticos, que, en efecto, impactan directamente la educación en América Latina.

Cabe mencionar que una lectura desde el pensamiento de Michel Foucault, sobre la educación cívica, plantearía cómo a través de la historia se han establecido discursos a cerca de aquello que el ciudadano y la ciudad deben ser, normalizando conductas, identidades, pensamientos y sentimientos; y por otro lado, a su vez, como el caso del sistema educativo religioso o militar, castigando, reprimiendo o excluyendo todo aquello que no estaba permitido o validado dentro del discurso.

En efecto un programa de educación para la ciudadanía es un dispositivo político, el cual es insertado en una red de sujetos cuyos vínculos se establecen a partir de relaciones de poder, sea el caso entre sujetos, o entre una institución y un grupo de sujetos o poblaciones.

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 dados.

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, supongan 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 neutral 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 poblacionales 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.

V. Conclusiones y recomendaciones

A partir de este proceso de investigación se ha identificado que una de las primeras dificultades a la cual se enfrentó esta investigación es que El Tribunal Electoral de Panamá no cuenta con un documento que recopile su propia historia hasta la actualidad. Sea el mismo caso de la historia del PECEP, el cual fue posible reconstruir a partir del análisis de los documentos que lo han venido conformando. Es posible que cada departamento y unidad administrativa cuente con sus correspondientes documentos históricos, pero no hay disponible un documento que recopile, organice y narre el proceso de desarrollo del Tribunal Electoral de Panamá, ni en un sentido institucional, ni con continuidad cronológica. Tampoco en un sentido investigativo, analítico y crítico.

En efecto, esta es una de las primeras características sobre la construcción de ciudadanía: que, en dicho proceso, no se ha llevado a cabo la recopilación de información para el análisis histórico. Por el contrario, las fuentes de información son informes, manuales, módulos y narrativas de personas que durante todos estos años han dedicados su tiempo y trabajo a llevar a cabo, en la medida de lo posible y con las herramientas disponibles, los objetivos del PECEP.

A partir del estudio realizado sobre los módulos que conforman el PECEP y de los documentos que lo anteceden, se evidencia un problema en cuanto a la claridad conceptual, porque al responder a diferentes temas y materias, no resulta claro que se entiende por el objetivo principal del programa “construir ciudadanía” y el sentido de lo cívico. Una vez plateado el fundamento teórico de esta investigación, podemos concluir que hablar de educación cívica-electoral, construcción de ciudadanía y formación ciudadana, no es lo mismo, y que requieren de investigación que fundamente y argumenten su sentido teórico.

Parte de los objetivos que se propuso esta investigación fue acercarse brevemente al estado de la cuestión sobre el tema de la formación/construcción/educación de ciudadanía por organismos electorales de la región. En algunos países (Costa Rica y Chile) existe una diferencia conceptual entre los programas de capacitación electoral y la formación ciudadana. Esto supone una diferencia en cuanto a objetivos y contenidos, y a la lógica del discurso.

Fundamentalmente se puede decir que partiendo de las bases teóricas de la ciudadanía, el PECEP, el cual tiene como objetivo la construcción de ciudadanía, responde principalmente a contenidos de materia electoral, pero no responde a objetivos que se establecen como: construcción

de ciudadanía o formación ciudadana. De esta manera el PECEP responde a una sola esfera de la ciudadanía: lo electoral en un sentido constitucional, dejando a un lado los diferentes ámbitos en los que por hoy se entiende la ciudadanía: social, económico, político, multicultural y cosmopolita.

De esta forma, entendemos que el PECEP, a pesar de los intentos de actualización a lo largo de los años, por hoy no se encuentra a fin con los temas y agenda de investigación que preocupan a la región, y que surgen de los problemas, necesidades y condiciones de los pueblos, tanto a nivel nacional como a nivel latinoamericano.

Con respecto a algunos problemas y temas relacionados a la ciudadanía por el Departamento de Investigaciones y Publicaciones del Tribunal Electoral de Panamá, el programa no responde actualmente a los escenarios culturales, políticos y sociales. Aunque estos tampoco están identificados, definidos y explicados en un sentido investigativo.

Los problemas que identifica el programa con respecto a los delitos electorales y en cuanto a los problemas culturales de las democracias solo se mencionan, pero no se argumentan y explican. Esto dificulta el objetivo del programa de solucionar o prevenir los problemas de convivencia. En respuesta a ello se propone una serie de valores y de prácticas que no permiten

entender y explicar las causas de dichos “problemas”, sea el caso del clientelismo y otros problemas de orden político.

En cuanto a la validez del discurso, no es posible, por ausencia de instrumentos de medición y documentos, conocer y analizar el estado actual de conocimientos acerca de lo cívico o sobre ciudadanía en las poblaciones asistidas por el PECEP, no hay investigaciones y estadísticas que puedan evidenciar el resultado del programa en los estudiantes y docentes. En ese sentido no hay documentos validados académicamente que nos permitan conocer el estado actual en materia de conocimientos políticos y ciudadanos a nivel nacional, ni tampoco en relación con el panorama regional o continental.

El fundamento del discurso del PECEP es posible rastrearlo en los objetivos y políticas de constitución de la República de Panamá de 1972 y la ley de educación 1946. Los contenidos establecen las mismas políticas, pero no hay posibilidad de evidenciar si estas políticas se establecen en calidad de objetivos o se traducen en pedagogías, contenidos, herramientas y espacios educativos válidos en función de las necesidades de las poblaciones. Es decir, identificamos un problema en cuanto a la relación entre contenidos “teóricos”, es decir, la propuesta de ideas, las prácticas y usos que de ellas se desprenden a nivel educativa.

Parte del análisis que se realizó en esta investigación permite rastrear la herencia del modelo educativo que imperaba en Estados Unidos en las últimas décadas del siglo XX. De esta manera se trasmite una serie de prácticas y contenidos que se instauran en los escenarios panameños.

Es posible identificar el sentido del discurso en las bases políticas republicanas, en cuanto a que incentiva a la participación ciudadana y busca establecer un ideal sobre la virtud del ciudadano; pero también un sentido en cuanto a la teoría liberal que busca la capacitación sobre derechos y libertades básicas. Dichos sentidos se establecen sin fundamentación en un pensamiento crítico y autónomo, si no enfocado en el deber de civilidad.

Parte de esta investigación era explicar aquello que el discurso no integraba. Uno de los objetivos que se identificó fue el de promover la pluriculturalidad, la cual se analizó desde el modelo de ciudadanía multicultural, puesto que es en efecto, la base teórica que integra dicho aspecto. En este sentido, el discurso del PECEP, aunque plante una cierta identidad nacional, esta responde principalmente a una identidad institucional, más que a una cierta apertura a las identidades que habitan el territorio panameño, lo cual supone un cierto problema de pertenencia en las poblaciones asistidas.

En efecto, hemos identificado que se normaliza la práctica de generar objetivos y políticas, en función de ciertos deberes de la institución con respecto a la nación, pero se justifica por cuestiones económicas o de tiempo, el no responder adecuadamente a ellas, sea el caso de la adaptación lingüística de los programas a las lenguas originarias.

A partir de esta investigación y desde una lectura multicultural, se puede concluir que el PECEP establece un modelo idealizado de ciudad, cultura, historia y ciudadano, en el cual no se integran las diferentes narrativas, los problemas que históricamente han experimentado las minorías, derechos lingüísticos, la autonomía regional, la representación política, las reivindicaciones territoriales, la política de inmigración y naturalización, e incluso la diversidad de símbolos nacionales y festividades oficiales, derechos políticos y derechos especiales de representación. Esto representa un problema que la teoría multicultural establece con respecto al currículo educativo, los cuales suelen estar pensados y dirigidos hacia una sola parte de la población y que en efecto contribuye a la invisibilización y marginación de otras poblaciones.

Se observa que a lo largo de los años de ejecución del PECEP los objetivos del mismo no han tomado en consideración la diversidad de escenarios (Cultural, Económico, Político,

Religioso, Social, Histórico, Geográfico y Científicos), que influyen en el desarrollo y cumpliendo del PECEP, y que son parte y configuran el escenario de la ciudadanía. Este discurso tiene una sola orientación: de la institución (Tribunal Electoral de Panamá) hacia la población (docente), pero en efecto no hay un diálogo o un proceso investigativo que evidencie las necesidades y características de las poblaciones con respecto a la forma de pensar experimentar y sentir la ciudadanía.

Es importante reconocer que el PECEP a lo largo de estos años ha contribuido a la formación electoral de los ciudadanos, lo cual se demuestra en los altos índices de participación electoral que tiene el país. Históricamente el programa entendió conceptualmente que la construcción de ciudadanía debía tener un eje principalmente electoral, cuestión que, hoy años después, y en un contexto político y cultural diferente, deja por fuera otras dimensiones fundamentales de la ciudadanía. Puesto que no solamente es importante que el ciudadano vote, si no que también cuente con las herramientas de conocimiento para saber por qué y por quién vota, pero además tenga la capacidad reflexiva de su propia capacidad como agente político y ciudadano. Solo por mencionar uno de los puntos de la formación ciudadana, cuestión que por ahora no ha sido el objetivo de esta investigación, pero que proponemos sea parte de la línea de investigación que surja a partir de esta investigación.

Los conceptos principales del cuerpo teórico del PECEP están pensados para un contexto ciudadano de hace 30 años, que hoy día supone nuevos retos y necesidades que enfrenta y atraviesa la cultura, tanto a nivel nacional como internacional.

La propia dinámica del PECEP ha sido organizada desde la institución, sin un diálogo pertinente e investigativo con las diferentes poblaciones, es decir que durante los últimos 30 años no hay evidencia e información alguna sobre las poblaciones y sus identidades, necesidades y problemas culturales.

Finalmente, esta investigación confirma la hipótesis de partida en cuanto a que no es posible validar que el PECEP a lo largo de estos años haya construido ciudadanía. Puesto que el discurso supone un problema de investigación, principalmente filosófico con respecto a una ética, axiología y antropología para la ciudadanía.

Es decir, con respecto a cómo pensar la ciudadanía en la diversidad de escenarios panameños, en el cual convergen diferentes tipos de identidades, y que como se abordó en la fundamentación de esta investigación, la ciudadanía no responde únicamente a lo constitucional y electoral.

De esta forma hemos encontrado que el discurso del PECEP responde y asume una sola cultura ciudadana, con un

modelo de ciudadano hegemónico, en un cuerpo teórico que establece un concepto de cultura único, establecido y cerrado, si la apertura al conocimiento de la diversidad cultural del país en todas sus dimensiones, retos y necesidades, como de sus procesos políticos y ciudadanos.

Queremos aclarar que el objetivo de esta investigación no solamente ha sido explicar los significados a nivel conceptual de lo que se ha entendido en las últimas décadas por cultura ciudadana, si no también, y esto desde una cierta mirada filosófica, problematizar, cuestionar el estado actual del mismo. Por ende, no hemos definido, por ahora, conceptos como formación ciudadana, ni las diferentes y amplias propuestas sobre lo que la bibliografía disponible nos habla acerca de la construcción de ciudadanía.

Hemos concluido la hipótesis de esta investigación a partir de criterios académicos (hermenéuticos), como lo hemos evidenciado a lo largo de toda la investigación, y desde la importancia que tiene el Tribunal Electoral y el valor de la educación política de todo un país, cuya ciudadanía a traviesan por problemas culturales y humanos. En efecto, comprendemos que no ha sido en vano el trabajo de los últimos 30 años, y el esfuerzo que esto ha supuesto para muchas personas a nivel institucional, pero que una vez el TE cuente con un Departamento de Investigación y

Publicación, se hace necesaria y justa la mirada crítica y rigurosa (multidisciplinar) con respecto a los servicios, en este caso, educativos que ofrece la institución. Mirada con ánimo, y una invitación al ejercicio de la reflexión, y del reto que supone los aportes que pueden dar las ciencias sociales a la fortaleza de las instituciones, principalmente para la ciudadanía.

A partir de esta investigación, que incluyó el estudio de algunas propuestas educativas en la región, el repaso de la agenda de investigación en organismos electorales, la revisión profunda del PECEP y el examen de propuestas contemporáneas sobre el concepto de ciudadanía, se generan recomendaciones para futuros programas relacionados con la formación de ciudadanía y su investigación desde el Tribunal Electoral de Panamá:

Principalmente se recomienda profundizar con respecto a la investigación sobre ciudadanía y consecutivamente formación para la ciudadanía, diferenciada conceptualmente de la capacitación electoral. Puesto que este aspecto constituye una sola parte de lo que puede llegar a significar y representar la ciudadanía. Esta investigación con un carácter filosófico y multidisciplinario con respecto a la ciudadanía, lo cual fundamente conceptos, contenidos, prácticas y pedagogías que validen la formación.

En cuanto a la investigación filosófica con respecto a la ciudadanía, es fundamental abordar algunos problemas que se toman en consideración:

- Investigación sobre una ética para la ciudadanía, que contemple los problemas que se vinculan a la relación entre la institución y las poblaciones asistidas, como de los problemas éticos que representa la ciudadanía.
- Es fundamental estudiar el problema axiológico de la ciudadanía, es decir, sobre los valores que se vinculan a la formación ciudadana, pero además los valores que se presentan en los escenarios políticos.
- El problema político de la formación ciudadana. En este aspecto, en el repaso bibliográfico sobre la materia, se encontraron temas relacionados a la biopolítica, psicopolítica y ciberpolítica. Tomando en consideración que un programa de formación ciudadana es un instrumento de poder que implica sobre sí mismo una reflexión ética.
- Identificar los problemas antropológicos que supone la ciudadanía, vinculados a las preguntas relacionadas con quién es el ciudadano, de dónde viene y cuál es su identidad.
- Sobre los problemas culturales sociales y políticos de las poblaciones que habitan el país con respecto a la democracia y ciudadanía. De modo tal que dichos problemas

puedan ser identificados, explicados y analizados desde la investigación humanística. Esto permite conocer, desde ciertas miradas e investigación, cuáles son las características del ciudadano, la cultura y la ciudad.

Reconocer los temas que por hoy preocupan a organismo electorales, tanto a nivel latinoamericano como intercontinental, en cuanto a la formación ciudadana, sea el caso, por ejemplo, de algunos que en la primera parte de esta investigación se identificaron: participación de poblaciones marginadas e históricamente discriminadas, desigualdades políticas, intolerancia, diversidad en identidades políticas, transformaciones globales, tecnologías de la comunicación y ciudadanía digital, malestar en la representación y crisis en las democracias, ideologías políticas, instituciones religiosas, formación de líderes y lideresas, educación con enfoque de género, problemas geopolíticos e incremento migratorio.

Tomar en consideración la fundamentación teórica con enfoque intercultural, multicultural y pluricultural, en el contexto panameño. Este punto implica un problema de alteridad y diálogo, que busca la integración de políticas para el reconocimiento y encuentro de poblaciones e identidades, en este caso, en un sentido educativo, como lo es la traducción a lenguas originarias y contenidos especializados.

Se recomienda que los programas de formación ciudadana sean especializados y delimitados. Esto implica un problema de pedagogía especializada para cada tema, sea el caso de instrumentos de derechos humanos, enfoque de género, ciudadanía digital, diálogo intercultural o diversidad de identidades ciudadanas.

Ampliar propuestas educativas a diferentes actores políticos, poblaciones y colectivos ciudadanos. Si bien, los escenarios escolares son clave para la formación del ciudadano, es importante tomar en consideración otros espacios como: lugares públicos, cárceles, universidades e instituciones del país. Algunos países tienen propuestas como la formación de líderes y lideresas, asistencia a poblaciones indígenas, personas con discapacidad, entre otros.

Los organismos multilaterales han optado por un enfoque en la ciudadanía cosmopolita, la cual procura contrarrestar los problemas que nacen del nacionalismo, tomando en consideración que con mayor tiempo irán creciendo las migraciones.

Realizar estudios cuantitativos y estadísticos sobre conocimientos cívicos y ciudadanos, lo cual permita acercarse al estado de la materia a nivel nacional. Como organizar encuentros internacionales con énfasis en

identificar y analizar con claridad una agenda de investigación con respecto a los temas que ocupan la formación ciudadana, y realizar estudios comparados de propuestas educativas, que permitan la realimentación a nivel internacional sobre la materia.

Finalmente, se recomienda tomar en consideración que la ciudadanía es un problema que requiere de investigación contextualizada, pues no todo programa educativo es válido para todas las poblaciones.

Bibliografía

Álvarez, S. (2019). Sobre el Programa de Educación Cívica Electoral de Panamá. Ciudad de Panamá: Facultad de Humanidades, Escuela de Filosofía.

Aristóteles. (345 a.c). La política. Paidos.

Benjamín, R. (2019). Memoria del Encuentro de Organismos Electorales y Estudios Democráticos en Panamá . Ciudad de Panama: Departamento de Investigaciones y Publicaciones .

Brookshire, J. (1991). La comunicación masiva y la cultura moderna. Barcelona: Revista Versión. Estudios de comunicación y política.

Carcamo, C. d. (2011). “Intercambio de experiencias con escuelas e institutos de formación y educación democrática en el seno de los organismos electorales miembros de UNI”. Panamá: Biblioteca Tribunal Electoral.

CED. (2012-2015). Minutas de la comisión del programa de educación cívica-electoral de Panamá. Ciudad de Panamá.

CED. (1996-2014). Módulos sobre contendios electorales para docentes de los niveles de educación básica general, media académica, profesional y técnica. Ciudad de Panamá. Consejo Nacional Electoral. (Junio de 2019). Obtenido de <http://cne.gob.ec/es/>

Contraloría General de la República. (2010-2020). Situación Demográfica: Estimaciones y Proyecciones. Ciudad de Panamá.

Cortina, A. (1997). Ciudadanos del Mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía . Madrid: Alianza Editorial.

Departamento de Investigaciones Académicas. (2017). Evaluación por pares académicos: Propuesta de Áreas, Líneas y Protocolo de investigaciones. Ciudad de Panamá.

Departamento de Investigaciones y Publicaciones. (2017). Relatoría: Encuentro Latinoamericano de Estudios Democráticos . Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral de Panamá.

Educación, A. d. (2016-2017). ICCS: Estudio Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana, presentación de resultados.

Educación, M. d. (2017-2018). Docentes en la dependencia oficial según región educativa. Panamá: Dirección de Planeación.

(2018). Evaluación por Pares Académicos. Panamá.

Fernández, F. L. (2014). El Caribe a comienzos del siglo XXI: composición étnica y diversidad lingüística. Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos – Universidad de Alcalá.

Foucault, M. (1973). La verdad y las formas jurídicas. Barcelona: Gedisa.

Foucault, M. (7 de Marzo de 1981). Sobre el Poder. (A. Berten, Entrevistador)

Habermas, J. (1998). *Facticia y Validez*. Alemania: Trotta, Madrid.

Heater, D. (2007). *Ciudadanía una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial, S.A.

Hobbes, T. (1651). *Leviatán*. Inglaterra: Editora Nacional Madrid.

Hobbes, T. (1668). *Leviathan*. Madrid, España: Paidos.

Instituto de Estudios Democráticos. (2019). Acuerdo 121. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral de Panamá.

Instituto de Estudios Democráticos . (2017). *Relatoría Encuentro Latinoamericano de Estudios Democráticos*. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral de Panamá.

Kant, I. (1785). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Madrid: San Juan Editorial.

Kymlicka, W. (1995). *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Canadá: Paidos.

Marshall, T. (1950). *Ciudadanía y Clase Social*. Inglaterra: Alianza Editorial .

Ministerio de Educación de Panamá. (1995). *Ley Orgánica de Educación*. Ciudad de Panamá: Decreto Ejecutivo número 355.

Ministerio Público, Procuraduría General de La Nación. (1972). *Constitución Política de la República de Panamá*. Ciudad de Panamá.

Nozick, R. (1974). *Anarquía, Estado y Utopía*. Estados Unidos: Harvard University .

Panamá, Servicio Nacional de Migración. (2018). *Movimiento migratorio mensual de viajeros por la República de Panamá por todos los PCM POR TODOS LOS PCM: AÑO 2018*. Ciudad de Panamá.

Panamá, T. E. (1995). *Convenio de asistencia en Educación Cívica Electoral entre el Ministerio de Educación y el Tribunal Electoral de Panamá*. Ciudad de Panamá.

Panamá, T. E. (1994). *Programa de Educación Cívica-Electoral para los años 1995, 1996, 1997 y 1998*. Ciudad de Panamá.

Platón. (381 a.c). *La República*. Paidos.

Programa de las Naciones Unidad. (2018). *Proyecto de Fortalecimiento del Instituto de Estudios Democráticos* . Ciudad de Panamá.

Programa de las Naciones Unidas. (2018). *Índice de Desarrollo Humano*. Ciudad de Panamá.

Rawls, J. (1988). *Libertad, igualdad y derecho: las conferencias Tanner sobre filosofía moral*. Estados Unidos: Ariel.

Romero, M. B. (2004). *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos y propuestos y su debate*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Departamento de políticas y sociología.

Servicio Nacional de Migración. (2010-2018). Legalizados por tipo. Ciudad de Panamá.

Taylor, C. (1992). Multiculturalismo y política del reconocimiento. Canadá: Amy Gutmann.

Thomson, J. B. (1991). La comunicación masica y la cultura moderna. Barcelona: Revista Versión. Estudios de comunicación y política.

Tribunal Electoral de Panamá. (2014). Acuerdo de Sala 121. Ciudad de Panamá: Centro de Estudios Democráticos.

Urquijo, M. J. (2011). Ética: Democracia y Ciudadanía. Cali, Colombia: Universidad del Valle.

Waldron, J. (2017). Igual a otro: la base de la igualdad humana. Harvard University: Paidós.

Young, I. (2000). Inclusión y Democracia . New York: Oxford University .

Ministerio de Educación de Panamá. (1995). Ley Orgánica de Educación. Ciudad de Panamá: Decreto Ejecutivo número 355.

Thompson, J. B. (1993). Ideología y cultura moderna, teoría crítica social en la comunicación de masas. México: UAM Xochimilco.

Programa de Educación Cívica Electoral de Panamá:

Módulo 1: Educando para la Vida en Democracia. (2014). Panamá: Tribunal Electoral.

Módulo 2: La Democracia, Principios y Valores que la sustentan. (2014). Panamá: Tribunal Electoral.

Módulo 3: Evolución de la Democracia en Panamá. (2014). Panamá: Tribunal Electoral.

Módulo 4: Organización Política del Estado Panameño y los criterios electorales para escoger sus autoridades. (2014). Panamá: Tribunal Electoral. 79

Módulo 5: Derechos y Deberes de Hombres y Mujeres. (2014). Panamá: Tribunal Electoral.

Módulo 6: La fiesta Electoral. (2014). Panamá: Tribunal Electoral.

Plan Piloto del Programa de Educación Cívica-Electoral para los años 1995, 1996, 1997 y 1998, noviembre de 1994.

Convenio de Asistencia en Educación Cívica-Electoral entre el Tribunal Electoral y el Ministerio de Educación, 1995, 2003, 2008, 2009.

Módulo sobre Contenidos Electorales para Docentes de los Niveles de Educación Básica General, Media Académica, Profesional y Técnica, 1996.

Módulo sobre Contenidos Electorales para Docentes de los niveles de Educación Básica General, Media Académica, Profesional y Técnica, 1997.

Guía Metodológica sobre Contenidos Electorales para Docentes de Básica General, Media Académica y Profesional Técnica, 1997.

Páginas oficiales de entidades internacionales:

Cámara Nacional Electoral, Argentina (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.electoral.gob.ar/edcyee.php>

Ciudadanía y Escuela . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://www.ciudadaniayescuela.cl/>

Congreso Nacional Electoral de Colombia. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://www.cne.gov.co/>

Congreso Nacional, Perú . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://www.congreso.gob.pe>

Consejo Nacional Electoral, Ecuador . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://cne.gob.ec/es/>

Consejo Superior de Educación, Costa Rica. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://www.cse.go.cr/actas/proyecto-etica-estetica-y-ciudadania>

Demodiversidad, Democracias en Ejercicio. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://demodiversidad.oep.org.bo/>

Educación Intercultural: Lenguas y Culturas de los Pueblos Indígenas. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://peib.mineduc.cl/>

Educar-Chile. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://www.educarchile.cl/ech/pro/app/home>

Gobierno Argentino . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.argentina.gob.ar>

Instituto Federal de Elecciones, México. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://portal.te.gob.mx/>

Instituto Nacional Electoral, México . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://portalanterior.ine.mx>

Jurado Nacional Electoral, Perú. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://portal.jne.gob.pe/portal>

Justicia Electoral del Paraguay. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.tsje.gov.py/>

Justicia Nacional Electoral, Poder Judicial de la Nación, Argentina. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.electoral.gob.ar>

Ley de Inclusión Escolar. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://leyinclusion.mineduc.cl/>

Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.oep.org.bo/educacion/>

Ministerio de Educación Pública, Costa Rica. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.mep.go.cr/>

Ministerio de Educación, Chile. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.mineduc.cl/>

Ministerio de Educación, Colombia . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.mineduacion.gov.co>

Ministerio de Educación, Estado Plurinacional de Bolivia. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://www.minedu.gob.bo/>

Servicio Electoral Chile . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.servel.cl/>

Sistema Electoral Cubano . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de https://www.ecured.cu/Sistema_electoral_cubano

Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://www.tse.go.cr>

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <http://www.tse.org>.

Páginas oficiales de Organismos Multilaterales:

Agencia de Calidad de la Educación. (s.f.). Obtenido de <http://www.agenciaeducacion.cl/estudios/estudios-internacionales/iccs/>

Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.iea.nl/>

ONU. (2002). Recopilación de Instrumentos Internacionales. Naciones Unidas.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://www.oei.es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología . (s.f.). Recuperado en Septiembre de 2018, de <https://es.unesco.org/>

Programa compartido Metas Educativas 2021 . (s.f.). Recuperado en septiembre de 2018, de <https://www.oei.es/historico/programcompartido10.php>



Colección 30 años

La política en el discurso. Construcciones discursivas de las élites políticas panameñas en la posinvasión

RAMÓN H. BENJAMÍN M.

Rol del Tribunal Electoral en la construcción de la poliarquía (1990-1999)

LILIA RODRÍGUEZ DE LEÓN

Estudio sobre la “Cultura Ciudadana” en el Programa de Educación Cívica-Electoral del Tribunal Electoral (1991-2019)

SANTIAGO ÁLVAREZ GONZÁLEZ

¿Crisis o malestar? La representación política y el sistema de partidos ante el surgimiento de las candidaturas por libre postulación

JUAN DIEGO ALVARADO DE LEÓN

Participación política electoral de las mujeres en Panamá. Las cuotas en las elecciones generales de 2019

TAMARA MARTÍNEZ PAREDES

Claves para comprender el sistema de financiamiento político panameño

YARITZA ESPINOSA MORA

síguenos



tepanama