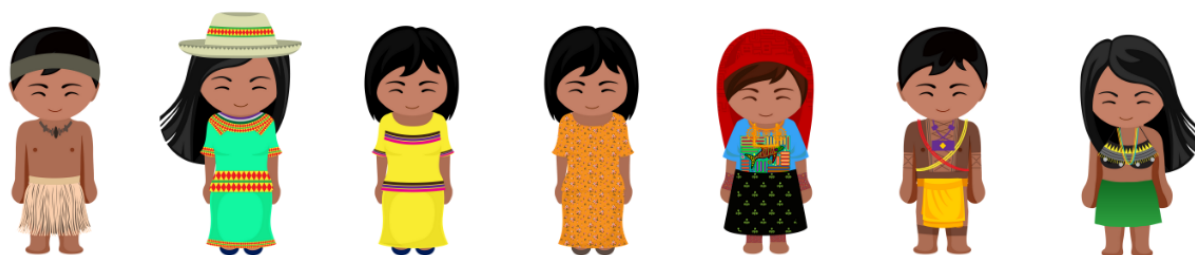




Evaluación del Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe de Panamá 2014–2019



INFORME FINAL

Clara de Souza Peixoto
Elena Burga Cabrera
Jenny Gómez Esquivel
Lucy Trapnell Forero

Panamá, 15 de diciembre 2020



Tabla de contenido

ACRÓNIMOS.....	III
AGRADECIMIENTOS	IV
RESUMEN EJECUTIVO	I
1. CONTEXTO Y ANTECEDENTES	1
2. OBJETO DE LA EVALUACIÓN Y TEORÍA DEL CAMBIO.....	8
2.1. OBJETO DE EVALUACIÓN	8
2.2. RECONSTRUCCIÓN DE LA TEORÍA DEL CAMBIO	11
3. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN	13
4. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN.....	13
5. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.....	14
6. MARCO DE LA EVALUACIÓN.....	14
7. METODOLOGIA	16
7.1. DESCRIPCIÓN.....	16
7.2. NORMAS DE EVALUACIÓN Y CONSIDERACIONES ÉTICAS.....	22
8. HALLAZGOS	22
EFICACIA	22
PERTINENCIA	39
EFICIENCIA	47
SOSTENIBILIDAD.....	52
DERECHOS DE LA NIÑEZ Y EQUIDAD DE GENERO	56
9. CONCLUSIONES.....	58
10. LECCIONES APRENDIDAS	59
11. RECOMENDACIONES.....	60
12. SEMÁFORO.....	62



TABLA DE CUADROS

Cuadro 1: Idioma y población por sexo según pueblo originario	1
Cuadro 2: Comarcas y Territorios según pueblo, administración política y reconocimiento	1
Cuadro 3: Índice de Pobreza Multidimensional de niños, niñas y adolescentes por comarca	3
Cuadro 4: Presupuesto Teórico del Plan Quinquenal 2014-2019	9
Cuadro 5: Relación de preguntas por Criterio de Evaluación	15
Cuadro 6: Adecuaciones metodológicas por el Covid-19	16
Cuadro 7: Entrevistas individuales y colectivas realizadas por categoría según sexo	20
Cuadro 8: Programas producidos por año y pueblo originario	25
Cuadro 9: Materiales elaborados durante el Plan Quinquenal EIB	26
Cuadro 10: Frecuencia de la supervisión que reciben los docentes	30
Cuadro 11: Egresados de la Licenciatura de Educación con énfasis en EBI de UDELAS	31
Cuadro 12: Docentes atendidos por Organismos Capacitadores que ofrecen EIB	32
Cuadro 13: Programas desarrollados por la cooperación internacional	35
Cuadro 14: Elementos para la planificación curricular	37
Cuadro 15: Leen y escriben en lengua originaria y castellano según el nivel esperado	39

TABLA DE GRAFICOS

Gráfico 1: Matriz de indicadores del IPM-NNA en porcentajes por comarcas	3
Gráfico 2: % de Centros Educativos y oferta educativa por Pueblo	4
Gráfico 3: Población estudiantil por nivel educativo según sexo	4
Gráfico 4: Teoría del Cambio reconstruida del Plan Quinquenal EIB 2014-2019	12
Gráfico 5: Muestra, directores/as encuestados, centros educativos con EIB y docentes encuestados por comarca indígena	19
Gráfico 6: Escuelas EIB según DNEIB y directores/as de escuelas	36
Gráfico 7: Criterios para planificar el uso de lenguas	38

ANEXOS

Anexo 1: Términos de Referencia de la Consultoría	65
Anexo 2: Participantes Taller de Teoría del Cambio	77
Anexo 3: Marco de Evaluación	78
Anexo 4: Encuesta a directores/as de Centros Educativos	84
Anexo 5: Encuesta a docentes de grado con EIB	87
Anexo 6: Proceso de traducción y validación de encuesta a formulario web	91
Anexo 7: Relación de Centros Educativos donde se aplicaron encuestas	92
Anexo 8: Listado de documentos revisados	97
Anexo 9: Documento de información	100
Anexo 10: Personas entrevistadas	102
Anexo 11: Guías de entrevistas	105
Anexo 12: Roles del equipo consultor	115
Anexo 13: Cronograma corregido por pandemia del Covid-19	116



ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ACUN	Acción Cultural Ngäbe
ASMUNG	Asociación de Mujeres Ngäbe Buglé
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BSAFE	Basic Security Advanced in the Field
CONAMUIP	Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
DNEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
DRE	Dirección Regional Educativa
EBI	Educación Bilingüe Intercultural
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
IIDKY	Instituto de Investigación y Desarrollo de Kuna Yala
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPM - NNA	Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes
ISAE	Instituto Superior de Administración y Educación
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
OCA	Organismo Capacitador
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organismo Internacional del Trabajo
OLOWAILI	Asociación de Mujeres Kunas
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organismo de las Naciones Unidas
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PPOO	Pueblos Originarios
PSEA	Protection from Sexual Exploitation and Abuse
TDC	Teoría del Cambio
UDELAS	Universidad de las Américas
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas



AGRADECIMIENTOS

El equipo consultor quiere expresar su agradecimiento a todas las personas que hicieron posible este informe:

- A los directores y directoras, a las y los docentes que respondieron las encuestas, lo que en muchos casos significó trasladarse fuera de sus hogares buscando conectividad.
- A las autoridades locales, directores regionales, supervisores y supervisoras que usaron sus momentos de descanso al final del día o sábados y domingos para responder a las entrevistas.
- A las y los dirigentes indígenas que se organizaron para establecer conexiones con plataformas digitales o se movilizaron hacia zonas donde se podía asegurar una buena conexión.
- A las autoridades nacionales del MEDUCA que respondieron las entrevistas en pleno trabajo de crear y organizar el lanzamiento del año escolar de modo no presencial.
- A representantes de las Universidades y Organismos de Capacitación (OCAs) que asumen la formación y capacitación del docente en áreas indígenas que respondieron las entrevistas y compartieron sus programas.
- A representantes de los organismos de cooperación internacional y ONGs, con programas y acciones en los territorios de los pueblos originarios que compartieron sus propuestas.

Gracias a su disponibilidad, generosidad y compromiso con los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas se ha podido realizar este informe.

Muchas gracias,

Equipo Consultor



RESUMEN EJECUTIVO

Contexto y antecedentes

Los siete pueblos originarios de Panamá, Bribri, Naso Tjerdi, Ngäbe, Buglé, Kuna, Emberá y Wounaan, representan el 12.3% de la población panameña y sus niños, niñas y adolescentes el 19% del total de menores de 18 años de Panamá (INEC 2010). Están organizados en 5 comarcas y 7 territorios indígenas. Tres de estas comarcas: Ngäbe-Buglé, Kuna Yala y Emberá-Wounaan tienen categoría de provincia, por lo cual, tienen direcciones educativas regionales propias. Dos, con población kuna, Madugandí y Wargandí tienen categoría de corregimientos. Estas junto con las comunidades formadas por los pueblos Naso y Bribri, son parte de direcciones regionales con población latina.

El Índice de Pobreza Multidimensional de los Niños, Niñas y Adolescentes (IPM-NNA) de hogares indígenas supera el índice nacional que está en 0.1494. En la comarca Kuna Yala es 0.593, en Emberá-Wounaan es 0.365 y en Ngäbe-Buglé es 0.568 (MEF, INEC, MIDES, 2018).

El indicador de carencia de educación y formación temprana del IPM-NNA, también supera el índice nacional ubicado en 16.1. En las comarcas de Kuna Yala, Emberá-Wounaan y Ngäbe-Buglé es de 48.7, 40.9 y 48.7 respectivamente. La oferta educativa en las escuelas de los pueblos indígenas es deficitaria en todos los niveles con excepción de la primaria. El acceso al nivel preescolar en Darién y en la Comarca Emberá-Wounaan no llega al 45% de la población menor de 5 años, la premedia supera el 50% sólo en la comarca de Kuna Yala y en todos los territorios indígenas la media es casi inexistente (MEDUCA 2019). Las escuelas de estos pueblos son deficitarias en infraestructura, maestros formados en EIB, programas curriculares contextualizados y materiales, así como una supervisión adecuada.

Los pueblos indígenas de Panamá, cuestionan la calidad de la educación que se brinda en sus escuelas y rescatan la necesidad de incluir su lengua y sus saberes en el currículo y programas de estudio. A inicios de la década de 1980, en América Latina se empezó a cuestionar el sesgo homogenizante de los sistemas educativos, que se limitaban a traducir contenidos académicos escolares a las lenguas vernáculas (Trapnell 1984), o a adicionar contenidos escolares “indígenas” a currículos nacionales, y se planteó más bien repensar la educación indígena desde una perspectiva de descolonización cultural e ideológica (Varese y Rodríguez 1983). Acuerdos y convenciones internacionales se sumaron a este concepto de educación intercultural bilingüe (EIB), asumiendo que esta educación acepta la existencia de distintas visiones de la realidad y se opone a conceptos racionales que buscan la ‘verdad única y universal’.

En Panamá, la Constitución de la República, la Ley de Educación, las leyes de creación de las comarcas, la Ley 88, entre otras, reconocen el derecho a la educación intercultural bilingüe. La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DNEIB) del Ministerio de Educación (MEDUCA) tiene el mandato de gestionar la implementación de la EIB en todo el territorio nacional. Para cumplir con este rol, con apoyo de UNICEF, diseñó el Plan Quinquenal de EIB, 2014-2019.

Objeto de la evaluación

El objeto de la evaluación es el “Plan Quinquenal de EIB para los Pueblos Originarios de Panamá, 2014 – 2019”, cuyo objetivo general fue *“ofrecer a los pueblos originarios una educación que considere sus características culturales y desarrolle su competencia comunicativa en la educación inicial y básica de la educación intercultural multilingüe, para el fortalecimiento de su identidad, apropiación de la cultura nacional, consolidar en forma oral y escrita su lengua materna (L1) y la adquisición en forma oral y escrita del español e inglés como una segunda lengua (L2)”*.

El Plan definió cuatro componentes de trabajo: i) fortalecimiento de recursos humanos en gestión y docencia EIB, ii) currículo y materiales, iii) reestructuración de la gestión y administración escolar y



iv) evaluación, seguimiento y supervisión de aula; con los cuales, al final del período, debía contar con una administración nacional y regional fortalecida en la gestión y supervisión EIB, 3,000 docentes capacitados, 400 centros educativos de los siete pueblos originarios desarrollando la EIB hasta el noveno grado, beneficiando a 60,000 niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas.

Para la ejecución del Plan, la DNEIB presentó un requerimiento presupuestal de 46 millones de balboas, integrándose sólo 21 millones al presupuesto que el MEDUCA presentó al MEF, obteniendo al final de la Asamblea Legislativa solo 5 millones de balboas.

Los titulares del derecho del Plan son los NNA indígenas y el principal garante es el MEDUCA. Las autoridades indígenas son garantes secundarios del derecho a una EIB de calidad.

Propósito y objetivo de la evaluación

El propósito de la evaluación es lograr aprendizajes institucionales y que la promoción de políticas a futuro esté guiada por el conocimiento generado en el quinquenio evaluado.

El objetivo es analizar la eficacia de lo realizado en el Plan para el logro de los resultados, su pertinencia a las necesidades nacionales y derechos de los NNA, la eficiencia en el manejo de los recursos humanos y financieros y la sostenibilidad de las acciones y resultados obtenidos y la participación de los NNA desde una perspectiva de derechos humanos y equidad de género.

Alcance de la evaluación

Temático: La evaluación analiza las intervenciones realizadas con la implementación de la EIB, en el marco de los cuatro componentes del Plan, identificando cuellos de botella y resultados logrados.

Temporal: Abarca los cinco años del período del Plan 2014-2019.

Territorial: Su alcance es nacional porque evalúa información de las escuelas de los siete pueblos originarios.

Marco de la evaluación

La evaluación del Plan Quinquenal se realiza en base a los criterios definidos por la OCDE: eficacia, pertinencia, eficiencia y sostenibilidad en un marco de derechos humanos. En cada criterio hay preguntas que guían la evaluación del Plan, identificando por cada pregunta la formación de juicio, los indicadores, las fuentes de información y los métodos de recolección.

Metodología

Esta evaluación utiliza métodos mixtos, combinando herramientas cualitativas y cuantitativas, y elementos de la evaluación basada en la teoría del Plan (Teoría de Cambio reconstruida). La evaluación fue realizada durante la pandemia del Covid-19 en condiciones de restricciones de movilidad, distanciamiento social y cierre de las escuelas. Por esta situación se suspendió las visitas a las escuelas y se utilizó tres fuentes fundamentales: i) dos encuestas aplicadas de modo virtual a 173 directores/as de escuelas y 101 docentes que aplican la EIB; ii) 60 entrevistas virtuales a directores/as nacionales, regionales y supervisores/as del MEDUCA, instituciones formadoras, organizaciones de cooperación internacional, líderes y lideresas de comarcas y organizaciones indígenas; iii) análisis de programas curriculares, materiales, informes, planes, leyes, datos estadísticos 2019 del MEDUCA, entre otros. Para una mejor triangulación de la información, los datos cuantitativos fueron contrastados con la información cualitativa. La muestra para aplicar las encuestas estuvo formada por todas las escuelas que según información de la DNEIB estaban aplicando la EIB.

Conclusiones

Se presentan las principales conclusiones producto de los hallazgos encontrados:

Eficacia:

1. La implementación del Plan no fue lo suficientemente eficaz para lograr que se desarrolle la EIB en las escuelas de los siete pueblos indígenas y que se pueda cumplir con el derecho de los niños, niñas y adolescentes indígenas a una educación de calidad, con respeto a su lengua y a su cultura. La



falta de desarrollo de las estrategias y actividades previstas impidieron contar con programas curriculares y materiales EIB, personal formado en la gestión y la docencia en EIB, sistemas de seguimiento y supervisión de escuelas EIB y de evaluación de estudiantes; así como garantizar el fortalecimiento institucional de la DNEIB y de las direcciones regionales comarcales. Con excepción del producto de requerimiento presupuestal, su ejecución no logró ninguno de los otros productos previstos ni los resultados esperados.

Al final del período se continua sin escuelas EIB, sólo aulas con docentes que intentan desarrollar EIB a pesar de no contar con los programas curriculares y los materiales de EIB.

2. La implementación del Plan no fue asumida por la mayoría de la estructura organizacional del MEDUCA, dejando en la DNEIB toda la responsabilidad de su ejecución, sin proveerle de la normatividad, recursos humanos y financieros que le permitieran liderar un proceso sistemático y articulado con las diferentes direcciones nacionales y regionales, autoridades indígenas y la cooperación internacional.

Pertinencia:

3. La poca claridad que tenían los distintos actores responsables sobre qué es la EIB y sus implicancias en el trabajo escolar, incidieron en que las actividades y programas realizados no respondieran suficientemente a los derechos de la niñez indígena a una educación pertinente y de calidad. No se dio una respuesta adecuada a los cambios en los escenarios sociolingüísticos, a las necesidades de formación y capacitación docente desde una dimensión tanto personal como técnico pedagógico, ni a la articulación de los saberes de los pueblos originarios con los conocimientos académicos escolares.

4. El escaso involucramiento en la formulación e implementación del Plan Quinquenal de los líderes, lideresas y autoridades tradicionales de los siete pueblos originarios impidió recoger sus demandas y necesidades y contar con su apoyo en la difusión y la vigilancia del desarrollo del Plan, así como en el logro de sus metas y objetivos.

Eficiencia:

5. Aunque los recursos financieros obtenidos para la implementación del Plan fueron el 10% (\$5,000,000.00) del requerimiento presupuestal, fue la primera vez que un Plan elaborado por la DNEIB lograba contar con presupuesto. Sin embargo, la DNEIB no tuvo la capacidad de gestión para priorizar actividades y resultados que permitieran un uso eficiente de los recursos obtenidos y usarlo como contraparte con otras fuentes financieras.

6. A pesar que la cooperación internacional apoyó al MEDUCA con diversos programas y productos mencionados en el Plan Quinquenal, no se encontró evidencia que el Plan fuera una herramienta articuladora que potencialice este aporte.

Sostenibilidad:

7. No se han garantizado las condiciones mínimas para asegurar la sostenibilidad de las acciones realizadas a favor de la EIB durante el quinquenio. No se ha logrado un desarrollo organizacional articulado entre las diferentes instancias nacionales y regionales del MEDUCA, el fortalecimiento de los equipos técnicos y un contexto de compromiso político del MEDUCA y las autoridades tradicionales indígenas a favor de la implementación de la EIB.

Derechos de la niñez y equidad de género:

8. El Plan no ha generado espacios para la reflexión sobre las necesidades diferenciales entre géneros, ni para la participación de los niños, niñas y adolescentes. Aunque el Plan Quinquenal se dirigió a hacer efectivo su derecho a una EIB de calidad, ellos y ellas no pueden ser sólo receptores y deben junto a sus padres y madres, actuar en el reconocimiento y exigencia de sus derechos.



Lecciones aprendidas

1. El proceso de implementación de un plan orientado a la educación de los pueblos originarios, requiere de la acción concertada de las diferentes direcciones del MEDUCA. Mientras la EIB siga siendo un tema marginal en el MEDUCA se corre el riesgo de mantener el paradigma de una escuela oficial monocultural, de espaldas a la realidad diversa del país, y limitar la EIB al desarrollo de actividades puntuales, disconexas entre sí, sin un impacto real en los y las estudiantes indígenas.
2. Una efectiva implementación del Plan Quinquenal exige la participación, coordinación y articulación estratégica y permanente de distintos tipos de actores, y no sólo de los técnicos de la DNEIB, de forma que se involucren, desde la formulación del Plan, a las autoridades tradicionales, líderes y lideresas de las organizaciones indígenas, a los niños, niñas y adolescentes y a sus padres y madres, así como a ONGs y entidades de la cooperación internacional que desarrollan proyectos y programas educativos en zonas indígenas.
3. El desarrollo de un Plan Quinquenal de EIB para los pueblos originarios de Panamá requiere, como mínimo, que los diferentes actores responsables de su implementación manejen una propuesta clara y consensuada sobre qué se entiende por EIB y qué características tiene una escuela EIB; que los actores cuenten con el perfil y las capacidades necesarias para su ejecución, y se tenga el presupuesto requerido.
4. Para ser pertinentes las propuestas de EIB deben responder a los cambios en los escenarios sociolingüísticos y en las dinámicas demográficas y sociales que están ocasionando el desplazamiento de las lenguas originarias por el español y una creciente migración hacia zonas urbanas.
5. La demora en la aprobación de normas ha sido un freno para la implementación de la EIB durante el desarrollo del Plan Quinquenal, afectando el derecho de los niños y niñas a una educación en su lengua y cultura, refrendado por leyes y políticas nacionales e internacionales. Sin embargo, la falta de la norma no puede seguir siendo una excusa para frenar el desarrollo de propuestas de EIB.

Recomendaciones

En vista de los hallazgos y conclusiones señaladas, el equipo consultor presenta las siguientes recomendaciones, dirigidas a mejorar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la implementación de la EIB en Panamá.

Institucionalización de la EIB

1. La alta dirección del MEDUCA debe asegurar que la EIB se convierta en una política de Estado priorizada, que se implementa con un plan nacional de manera progresiva y sistemática, con metas, objetivos, estrategias e indicadores claros y con un presupuesto que permita su implementación gradual en todas las escuelas que atienden a los y las estudiantes indígenas.
2. La EIB requiere de un marco normativo que permita su operativización y oficialización. Se sugiere que el MEDUCA acelere la culminación de todo el paquete normativo que ha quedado en proceso: i) el reglamento de la ley 88, ii) las propuestas de resueltos elaboradas, y iii) los perfiles de los diferentes cargos para la EIB.

Currículos contextualizados y materiales

3. Se sugiere que la DNEIB y la Dirección de Currículo, junto con las direcciones regionales de educación y las autoridades tradicionales de las comarcas, revise la estrategia adoptada de añadir materias al currículo nacional, y analice otras alternativas, aprovechando los avances logrados. Esto requiere elaborar nuevos protocolos para el diseño de los programas curriculares desde un enfoque EIB que aborde los saberes indígenas y los académico-escolares de manera articulada, así como un plan de diseño de nuevos materiales que responda a dichos programas.



Formación de recursos humanos para la EIB

4. Se sugiere que la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, en coordinación con la DNEIB, diseñe un plan de formación de recursos humanos, con el apoyo de instituciones formadoras estatales y privadas para la formación inicial y continua de docentes en EIB. Este Plan debería también abarcar la formación especializada en gestión y administración de escuelas para directores de centros educativos y administración y gestión de la EIB para diversos funcionarios/as del sistema educativo nacional y regional.

Atención diferenciada en EIB y tratamiento de lenguas

5. Considerando el proceso de desplazamiento que están sufriendo las lenguas originarias por la creciente influencia del español, se sugiere que el MEDUCA a través de la DNEIB, revise el Modelo Pedagógico de EIB que asume que la lengua originaria es siempre la lengua materna (L1) de los niños y niñas de pueblos indígenas y el español la segunda lengua (L2). Esto requiere el desarrollo de varios modelos de atención de la EIB y de herramientas pedagógicas diferenciadas.

Participación indígena

6. El rol de las autoridades tradicionales, líderes y lideresas de las organizaciones indígenas es crucial para el desarrollo de cualquier plan o programa educativo dentro de sus territorios. Por ello se recomienda a los congresos indígenas incluir la temática de la EIB como tema prioritario en sus agendas y espacios de trabajo y al MEDUCA crear un espacio de diálogo, concertación y toma de decisiones con estos líderes y lideresas generando un nuevo pacto social a favor de una educación intercultural bilingüe de calidad.

Disponibilidad y manejo de los recursos humanos y financieros

7. Es necesario que el MEDUCA trabaje con el MEF la creación de una partida presupuestal de inversión específica para la política de EIB que forme parte del presupuesto nacional, de tal manera que se cuente con los recursos suficientes para la implementación de la EIB en las comarcas indígenas y tierras colectivas.

8. Dada la necesidad de maximizar los fondos y los recursos humanos disponibles para el desarrollo de la EIB, se sugiere al MEDUCA que convoque a la cooperación internacional con el fin de concertar esfuerzos orientados a la implementación efectiva de la EIB, en base a un plan específico y de manera articulada en los territorios de los 7 pueblos originarios.

Fortalecimiento organizativo y de los equipos técnicos

9. Se sugiere al MEDUCA elaborar una estrategia de continuidad de los procesos y acciones que han quedado inconclusas y que son necesarias para la atención con EIB a los y las estudiantes indígenas. Esto implica articular las acciones del Plan con el nuevo proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas, próximo a ser iniciado con préstamo del Banco Mundial y liderado por el Ministerio de Gobierno.

10. La implementación del Plan Quinquenal y el desarrollo de la EIB requieren de un equipo sólido y con capacidades fortalecidas tanto a nivel de la DNEIB como de las direcciones regionales educativas (DRE). Por ello es necesario que se revise la estructura organizativa del MEDUCA y se mejoren los canales de coordinación y articulación entre las direcciones nacionales y regionales de educación, así como generar en las DRE una mayor autonomía para una actuación más efectiva y oportuna en sus territorios.

Derechos de la niñez y equidad de género

11. Se recomienda articular el trabajo de la EIB con otros sectores del Estado que velan por los derechos de la infancia y con entidades de la cooperación como UNICEF y UNFPA y hacer más explícito en el currículo nacional y en los programas curriculares contextualizados EIB, los temas de derechos de los niños, el enfoque de equidad de género, desde una mirada intercultural.



1. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

1.1. Los pueblos originarios en Panamá

En Panamá hay 7 pueblos originarios: Ngäbe, Kuna, Emberá, Buglé, Wounaan, Naso Tjerdi, y Bribri, con su propia cultura e idioma. Según estimaciones provenientes del último censo del 2010¹, para el 2018, su población representa el 12.3% del total de la población panameña y la población indígena de 0 a 17 años representa el 19% del total de las personas menores de 18 años del país. El pueblo Ngäbe es el de mayor población y el de menor es el Bribri. El índice de masculinidad es mayor en todos los pueblos con excepción del pueblo Kuna, lo cual puede deberse a una mayor pérdida de identidad indígena en las mujeres, o de pertenencia a un pueblo originario en el caso Buglé y Wounaan que son minorías frente al Ngäbe y Emberá con quienes comparten territorios.

Cuadro 1: Idioma y población por sexo según pueblo originario

PUEBLO	IDIOMA	POBLACIÓN		ÍNDICE DE MASCULINIDAD
		TOTAL	HOMBRES	
Ngäbe	Ngäbere	260,058	132,242	127,816
Kuna	Guna	80,526	40,142	40,384
Emberá	Emberá	31,284	16,126	15,158
Buglé	Buglere	26,871	14,241	12,590
Wounaan	Wounmeu	7,279	3,772	3,507
Naso	Teribe	4,046	2,083	1,963
Bribri	Bribri	1,068	537	531

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, XI Censo nacional de población y VII de vivienda, 2010.

Territorialmente estos pueblos se organizan en 5 comarcas y 7 territorios. El reconocimiento de comarca es significativo porque les confiere un sistema de gobierno dual, con autoridades del régimen republicano y autoridades tradicionales, además de un territorio único e integrado y la propiedad colectiva de la tierra (UNFPA-INEC s/f). Tres de estas comarcas tienen categoría de provincia, por lo cual, tienen direcciones educativas regionales comarcales; dos tienen categoría de corregimientos² y sus escuelas están gestionadas por direcciones regionales educativas no comarcales. Dos de las comarcas integran dos pueblos cada una y tres de las comarcas corresponden a un mismo pueblo.

Cuadro 2: Comarcas y Territorios según pueblo, administración política y reconocimiento

COMARCAS	PUEBLOS	ADMINISTRACIÓN POLÍTICA	RECONOCIMIENTO
Kuna Yala	Kuna	Provincia	Ley 16 del 16/02/1952
Emberá Wounaan	Emberá y Wounaan	Provincia	Ley 22 del 08/11/1983
Madugandí	Kuna	Corregimiento de la provincia de Panamá Este	Ley 24 del 12/01/1996
Ngäbe Buglé	Ngäbe y Buglé	Provincia	Ley 10 del 07/03/97
Wargandí	Kuna	Corregimiento de la provincia de Darién	Ley 34 del 25/07/2000

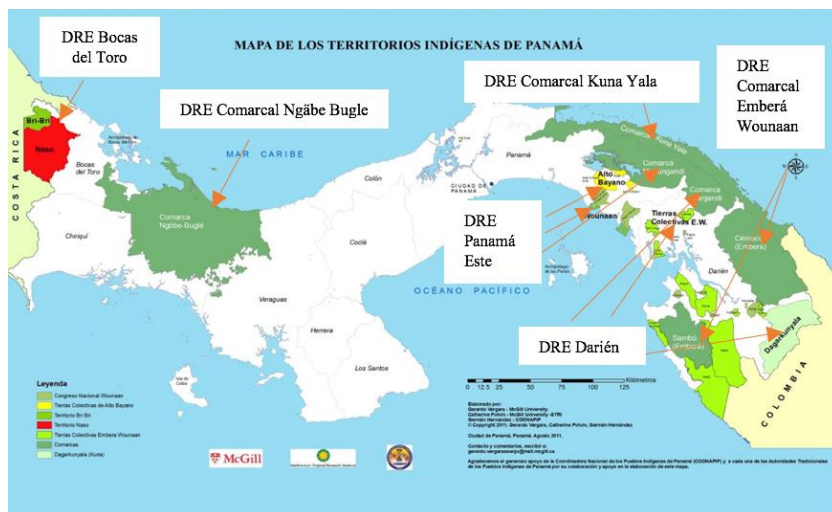
Fuente: Elaboración propia

¹ En Panamá el Censo Nacional de Población está a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de la Contraloría General de la República y se realiza cada 10 años. En base a estos datos se realizan proyecciones de población por sexo, grupos de edad, provincias, comarcas, distritos, corregimientos, pero no por pueblos originarios.

² El territorio de Panamá se organiza en provincias, distritos, corregimientos y comunidades. Esta división política se relaciona directamente con el rango de autoridad local del aparato estatal.



Luego de muchos años de lucha, la ley 72 del 23 de diciembre de 2008 reconoció el derecho a la propiedad colectiva de territorios con población indígena que habían quedado fuera de las comarcas. Esta Ley establece el procedimiento especial para la adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas y que han ocupado tradicionalmente. Estos territorios conforman comunidades: Naso y Bribri en la provincia de Bocas del Toro; Territorio Buglé en la comarca Ngäbe Buglé; Territorio Emberá del Alto Bayano y



Territorio Wounaan en la provincia de Panamá Este; Tierras colectivas Emberá-Wounaan y Territorio Kuna Dakargunyala en la provincia del Darién. Con excepción del territorio Buglé, que está dentro de la comarca Ngäbe-Buglé, todos los demás territorios están bajo la jurisdicción de Direcciones Regionales de Educación (DRE) de provincias con directores no indígenas.

Sin embargo, a pesar de estas iniciativas legales orientadas a garantizar el derecho de los pueblos originarios sobre sus territorios se sabe de la existencia de diversos procesos que ponen en riesgo su soberanía territorial. Entre ellos figuran las invasiones de los territorios (titulados o en reclamo) y los megaproyectos de desarrollo económico y de infraestructura que se ejecutan o pretenden ejecutar en ellos. A los problemas de despojo se suma el impacto que podrían ocasionar estos procesos en regiones ambientalmente muy débiles, que ya están sufriendo las consecuencias del cambio climático.

1.2. Situación socioeconómica de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos originarios

El Índice de Pobreza Multidimensional³ de los Niños, Niñas y Adolescentes⁴ de Panamá (IPM-NNA) en hogares indígenas supera los índices nacionales. La incidencia, es decir la cantidad de los menores de 18 años que son pobres es tres veces mayor en las comarcas. La intensidad de la pobreza en las

³ La metodología del IPM busca responder a tres preguntas: cuántos son pobres (incidencia), qué tan pobres son (intensidad), y qué les hace pobres (índice de las privaciones); sobre la base de 17 indicadores agrupados en 5 dimensiones (vivienda, salud, educación, trabajo y ambiente). UNICEF, 2019.

⁴ En 2018 INEC, MEF y MIDES con el acompañamiento del PNUD y UNICEF realizaron el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional de los Niños, Niñas y Adolescentes (IPM-NNA) con el objetivo de identificar y medir la incidencia e intensidad de las carencias y privaciones específicas de la población de 0-17 años de Panamá, a fin de mejorar el diseño e implementación de políticas dirigidas a asegurar el cumplimiento de los derechos de los NNA. La matriz IPM-NNA determinó 5 dimensiones y 10 indicadores.

Vivienda: Precariedad de los materiales de la vivienda (construcción segura) y Hacinamiento o personas por habitación-

Agua y saneamiento: Carencia de saneamiento mejorado y Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada-

Salud y alimentación: Prevención de riesgos en salud (Vacunación, Controles, Orientación en SSR); Alimentación variada; (Lactancia materna; Alimentación complementaria

Educación e información: Educación y formación temprana (Estimulación temprana, Asistencia, Actividades formativas, Repitencia) Acceso a Internet

Protección y recreación: Protección de la infancia (Registro, Trabajo excesivo) Cuido, actividades infantiles y recreación (Cuido, Actividades, Espacios recreativos).

MEF, INEC, MIDES. Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá – IPM-NNA Aspectos conceptuales y metodológicos y Resultados correspondientes al año 2018. Septiembre, 2018



comarcas de Kuna Yala y Ngäbe Buglé es mayor que el promedio nacional y en la comarca Emberá-Wounaan, es apenas menor que el promedio nacional. Al relacionar ambos indicadores, el IPM de estos hogares con niños, niñas y adolescentes, supera grandemente el promedio del país.

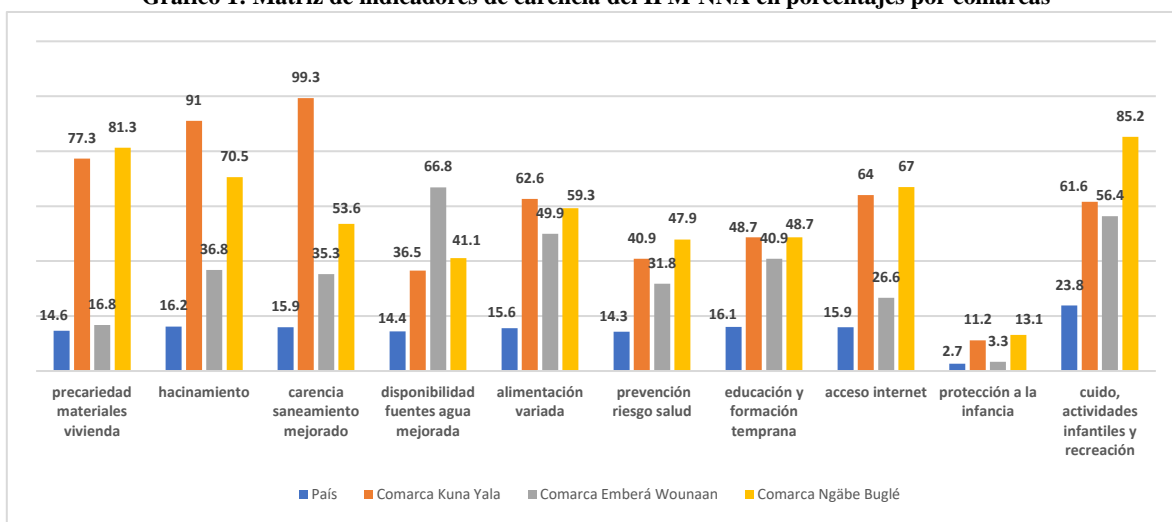
Cuadro 3: Índice de Pobreza Multidimensional de niños, niñas y adolescentes por comarca

IPM 2018	País	Comarca Kuna Yala	Comarca Emberá Wounaan	Comarca Ngäbe Buglé
Incidencia	32.8	99.3	81.0	95.4
Intensidad	45.6	59.7	45.0	59.5
Índice	0.1494	0.593	0.365	0.568

Fuente: Elaboración propia con datos del IPM- NNA Panamá 2018

Al desagregar el IPM-NNA por cada uno de sus indicadores se observa que, en cada uno de ellos, el valor en las comarcas es mucho mayor que en el promedio nacional, expresando claramente la situación de inequidad en que viven estos niños, niñas y adolescentes, limitando sus posibilidades de desarrollo. Hoy se sabe que el contexto en que viven los niños y las niñas, en especial en los primeros años, influye en su desarrollo físico, psicosocial y cognitivo. La calidad de la vivienda, la salud, la nutrición, el cuidado y recreación son claves para que estos niños y niñas lleguen a la escuela habiendo desarrollado al máximo sus potencialidades.

Gráfico 1: Matriz de indicadores de carencia del IPM-NNA en porcentajes por comarcas



Fuente: IPM- NNA Panamá 2018

1.3. La educación en los territorios de los pueblos originarios

Estadísticas del Ministerio de Educación para 2019 señalan que en el país hay 623 centros educativos considerados indígenas⁵.

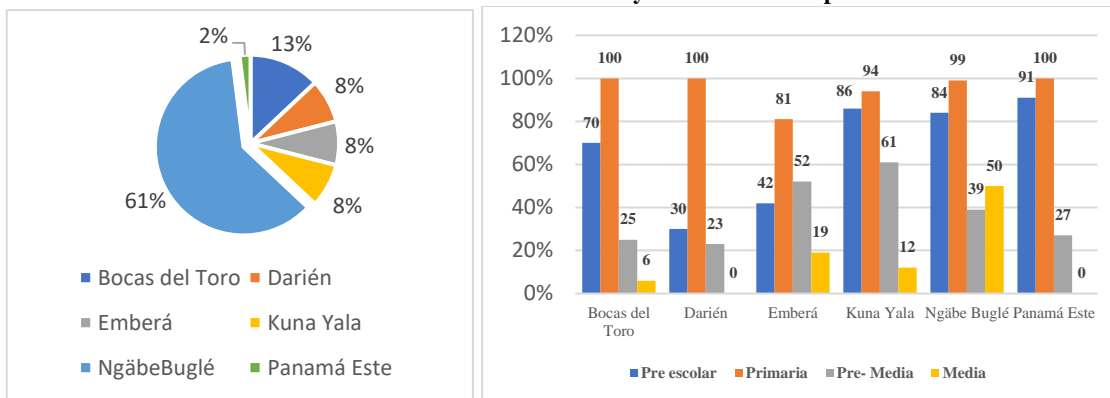
- En razón a la población y extensión de la comarca Ngäbe Buglé el 61% se ubica en esta comarca con 321 escuelas, de las cuales 27 son del pueblo Buglé.
- En Bocas del Toro con el 13% (84 escuelas) se ubican 3 escuelas del pueblo Naso, 3 escuelas actualmente cerradas del pueblo Bribri y el resto, escuelas con población ngäbe.

⁵ Los centros educativos son categorizados por el MEDUCA como urbano, rural e indígena. Aquí se señala solamente los que aparecen como centros indígenas y se ubican dentro de las comarcas. Sin embargo, tomando en cuenta que la mitad de la población indígena vive fuera de las comarcas se puede colegir que en algunas escuelas señaladas como rurales hay población escolar indígena. Por ejemplo, escuelas que se ubican en el territorio ancestral Wounaan que están en la provincia de Panamá Este figuran como escuelas rurales. Esta categorización entra en contradicción con el artículo 4 de la ley 88 que plantea la enseñanza de la lengua originaria en las comarcas, áreas anexas y tierras colectivas.



- En Darién, comarca Emberá-Wounaan y comarca Kuna Yala tienen el 8% de escuelas cada una, que corresponde a 47, 52 y 49 escuelas respectivamente. En Darién están las 3 escuelas de la comarca Kuna de Wargandí, 7 del pueblo Wounaan, 3 Kuna de Tagarguyala y escuelas emberá. En la comarca Emberá-Wounaan 5 son del pueblo Wounaan.
- En Panamá Este está el 2% con 12 escuelas, 10 de la comarca Kuna de Madugandí y dos del territorio Emberá de Alto Bayano.

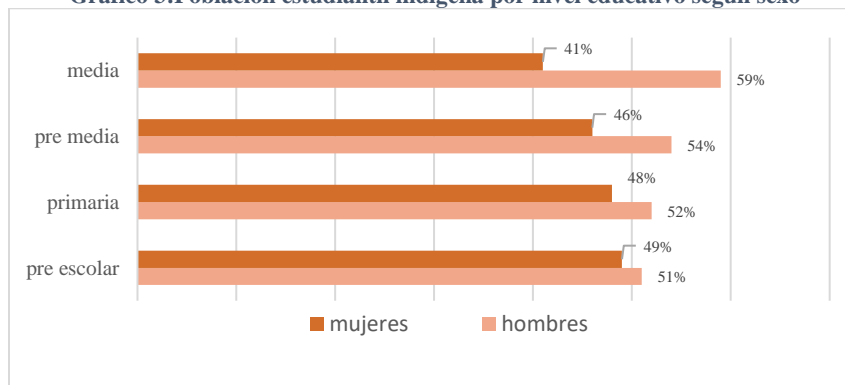
Gráfico 2: % de Centros Educativos y oferta educativa por Pueblo



Fuente: MEDUCA. Estadística 2019

La oferta educativa en los diferentes pueblos es similar; la mayor oferta es en el nivel de primaria y en segundo lugar la oferta preescolar, aunque en la zona de Darién y comarca Emberá, preescolar no llega al 50% de escuelas. En Panamá de acuerdo a la ley educativa, el Estado tiene la obligación de asegurar nueve niveles que van de preescolar hasta el fin de premedia (noveno grado), a todos los niños, niñas y adolescentes. Se observa que este derecho no se cumple en las escuelas indígenas. La oferta de educación media es mínima e inexistente en las escuelas indígenas de Darién y Panamá Este. Muchas de estas escuelas enfrentan limitaciones de precariedad, saneamiento, falta de agua mejorada, acceso a internet y, como se ha visto anteriormente, la mayoría de los estudiantes sufren las carencias encontradas en el IPM-NNA.

Gráfico 3: Población estudiantil indígena por nivel educativo según sexo



Fuente: MEDUCA Estadística 2019

En cuanto a la población estudiantil, las mismas estadísticas indican para el 2019, el 16% del total de estudiantes (115,408) están en centros educativos indígenas. De este total, el 88% (101,098) se ubican en las comarcas indígenas y el resto, 12% fuera de las comarcas, principalmente en Bocas del Toro, Darién y Panamá. La relación de niños, niñas y adolescentes por sexo en cada uno de los niveles muestra que en todos los niveles los varones son mayoría. La diferencia, que es de dos puntos en



preescolar, va aumentando hasta ubicarse en 8 puntos en el nivel de media a favor de los varones. Lo que sugiere que las niñas son las primeras en dejar la escuela (Gráfico 3).

Para el 2019, la cantidad de docentes en escuelas indígenas era 7,375 (600 en preescolar, 3,588 en primaria, 1,129 en premedia y 2,058 en media), de este total, 6,594 se ubican dentro de las comarcas indígenas (509 en pre escolar, 3,058 en primaria, 1,022 en premedia y 2,005 en media). La cantidad de docentes en media, a pesar de la menor oferta en este nivel, se explica por la especialización en la enseñanza de las asignaturas. Aunque estas estadísticas no dan información de docentes por género según el grado que enseñan, generalmente hay más docentes mujeres en los grados menores y más docentes varones en los grados superiores.

La calidad de la educación que reciben los NNA no es buena. Las escuelas en las comunidades indígenas no cuentan con textos y materiales educativos con pertinencia cultural, no tienen suficientes maestros y maestras bilingües, y muchos/as de ellos/as carecen de formación o cuentan con formación limitada sobre EIB. A esto se suma la inexistencia de programas de formación y acompañamiento pedagógico, y la poca capacidad operativa para la supervisión y el seguimiento desde las direcciones regionales y el nivel central del MEDUCA. “En Panamá, el lugar donde vives determina la calidad de la educación que recibes. Esto se ve reflejado en pruebas internacionales como TERCE y pruebas locales como CRECER, donde existen grandes brechas entre áreas urbanas, rurales o comarcales. Por ejemplo, mientras que en el área urbana, 4 de cada 10 estudiantes no logran el nivel básico en lectura, en las áreas rurales 5 de cada 10 no lo logra y en las comarcas 8 de 10” (UNICEF, 2019).

1.4. El derecho a una educación de calidad de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos originarios

A inicios de la década de 1980, dirigentes indígenas de varios países latinoamericanos junto con profesionales vinculados al movimiento indígena, se sumaron al cuestionamiento que se hacía, desde diversos continentes, al sesgo homogenizante y asimilatorio de los sistemas educativos (v. May 1999, Mac Carty y otros 2005, Varese y Rodríguez 1983). Así, se empezó a plantear la necesidad de ir más allá de los programas de educación bilingüe, dirigidos a traducir contenidos académicos escolares a las lenguas vernáculas (Trapnell 1984), o de adicionar contenidos escolares “indígenas” a currículos nacionales y, repensar la educación indígena desde una perspectiva de descolonización cultural e ideológica (Varese y Rodríguez 1983). En este contexto, se empezó a utilizar el término de educación intercultural bilingüe (EIB).

Hoy, se encuentra una amplia gama de discursos sobre la interculturalidad, algunos más funcionales al sistema de dominación vigente y otros más bien orientados al cuestionamiento de las condiciones en las que se pretende desarrollar el “diálogo cultural”. Los primeros, suelen centrarse en la diversidad cultural y consideran que los conflictos pueden superarse con mayor información acerca del “otro” y mejores prácticas de comunicación; mientras que los segundos plantean la necesidad de que “el diálogo de las culturas sea de entrada diálogo sobre los factores económicos, políticos, militares, etc. que condicionan el intercambio franco entre las culturas de la humanidad [...] para no caer en la ideología de un diálogo descontextualizado que favorecería sólo los intereses creados de la civilización dominante, al no tener en cuenta la asimetría de poder que reina en el mundo” (Fornet Betancourt 2000: 12). Desde esta segunda posición también se enfatiza la necesidad de identificar y revisar las creencias que reproducen la asimetría del poder y de fortalecer el desarrollo de procesos de reelaboración personal de la autoimagen de desprecio y negación generada a través de la dominación colonial (Mignolo 2000). De igual manera se plantea la necesidad de abordar aspectos



ontológicos y epistemológicos⁶ asumiendo que la educación intercultural acepta la existencia de distintas visiones de la realidad y se opone a conceptos racionales que buscan la “verdad única y universal”.

Ejemplos de esta nueva visión de EIB, los encontramos en experiencias desarrolladas en el Perú en el ‘Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana’, coejecutado por el Instituto Superior Pedagógico Loreto y la confederación indígena AIDSEP, que forma maestros bilingües que promueven la revalorización de la herencia cultural de sus pueblos y una educación pertinente y de calidad para los niños, niñas y adolescentes; y en Guatemala en el ‘Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación’, desarrollado por el Ministerio de Educación, orientado a implementar a nivel preescolar y primario la EIB de acuerdo a las demandas de los pueblos indígenas.

A este proceso de revisión del paradigma han contribuido las convenciones y foros mundiales que han incorporado el tema de la diversidad cultural, en un marco de derechos humanos. En 1979 se da la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW; en 1989 la Convención de los Derechos del Niño reconoce que todos los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna, son sujetos de derechos; en 1990 el Foro Mundial realizado en Jomtien Tailandia declara “La Educación para Todos”, ratificada luego en Dakar el 2000 y en el Foro Mundial de Incheon – Korea en 2015. El compromiso de “Educación para Todos” forma parte esencial de La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con el objetivo 4 que busca “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Este mismo objetivo en la meta 4.5 menciona a los pueblos indígenas: “De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad”. Junto con estas declaraciones, los derechos de los pueblos originarios son reconocidos existiendo documentos de derecho internacional como la Declaración de la ONU sobre Derechos Indígenas, los convenios 107 y 169 de la OIT, el último no reconocido aún por Panamá.

1.5. El derecho a una educación intercultural bilingüe en Panamá (EIB)

En Panamá, la larga lucha de los pueblos indígenas por su derecho a una educación intercultural bilingüe de calidad dio lugar a cambios normativos:

- La Constitución de Panamá de 1972, en sus artículos 88 y 90, reconoce a las lenguas aborígenes como objeto de estudio, conservación y divulgación, y promover programas de alfabetización bilingüe. En el artículo 108 se habla de programas de educación y promoción para los grupos indígenas.
- La Ley 34 de Educación, revisada en 1995, en su artículo 11 señala que la educación para las comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de éstas, de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural.
- Las diferentes leyes de creación de las comarcas también reconocen el derecho de los pueblos originarios a la educación intercultural bilingüe en todos los niveles⁷.

⁶ Los aspectos ontológicos se refieren a la existencia de diferentes formas de entender la realidad. Por ejemplo, para los pueblos originarios existe una realidad visible accesible a través de los sentidos y una no visible que se puede conocer a través de diversas sustancias como el tabaco, la ayahuasca y el toé. Por aspectos epistemológicos se entiende la existencia de diferentes formas de construir y transmitir el conocimiento que difieren de las formas escolares de aprender, en las cuales la observación y la práctica tienen gran incidencia.

⁷ En la Ley 2 de 1938, que creó la Comarca Kuna Yala, en su artículo 29, se habla de un sistema de educación intercultural bilingüe en todos los niveles. En la Ley 22 de 1983, que crea la Comarca Emberá-Wounaan, en su artículo 21, menciona un programa especial de enseñanza bilingüe. En la ley 10 de 1997, que crea la Comarca Ngäbe-Buglé, en su artículo 54 habla de la educación bilingüe intercultural en la Comarca, siguiendo lo que dice la ley 34 de educación.



En este siglo se comenzó a operativizar la posibilidad de una educación intercultural bilingüe con las normas siguientes:

- Decreto Ejecutivo 274 del 31 de agosto de 2007 que crea la Dirección Nacional Intercultural Bilingüe (DNEIB) y le asigna funciones, entre ellas la de implementar la educación intercultural bilingüe.
- Decreto Ejecutivo 323 de octubre 2007 que crea las Regiones Escolares Ngäbe Buglé y Emberá- Wounaan.
- Decreto Ejecutivo 687 de 2008 que implementa y desarrolla la Educación Bilingüe Intercultural en los pueblos y comunidades indígenas de Panamá, con especial énfasis en la enseñanza de la lectura y la escritura de la lengua materna y espiritualidad de los pueblos indígenas de Panamá.
- Ley 88 de 2010, que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la Educación Intercultural Bilingüe.

Junto a esta normativa, los pueblos indígenas, y la DNEIB, en particular, han elaborado diferentes planes que buscaban levantar diagnósticos, recoger información como fuente para las nuevas asignaturas de espiritualidad e identidad indígena, formar docentes en el manejo de la enseñanza de lengua originaria y EIB y la elaboración de materiales. Entre los planes se encuentran:

1. 1996. Plan de los Pueblos Indígenas de Panamá, elaborado por la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), con el apoyo de la Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica y el Programa de Apoyo de los Pueblos Indígenas de Centroamérica de la Unión Europea.
2. 1998. Plan Operativo Anual 98-99 en el marco del Plan anterior.
3. 2005. Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, en el marco del Plan Estratégico 2005-2009 del gobierno nacional y con el apoyo de las autoridades del MEDUCA y organismos internacionales como Banco Mundial, BID y UNICEF.
4. 2011. Plan de Implementación de EIB en las comarcas y territorios indígenas 2011-2014. Documento técnico dirigido a las autoridades del MEDUCA elaborado por la DNEIB con el apoyo del BID.
5. 2014. Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe para los Pueblos originarios. Período 2014-2019, con el apoyo de UNICEF.

La EIB es un derecho que tienen los niños, niñas y adolescentes de los pueblos originarios al cual el Estado panameño no ha dado respuesta. A pesar de la normativa y planes realizados, la DNEIB no logró, hasta el 2016, contar con un presupuesto gubernamental de inversión para implementar la EIB y el presupuesto de funcionamiento que el MEDUCA le otorga, no permite completar los recursos humanos necesarios para cumplir con el rol de gestionar la implementación de la EIB. Todo esto repercute en los logros educativos de los niños, niñas y adolescentes indígenas que de acuerdo a las pruebas estándares realizadas ocupan los puestos más bajos. “La brecha más grande en el desempeño en Lectura es entre aquellos que hablan idiomas indígenas versus aquellos que hablan otros idiomas en casa” (PISA, 2018). Porque la EIB es un derecho, su implementación significa una lucha importante que, junto con la defensa del territorio, libran las organizaciones indígenas de Panamá.

1.6. La EIB en la agenda de UNICEF y la cooperación internacional en Panamá

La cooperación internacional ha sido la principal fuente de apoyo financiero y técnico en acciones dirigidas a implementar la EIB en Panamá. AECID viene apoyando al Congreso Kuna con el proyecto de Educación Bilingüe Intercultural desde el 2004. El Banco Mundial apoyó a la DNEIB en la capacitación de docentes y la producción de textos en tres lenguas: Kuna, Ngäbere y Emberá. El BID apoyó en la definición de planes operativos y, a partir del 2017, junto con la OEI, y el financiamiento



japonés impulsa el programa Jadenkä (matemática divertida para el nivel preescolar) en escuelas ngäbes de la comarca Ngäbe-Buglé.

UNICEF, por su parte, ha apoyado a los pueblos Ngäbe y Emberá en la elaboración de programas de grado y materiales, entre ellos un texto para niños y niñas sobre derechos de la niñez y en los últimos años en la producción de nuevos materiales de apoyo didáctico.

Sin embargo, a pesar de los avances normativos, del diseño de planes y programas y la definición de lineamientos, así como del apoyo de la cooperación internacional, en el año 2014 persistían problemas en la implementación de la educación intercultural bilingüe en Panamá, ocasionados, entre otros factores, por la presencia de docentes sin formación en EIB; la falta de currículos contextualizados y programas de estudio y de textos en idiomas indígenas y con pertinencia cultural; así como una debilidad institucional y financiera de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DNEIB). En este contexto, UNICEF apoyó a la DNEIB en la elaboración del Plan Quinquenal de Educación Bilingüe Intercultural Bilingüe para los Pueblos Originarios 2014 – 2019.

Ahora, UNICEF, en el marco de su Programa de Cooperación con el Gobierno de la República de Panamá 2016-2020, que busca: i) Contribuir a que niños, niñas y adolescentes, particularmente de zonas rurales, indígenas y urbano marginales, tengan acceso oportuno a una educación inicial de calidad y completen su ciclo de educación premedia; ii) Que el MEDUCA cuente con capacidades e instrumentos para la ejecución de una política y un plan nacional de EIB que garantice la calidad de los servicios y la pertinencia cultural para todos los pueblos indígenas; se planteó acompañar al MEDUCA y la DNEIB en la evaluación del Plan Quinquenal a fin de que el Estado panameño y las autoridades indígenas tengan información para continuar con la implementación de la EIB en Panamá.

2. OBJETO DE LA EVALUACIÓN Y TEORÍA DEL CAMBIO

2.1. Objeto de evaluación

El objeto de la evaluación es el “Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe para los Pueblos Originarios de Panamá, 2014 – 2019”, elaborado en el año 2014 por el MEDUCA y la DNEIB, con el apoyo técnico y financiero de UNICEF.

El Plan, con intención ejecutiva, tuvo el objetivo general de, *“ofrecer a los pueblos originarios una educación que considere sus características culturales y desarrolle su competencia comunicativa en la educación inicial y básica de la educación intercultural multilingüe, para el fortalecimiento de su identidad, apropiación de la cultura nacional, consolidar en forma oral y escrita su lengua materna (L1) y la adquisición en forma oral y escrita del español e inglés como una segunda lengua (L2)”*.

Definió como objetivos específicos:

1. Desarrollar un modelo pedagógico para los pueblos originarios que considere sus características culturales y desarrolle su competencia comunicativa tanto en español como en lengua indígena.
2. Ofrecer a la población originaria una educación intercultural y multilingüe, con calidad y pertinencia cultural.

Como resultados esperados al final del período, definió contar con:

1. 400 centros educativos activos, en ejecución y aplicando la enseñanza de la lengua materna, en las Comarcas Kuna Yala, Wargandí, Madugandí, Ngäbe Buglé, Emberá-Wounaan, Tierras Ancestrales Naso y Bribri, Tierras colectivas y áreas urbanas con población originaria.



2. 60,000 niños y niñas kuna, ngäbe, emberá, buglé, wounaan, naso y bribri, beneficiados con la enseñanza de L1 y L2 y el programa de EIB, hasta noveno grado. En el caso de los pueblos Naso y Bribri la proyección va hasta sexto grado.
3. 3,000 docentes capacitados para la aplicación de la lengua materna (L1) y del programa EIB.
4. DNEIB, Direcciones Regionales y Comarcales y enlaces fortalecidos en su estructura administrativa y de gestión.

En el marco de estos objetivos y resultados esperados, el Plan definió cuatro componentes⁸:

1. Fortalecimiento de los recursos humanos, a través de la capacitación de docentes, coordinadores/as, enlaces, directores/as y supervisores/as, técnicos/as y administrativos/as en las metodologías de aplicación EIB y el manejo del Plan Quinquenal.
2. Currículo y materiales contextualizados, a través de la revisión y actualización de los currículos y programas de grado ya producido y el diseño y elaboración de nuevos programas, textos y materiales educativos en EIB con pertinencia lingüística y cultural.
3. Reestructuración de la gestión y administración escolar de la EIB, a través de una estrategia administrativa de reestructuración de la DNEIB, de las direcciones regionales, reasignación de funciones de enlaces regionales, asignación de presupuesto y una estrategia legal de reglamentación, revisión e implementación de leyes, decretos y resueltos.
4. Evaluación, seguimiento y supervisión de aula, a través del fortalecimiento en cantidad y capacidad del sistema de seguimiento y supervisión de la EIB y la creación de un sistema de evaluación de los estudiantes de escuelas EIB.

El Plan Quinquenal se elaboró sin presupuesto, pero como herramienta para poder conseguirlo. Con esta intención fue presentado en un evento público con participación de las principales autoridades del MEDUCA, autoridades indígenas, representantes de la cooperación internacional y ONGs, logrando el aval de la ministra de entonces, quien delegó en la DNEIB la responsabilidad de elaborar el presupuesto necesario para implementarlo. Para su elaboración, la DNEIB convocó a representantes de los diferentes pueblos indígenas entre maestros, maestras y dirigentes para identificar las necesidades presupuestales de su implementación en cada uno de los pueblos. En base a este trabajo la DNEIB propuso un presupuesto de 46 millones de dólares para los 5 años, con la asignación que se muestra en el cuadro 3⁹.

Cuadro 4: Presupuesto Teórico del Plan Quinquenal 2014-2019

PUEBLOS ORIGINARIOS	CANTIDAD EN DÓLARES
Comarca Ngäbe – Buglé	15,631,000.00
Comarca Kuna Yala, Madugandí, Wargandí y Dagarkunyala	13,581,000.00
Comarca Emberá- Wounaan	8,831,000.00
Tierras ancestrales, territorios Naso y Bribri	5,431,000.00
DNEIB	2,526,000.00
GRAN TOTAL	46,000.000.00

Fuente: DNEIB

Sin embargo, esta propuesta de presupuesto no fue aceptada y el presupuesto que se obtuvo a nivel del Ministerio de Educación, refrendado por la Ministra de Educación de entonces, fue de veintiún

⁸ El Plan Quinquenal consideró un quinto componente: Alfabetización de adultos con sus propias metas y objetivos. De acuerdo a los TdR este componente no forma parte de esta evaluación dado que no corresponde a la implementación de la EIB en los pueblos originarios de Panamá.

⁹ En este presupuesto estaba considerado 15 millones para alfabetización, que quedó anulado en el presupuesto institucional del MEDUCA que sólo consideró 21 millones.



millones de dólares (US\$.21,000,000.00) para los cinco años, dividido en cuatro millones doscientos mil dólares (US\$.4,200,000.00) por año.

El Plan Quinquenal presentó otras características, que han sido consideradas en la evaluación:

1. No fue difundido entre diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales, quienes han implementado proyectos y estrategias EIB en las diferentes comarcas durante el período del Plan, sin que éstas fueran sistematizadas o analizadas en el marco del Plan Quinquenal. La evaluación recoge y analiza el impacto de estas acciones en la implementación del Plan Quinquenal en los pueblos indígenas.
2. Al interior de los componentes señalados, el diseño del Plan no discrimina estrategias de actividades, ni presenta una ruta clara para la obtención de sus resultados. El Plan no cuenta con un marco de resultados más detallado a nivel de actividades, productos, recursos financieros.
3. No presenta fases ni indicadores que permitan hacer un seguimiento evaluativo del proceso que siguió su implementación.
4. Carece de una sistematización de lo que se hizo o se logró hacer, dónde se hizo y a quiénes ha beneficiado. No hay informes de seguimiento del Plan por lo que las principales fuentes de información son los programas y materiales producidos junto con los actores que los llevaron a cabo.
5. En el Plan no se encuentra ninguna referencia a elementos relacionados con rendición de cuentas ni de momentos de evaluación de su implementación. No hay informes de su ejecución ni ha tenido una evaluación de proceso, por lo que la evaluación contempla aquellos aspectos propios de una evaluación de proceso, y aspectos propios de una evaluación final.

Beneficiarios y actores del Plan Quinquenal

Las personas beneficiarias finales del Plan (titulares de derechos) son los niños, niñas y adolescentes indígenas de los siete pueblos originarios que recibirían una educación intercultural bilingüe de calidad con respeto a su lengua y su cultura mejorando sus logros de aprendizaje.

Como parte de un Estado con responsabilidad de hacer efectivo el derecho a una educación de calidad con pertinencia cultural, el garante principal del derecho es el Ministerio de Educación a través de las siguientes instancias:

- Dirección Nacional de Educación Inicial, con la responsabilidad de coordinar, supervisar, dar seguimiento y apoyo a la educación inicial de 0 a 3 y preescolar de 4 y 5 años.
- Dirección Nacional de Educación Básica, con la responsabilidad de coordinar, supervisar, dar seguimiento y apoyo a la educación primaria y premedia.
- Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa, con la responsabilidad de la preparación, presentación y puesta en marcha de propuestas de currículo que responda a los adelantos científicos, tecnológicos y de derechos y por tanto también a las nuevas nociones EIB.
- Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Docente, responsable de mejorar la calidad de educación a través de la capacitación y actualización profesional del personal de educación en servicio, incluyendo la planta docente EIB.
- Dirección Nacional de Evaluación Educativa, responsable de la evaluación de los aprendizajes y del desempeño de las diferentes instancias ejecutores, entre ellas las escuelas de los pueblos indígenas, para brindar información al sistema para la toma de decisiones.
- Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe que tiene por decreto ley 372 de creación, la responsabilidad de llevar adelante la gestión e implementación de la EIB, debiendo liderar este proceso.



- A nivel local, las Direcciones Regionales Educativas comarcales y de provincias con población indígena, son responsables de operativizar las políticas educativas que emanan del sistema central.

Las autoridades tradicionales y no tradicionales indígenas son también garantes secundarios del derecho, en tanto responsables de gestionar y fiscalizar que los niños, niñas y adolescentes reciban una educación intercultural bilingüe de calidad.

Con otro nivel de responsabilidad, la evaluación del Plan también contempló, en el rol de aliados como garantes secundarios del derecho de los niños, niñas y adolescentes a una EIB, a las entidades de cooperación internacional, que en los años de duración del Plan (2014 al 2019) desarrollaron algún tipo de programa o proyecto relacionados con su implementación. En particular, el rol cumplido por UNICEF en todo este proceso, dada su contribución técnica financiera en el diseño del Plan, y ahora en su evaluación.

2.2. Reconstrucción de la teoría del cambio

El Plan Quinquenal no desarrolló un marco de acciones y resultados, ni definió indicadores que facilitaran procesos de evaluación de su implementación. Por eso, el 12 de febrero de 2020 se realizó un taller participativo, con personal de la DNEIB, representantes de la supervisión regional y personal directivo y docente de escuelas de los siete pueblos originarios, con la finalidad de obtener información para la reconstrucción de la Teoría del Cambio (TDC) que el Plan Quinquenal no había contemplado. (Anexo 2. Participantes del Taller).

La TDC era un elemento importante para poder realizar el análisis con una lógica causal, permitiendo la sistematización de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones. Para su reconstrucción, en el Taller se trabajó: i) el concepto de la EIB; ii) la problemática de la implementación de la EIB y la situación de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes y; iii) la reconstrucción de lo deseado. Esta etapa era clave para entender cómo el Plan Quinquenal estaba funcionando y cómo se deben dar los productos, resultados y cambios. Con esta información se obtuvo el análisis causal de la situación del ejercicio del derecho a una educación intercultural bilingüe de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas de Panamá y se reconstruyó la Teoría del Cambio, relacionando las estrategias, componentes, insumos y productos con resultados para el logro de los objetivos propuestos, dando orden y sistematicidad al análisis que se presenta en la sección de Hallazgos.

ANALISIS CAUSAL

PROBLEMA: Niños, niñas y adolescentes de los pueblos originarios no acceden a una educación de calidad ni culturalmente pertinente que se expresa en bajos rendimientos, pérdida de su lengua y de su identidad indígena.

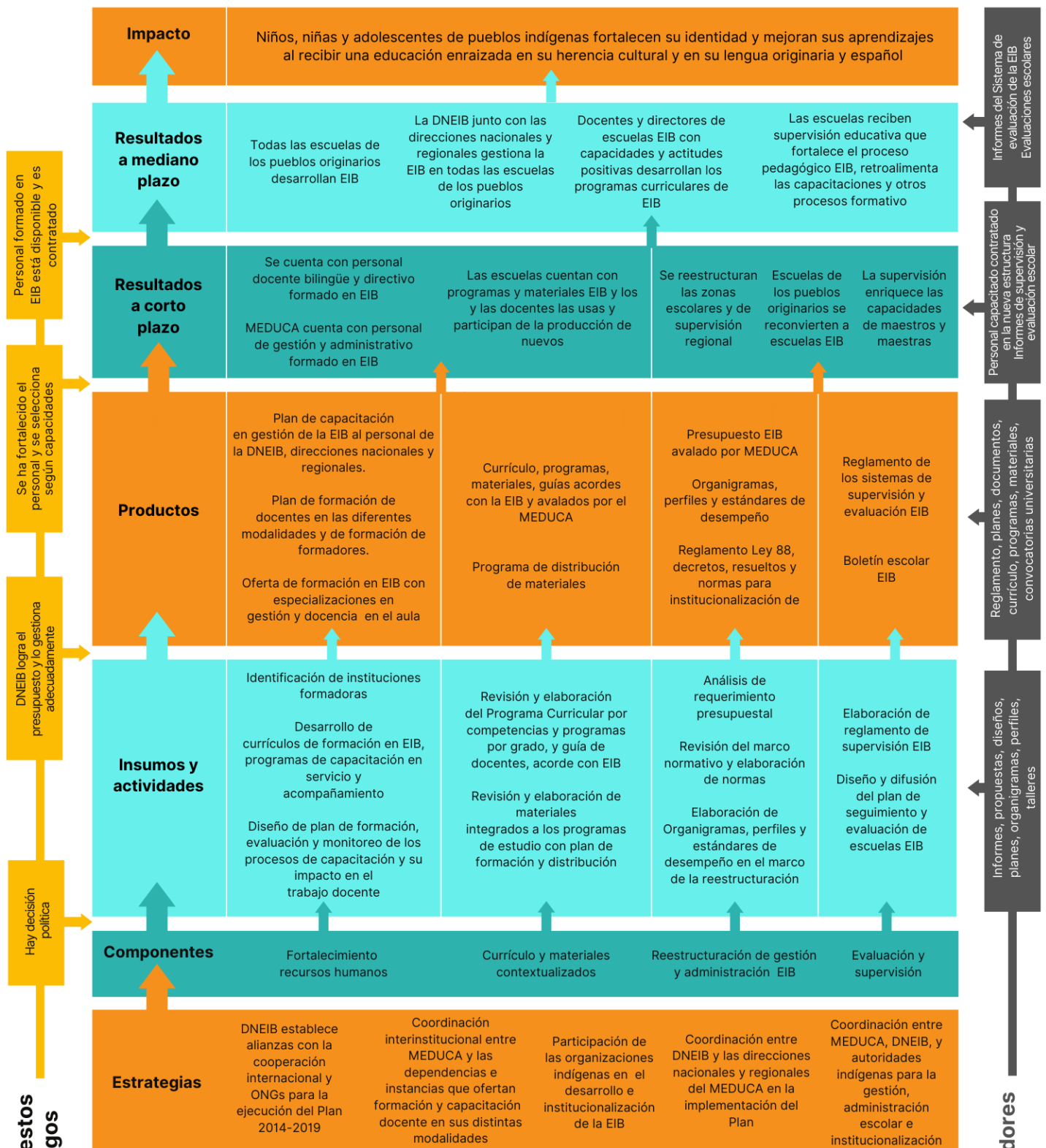
CAUSAS INMEDIATAS: Falta de material contextualizado, de currículo y programas con pertinencia cultural aprobados por el MEDUCA, falta de docentes capacitados en EIB y manejo de la lengua originaria, falta de programas de formación de docentes, supervisores/as, directores/as y gestores/as de EIB.

CAUSAS SUBYACENTES: Debilidad institucional de la DNEIB, falta de presupuesto, inexistencia de una política nacional de EIB.

CAUSA ESTRUCTURAL: Discriminación, no se valoran los aportes de los pueblos originarios al país, los pueblos indígenas no tienen representación en organismos que toman decisiones.



Gráfico 4: Teoría del Cambio reconstruida del Plan Quinquenal EIB 2014-2019



PROBLEMA: Los N, N y A de los pueblos indígenas no reciben una educación intercultural bilingüe de calidad lo que ocasiona la pérdida de su cultura, su idioma y un bajo rendimiento escolar.



3. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

El propósito de la evaluación es lograr aprendizajes institucionales y que la promoción de políticas a futuro esté guiada por el conocimiento generado en el quinquenio evaluado. Se busca aprender de los últimos cinco años con el fin de que el MEDUCA y, particularmente, la DNEIB, tengan mejores elementos para planear acciones a corto, mediano y largo plazo que permitan alcanzar los objetivos de política a favor de la educación intercultural de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos indígenas de Panamá.

La evaluación tiene también el propósito de dar cuenta de lo realizado en el Plan Quinquenal de EIB 2014-2019, incluyendo actividades desarrolladas por otras organizaciones y la cooperación internacional, de los niveles de avance alcanzados, de los desafíos que ha debido enfrentar y de las limitaciones que ha encontrado en su ejecución, a fin de identificar las acciones que necesitan ser tomadas en los próximos cinco años (2020-2025) para mantener la sostenibilidad de lo hecho y avanzar en la implementación de la EIB en Panamá.

La presente evaluación tiene como usuarios directos al Ministerio de Educación, las Direcciones Regionales de Educación, las autoridades indígenas y UNICEF. Es formativa porque pretende alimentar con aprendizajes el siguiente ciclo de planificación de la EIB y sumativa pues pretende determinar si el conjunto de las acciones implementadas permitió alcanzar los resultados esperados, señalados en la TDC.

4. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

El objetivo central de esta evaluación es realizar un balance de los resultados alcanzados por el Plan Quinquenal de EIB 2014-2019 en los siete (7) pueblos indígenas, durante los cinco años de su ejecución, a fin de contar con información sistematizada que sirva de base para el desarrollo de nuevos planes, proyectos o programas que busquen implementar la EIB en las escuelas indígenas de Panamá.

En específico, se busca:

- Determinar la eficacia de las estrategias y actividades implementadas en el marco del Plan Quinquenal de EIB 2014-2019 y cuán idóneas son para responder a los resultados y objetivos del mismo.
- Establecer la eficiencia del presupuesto gubernamental y de organismos internacionales para alcanzar los resultados y objetivos del Plan, considerando tanto los montos asignados como la calidad del gasto.
- Establecer la pertinencia del Plan Quinquenal de EIB 2014-2019 según las necesidades nacionales, las necesidades y expectativas de los sujetos de derecho y de acuerdo a una concepción de la EIB que aporte a su calidad de vida.
- Evaluar la sostenibilidad de las acciones implementadas y hacer sugerencias para un nuevo Plan.
- Verificar la participación de los niños, niñas y adolescentes en la formulación e implementación del Plan, desde una perspectiva de derechos humanos y equidad de género.



5. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Alcance temático: La evaluación analiza todas las actividades, realizadas en el marco de los cuatro componentes: fortalecimiento de los recursos humanos, currículo y materiales contextualizados, reestructuración de la gestión y administración de la EIB y evaluación, seguimiento y supervisión de aula, relacionados con el logro de los resultados y objetivos del Plan Quinquenal, aun cuando hayan sido realizados como parte del Plan o de manera independiente a éste. Desde esta perspectiva analiza los cuellos de botella presentados en su implementación e identifica los resultados logrados en las escuelas señaladas como EIB, que atienden a los niños, niñas y adolescentes de los pueblos originarios. Esta evaluación, como ya se señaló, no analiza el componente de alfabetización.

Alcance temporal: La evaluación abarca los cinco años del período del Plan Quinquenal (2014-2019), que coincidió con el período gubernamental del presidente Juan Carlos Varela. En Julio 2019 ingresó una nueva administración gubernamental con el presidente Laurentino Cortizo, que significó un cambio de autoridades nacionales en el MEDUCA y la DNEIB. Por ello la evaluación entrevista a funcionarios/as de ambos periodos, a fin de tener información de lo que se hizo, y su posible continuidad, y brindar a la nueva administración elementos para la toma de decisiones.

Alcance territorial: Es de carácter nacional tomando en cuenta, en primera instancia, las escuelas de los siete pueblos indígenas, para, a partir de ellas, trabajar con las escuelas que, según información proporcionada por la DNEIB y supervisores/as, implementaban la EIB.

6. MARCO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del Plan Quinquenal se realiza en base a los criterios definidos por la OCDE en el orden siguiente: eficacia, pertinencia, eficiencia y sostenibilidad. En eficacia, se analiza el nivel de alcance de los objetivos a través del logro de la cadena de resultados; en pertinencia se evalúa en qué medida las intervenciones estuvieron alineadas con las prioridades y derechos de los niños, niñas y adolescentes a una educación intercultural bilingüe de calidad que aporte a sus logros de aprendizajes y valoración y práctica de su cultura y lengua; en eficiencia se examinan los recursos y el modo cómo éstos han sido usados en el logro de los resultados, es decir cuánto aportaron a la eficacia del Plan; en sostenibilidad, se identifica el potencial que tienen los resultados de continuar una vez se acabe el Plan. De manera transversal, se evalúa el enfoque de derechos humanos, incluidos los derechos de la niñez y la equidad de género.

En cada criterio hay preguntas que guían la evaluación del Plan, identificando por cada pregunta la formación de juicio, los indicadores, las fuentes de información y los métodos de recolección. La pandemia del Covid-19, que obligó a realizar cambios metodológicos, que se explican en la siguiente sección, implicó también adecuaciones en los indicadores, fuentes y métodos de recolección de información para poder responder a las preguntas diseñadas.

En el proceso de redacción del informe se vio la necesidad de reordenar las preguntas en el criterio de eficacia, con el fin de acercar el tema de formación inicial y continua de docentes al análisis de los cuatro componentes abordados en la pregunta 1. El orden inicial de los criterios también se ha cambiado desarrollando el criterio de eficiencia en tercer lugar y no al final como estaba, debido a la necesidad de abordar el tema de sostenibilidad luego de haber analizado todos los otros criterios. El marco de evaluación forma parte del anexo 3.



Cuadro 5: Relación de preguntas por Criterio de Evaluación

CRITERIO	PREGUNTAS
EFICACIA	<ol style="list-style-type: none"> ¿Hasta qué punto se cumplieron con los objetivos del Plan Quinquenal de EIB? <ol style="list-style-type: none"> ¿Qué aspectos influenciaron/contribuyeron a la consecución o no consecución de los objetivos? ¿Hasta qué punto las actividades, proyectos y programas fueron consistentes con los objetivos y las metas del Plan? ¿En qué medida la formación inicial y la capacitación continua ofrecida a los docentes en áreas comarcales fue apropiada y suficiente para alcanzar los logros del Plan? ¿Cómo fue la coordinación entre la cooperación internacional y el Ministerio de Educación para alcanzar los objetivos del Plan? ¿Cuál fue el rol de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación en la consecución de los objetivos del plan?
PERTINENCIA	<ol style="list-style-type: none"> ¿Hasta qué punto los objetivos del Plan Quinquenal de EIB eran y siguen siendo válidos para el contexto nacional y regional? <ol style="list-style-type: none"> ¿En qué medida las actividades, proyectos y programas respondieron a las necesidades de los beneficiarios? ¿Cuál fue la participación de las comunidades indígenas durante la planificación y ejecución del Plan?
EFICIENCIA	<ol style="list-style-type: none"> ¿Fueron suficientes los recursos invertidos para la implementación del Plan? <ol style="list-style-type: none"> ¿En qué medida hubo una adecuada ejecución del presupuesto para la implementación del Plan? ¿Qué tan eficiente fue la inversión de la cooperación internacional para lograr los resultados esperados? ¿En qué medida los recursos humanos fueron adecuados para lograr los objetivos?
SOSTENIBILIDAD	<ol style="list-style-type: none"> ¿Se ha logrado generar capacidad institucional en comarcas indígenas para la sostenibilidad de las acciones del Plan? <ol style="list-style-type: none"> ¿En qué medida un modelo de gobernanza centralizado permitió (o no) el alcance de los objetivos del Plan? ¿Hasta qué punto los procesos/efectos/resultados alcanzados pueden ser sostenidos en el tiempo? ¿Qué adaptaciones requieren los sistemas de gobernanza, monitoreo y evaluación para asegurar la sostenibilidad del Plan? ¿Cuáles son las actividades/condiciones necesarias en los próximos 5 años para asegurar la sostenibilidad del Plan a largo plazo?
DERECHOS DE LA NIÑEZ EQUIDAD DE GÉNERO	<ol style="list-style-type: none"> ¿Se incluyó la participación y voz de los niños, niñas y adolescentes durante la implementación y refinamiento de programas y proyectos? ¿Se consideraron las necesidades diferenciadas de las niñas y los niños? ¿En qué medida se ha contado con la participación paritaria y en igualdad de condiciones por parte de niñas y niños a la hora de planificar e implementar los programas y proyectos implementados?

Fuente: Términos de Referencia de la Consultoría



7. METODOLOGÍA

7.1. Descripción

7.1.1. Adecuación de la metodología por el Covid-19

Esta evaluación fue realizada durante la pandemia del Covid-19 en condiciones de restricciones de movilidad, distanciamiento social y cierre de las escuelas. Originalmente, la evaluación incluía trabajo de campo presencial en comarcas indígenas, con la finalidad de observar *in situ* la aplicación de la EIB en las escuelas, realizar entrevistas a docentes y realizar grupos focales con niños, niñas, adolescentes, madres, padres y autoridades indígenas, para conocer el manejo de idiomas y saberes de los NNA y la aceptación de los padres y madres del tipo de educación que reciben sus hijos e hijas y la importancia que le dan a la EIB. Sin embargo, las medidas decretadas por las autoridades panameñas para enfrentar la pandemia del Covid-19 anuló esta posibilidad.

La metodología adecuada a las nuevas condiciones, siguió siendo mixta combinando herramientas cuantitativas y cualitativas, pero se ajustó, enfocándose en una revisión documental profunda de currículos educativos y documentos, en entrevistas telefónicas a más de 60 hombres y mujeres, entre autoridades del MEDUCA, representantes de universidades, ONGs y de la Cooperación Internacional; y, encuestas online a más de 180 de los y las directores y docentes de escuelas EIB.

También se tuvo que adecuar la muestra, ampliándose a todas las escuelas que aplicaban la EIB, según información dada por la DNEIB.

Los cambios realizados en la muestra y en las herramientas metodológicas, se explican con detalle en el cuadro que sigue.

Cuadro 6: Adecuaciones metodológicas por el Covid-19

MUESTRA ORIGINAL	ADECUACIONES POR COVID-19
La muestra, cuantitativa intencional y no representativa de escuelas EIB estaba conformada por 36 escuelas a visitar: 17 en la Comarca Ngäbe Buglé, 5 en la Comarca Emberá Wounaan, 11 en la comarca Kuna Yala y 3 en la comarca Madugandí; obtenidas en base a cuatro criterios: i) escuelas que implementan EIB; ii) nivel de manejo de lengua indígena y español del alumnado, iii) nivel de manejo EIB del docente y iv) escuelas EIB con un programa especial (programa Jadenkä, maestro de UDELAS, escuela particular, docente de otro pueblo indígena). Con el cambio, el único criterio que se siguió usando fue el primero.	La muestra siguió siendo cuantitativa, intencional y no representativa de escuelas EIB. Con el cambio, el único criterio que se siguió usando fue el primero (escuelas que implementan EIB), abarcando a todas las escuelas consideradas EIB. Al no poder visitar las escuelas no fue necesario hacer uso de intérpretes, pues los padres, madres, niños y niñas ya no formaron parte de grupos focales.

METODOLOGÍA ORIGINAL		ADECUACIONES POR COVID-19
HERRAMIENTA	OBJETIVO	
Cuantitativa: Análisis de estadísticas del MEDUCA y la prueba Crecer.	Conocer el contexto educativo en que se desarrolla la EIB. Conocer el nivel de aprendizaje de los y las estudiantes.	Se mantiene el análisis de las estadísticas y la Prueba Crecer. Se introducen encuestas digitales dirigidas a directores/as y docentes de escuelas EIB para mitigar la no visita a las escuelas.
Cualitativa: Entrevistas: directores/as nacionales y regionales, ONG con programas EIB, líderes y lideresas indígenas, organizaciones de formación inicial y de capacitación y cooperación internacional.	Conocer el nivel de comprensión y aceptación de la EIB, rol y grado de participación y percepción sobre su aplicación.	Se aumenta la entrevista a supervisores/as y enlaces para conocer la práctica de supervisión a las escuelas. Se añaden preguntas que buscan información sobre: aplicación de la EIB en las escuelas, manejo y aplicación del Plan Quinquenal, comprensión de la EIB.
Grupos focales con madres y padres de familia de las escuelas que se visitan.	Conocer su nivel de aceptación del tipo de educación que	Se eliminan las visitas a las escuelas y por tanto los grupos focales.



METODOLOGÍA ORIGINAL		ADECUACIONES POR COVID-19
	reciben sus hijos e hijas y la importancia que le dan a la EIB.	En las encuestas se introducen preguntas sobre la aceptación de la EIB de parte de padres y madres.
Grupos focales con líderes y lideresas indígenas.	Conocer su participación en la aplicación de la EIB en su comunidad.	Además de lo planteado en las entrevistas, en las encuestas se introducen preguntas sobre la participación de autoridades locales.
Grupos focales con estudiantes.	Conocer el manejo de idiomas y saberes.	La encuesta indaga sobre el nivel de aprendizaje de la lectoescritura en el idioma indígena de los y las estudiantes.
Análisis de información escrita.	Conocer los avances y manejo conceptual de la EIB.	Se mantiene.
Observaciones de clase, análisis de cuadernos de los y las estudiantes y de planeamiento de clases.	Evaluar el desarrollo de las sesiones de aprendizaje, uso de recursos y materiales, nivel de bilingüismo y formación del docente, participación de niños y niñas en el proceso de aprendizaje.	Se eliminan y se mitigan con preguntas en las encuestas a docentes que indagan sobre: Manejo oral y de lectoescritura del idioma indígena de docentes y estudiantes. Conocimiento de la herencia cultural y su uso en los procesos de aprendizaje. Planificación y desarrollo de sesiones de aprendizaje, uso de programas curriculares, uso de materiales y tratamiento de lenguas en el aula. Formación inicial y en servicio en la especialidad de EIB del o la docente.

Fuente: Elaboración propia

7.1.2. Herramientas cuantitativas

a. Estadísticas del MEDUCA

Se ha trabajado con estadísticas del año escolar 2019, que diferencian tres tipos de escuelas: urbanas, rurales e indígenas, sin ningún registro de escuelas EIB. Las escuelas indígenas son las que se ubican en territorios con población mayoritariamente de alguno de los siete pueblos originarios, brindando la siguiente información:

- Cantidad de escuelas indígenas en el territorio nacional por comarcas y provincias.
- Cantidad de docentes de escuelas indígenas en comarcas y provincias.
- Matrícula en las escuelas indígenas según sexo en comarcas y provincias.
- Nivel de formación que ofertan las escuelas: preescolar, primaria, pre media y media.
- Indicadores de aprendizaje según sexo en comarcas y provincias: aprobados, reprobados y desertores.

b. Encuestas digitalizadas

Se aplicaron dos tipos de encuestas digitalizadas haciendo uso de las Tecnologías de Información y comunicación (TIC) en Centros Educativos donde se venía implementando la EIB¹⁰:

1. Para directores y directoras de Centros Educativos EIB, con el objetivo de conocer aspectos de la gestión y composición de la escuela, el estado y nivel de aplicación de la EIB en su escuela e identificar los datos de contacto del o la maestra que desarrolla sus clases con metodología EIB. (anexo 4).

¹⁰ Al período escolar del 2019, la aplicación de la EIB no se había generalizado en todos los pueblos indígenas como era el objetivo del Plan Quinquenal y su avance era diferencial incluso dentro de una misma escuela. Esta información fue obtenida a través de diferentes fuentes tales como: taller de reconstrucción de la Teoría del Cambio (TDC), conversaciones con autoridades y supervisores de la DNEIB, datos estadísticos locales y análisis de documentos.



2. Para docentes identificados por el director o la directora encuestada de Centros Educativos EIB, para conocer su nivel de formación, manejo de la EIB y su nivel de implementación en el grado que tiene a su cargo. (anexo 5).

Estas encuestas se aplicaron¹¹ haciendo uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), luego que fueran validadas tanto a nivel del grupo de referencia conformado por UNICEF, UNESCO y DNEIB, como por 7 directores, directoras y 7 docentes representantes de cada pueblo de la muestra: 3 ngäbe, 2 kuna, 1 emberá y 1 wounaan respectivamente (anexo 6).

Cada encuesta tenía un código de seguridad específico que permitía conocer si habían respondido la encuesta para que no respondieran dos veces¹².

Universo de aplicación de la encuesta

El universo¹³ está conformado por todos los centros educativos de pueblos indígenas donde, según la DNEIB se aplica EIB. Son 188 Centros Educativos, distribuidos en 4 Direcciones Regionales, 4 Comarcas y 4 Pueblos Originarios. Los pueblos Buglé, Naso y Bribri no tienen centros educativos EIB. Tampoco el pueblo Kuna de la Comarca de Wargandí. En cada centro educativo, la unidad de muestreo está conformada por el o la directora del centro y docentes que, de acuerdo al o la directora, aplican EIB en su grado.

Las encuestas se aplicaron entre el 15 de Julio y el 20 de septiembre 2020 y se enviaron a todos los y las directores de los 188 centros educativos de la muestra, obteniéndose la respuesta de 173 directores/as que corresponde al 92% de lo planificado. El listado de los centros educativos forma parte del anexo 7. Del porcentaje de directores/as que respondió la encuesta, 119 señalaron que en su escuela se aplicaba la EIB identificando a los y las docentes que la aplicaban. La encuesta de docentes se envió a estas 119 escuelas, de las cuales respondieron 101 docentes que corresponde al 85% del universo de docentes que, según los y las directoras encuestadas, aplican EIB¹⁴.

Algunas características significativas de las escuelas donde los/as directores/as señalan que se aplica la EIB son:

- Todas ofertan la primaria, pero no todas ofertan preescolar y premedia: 65 y 23 de 119 respectivamente.
- La oferta de media es casi inexistente: solo 1 de 21 escuelas kuna y 22 de 93 escuelas ngäbes. Ninguna escuela emberá y wounaan oferta la media.
- La modalidad de multigrado hay en algunas escuelas, pero está en todos los pueblos originarios, 34 de las 119.

¹¹ Los datos de contacto de directores/as de escuela fueron proporcionados por los/as directores/as regionales de educación y el de los/as docentes por el/a director/a de la escuela.

¹² Los 4 profesores enlaces (Pedro Marmolejo (emberá), Cleto Montero, Francisco Carpintero y Fulgencio Taylor (ngäbes) que nos iban a acompañar como intérpretes en las visitas a las escuelas, apoyaron en el proceso de contactar a directores y docentes y que estuvieran anuentes a contestar la encuesta. Jenny Gómez, profesional indígena kuna, ex directora de la DNEIB, que forma parte del equipo de consultoras fue un puntal importante en este proceso, por el respeto que docentes, directores regionales y de escuelas tienen de ella.

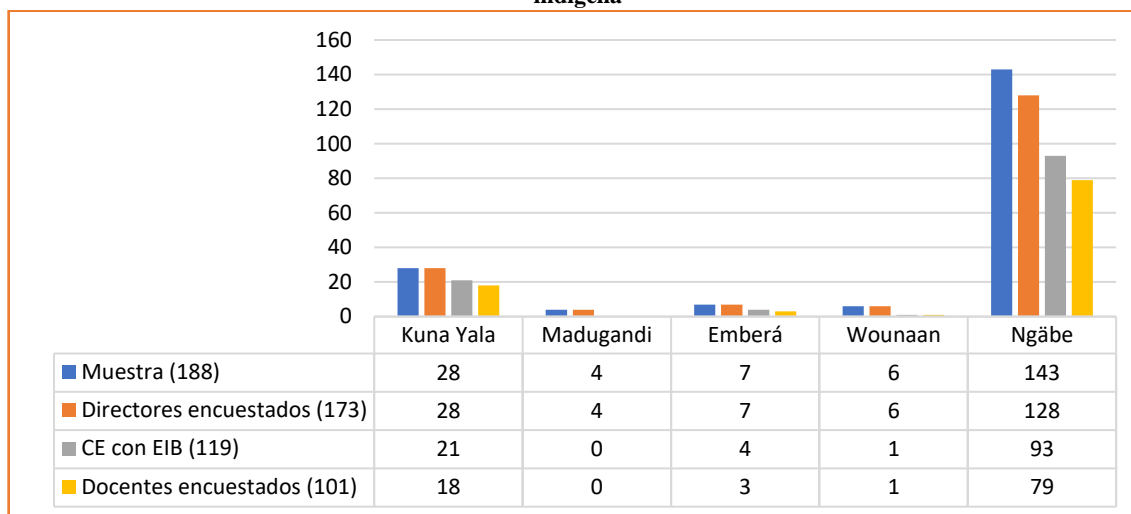
¹³ Para el diseño de la muestra se realizaron entrevistas específicas a personal de la DNEIB en la figura de su director, el profesor Enrique Gardel (kuna); los técnicos Máximo Pereira (kuna), Yoni Cárdenas (wounaan) y la técnica Griselda Atencio (ngäbe) y los supervisores y enlaces: Lucindo Pérez (Comarca Kuna Yala), Fulgencio Taylor, Cleto Montero y Francisco Carpintero (Comarca Ngäbe Buglé) y Pedro Marmolejo (Comarca Emberá-Wounaan), quienes proporcionaron información sobre el universo conformado por centros educativos EIB.

¹⁴ A pesar de la colaboración de directores regionales, directores de escuela, enlaces y dedicación directa de la colega Jenny Gómez, no se pudo llegar a encuestar al 100% de la muestra de directores y docentes debido fundamentalmente a: 1) que se encontraban en momentos de inicio de clases no presenciales, tratando de asegurar que los materiales lleguen a la mayor cantidad de escuelas; 2) a serios problemas de conectividad; y 3) a la situación de salud por la pandemia. Por ejemplo, los 3 docentes que no se pudieron entrevistar en Kuna Yala era porque uno estaba con el Covid-19, otro estaba de luto por la muerte de un pariente por Covid-19 y el otro por problemas de conectividad. Situaciones similares, pero fundamentalmente de conectividad fueron los problemas en el pueblo Ngäbe y Emberá.



- El 57% de docentes son mujeres (58 de 101) a diferencia de los directores donde son el 39% (46 de 119).
- El director de la escuela EIB wounaan es latino, mientras que entre los kunas y emberá todos son del mismo pueblo. En las escuelas ngäbe el 66% (52 de 93) son del mismo pueblo y el 43% (40 de 93) son latinos. El único director del centro educativo ngäbe de otro pueblo, es buglé. Entre los/as docentes todos son del mismo pueblo.

Gráfico 5: Muestra, directores/as encuestados, centros educativos con EIB y docentes encuestados por comarca indígena



Fuente: Muestra de CE planeada y Encuesta de directores y docentes

7.1. 3. Herramientas cualitativas

A nivel cualitativo se usa dos tipos de herramientas: i) análisis de documentación escaneada o en digital y ii) entrevistas no presenciales.

a. Análisis de Documentación

Para complementar y triangular la información de las encuestas y entrevistas y así tener un conocimiento más detallado tanto en cantidad como en calidad de los programas curriculares, de los programas de estudio por grado y de los materiales educativos; al análisis de documentación normativa y de informes se añadió el estudio del Currículo Nacional, los Programas Curriculares EIB contextualizados por pueblos, los Programas de Estudios por grado de los pueblos indígenas, y los materiales educativos para docentes y para estudiantes (en castellano y en lengua originaria).

De igual manera, con el objetivo de tener mayor información de lo desarrollado en la EIB en los últimos años y de triangular la información que se recogería en las entrevistas y encuestas, se realizó la revisión de algunos planes de trabajo e informes de los equipos técnicos de la DNEIB de los años 2017 y 2018, así como de algunos supervisores/as.

El listado completo de los documentos revisados para conocer los avances, el manejo conceptual de la EIB y el contexto en que se da, está en el anexo 8.

b. Entrevistas no presenciales

Entre julio y agosto 2020 se realizaron entrevistas a diferentes actores, sobre el nivel de comprensión y aceptación de la EIB, aspectos particulares relacionados al cargo que ocupan y su conocimiento del Plan quinquenal, que se señalan a continuación:



- Directores y directoras nacionales, tanto del gobierno anterior como del actual, a fin de conocer los avances en el período del Plan, como la perspectiva de aplicación con la nueva gestión gubernamental.
- Directores/as Regionales, Supervisores/as y Enlaces Regionales para conocer el grado de aplicación de la EIB en las escuelas.
- Organizaciones con programas y/o acciones educativas dentro de la comarca: OEI, Fe y Alegría, Casa Taller para conocer su incidencia y relación con la EIB.
- Representantes de organizaciones de formación inicial y de capacitación: UDELAS, Universidad de Panamá, ISAE, y los organismos Capacitadores (OCAS): Acción Cultural Ngäbe, Emberá Wounaan Agua para las Plantas y el Instituto de Investigación y Desarrollo de Kuna Yala (IIDKY), para conocer su perspectiva de formación EIB y grado de involucramiento en el mismo.
- Representantes de organismos de cooperación internacional que han venido apoyando la EIB: Banco Mundial, BID y UNICEF para conocer el manejo de la EIB, su relación con la DNEIB y el Plan Quinquenal.
- Autoridades tradicionales comarcales, para conocer su visión de la EIB, su evaluación del Plan Quinquenal y los principales problemas de respeto a sus derechos como pueblo originario.
- Lideresas de organizaciones de mujeres indígenas para conocer el nivel de involucramiento de las mujeres en la aplicación del Plan Quinquenal.

Cuadro 7: Entrevistas individuales y colectivas realizadas por categoría según sexo

Categoría	Entrevistas realizadas			Personas entrevistadas		
	Total	Individuales	Colectivas	Total	Hombres	Mujeres
Autoridades Nacionales	2	2	--	2	1	1
Direcciones Nacionales	16	11	5	14	5	9
Direcciones Regionales	7	7	-	7	7	0
Supervisores/enlaces	11	11	-	11	10	1
Universidades/OCAS	7	7	-	7	3	4
Cooperación y ONG	10	8	2	14	4	10
Autoridades tradicionales indígenas	4	2	2	8	7	1
Organizaciones y Lideresas indígenas	3	2	1	14	0	14
TOTAL	60	50	10	77	37	40

Fuente: Elaboración propia

Las entrevistas fueron realizadas haciendo uso de guías semiestructuradas buscando concretar, complementar y triangular la información obtenida con las otras herramientas metodológicas. En todos los casos el equipo consultor fue respetuoso de la agenda y tiempo señalado por la persona a entrevistar.

Se realizaron 60 entrevistas, 50 individuales y 10 colectivas¹⁵ a un total de 77 personas, (40 mujeres y 37 varones), como se puede observar en el cuadro 5. A efectos de poder usar las entrevistas en el

¹⁵ Se entiende como entrevista colectiva cuando se realiza a más de una persona, generalmente a su propia solicitud. Originalmente, las únicas entrevistas colectivas que se habían previsto eran a las organizaciones indígenas de mujeres y de pueblos indígenas. Sin embargo, en el caso de las entrevistas a algunas direcciones nacionales, la actual directora y la ex directora pidieron ser entrevistadas a la vez. Se debe recordar que el período del Plan abarca del 2014 al 2019. En Julio del 2019 hubo cambio en la gestión gubernamental con un nuevo presidente. En la práctica panameña, cuando asume un nuevo presidente de la república todos los/as directores/as cambian.



capítulo siguiente de Hallazgos todas han sido codificadas¹⁶ respetando lo informado en la Hoja de Información y Consentimiento (anexo 9). El anexo 10, informa de todas las personas entrevistadas por categoría y el anexo 11, presenta las guías usadas para las entrevistas.

7.1.4. Análisis de datos

En el proceso de análisis de datos se emplearon los siguientes métodos:

Método de análisis cuantitativo. Se analiza la estadística del MEDUCA, en función de los indicadores planteados en la matriz de evaluación, así como los resultados de las encuestas realizadas poniendo énfasis en aspectos vinculados a la composición de la planta docente de las escuelas, el manejo de la lengua originaria del/a docente y de los estudiantes, el uso de los programas curriculares contextualizados y materiales y el tratamiento de la lengua originaria y el español. En este proceso se otorgó especial atención a las semejanzas y diferencias encontradas en los diferentes pueblos originarios.

Método de análisis cualitativo. Se organizó la información recogida a partir de la revisión de los documentos y de las entrevistas en función de las líneas temáticas, criterios y preguntas planteadas en la evaluación. Se puso particular cuidado en la codificación de las entrevistas, con el fin de, manteniendo el anonimato, conocer el nivel de concordancia o discrepancia que pudiera existir en las respuestas a las diferentes preguntas, tanto a nivel individual como a nivel del cargo o función que ejerce cada uno de los y las entrevistadas.

Niveles de análisis. La información recogida se analizó buscando la triangulación de la información en el orden siguiente: i) análisis de la información recabada de distintos documentos; ii) análisis de las estadísticas y de los resultados de las encuestas; iii) análisis de la información recogida por medio de las entrevistas, verificando la existencia de puntos en común y contradicciones entre los diferentes actores y con la información recabada en las encuestas y documentos; iv) identificación de los hallazgos. En este nivel de análisis se contrastaron los datos recogidos con los planteamientos teóricos sobre EIB y otros marcos de referencia de la literatura académica; v) identificación de las lecciones aprendidas a partir de la experiencia, para plantear las recomendaciones necesarias.

7.1.5. Limitaciones y medidas de mitigación

La principal limitación fue la presencia de la pandemia que obligó a un cambio metodológico ya explicado. Con la nueva metodología surgió el desafío de conectividad por la poca accesibilidad de algunas escuelas. En estos casos, se optó por llamar al celular y hacer la encuesta telefónicamente. A veces, se envió la foto de la encuesta para que la persona la vaya leyendo mientras la contestaba telefónicamente.

Debido a esta misma limitación del Covid-19, en algunas partes del análisis sólo se cuenta con información cualitativa de las entrevistas; pero en estos casos se ha realizado la triangulación en base a las respuestas de diferentes personas, a quienes se les hacía la misma pregunta.

Otras limitaciones fueron:

- Las estadísticas del MEDUCA no registran escuelas EIB, ni porcentajes de niños y niñas indígenas con acceso a estas escuelas. Esta falta de información fue mitigada en cierta forma a través de la información obtenida de los y las supervisoras y las encuestas a los y las directores y docentes que preguntaron por el manejo de la lengua originaria y español y la cantidad de alumnado que atienden. Esta ausencia de registro es expresión de la falta de institucionalidad de la EIB que se recoge en los hallazgos y recomendaciones.

¹⁶ La codificación fue realizada del modo siguiente: i) El primer código diferencia la entrevista individual de la colectiva: (I,C); ii) el segundo código diferencia la institución a la que representa y en el caso del MEDUCA el rol que desempeña: (DN =direcciones nacionales del MEDUCA; DR= direcciones regionales; SU = supervisores; CO = cooperación internacional; UO = universidades y OCAs; LI= líderes indígenas); iii) se numera en orden en que las personas fueron entrevistadas. Ejemplo: I-SU-10.



- El Plan Quinquenal EIB no cuenta con una evaluación intermedia o de proceso ni de un plan de monitoreo con indicadores que permita tener una línea referencial de avance. Por ello, se ha buscado información de lo avanzado antes del Plan y lo avanzado año a año a fin de poder identificar el real nivel de implementación. Esto fue realizado fundamentalmente con información cualitativa, sobre todo, para el análisis de los criterios de eficacia y sostenibilidad.
- Otra limitación fue que la evaluación se dio en una nueva administración gubernamental con nuevas autoridades nacionales y regionales. Para mitigar esta limitación, se realizaron entrevistas tanto a las actuales autoridades, como a las anteriores.

7.2. Normas de evaluación y consideraciones éticas

La evaluación está alineada con las normas y estándares de evaluación de la Naciones Unidas. Estas normas y estándares se operativizan del modo siguiente:

- El equipo consultor es externo e independiente, con capacidad, experiencia y prestigio en trabajos similares. La evaluación se realizó de manera objetiva, imparcial, abierta y participativa, con base en evidencia verificada empíricamente, válida y confiable.
- El equipo consultor tiene larga experiencia en la defensa de los derechos humanos y de la niñez y pueblos originarios en particular. La búsqueda de información y análisis se realizó con respeto a la dignidad y diversidad de las personas entrevistadas y encuestadas considerando en todo el proceso de evaluación el respeto a los derechos humanos, equidad e igualdad de género.
- El equipo consultor actuó respetando la confidencialidad de la información y datos involucrados respondiendo el derecho que tienen las personas de proveer información de forma confidencial. Se informó siempre de los objetivos de la evaluación, su alcance, el uso de sus resultados y el nivel de confidencialidad de su respuesta.
- Al no haber los grupos focales con niños y niñas no hubo un comité de control ético.
- Finalmente, el equipo consultor realizó y presentó los certificados de haber realizado los cursos requeridos para realizar la consultoría.

8. HALLAZGOS

EFICACIA

Pregunta 1: ¿Hasta qué punto se cumplieron con los objetivos del Plan Quinquenal de EIB?

Pregunta 1.1: ¿Qué factores contribuyeron o no a su consecución? **Pregunta 1.2:** ¿Hasta qué punto las actividades, proyectos y programas fueron consistentes con los objetivos y las metas del Plan?

Los objetivos del Plan Quinquenal no se cumplieron en la medida que no se realizaron la mayoría de las actividades orientadas a la consecución de los resultados del Plan. Esto impidió que la totalidad de los centros educativos que atienden a los niños, niñas y adolescentes de los siete pueblos indígenas tengan acceso a la EIB, como es su derecho. Varios aspectos influenciaron en la no consecución de los resultados, y por consiguiente, en los objetivos del Plan Quinquenal: i) La falta de un programa orientado a la formación y fortalecimiento de los recursos humanos responsables del desarrollo de la EIB; ii) la demora en la formulación y aprobación de los programas curriculares contextualizados y de los programas de estudio por grado y las dificultades en la elaboración y aprobación de los materiales en lenguas indígenas para los diferentes pueblos; iii) la falta de reestructuración de la gestión y administración escolar de la EIB; y iv) la falta de un plan de evaluación, seguimiento y supervisión del aula con el enfoque y las estrategias de EIB.

El análisis del progreso del Plan hacia el logro de los objetivos previstos se realiza a través de la identificación de la cadena de resultados esperados con el desarrollo de los siguientes componentes:



1. Fortalecimiento de los recursos humanos.
2. Currículos y materiales contextualizados
3. Reestructuración de la gestión y administración escolar de la EIB.
4. Evaluación, seguimiento y supervisión de aula.

Componente 1: Fortalecimiento de los recursos humanos a través de la capacitación de docentes, coordinadores/as, enlaces, directores/as y supervisores/as, técnicos/as y administrativos/as en las metodologías de aplicación EIB y el manejo del Plan Quinquenal.

El desarrollo de este componente exigía que la DNEIB, en coordinación con la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente del MEDUCA, identifique instituciones formadoras capaces de ofertar programas de estudio de gestión y formación docente en EIB y programas de capacitación dirigidos a docentes, coordinadores/as, enlaces, supervisores/as y técnicos/as de la DNEIB y las direcciones regionales. Esto debía tener como fin coordinar el diseño e implementación de nuevas carreras, programas o especializaciones en EIB, que ayuden al fortalecimiento de recursos humanos para su desarrollo.

Cabe señalar que las únicas actividades orientadas a formar coordinadores/as, enlaces, directores/as y supervisores/as, técnicos/as y administrativos/as con relación al contenido del Plan Quinquenal, y promover su conocimiento de las metodologías de aplicación EIB, fueron la jornada nacional y los congresos internacionales sobre la EIB que se celebraron entre los años 2016 y 2017¹⁷, aun cuando estos no fueron considerados en el Plan Quinquenal y en la TDC reconstruida.

La información recogida señala que, si bien la DNEIB tuvo un acercamiento a la Universidad de Panamá para ver la posibilidad de desarrollar un plan de formación en EIB, luego no le dio seguimiento. No hubo ningún acercamiento con la Universidad Juan Demóstenes Arosemena de Santiago de Veraguas que forma a los y las maestras panameñas, ni con la Universidad de las Américas (UDELAS), única universidad en Panamá con una licenciatura en EIB desde 1996.

Fuera del marco del Plan Quinquenal, entre 2014 y 2019 se graduaron en la licenciatura EIB de UDELAS, 68 docentes kunas y 128 docentes ngäbes y latinos, cantidad insuficiente para contribuir a los productos de formación esperados. Por su lado, la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente del MEDUCA impulsó entre los años 2017 y 2018, una mesa de trabajo con todas las universidades responsables de la formación de docentes, con el fin de revisar la currícula de formación docente nacional. El resultado fue que la universidad particular Instituto Superior de Administración y Educación (ISAE) con sede en la provincia de Darién con alumnado indígena, introdujo la asignatura de Multiculturalidad en la carrera de educación primaria y la Universidad de Panamá hizo lo propio con la asignatura de educación Bilingüe Intercultural.

La formación de formadores fue otra de las actividades previstas en el Plan que no tuvo concreción. Esta limitación impidió articular el enfoque y los contenidos de la formación inicial y continua con los objetivos y resultados esperados en el Plan.

Los **procesos de formación continua** dirigidos a docentes en actividad formaron parte del Plan Quinquenal. Estos se desarrollan a través de Organismos Capacitadores (OCAS), que responden ante

¹⁷ 1. Primer Foro Internacional de Educación Intercultural en Panamá dirigido a docentes, autoridades, supervisores/as y enlaces (2016). Trató sobre lectoescritura en la lengua materna y gestión y administración escolar EIB. 2. Jornada de reflexión sobre EIB (2016). Estuvo orientada al seguimiento del Plan Quinquenal a través del análisis de experiencias en las comarcas. 3. Congreso Internacional de EIB (2017). Trató sobre etnomatemática, lenguas originarias, madre tierra, educación intercultural bilingüe y lecto escritura.



la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Docente del MEDUCA, con el objetivo de desarrollar, reforzar y renovar los conocimientos pedagógicos, científicos y tecnológicos de los docentes, a nivel nacional.

La necesidad de contar con docentes y directivos/as formados en EIB exigía la participación activa de la DNEIB en el diseño de las actividades de capacitación, con el fin de asegurar la presencia de docentes de los 7 pueblos, así como el diseño de un plan de evaluación y monitoreo de los procesos de capacitación y su impacto en el trabajo docente, tal como se planteó en la TDC. Sin embargo, su participación en este proceso se limitó a seguir el protocolo establecido por la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, que convoca a las OCAS registradas en el MEDUCA. Según dicho protocolo estas presentan sus propuestas y las direcciones que solicitan la capacitación, las evalúan considerando que necesariamente incluyan 80% de actividades prácticas para su pronta implementación en el aula.

Durante el último quinquenio solo tres OCAS se registraron en el MEDUCA como organismos que pueden ofrecer talleres de EIB: el Instituto de Investigación y Desarrollo Kuna Yala (IIDKY)), en la comarca Kuna; Fundación Cultural Ngäbe Bugle para docentes ngäbe; y Fundación Agua para las Plantas para los emberá. Los y las docentes naso, bribri, buglé y wounaan no cuentan con este tipo de formación continua y, con excepción del pueblo Kuna, no hay continuidad en la oferta anual de estos organismos.

El diseño de un plan de evaluación y monitoreo de los procesos de capacitación y su impacto en el trabajo docente previsto en la TDC, no se dio. Precisamente, una de las limitaciones de la estrategia de formación continua es que se limita a los cursos de verano y no asegura procesos de acompañamiento en el aula, que permitan conocer cómo los docentes han incorporado lo aprendido en su práctica en el aula y retroalimentar los procesos formativos.

Los productos previstos, de contar con el plan de formación de docentes, el plan de capacitación en gestión y educación EIB del personal de la DNEIB, direcciones nacionales y regionales, así como ampliar la oferta de formación en EIB con especializaciones en los diferentes niveles escolares no se lograron y por tanto tampoco los resultados de contar con suficiente personal capacitado para la gestión y desarrollo de la EIB.

Componente 2. Currículo y materiales contextualizados a través de la revisión y actualización de los currículos y programas de grado ya producido y el diseño y elaboración de nuevos programas, textos y materiales educativos en EIB con pertinencia lingüística y cultural.

El Plan Quinquenal tenía prevista la revisión y actualización de los programas curriculares ya producidos y el diseño y elaboración de nuevos programas y programas de estudio por grado. Con este fin se planteó una estrategia de coordinación entre la DNEIB y la Dirección de Currículo. Desde este marco estratégico se debían desarrollar talleres para la elaboración del Programa Curricular por competencias, materiales para los y las estudiantes y guías de docentes, acordes con la EIB. Como producto se esperaba contar con currículos contextualizados por cada pueblo originario, programas de estudio por grado de preescolar a premedia, materiales y guías avaladas por MEDUCA.

En los cinco años de su implementación no se llegó a desarrollar una estrategia de coordinación entre la DNEIB y la Dirección de Currículo que asegurara el desarrollo de talleres para la elaboración del programa curricular EIB por competencias, ni la elaboración, validación y oficialización de los programas curriculares contextualizados y de los programas de estudio por grado. Si bien esta limitación se dio por la necesidad del MEDUCA de revisar todo lo elaborado hasta entonces e incorporar el enfoque por competencias en los programas curriculares avanzados, la DNEIB no diseñó una estrategia concreta para garantizar su continuidad durante el periodo 2014-2019. Por el contrario, se decidió dejar de lado el proceso de diseño curricular y priorizar la producción de materiales. El



cambio de autoridades educativas también incidió en este cambio e impidió la continuidad de los procesos ya iniciados antes del Plan.

Como se puede ver en el Cuadro 8, el pueblo con mayores avances en la formulación de los programas de estudio por grado es el Kuna, que realizó un proceso de adecuación de todo lo que había elaborado antes del Plan, en el marco del Programa que el Consejo Kuna desarrolla con AECID, para que la Dirección de Currículo pueda aprobarlo y pase a la fase de validación.

Cuadro 8: Programas producidos por año y pueblo originario

PUEBLO ORIGINARIO	PREVIO AL PLAN	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kuna	(E) Currículo Programas de preescolar a 3er grado (4 materias)				(E) 4to grado: Programas 4 materias más Agricultura y Tecnologías	(A) Programas pre escolar a tercer grado. (E) 5to y 6to grado (5 materias) (E) 1er grado (Cc. Naturales).	(V) Programas: 1° a 6to. (E) Programas 5to y 6to (Agricultura y Tecnol.) (E) Programas 2o grado (Ciencias Naturales). (V) 1er y 2o grado (Ciencias Naturales).
Ngäbe	(E) Currículo, Programas pre escolar a 3er grado (4 materias)	(V) Programas preescolar a 3er grado (4 materias)			(A) Programa preescolar Jadenkä	(V) Programa preescolar Jadenkä	(I) Programa preescolar Jadenkä
Emberá	(E) Programas pre escolar y 1er grado (L1)	(V) Programas preescolar y 1er grado (L1)	(A) Currículo.				
Wounaan	(E) Programas pre escolar, 1er grado (L1)						
Buglé	(E) Programas pre escolar y 1er grado (L1)						(E): Programas 1er a 3er grado (Identidad, Matemática). 2do y 3er grado (L1).
Naso Tjerdi						(E) 1er grado L1	
Bribri							

Leyenda: E: elaboración. A: adaptación. V: validación. O: oficialización. I: implementación

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a supervisores/as y técnicos de la DNEIB

El pueblo Ngäbe inició la validación de los programas de preescolar a tercer grado de cuatro materias: Lengua materna (L1), Español (L2), Identidad y Etnomatemática.¹⁸ En este pueblo se está realizando con relación a la etnomatemática, el proyecto Jadenkä para preescolar, que planteó una adaptación del programa curricular. En el 2019 este programa se ha implementado en 226 centros educativos de la Comarca Ngäbe-Buglé, Bocas del Toro y Chiriquí. Si bien tienen el apoyo del MEDUCA, el programa aún no ha sido oficializado mediante el resuelto respectivo.

El tercer pueblo que ha logrado elaborar una propuesta que supere el primer grado es el Buglé, gracias a la participación de un grupo de 14 docentes voluntarios de este pueblo que redactaron de manera autónoma los programas de estudio de primer a tercer grado para 3 asignaturas: L1, Identidad y

¹⁸ La Dirección Nacional de Currículo y la DNEIB han establecido cuatro fases para el diseño de los currículos contextualizados y programas de estudio por grado a) Elaboración (E) o Adecuación (A), b) Validación (V), c) Oficialización (O) y d) Implementación (I). En cada una de ellas existen diferentes niveles de participación de directores/as, supervisores/as, docentes y sabios o abuelos y abuelas de la comunidad, elegidos a través de diferentes mecanismos de selección que dependen de cada pueblo indígena. Todas se realizan con participación y dirección de la DNEIB y el acompañamiento técnico y aval de la Dirección Nacional de Currículo quien debe dar el visto bueno a cada una de ellas.



Matemática Buglé, pero que aún no ha sido recibido por el MEDUCA para su validación. El trabajo con los otros pueblos es aún muy incipiente o nulo.

El hecho que los programas curriculares contextualizados y los programas de estudio por grado no se terminaran de elaborar y oficializar ha impedido que los y las docentes cuenten con elementos para desarrollar en sus estudiantes capacidades en la lengua originaria y aprendizajes desde sus saberes culturales. Esto ha tenido una significativa influencia en la no consecución de los resultados del Plan.

Los materiales vinculados a los programas de estudio por grado son fundamentales para el desarrollo de la EIB en las escuelas. Sin embargo, faltó que la DNEIB, en coordinación con la Dirección de Currículo previera con más claridad el conjunto de materiales que se requerían para cada pueblo indígena, desde una mirada integral de los programas curriculares contextualizados y los programas de estudio por grado. Sólo el programa Jadenkä de preescolar y el programa EBI Kuna tuvieron esta mirada. El resto de materiales elaborados, ya sea por la cooperación internacional o por la DNEIB, si bien importantes ante la ausencia, no tuvieron este criterio.

Cuadro 9: Materiales elaborados durante el Plan Quinquenal EIB

2015	2016	2017	2018	2019
			<u>Kuna</u> : textos para las asignaturas de 5to y 6to grado. Materiales de pre escolar y cambio climático. <u>Ngäbe</u> : cuentos interactivos contextualizados para el Programa Jadenkä.	<u>Kuna</u> : textos para 5to y 6to grado.
<u>Kuna</u> : Cuentos y leyendas de Igar e Ibeler		<u>Emberá</u> : video animado para inicial. <u>Wounaan</u> : cuentos interactivos.	<u>Ngäbe y Emberá</u> : láminas sobre clasificadores de la numeración en emberá y ngäbere, frutas, días de la semana y saludos en dichas lenguas. <u>Naso</u> : 5 enciclopedias sobre historia, arte verbal, botánica y artesanías. <u>Pueblos originarios y latinos</u> : muñecas de trapo representando a todos los pueblos	<u>Ngäbe, Emberá y Wounaan</u> : impresión de libros de cuentos, leyendas, canciones y poemas: edición bilingüe. <u>Buglé</u> : diccionario

Fuente: Elaboración propia con información de técnicos de la DNEIB y cooperación internacional

Faltó también una estrategia de distribución de materiales y una mayor participación de la DNEIB, que asegure que lleguen a las escuelas y no se queden almacenados en las direcciones regionales y garantizar un tiraje suficiente. Esto no siempre sucedió, como fue reportado en el caso de los libros de cuento que se hicieron con UNICEF y Casa Taller, en el que aproximadamente 40 ejemplares llegaron a la dirección de la Comarca Emberá-Wounaan, siendo esta una cantidad absolutamente insuficiente.

Por su parte, la entrega de nuevos materiales, con excepción del programa Jadenkä, no estuvo acompañada de un plan de capacitación que orientara su uso, a partir de una propuesta clara que le permita a la plana docente entender cómo estos se complementan con los programas de estudio por grado el logro de aprendizajes.

Componente 3: Reestructuración de la gestión y administración escolar de la EIB, a través de una estrategia administrativa de reestructuración de la DNEIB, de las direcciones regionales, reasignación de funciones de enlaces regionales, asignación de presupuesto y una estrategia legal de reglamentación, revisión e implementación de leyes, decretos y resueltos.

La reestructuración de la gestión y administración escolar de la EIB que contemplaba el Plan Quinquenal implicaba, para el logro de los resultados señalados en la TDC, cuatro actividades



fundamentales: i) la reorganización de la DNEIB; ii) la conversión de las escuelas regulares que atienden a estudiantes indígenas en escuelas EIB, dentro y fuera de las comarcas; iii) la revisión y formulación de un conjunto de normas para la operativización e institucionalización de la EIB; y iv) la elaboración de los perfiles de cargos de los diferentes niveles de gestión de la EIB. Se contemplaba, además, que esta reestructuración debía hacerse con la participación de las direcciones nacionales del MEDUCA, de las direcciones regionales de educación y de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas.

i) La reorganización de la DNEIB pasaba por reglamentar lo establecido en el Decreto Ejecutivo 274, norma que crea la instancia a cargo de la EIB en el MEDUCA y que establece una estructura orgánica que hasta la fecha no se implementa¹⁹. Esto implicaba proporcionar el presupuesto para la creación de las coordinaciones, para los cargos de responsables funcionales y los equipos técnicos respectivos.

ii) El proceso de conversión de las escuelas, se inició en el año 2015 con un conjunto de talleres y reuniones entre el equipo de la DNEIB y representantes de las DRE. Se llegó a definir las escuelas de cada comarca y territorios indígenas que serían convertidas en escuelas EIB cada año, de manera progresiva. Ese mismo año se elaboró una propuesta de Resuelto para la aprobación y oficialización gradual de estas conversiones. Sin embargo, la norma no pasó la revisión de la Oficina de Asesoría Jurídica del MEDUCA. Esto impidió que las escuelas se convirtieran formalmente en escuelas EIB.

iii) La revisión del marco normativo abarcaba la reglamentación de la Ley 88 (emitida el 2010) y la formulación de un conjunto de Resueltos necesarios para normar aspectos de la gestión institucional y pedagógica de la EIB; que, al no ser concluidos impidieron la operativización de la EIB y su respectiva institucionalización en el sistema educativo de Panamá.

El Reglamento de la Ley 88: En el 2015 se avanzó con una propuesta de reglamento que fue consultada en las comarcas Kuna, Ngäbe y el pueblo Naso. Esto lo lideró el equipo de la DNEIB con el acompañamiento legal de asesoría jurídica del MEDUCA. Luego de las primeras consultas a estos pueblos no se retomó la actividad y no se culminó el reglamento de la ley.

En febrero del presente año 2020 la DNEIB ha reiniciado el proceso de reglamentación de la ley y tiene prevista su culminación y aprobación en diciembre 2020. Sin embargo, dada la pandemia es posible que necesite más tiempo.

Resueltos para la institucionalización de la EIB: En el 2015, la DNEIB llegó a formular los resueltos que se requerían con la participación de representantes de las direcciones regionales de educación de las comarcas indígenas, principalmente supervisores/as, y con el asesoramiento de abogados indígenas contratados por la DNEIB como consultores. Dado el carácter normativo de estos productos, lo ideal hubiera sido contar en todo el proceso con el acompañamiento de especialistas de la oficina de asesoría jurídica del MEDUCA, como instancia competente en la materia, de tal manera que pudieran garantizar la calidad técnica de los mismos y una mayor celeridad en su aprobación. De ahí que, pese a que la DNEIB logró formular estas normas, y se las entregó a la oficina de Asesoría Jurídica del MEDUCA para su revisión, hasta la fecha no se ha logrado su aprobación.

Estos resueltos abarcan diversos aspectos organizacionales, pedagógicos y de gestión de recursos humanos:

¹⁹ La DNEIB, desde su creación, se conforma de un director/a y un grupo de técnicos entre los que intentan tener a un profesional, generalmente de formación docente, que representa a cada pueblo indígena, y dos o tres personas que ven la parte administrativa.



Resueltos vinculados a la estructura organizacional:

- Resuelto para la implementación del Decreto Ejecutivo 274 de creación de DNEIB, en el que se señala que se deberá aprobar el funcionamiento de las Unidades de Coordinación establecidas, así como los cargos y perfiles respectivos.
- Resuelto para la conversión de escuelas regulares ubicadas en las comarcas, tierras colectivas, áreas anexas y fuera de ellas a Centros Educativos Interculturales Bilingües con el fin, que todas las escuelas que atienden a niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas sean reconocidas formalmente como escuelas EIB.
- Resuelto para la creación de las Direcciones Comarcales de Educación en las regiones de Nedrini, Nokribo y Kōdri de la Comarca Ngäbe Buglé, dada la amplitud de la comarca.
- Resuelto que incorpora a la DNEIB en el Presupuesto Anual²⁰ del MEDUCA.

Resueltos vinculados a la gestión pedagógica:

- Resuelto para oficializar el desarrollo de las asignaturas del Plan de Estudio de EIB. Esta norma aprueba las asignaturas nuevas, consideradas en los programas curriculares por grados, que deben ser incorporadas en el Boletín Escolar de evaluación de los y las estudiantes indígenas de Panamá.

Resueltos vinculados a la gestión de los recursos humanos:

- Resuelto para la selección de los y las docentes para las áreas y regiones de los pueblos originarios. Esta norma establece los requisitos y los procedimientos para la contratación y nombramiento de los y las docentes para las escuelas EIB dentro y fuera de las comarcas indígenas.
- Resuelto que aprueba las disposiciones para la evaluación de las competencias lingüísticas de los y las docentes, coordinadores/as y administrativos/as en EIB. Esta norma regula los criterios y procedimientos para evaluar el dominio de la lengua originaria de diversos actores que ocupan cargos en la gestión de la EIB, como requisito para su contratación y nombramiento.
- Resuelto que norma la creación del cargo de Supervisor/a en EIB y el proceso de nombramiento para asegurar que ésta se realice con enfoque EIB.

Estas propuestas de resueltos no se han podido revisar porque la DNEIB no llegó a entregarlos al equipo evaluador, por lo que no es posible emitir juicios sobre el contenido y la calidad de los mismos. Es necesario también resaltar que han pasado cinco años desde que se elaboraron estos resueltos y no se ha hecho un seguimiento efectivo para lograr su aprobación. De acuerdo a las entrevistas realizadas al equipo de la DNEIB, los cambios en la gestión del MEDUCA y de la DNEIB han afectado estos procesos.

iv) Elaboración de organigramas, perfiles y estándares de desempeño en el marco de la reestructuración. La gestión de la EIB requiere de una estructura organizativa que permita su funcionamiento desde el nivel central del MEDUCA hasta las direcciones regionales de educación. El Plan contemplaba como una actividad principal la elaboración de los perfiles de los diferentes cargos relacionados con los servicios educativos de EIB, como son: técnicos/as de la DNEIB, directores/as regionales y supervisores/as de las comarcas indígenas, directores/as y docentes de los centros educativos de EIB. De acuerdo a la información recogida, esta actividad no se llegó a desarrollar en la medida que requería un trabajo conjunto con la Dirección Nacional de Educación Básica General y la oficina de Recursos Humanos, el cual no se dio.

²⁰ El tema que el presupuesto tuvo en el logro de los resultados será analizado en Eficiencia



Al no haberse desarrollado esta actividad no se cuenta con los perfiles de cargos, lo que dificulta saber si los profesionales que están ocupando los diferentes puestos vinculados con la EIB tienen el perfil adecuado para ello. Actualmente, y de acuerdo a una norma aprobada en el 2012, quienes postulan a los cargos relacionados con la EIB, además del título profesional que es común para todos, se les exige el requisito del “dominio de la cultura y la lengua”. Si bien este es un aspecto fundamental, no es el único rasgo del perfil que se requiere para tener un desempeño profesional eficiente en los diferentes niveles de la gestión de la EIB.

Este mismo requisito se usa para el nombramiento de directores/as y docentes en escuelas de las comarcas indígenas. La DNEIB tiene la responsabilidad de la evaluación de la competencia lingüística²¹ y de acuerdo a los resultados se aplica el criterio de **prelación**, que consiste en priorizar a los que tienen el dominio de la cultura y la lengua. Según la encuesta a docentes, solo 71 de los 101 encuestados han pasado por esta prueba. Además, la prelación sólo es válida para las escuelas que están dentro de las comarcas, motivo de cuestionamiento de algunos líderes indígenas que habitan en territorios no comarcales.

“La sencilla razón es porque no somos comarca. Esa es una debilidad grandísima porque nos han dicho eso, ustedes son distrito nos dicen. Es una de las razones porque tenemos docentes de otras zonas. El asunto aquí es que nos han dicho que no hay maestros Naso en nuestras escuelas porque el MEDUCA no los ha codificado como escuela indígena. Y maestros Naso que quieren estar en el territorio Naso si hay” (I-LI-52).

Todos los productos que se quedaron sin concluir (reglamento de la ley 88), sin aprobar (resueltos) y sin elaborar (perfiles) hubieran permitido un avance significativo en los resultados que se esperaban con el Plan y se habría logrado una mayor institucionalidad de la EIB.

Componente 4: Evaluación, seguimiento y supervisión de aula, a través del fortalecimiento en cantidad y capacidad del sistema de seguimiento y supervisión regional y la creación de un sistema de evaluación de los estudiantes en las escuelas EIB.

Este componente del Plan se analiza a partir de las actividades desarrolladas para i) la creación de un sistema de evaluación de los estudiantes en las escuelas EIB y ii) del fortalecimiento del sistema de seguimiento y supervisión de las escuelas EIB.

i) Evaluación de estudiantes:

La evaluación de los y las estudiantes de escuelas EIB requería del diseño de un plan que asegure la definición de lineamientos y criterios de evaluación a los y las estudiantes. De igual manera, demandaba la elaboración de un reglamento que establezca los mecanismos para incorporar en el sistema nacional de evaluación (Boletín Escolar) las nuevas asignaturas consideradas en los programas curriculares contextualizados. Es el caso, por ejemplo, de la asignatura de “Lengua materna indígena”, aunque los y las docentes la desarrollaran, no podrían consignar la evaluación formal de esta asignatura por no estar en el Boletín. El reglamento se encuentra en el paquete de los ocho Resueltos que han quedado estancados en asesoría jurídica del MEDUCA.

Uno de los argumentos que señalan los y las directores de las DRE y supervisores/as para no desarrollar la EIB, es el no contar con orientaciones más precisas para la evaluación de los y las estudiantes considerando las asignaturas de los programas curriculares.

²¹ La evaluación de la cultura y la lengua consiste en hacerles preguntas relacionadas con la cultura del pueblo indígena al que van a ir a trabajar y el grado de dominio oral y escrito de la lengua.



ii) Seguimiento y supervisión a las escuelas EIB

El seguimiento y supervisión a las escuelas tenía como actividad principal la elaboración de un reglamento de supervisión, el mismo que debía incluir todas las orientaciones, criterios, procedimientos para la supervisión a una escuela EIB.

Esta actividad debía realizarse de manera conjunta entre la DNEIB, la Dirección Nacional de Educación Básica General (que tiene entre sus funciones la supervisión de las escuelas a nivel nacional) y las direcciones regionales de educación. Sin embargo, no existe reglamento ni protocolo aprobado que permita una adecuada supervisión de las escuelas EIB.

En las entrevistas realizadas a directores/as y supervisores/as de las DRE y en las encuestas a docentes, se evidencia que la falta de protocolos de supervisión EIB, no permitió un seguimiento especializado de las escuelas y un proceso de acompañamiento que ayudara a fortalecer el manejo de las estrategias de EIB de directivos y docentes. Los y las supervisoras usan el protocolo general que proporciona la Dirección de Básica y cada quien ve como lo adapta.

Además, esta supervisión no se da a todos los y las docentes. Las encuestas indican que el 40.5% (41) de los y las maestros no recibe nunca supervisión. Como señalan los y las supervisores, esto sucede en las escuelas que están más lejos, las más cercanas si reciben la visita de supervisión al menos una vez al año y algunos dos o tres veces al año.

Cuadro 10: Frecuencia de la supervisión que reciben los docentes

PUEBLO	ENCUESTADOS	RECIBEN VISITA	
		NUNCA	SI
Pueblo Kuna	18	12	6
Pueblo Emberá	3	2	1
Pueblo Wounaan	1	1	0
Pueblo Ngäbe	79	26	47
Total	101	41	54

Fuente: Encuesta a docentes

Es importante resaltar que los y las supervisoras, aunque dependen administrativamente de las direcciones regionales, son contratados y siguen los lineamientos de la Dirección Nacional de Educación Básica General, que es la instancia del MEDUCA que ve la supervisión en todas las escuelas del país y brinda un Protocolo de Supervisión único para todos. Las direcciones regionales deberían asumir un rol más proactivo y adaptar estos protocolos, pero los mismos directores/as regionales señalan que son operativos y que no hay ningún documento que diga que las escuelas son EIB y que no hacen supervisión EIB porque no se ha oficializado.

“No se hace porque no viene del MEDUCA, no se ha oficializado. Nosotros somos operativos, debe bajar de arriba validado, oficializado, hay la ley, pero no baja, no le ha dado esa validez y esa oficialidad. Yo quisiera implementar esto, pero que avale el MEDUCA, y empezamos a trabajar con los materiales” (I-DR-43).

Tampoco ejercen ningún nivel de exigencia en el número de escuelas a visitar y el tiempo que se debe dedicar. Esta decisión queda a discreción de cada supervisor, pues está condicionada por el tema presupuestal. Los y las supervisores no cuentan con viáticos, pasajes y/o gasolina para la visita a los centros educativos.



La DNEIB cuenta con enlaces en algunas direcciones regionales como en la comarca Ngäbe Buglé, que intentan sin recursos actuar como supervisores/as de escuelas consideradas EIB. Estos enlaces son docentes encargados con su mismo salario que es la mitad de lo que gana un supervisor.

Pregunta 2: ¿En qué medida la formación inicial y la capacitación continua ofrecida a los docentes en áreas comarcales fue apropiada y suficiente para alcanzar los logros del Plan?

Las ofertas formativas de formación docente inicial en EIB y la de capacitación continua implementadas durante el período del Plan no fueron apropiadas para alcanzar los resultados de contar con personal docente preparado para la implementación de la EIB en las escuelas indígenas. La oferta de formación inicial se desarrolló de manera independiente al Plan y la oferta de formación continua adoleció de la falta de un horizonte formativo definido y orientado al desarrollo de competencias que incorpore la dimensión técnica pedagógica y personal identitaria y asegure procesos de acompañamiento a los docentes en aula. No existe un plan para la formación de formadores.

La formación inicial y continua de docentes es una de las líneas de acción fundamentales previstas en el Plan Quinquenal para el desarrollo de la EIB en las escuelas indígenas. Por eso se buscaba contar con personal docente bilingüe y directivo formado en EIB a corto plazo y tener docentes y directores/as de escuelas EIB con capacidades y actitudes positivas que desarrollan los programas curriculares de EIB, a mediano plazo.

La licenciatura de la UDELAS, la única que desarrolla la carrera EIB en Panamá, se diseñó cinco años antes del inicio del Plan (2009), a partir de la propuesta de un grupo de docentes del pueblo Kuna que habían visitado universidades en Bolivia.

La licenciatura en la especialidad atiende a kunas, ngäbes y latinos interesados. De acuerdo a los datos proporcionados del 2014 al 2019, egresaron 68 kunas y 128 entre ngäbes y latinos. Según datos del MEDUCA en la comarca Ngäbe Buglé hay 321 escuelas con 1,729 docentes y en Kuna Yala 49 escuelas con 713 docentes, lo cual ayuda a dar cuenta de la brecha de formación docente en EIB.

Cuadro 11: Egresados de la Licenciatura de Educación con énfasis en Educación Bilingüe Intercultural de UDELAS

Procedencia étnica	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kuna	15	11	2	18	11	11
Ngäbe y latinos	----	35	50	25	13	5

Fuente: UDELAS²²

Si bien el plan de estudios de UDELAS se actualizó en el año 2015, debido a exigencia de la Dirección de Perfeccionamiento Docente de darle una mayor cantidad de horas al aspecto pedagógico, no hubo ningún nivel de coordinación con la DNEIB y de esta dirección con la UDELAS para asegurar su articulación con el Plan Quinquenal. Además, el hecho que los programas curriculares contextualizados y los programas de estudio por grado no hubieran sido oficializados, impidió usarlos como referentes en el desarrollo de las clases.

²² No se ha podido obtener datos discriminados por sexo para los cuadros 11 y 12.



La inexistencia de un plan de formación de formadores afectó la calidad del proceso formativo de la UDELAS, dado el hecho que no todos los/as docentes formadores contaban con los elementos conceptuales y metodológicos requeridos para el desarrollo del plan de estudios.

Además de la falta de especialización de los/as formadores, algunos entrevistados destacan su ambivalencia con relación a la EIB y su falta de manejo del contexto en el que trabajarán sus egresados.

“Hay debilidades en la formación UDELAS. La carrera de EBI en UDELAS empezó súper allí, pero empezó a bajar su calidad porque inclusive los mismos educadores que dan en UDELAS, algunos no son tan adecuados para preparar a los futuros educadores. Si algunos educadores tienen esa ambivalencia de pensamiento entonces te meten la duda y cuando llegas al campo dices, tal vez es así, entonces hay que ver la fortaleza de UDELAS; a veces uno piensa que, porque uno tiene tantos papeles de certificado el currículo tan largo, pero a la hora esos papeles quedan allí, no implementas, no compartes los conocimientos a lo que se tiene que llegar. Esos conocimientos quedan en las paredes” (I-UO-11).

“También he visto que los mismos profesores de UDELAS no tienen manejo del contexto indígena” (I-SU 10).

La DNEIB y la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente debieron haber realizado coordinaciones con la UDELAS para asegurar que los futuros docentes cuenten con elementos que les permitan implementar la EIB en sus comarcas. Esto implica poder identificar el contexto sociocultural y lingüístico en el que van a trabajar y desarrollar procesos de contextualización curricular y de tratamiento de lenguas acorde con ellos, profundizar en los saberes y prácticas de su herencia cultural, desarrollar competencias en su manejo de la lengua originaria y el castellano, y diseñar y utilizar materiales educativos en dos lenguas. Varias de las personas entrevistadas señalan limitaciones en la formación docente de los egresados.

“Desde la universidad hay que ampliar su mente, no es para venir a trabajar en una sola vía. Hay varios mundos y donde te manden tienes que aprender. Hay educadores que pueden estar cinco o seis años allí y no hablan ni pio de la lengua ni les interesa la convivencia con los comuneros, hay educadores que están encerrados allí, ni siquiera visitan a su papá y su mamá. Eso debería verse desde el inicio (de su formación), esa sensibilización debe partir desde su formación no cuando llegue allá” (I-UO-11).

Los procesos de **formación continua** forman parte del Plan y son atendidos a través de Organismos Capacitadores (OCAS), que responden ante la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Docente del MEDUCA, con el objetivo de desarrollar, reforzar y renovar los conocimientos pedagógicos, científicos y tecnológicos de los docentes, a nivel nacional.

Cuadro 12: Docentes atendidos por Organismos Capacitadores que ofrecen EIB

OCA	PUEBLO ORIGINARIO ATENDIDO	2015	2016	2017	2018
Fundación Aguas para las Plantas	Emberá	16	-----	-----	-----
Kuna Yala IIDKY. Instituto de Investigación y Desarrollo Kuna Yala	Kuna		52	166	58
Fundación Cultural Ngäbe Bugle	Ngäbe	389	-----	296	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por los OCAs

Según Ley, durante las vacaciones escolares (enero y febrero de cada año) todo docente debe estar a disposición del Meduca durante tres semanas para participar en capacitaciones, algunas obligatorias definidas por la Dirección Nacional de Educación Básica General y otras opcionales que cada docente



puede seleccionar según su interés. Entre el abanico de talleres opcionales está el de EIB. En tal sentido, la asistencia a los talleres de EIB no es obligatoria, depende de la voluntad del docente. Durante el último quinquenio solo tres OCAS se han registrado en el MEDUCA como organismos que pueden ofrecer talleres de EIB, dos de ellas con ofertas no continuas, como se puede apreciar en el cuadro 12.

Al no haber existido un horizonte formativo concreto basado en un análisis de necesidades de formación articulado a los resultados esperados en el Plan, las ofertas formativas de las tres OCAS varían. Aun cuando todas abordan algunos de los programas de estudio por grado, en algunos casos, han visto limitado su accionar por el escaso avance que se ha tenido con relación a su diseño y validación.

Además de atender los programas de estudio por grado, la OCA de la Fundación Cultural Ngäbe Bugle aborda temas vinculados a la problemática de la Comarca como, por ejemplo, temas ambientales, cuestiones legales y temas económicos. Ninguna de las OCAS trabaja el tema identitario. La Fundación Cultural Ngäbe Bugle trató de hacerlo desde una aproximación psicológica pero no fue aceptado por el MEDUCA, que prioriza temas didácticos.

La falta de desarrollo del plan de formación de formadores determinó que dos OCAS asumieran el desarrollo de los talleres de capacitación confiando en la experiencia de las y los facilitadores seleccionados. La formación que las OCAS ofrecen a las y los facilitadores antes de los talleres está mayormente orientada a temas logísticos y de coordinación.

Aunque los y las facilitadoras de los talleres mayormente se basan en los materiales que han sido producidos en la lengua originaria, no desarrollan indicaciones precisas sobre cómo abordar y utilizar ambas lenguas más allá del uso de los materiales. Por ejemplo, en el caso emberá solamente se les ha indicado que tengan una hora especial para los niños y niñas emberá, dado que en las instituciones educativas de este pueblo también estudian niños y niñas wounaan.

Pregunta 3: ¿Cuál fue el rol de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación en la consecución de los objetivos del plan?

La DNEIB tuvo un rol fundamental en la formulación del Plan Quinquenal, el mismo que logró elaborarse con el equipo técnico mayoritariamente indígena que existía en ese momento en la dirección. La DNEIB también tuvo un rol importante en el posicionamiento inicial del Plan ante las autoridades tradicionales y líderes de los pueblos indígenas y ante las autoridades del más alto nivel del MEDUCA. Sin embargo, no hubo luego el mismo nivel de liderazgo y capacidad técnica para avanzar en la implementación sistemática y organizada del Plan; y no contó con un plan de monitoreo y evaluación que permitiera hacer mejoras en el proceso.

Una de las principales actividades para el logro de los resultados definidos en el Plan era el fortalecimiento institucional de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DNEIB) al ser la instancia responsable de liderar la implementación de la EIB en Panamá. Sin embargo, como ya se ha señalado en la primera pregunta, la DNEIB no llegó a reestructurarse como lo establece el Decreto Ejecutivo 274 de su creación. Desde su creación en el 2007 hasta la actualidad la DNEIB sólo ha contado con equipos mínimos de técnicos, que han oscilado entre 8 y 18 personas, a los que se les asigna funciones y tareas puntuales, pero que no responden a una estructura organizativa con funciones y líneas de trabajo claras.



En las entrevistas realizadas a diferentes actores, se ha podido constatar que existió una insuficiente y débil relación de la DNEIB con las otras direcciones nacionales, las direcciones regionales, las autoridades tradicionales, entidades de la cooperación y ONG. La injerencia de la DNEIB fue más administrativa y de apoyo logístico de campo, pero no logró impulsar y avanzar en la ejecución de las diversas actividades del Plan que implicaban un alto grado de coordinación con los actores e instituciones mencionadas. Con las direcciones regionales de educación y las autoridades tradicionales de las comarcas indígenas las coordinaciones fueron coyunturales, frente a situaciones y problemas concretos, sin llegar a involucrarlos como equipo en la conducción del Plan.

Por otro lado, el Plan Quinquenal no contó con un plan operativo anual y plan o estrategia de monitoreo y evaluación de su implementación, lo que impidió que la DNEIB hiciera los ajustes que se requerían durante su ejecución. Esta responsabilidad debió ser asumida en coordinación con el área de planificación y monitoreo de proyectos que tiene el MEDUCA, que tampoco se involucró. El Plan no contó con informes de avance que hubieran permitido recoger resultados e impactos del Plan.

Si bien el Plan fue presentado a las diferentes direcciones, no se logró garantizar una cabal comprensión de sus alcances y los niveles de articulación que exigía su ejecución a nivel del MEDUCA. Según algunas de las personas entrevistadas, esta falta de coordinación se debe a la falta de diálogo de la DNEIB con otras direcciones; pero desde otra perspectiva, se plantea la falta de interés en el MEDUCA por desarrollar esta política y que no se hayan dado las condiciones de trabajo necesarias para que la DNEIB pueda asumir un rol más preponderante.

Como se deduce de lo anteriormente señalado, la DNEIB no logró impulsar de manera sistemática la implementación del Plan y careció del liderazgo que se requería para convocar a las instancias que debían involucrarse dentro del MEDUCA a nivel de la sede y de las regionales, y a los distintos actores y aliados externos como los líderes de las comarcas indígenas, las ONG y las agencias de cooperación que ya venían desarrollando acciones educativas en los territorios indígenas.

Pregunta 4: ¿Cómo fue la coordinación entre la cooperación internacional y el Ministerio de Educación para alcanzar los objetivos del Plan?

Durante el período del Plan Quinquenal no cambió el tipo de coordinación entre la DNEIB y la cooperación internacional, ésta continuó siendo informativa, de apoyo logístico o de cumplimiento de una formalidad. El Plan Quinquenal no se convirtió en un eje articulador entre la cooperación internacional y la DNEIB para lograr un mayor impacto en la educación en las comarcas indígenas donde ella ya venía trabajando o tenía previsto trabajar, debido a la falta de convocatoria y liderazgo de la DNEIB.

Una de las estrategias establecidas para la ejecución del Plan Quinquenal fue que la DNEIB establezca alianzas con la cooperación internacional y ONGs. Esta alianza debería fortalecer a la DNEIB apoyando su gestión para la implementación del Plan Quinquenal. Sin embargo, esta alianza no se concretó.

En los años de aplicación del Plan Quinquenal 2014-2019, la cooperación internacional desarrolló, de manera independiente al Plan, programas relacionados con cuatro de los siete pueblos originarios (Kuna, Ngäbe, Emberá y Wounaan) y tres de las cinco comarcas que hay en Panamá (Kuna Yala, Emberá-Wounaan y Ngäbe Buglé), como puede verse en el cuadro 13²³.

²³ No se pudo obtener información escrita sobre montos financieros y años de ejecución, por lo que no se puede dar opinión al respecto



Cuadro 13: Programas desarrollados por la cooperación internacional

COOPERACIÓN	PROGRAMA	COMARCA	PUEBLO
AECID - Congreso Kuna	EBI Kuna	Kuna Yala	Guna
BID-JAPON-OEI	Jadenkä	Ngäbe Buglé	Ngäbe
UNICEF- Casa Taller	Producción e impresión de materiales	Ngäbe Buglé – Emberá Wounaan	Ngäbe, Emberá, Wounaan
UNICEF – ACUN	Textos de Gramática y de Historia para formar una biblioteca	Ngäbe Buglé	Ngäbe
UNICEF- Fe y Alegría	Diagnóstico de cómo implementar EBI en 3 escuelas Ngäbe	Ngäbe Buglé	Ngäbe
UNICEF –DNEIB	Jornada de Reflexión EIB	Kun Yala, Ngäbe Buglé, Emberá Wounaan	Kuna, Ngäbe, Bugle-Emberá-Wounaan

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a la Cooperación Internacional

Solamente la Jornada de Reflexión EIB fue una acción relacionada con el Plan Quinquenal y llevada adelante por la DNEIB contando con el apoyo de la cooperación internacional. En los otros casos, la cooperación se relacionó con las direcciones regionales de educación y con las otras direcciones del MEDUCA. La DNEIB fue un apoyo en el manejo del idioma o en la logística, sin que en esos momentos se hablara del Plan Quinquenal.

“Los técnicos más prominentes fueron de la Dirección de Inicial. Cuando ya tuvieron los contenidos hubo injerencia de la DNEIB que fue más administrativa, de apoyo logístico de campo. En el idioma apoyó la DNEIB. (I-CO-31).

“Coordinamos con la dirección regional. Presentamos el proyecto, definimos las acciones que vamos a realizar y en algunos casos coordinamos para el desarrollo de las acciones”. (I-CO-28)

A la percepción de debilidad de la DNEIB, se sumó el desconocimiento que la cooperación señala con respecto al Plan Quinquenal, así como a que éste tampoco formó parte de la agenda de la Oficina de Cooperación Internacional del MEDUCA, responsable de validar la relación del MEDUCA con estas entidades. Aunque diferentes instituciones de la cooperación internacional participaron en el 2015 en la presentación del Plan a las autoridades del MEDUCA, esto no generó sinergias y alianzas que convirtieran al Plan en una hoja de ruta entre la Cooperación y la DNEIB – MEDUCA, orientada al logro de los resultados y objetivos del Plan, pese a que abordaban actividades relacionadas.

El Banco Mundial no tuvo acciones directas vinculadas al desarrollo del Plan durante este período. Su accionar estuvo dirigido al diseño del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas con el Ministerio de Gobierno y en el que participó la DNEIB como un aliado en el componente Educación. Este proyecto contempla un componente de EIB referido fundamentalmente a infraestructura y mobiliario y algunos otros aspectos pedagógicos. El 20% de los recursos del componente se dirige a fortalecer a grupos de padres y madres y a la administración misma de la escuela en el mantenimiento de la infraestructura de modo que esta inversión no se pierda y, a la capacitación de los y las docentes en la comprensión del currículo EIB.

Los resultados de las intervenciones de la cooperación internacional son importantes y no hay duda que significaron un avance en la consecución de algunos de los productos del Plan, en lo que respecta a la producción de materiales de apoyo educativo preescolar para los pueblos Ngäbe, Emberá, Wounaan (Casa Taller y UNICEF). Igualmente, la implementación del programa Jadenkä también en preescolar en la comarca Ngäbe (BID-Japón-OEI), el diagnóstico pedagógico en 3 escuelas ngäbes (UNICEF - Fe y Alegría) y el apoyo al diseño de programas curriculares, textos y materiales del pueblo Kuna (AECID-Congreso Kuna). Sin embargo, con excepción de esta última, todas las anteriores corren el riesgo de ser sólo experiencias puntuales, con riesgos de no continuidad, al depender totalmente del financiamiento de la cooperación internacional, y todas corren el riesgo de



no ser sostenibles al no estar engarzadas en la institucionalidad del MEDUCA, así como carecer de una estrategia de incidencia con las autoridades indígenas para asegurar que sean asumidas por éstas.

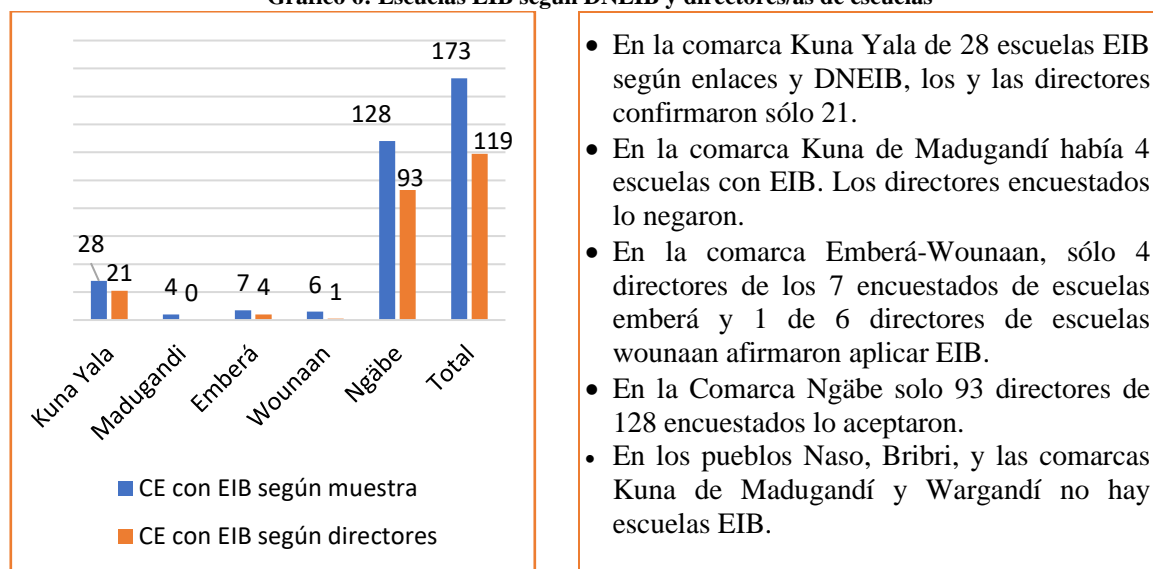
Las limitaciones encontradas en el desarrollo de las estrategias y actividades consideradas para la implementación del Plan, han repercutido en la no consecución de los productos y resultados previstos. A continuación se presentan las implicancias que esto ha tenido en la aplicación de la EIB en las escuelas de los siete pueblos originarios.

Aplicación de la EIB en las escuelas indígenas

Hasta la fecha, y habiendo llegado al final del período de implementación del Plan (2019), se encuentra que los pueblos Naso, Bribri, Buglé, Kuna de la comarca de Wargandí siguen sin escuelas EIB tal como habían informado los y las técnicas de la DNEIB. Las encuestas, informan que la realidad es aún mayor y que el pueblo Kuna de Madugandí tampoco cuenta con escuelas EIB. (Gráfico 6)

La diferencia entre lo que plantean los enlaces y DNEIB y las y los directores, se explica porque una escuela es considerada EIB en función a la existencia de algún docente que utiliza la lengua originaria y el español e introduce elementos culturales en el proceso de enseñanza aprendizaje; lo que significa: a) que la escuela deja de ser EIB si el maestro se cambia a otra escuela que no siempre es indígena o, b) se mueve de grado para el cual ya no cuenta con materiales.

Gráfico 6: Escuelas EIB según DNEIB y directores/as de escuelas



Fuente: DNEIB y Encuesta a directores

Para efectos del objetivo específico del Plan, es importante también conocer cómo se está realizando la práctica de la EIB en estos grados, tomando en cuenta el hecho que las capacitaciones desarrolladas por las OCAS son el único insumo del Plan direccionado a este proceso, al no haberse desarrollado las actividades de supervisión previstas en el Plan.

Para conocer cómo se está desarrollando la práctica de EIB en las escuelas se identifican los instrumentos que los y las docentes usan para la planificación curricular, el tratamiento de la lengua originaria y el español y el desarrollo de capacidades en dichas lenguas, por ser tres aspectos que deben ser tomados en cuenta en los procesos de capacitación y supervisión.



Planificación y uso de los programas curriculares contextualizados²⁴

La información recabada en las encuestas muestra que los y las docentes kuna y ngäbe mayormente utilizan el programa curricular nacional y los y las emberá y wounaan lo hacen siempre. Esto, limita sus posibilidades de incorporar elementos culturales en sus sesiones de aprendizaje y de desarrollar capacidades en el manejo oral y escrito de la lengua originaria.

El uso eventual de los programas curriculares contextualizados por parte de algunos/as docentes kuna y ngäbe puede explicarse por el hecho que las capacitaciones de las OCAS se guiaron por los programas de estudio por grado, y por la atención especial que el Programa Kuna de AECID le dio a este proceso. Si bien hubo docentes emberá que también recibieron capacitación de una OCA, solo cuentan con programas de estudios de inicial, primer y segundo grado. Fuera de estas situaciones puntuales, la falta de oficialización de los programas curriculares contextualizados y de los programas de estudio por grado, unido a la falta del Boletín de evaluación, hizo que sean pocos los y las docentes dispuestos a trabajar con los programas contextualizados.

Cuadro 14: Elementos para la planificación curricular

PUEBLO	USO DEL CURRÍCULO NACIONAL						ELEMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN CURRICULAR					
	Siempre		A veces		Nunca		Actividades sociales y/o productivas que se realizan en la comunidad		Problemas que enfrenta la comunidad.		Problemas del medio ambiente: contaminación, deforestación	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Kuna	5	8	1	4	-	-	5	10	2	4	1	3
Emberá	1	2	-	-	-	-	1	1	-	1	1	-
Wounaan	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Ngäbe	2	23	5	11	2	8	19	28	7	8	10	7
Total	3	33	6	15	2	8	25	39	9	13	13	10

Fuente: Encuesta de docentes

Sin embargo, aun cuando éste sea el caso, el hecho que la mayoría de docentes encuestados señalen que basan su planificación en las actividades sociales y/o productivas que se realizan en la comunidad ayuda a darle pertinencia cultural al acercar el currículo a las vivencias cotidianas de los/as estudiantes. Su opción por planificar en base a los problemas que enfrenta la comunidad y el medio ambiente ayuda a contextualizar el currículo nacional.

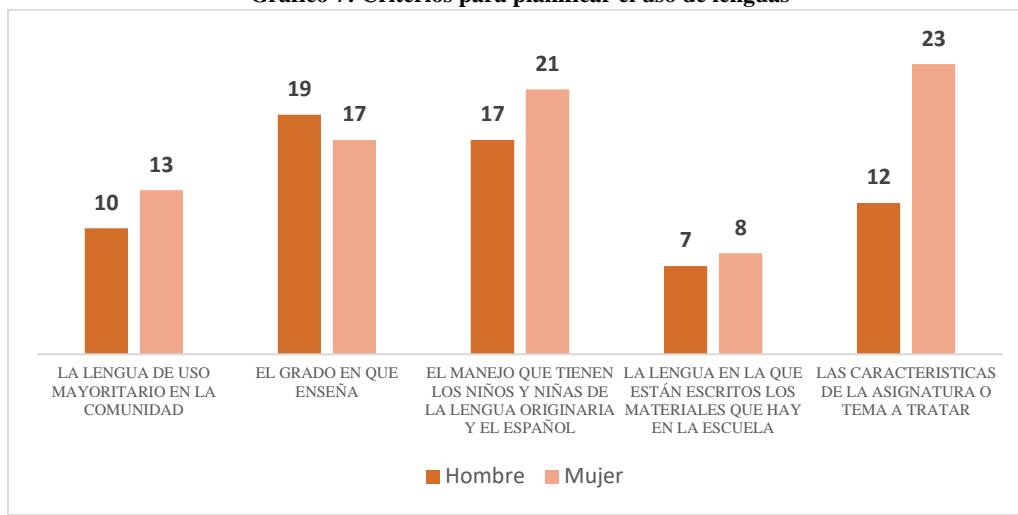
Planificación y uso de las dos lenguas en los procesos de aprendizaje

La planificación del uso de lenguas en el aula debe necesariamente considerar las características sociolingüísticas de la comunidad y el nivel de manejo que tienen los y las estudiantes de la lengua originaria y el español. Sin embargo, como se puede observar en el Gráfico 7, sólo 23 docentes consideran el panorama sociolingüístico de la comunidad y 38 el nivel de manejo que los y las estudiantes tienen de la lengua originaria y el español. A su vez, 36 maestros se refieren al grado de estudios que están cursando los y las estudiantes, lo cual tiene que ver con la propuesta de incremento secuencial de la segunda lengua adoptada por la DNEIB, y esto es bastante lógico debido a la necesidad de ir variando el tiempo de uso de las lenguas a lo largo de la educación básica.

²⁴ Los programas curriculares contextualizados contemplan la modificación del plan de estudios del currículo nacional para incluir la asignatura de lengua indígena como lengua 1 y español como lengua 2 así como otras asignaturas relacionadas con los saberes de cada pueblo originario.



Gráfico 7: Criterios para planificar el uso de lenguas



Fuente: Encuesta a docentes

El hecho que 35 docentes señalen que también planifican de acuerdo a las características de la asignatura a tratar, es comprensible dado lo difícil que es desarrollar aprendizajes en la lengua originaria en algunas asignaturas más que en otras, por el tipo de contenidos. Sin embargo, esto estaría demostrando la existencia de limitaciones en el desarrollo de un discurso pedagógico en la lengua originaria que pueda dar cuenta de saberes académicos, aspecto fundamental en el desarrollo de la EIB. La lengua en la que están escritos los materiales que tienen en la escuela solo ha sido considerada por 15 de 101 docentes encuestados lo que demostraría que tiene poco peso en su opción por una u otra lengua.

En cuanto al uso de lenguas, la mayoría de los y las 101 docentes encuestados señalan que planifican el uso de las dos lenguas y que las usan en las diferentes asignaturas y momentos de las sesiones de aprendizaje. Pero no se ha podido constatar, por la imposibilidad de ir a las escuelas, y la falta de informes técnicos de supervisión que den cuenta de cómo los y las docentes usan ambas lenguas en los procesos de aprendizaje, y si este tratamiento responde a una estrategia de uso de lenguas con criterios claramente definidos o más bien al manejo que el propio docente tiene de la lengua indígena a nivel oral y escrito. Por la información recogida en las entrevistas a directores/as regionales y supervisores/as así como la realizada con algunos funcionarios/as de la cooperación internacional, se puede inferir que los y las docentes no están haciendo un tratamiento planificado y sistemático de las dos lenguas que les permita desarrollar competencias comunicativas en sus estudiantes, tanto en la lengua indígena como en español.

Desarrollo de capacidades de los y las estudiantes en lectura y escritura en las dos lenguas

La calidad del proceso de enseñanza aprendizaje de la EIB se expresa en los logros de aprendizaje de los y las estudiantes y este es un aspecto al cual los procesos de capacitación continua le han dado especial atención, poniendo énfasis en los procesos de lectura y escritura en la lengua materna. Sin embargo, cuando se pregunta al/a docente sobre el manejo de la lecto-escritura según el grado en que están, se puede observar que 44, dicen que la mayoría de sus estudiantes leen y escriben bien en español, y sólo 10 dicen que leen y escriben bien en la lengua indígena. Esto es así porque los y las docentes, por sus propias opciones, están usando más el castellano en las actividades y tareas que realizan de manera escrita y el uso de la lengua indígena está quedando en un nivel más oral. La falta de procesos de supervisión que acompañen y retroalimenten el trabajo del/a docente impide que se



corrija esta situación. La falta del Boletín de evaluación con la asignatura de lengua originaria, así como la ausencia de materiales en lengua originaria también incide en este proceso.

Cuadro 15: Leen y escriben en lengua originaria y castellano según el nivel esperado

PUEBLO	LEEN Y ESCRIBEN EN LENGUA ORIGINARIA						LEEN Y ESCRIBEN EN CASTELLANO						NO RESPONDIERON
	LA MAYORIA		ALGUNOS		POCOS		LA MAYORIA		ALGUNOS		POCOS		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
Pueblo Kuna	1	1	2	6	3	5	-	-	5	7	1	5	-
Pueblo Emberá	-	-	-	-	1	2	-	2	-	-	1	-	-
Pueblo Wounaan	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Pueblo Ngäbe	4	4	16	10	12	28	22	19	5	10	5	13	5
Total	5	5	18	16	17	35	23	21	10	17	7	18	5

Fuente: Encuesta a docentes

Toda esta situación se expresa en que los y las estudiantes indígenas son quienes obtuvieron los más bajos resultados de aprendizaje en las pruebas censales y muestrales realizadas por el MEDUCA en los años 2016 y 2017.

PERTINENCIA

Pregunta 1: ¿Hasta qué punto los objetivos del Plan Quinquenal de EIB eran y siguen siendo válidos para el contexto nacional y regional?

Si bien los objetivos del Plan guardaron relación en su diseño con la propuesta de EIB expresada en documentos oficiales, resultan insuficientes para el contexto nacional y regional actual por dos razones fundamentales: no consideran los cambios y los complejos escenarios sociolingüísticos que se están produciendo en Panamá y le dan poco peso al aspecto intercultural de la propuesta educativa.

El Plan Quinquenal incluye un objetivo general y dos específicos. El objetivo general plantea ofrecer una educación que considere las características culturales de los pueblos originarios y la consolidación de sus competencias en su lengua materna, así como la adquisición del español e inglés como segunda lengua, para el fortalecimiento de su identidad y apropiación de la cultura nacional. El primer objetivo específico concreta la intención del objetivo general, al referirse al desarrollo de un modelo pedagógico que considere las características culturales de los y las estudiantes y desarrolle su competencia comunicativa, tanto en español como en lengua indígena, limitando así las pretensiones del objetivo general. El segundo objetivo no plantea ningún nivel de concreción, más, bien se limita a reiterar la necesidad de ofrecerle a la población originaria una educación intercultural y multilingüe con calidad y pertinencia cultural.

Los documentos oficiales en los cuales se sustenta la EIB en Panamá conciben a las lenguas y culturas como un patrimonio de los pueblos originarios que debe ser conservado para fortalecer su identidad y asegurar que, a su vez, se apropien de la cultura nacional y asuman los planes de desarrollo del país, a partir del desarrollo de una propuesta educativa pertinente y de calidad. Esto se puede apreciar en el artículo 11 de la Ley 34 de 1995 y en el artículo 1 de la ley 88 de 2010²⁵ así como en el Programa

²⁵ “La educación para las comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de éstas de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural” (art11 Ley 34 1995). “El Estado reconoce la diversidad cultural como un valor histórico y patrimonio de la humanidad.... (art. 1 Ley 88 2010)



de Enseñanza Bilingüe para las comunidades indígenas del país diseñado en el marco de la Reforma Educativa, en el cual se dice que el objetivo de la educación bilingüe es servir de medio eficaz para engarzar a las distintas culturas que existen en el país en la vida del desarrollo nacional.

Los objetivos del Plan son además coherentes con la visión de bilingüismo que se plantea el Estado Panameño, el cual lo considera como una ventaja para fortalecer la identidad y apropiarse de la cultura nacional. El Estado además opta por la educación bilingüe de mantenimiento, la cual implica el desarrollo de competencias en la lengua originaria y el castellano a lo largo del proceso educativo y toma distancia de enfoques de educación bilingüe de transición que más bien utilizan las lenguas originarias como medios para acceder al castellano.

Sin embargo, la propuesta de educación bilingüe en la que se sustenta el Plan no considera los complejos escenarios sociolingüísticos que se están produciendo en Panamá, debido al desplazamiento de la lengua indígena a favor del español y la creciente presencia de población indígena migrante en las ciudades (UNICEF-PROEIB ANDES 2009). El objetivo general del Plan asume que la lengua originaria es la lengua materna de los y las estudiantes, a diferencia de los Lineamientos Técnicos para la Educación Intercultural Bilingüe en Mesoamérica, que asumen que la lengua materna puede o no ser la lengua indígena. El Modelo de Educación Intercultural Bilingüe/Educación Bilingüe Intercultural también señala la posibilidad de que la lengua materna de los y las estudiantes sea el castellano, sin embargo, no desarrolla una opción diferenciada para el tratamiento de lenguas en distintos contextos sociolingüísticos. La única propuesta que presenta el Modelo parece estar orientada a escenarios en los cuales la lengua originaria es la lengua materna.

Otro aspecto a relevar es que los objetivos del Plan le dan poco peso al aspecto intercultural de la propuesta educativa. Si bien se sustentan en un enfoque de EIB que reconoce la diversidad y la afirmación identitaria, lo cual es un avance importante frente a un discurso que ha considerado la diversidad cultural y lingüística como un atraso u obstáculo para el desarrollo nacional, se considera limitado el hecho que el primer objetivo específico se refiera al “desarrollo de un modelo pedagógico que considere las características culturales de los y las estudiantes” (subrayado nuestro). Esta aproximación resulta vaga en el contexto de un debate regional que plantea la necesidad de abordar los procesos de construcción curricular en pueblos originarios desde un enfoque más integral que incorpore aspectos ontológicos y epistemológicos. Limitarse al reconocimiento de las características culturales trae consigo el riesgo de simplificar los procesos educativos y reducir la dimensión intercultural de la educación a los aspectos más visibles de la cultura material.

Pregunta 1.1: ¿En qué medida las actividades, proyectos y programas respondieron a las necesidades de los beneficiarios?

Las actividades, proyectos y programas no respondieron suficientemente al derecho de los niños, niñas y adolescentes indígenas a una educación intercultural bilingüe de calidad debido a la poca claridad que tienen los distintos actores responsables de su implementación sobre lo que es la EIB y lo que implica en la práctica, desde la comprensión de los niños niñas y adolescentes de los pueblos originarios como sujetos de derechos y el Estado como garante de ese derecho.

La falta de precisión con relación a cómo se entiende la EIB y lo que implica en la práctica, permea todo el proceso de implementación del Plan y se manifiesta de manera explícita en las actividades desarrolladas en este marco, como es el caso de los currículos contextualizados y los programas de estudio por grado. La falta de una visión clara sobre las implicancias sociopolíticas y técnico pedagógicas de la EIB también se evidencia en los procesos de formación docente inicial y continua.



i) Percepciones sobre la EIB y las características de la escuela EIB

Existen diferentes aproximaciones a la EIB entre los/as actores entrevistados: algunas más orientadas a aspectos de corte reivindicativo y otras que también la vinculan con aprendizajes de calidad y con la valoración de la diversidad. No obstante, varios funcionarios/as del MEDUCA la conciben como algo que sólo atañe a los pueblos indígenas, como se explica a continuación.

La mayoría de los/as actores indígenas, asocian la EIB con la valoración de la cultura y la ven como un mecanismo de reivindicación cultural y lingüística, desde una visión más bien intracultural.

“Lo entiendo como un eje importante para llevar a cabo el trabajo del rescate de nuestro idioma, cultura y tradición de la comarca en nuestro país de Panamá ya que es el motor para seguir impulsando los valores de nuestra etnia” (Supervisor - Tarjetas Taller TdC).

“Es la manifestación cultural, lingüística, tradicional, matemáticas propias de cada persona en un grupo originario o de una región, y es valorada y rescatada para la conservación” (Docente - Tarjetas Taller TdC).

En los y las técnicas de la DNEIB, y en algunos enlaces se aprecia la idea de la EIB asociada con la pertinencia cultural y por tanto con aprendizajes de calidad. Igualmente se ve la idea de valoración de la diversidad e intercambio de culturas.

“Este enfoque busca fortalecer su identidad y por supuesto a toda la sociedad el respeto hacia la diversidad” (Técnico DNEIB - Tarjetas Taller TdC).

“Intercambio de cultura en conocimientos del mundo actual” (Enlace DNEIB - Tarjetas Taller TdC).

Esta visión de los y las técnicos de la DNEIB y la idea de una EIB que involucra a todo el sistema educativo, como plantea el Modelo de EIB²⁶, no es compartida por todos en el MEDUCA, y más bien en otras direcciones nacionales se evidencia una concepción de EIB como algo sólo para los y las indígenas.

“Lo primero que tenemos que ver es las características del contexto si es EIB, tenemos población originaria o también los docentes, pero también hay que ver si son colonos. Si hablamos de pueblos indígenas la población es mas de esa área, pero también tenemos provincias en que hay otros niños, si la mayoría son latinos, se mantiene el patrón general del MEDUCA” (I-DN-40). (subrayado nuestro)

Esta visión de la interculturalidad y de la EIB restringida sólo a los y las indígenas es percibida de manera crítica desde otros actores de la sociedad civil como ONG y la Cooperación Internacional:

“El tema de la intercultural no está en el debate, nosotros lo hemos considerado siempre en nuestro trabajo, pero no está en el debate oficial. Por otro lado, el mismo concepto de interculturalidad. Se debe pensar en todas las culturas de Panamá, no se ve el tema de la interrelación de culturas. Se ve sólo como se va a integrar o hacerles el favor a los indígenas, pero no una valoración de los otros a su cultura” (I-CO-26).

“No se ve como una educación intercultural sino como un tema de indígenas, es una cuestión de ellos, y ellos verán como lo pueden y deben hacer” (I-CO-25).

²⁶ El Modelo de EIB señala: “La educación intercultural bilingüe no es una educación ‘para indígenas’ ni mucho menos pretende aislar a los pueblos indígenas... la transformación de nuestro sistema educativo no debe estar referida únicamente a los pueblos indígenas, sino a todos los grupos culturalmente diversos que conviven en el país. Así como la diversidad cultural es una característica de la sociedad panameña, así el sistema educativo nacional, en su totalidad, debe estar orientado a lograr una sociedad verdaderamente multicultural...”



Debido a la poca apropiación del concepto de interculturalidad para todos, y la necesidad de su inclusión en la educación, se desdibuja al niño, niña y adolescente como sujeto de derechos, y en particular del derecho a una educación pertinente y de calidad, y del Estado como garante de ese derecho.

La falta de claridad sobre el concepto de EIB repercute en la operatividad de los servicios educativos en las escuelas que atienden a estudiantes indígenas, y se evidencia en la manera como se define qué es una **Escuela EIB** y qué componentes o características debe tener para poder decir que está ofreciendo este servicio. En efecto, muchos de los y las supervisoras y directores/as regionales entrevistados consideran que la escuela es EIB cuando el/a docente habla la lengua y desea implementarla o con el uso de la vestimenta tradicional y festejo de eventos culturales, como ya se anotó en la pregunta 1 de Eficacia.

“No lo sé. Yo no lo defino. Supongo que es la Ley 88 que dice que toda la enseñanza debe ser EBI. Aunque no ocurre así. No hay 10% EBI. Porque las observaciones que yo he hecho no todas las escuelas aplican la EBI. Y eso que tienen especialistas en sus escuelas, formados en EBI, graduados en UDELAS” (I-SU-06).

“Que esa escuela haya docentes que habla y escribe en el idioma. Debe mostrar el interés y debe estar empoderado del tema” (I-SU-32).

ii) Los programas curriculares contextualizados

El análisis de la pertinencia de los programas curriculares contextualizados se aborda desde las necesidades de sus beneficiarios, tomando en cuenta el debate regional de los últimos años en torno a la EIB que plantea:

- a. la necesidad de incorporar cuerpos de saberes alternativos al conocimiento occidental, desde un enfoque que valora la herencia cultural de los pueblos originarios, no solo en términos de su cosmovisión y valores, sino en tanto creadora de saberes que les han permitido responder a los delicados ecosistemas en los que les ha tocado vivir.
- b. la urgencia de promover el diálogo de saberes como una manera de responder a potencialidades, problemáticas y desafíos locales - globales desde el reconocimiento de que hay más de una forma válida de acceder a los conocimientos y comprensión de la realidad para interactuar con ella.
- c. la necesidad de responder a las nuevas y complejas situaciones sociolingüísticas que originan el desplazamiento de las lenguas originarias a favor del español.

Los currículos contextualizados de los pueblos Ngäbe, Buglé y Kuna no se enmarcan en este debate regional porque han sido elaborados desde un enfoque aditivo que implica añadir asignaturas al currículo nacional existente, el cual se desarrolla desde parámetros homogenizadores. La opción de añadir asignaturas responde al Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe del año 2005, que planteó la necesidad de modificar el plan de estudios para incluir materias como matemática indígena, historia indígena, lengua materna, religión indígena, botánica indígena, arte y español como segunda lengua (MEDUCA, 2005).

La opción del MEDUCA de mantener los saberes indígenas separados de los conocimientos académicos escolares, a través de la inclusión de nuevas asignaturas, no solo inhibe la posibilidad de que puedan entrar en diálogo estos dos tipos de saberes y responder a potencialidades, problemáticas y desafíos locales - globales desde distintas maneras de comprender e interactuar con la realidad. También puede resultar inmanejable para los y las docentes en la práctica, el mantener las asignaturas “oficiales” del currículo nacional y “adicionar” las otras asignaturas de acuerdo al currículo de cada pueblo. Si bien algunos/as docentes pueden tratar de articular los dos tipos de saberes esto resulta



complejo en la operativización y queda a su voluntad o a la decisión de su director/a y aval del/a supervisor/a.

El desarrollo de procesos de diálogo de saberes requiere de una aproximación al conjunto de saberes que los pueblos originarios han desarrollado para desenvolverse en sus entornos locales. Esto implica abordar tanto los aspectos socioculturales relacionados con la familia, valores y comunidad como conocimientos botánicos, zoológicos, etológicos y tecnológicos y las visiones que los pueblos originarios tienen sobre los diferentes espacios en los que se desenvuelven y los diferentes seres que viven en ellos. Sin embargo, los programas contextualizados inicialmente se centraron en aspectos socioculturales y por ello solo consideraron las asignaturas de Espiritualidad en el caso Kuna y de Identidad en el Ngäbe y Buglé, dejando de lado lo referido al ámbito de los saberes sobre el entorno.

Hasta el año 2017 ninguno de los 4 programas de estudio elaborados por los tres pueblos, incluía los conocimientos botánicos, zoológicos, etológicos y tecnológicos que han desarrollado para poder desenvolverse en su medio. Esto recién se ha incorporado en las asignaturas de Ciencias Naturales y de Agricultura y Tecnologías que han elaborado los Kuna. Si bien es importante reconocer la importancia de incluir saberes relacionados con el entorno, como se hace en estas últimas dos asignaturas, estas tienen el inconveniente de seguir añadiendo más materias al currículo contextualizado y hacen más difícil el trabajo del docente.

En la situación actual, el/a docente tendría que desarrollar tanto la materia de Espiritualidad o de Identidad y la de Ciencias Sociales del currículo nacional, cuando sería más operativo contar con una sola asignatura que aborde las ciencias sociales desde los saberes indígenas y añada de manera crítica y selectiva conocimientos escolares. Lo mismo podría ocurrir con las asignaturas de Ciencias Naturales, Agricultura y Tecnología y Matemática. El contar con materias unificadas, a su vez, facilitaría el diálogo de saberes²⁷ al permitir que los y las estudiantes puedan profundizar en los saberes de sus pueblos originarios y contar con espacios para compararlos con otros saberes. Por ejemplo, podrían conocer la visión que su pueblo tiene sobre el ecosistema y contrastarlo con el que maneja la ciencia occidental, identificando similitudes y diferencias y los aportes de cada uno para mejorar la calidad del entorno y la calidad de vida. Esto no se podría hacer si se desarrollan las asignaturas de los programas de estudio por grado de manera independiente de las del currículo nacional.

iii) Pertinencia en la formación de los recursos humanos

En cuanto a la pertinencia de la oferta formativa de la UDELAS, así como la de las OCAS se pone atención en cuánto aportan sus propuestas a la implementación de la EIB y cómo abordan la dimensión personal identitaria de la formación docente. Si bien solo las OCAS se desarrollaron en el marco del Plan, es necesario recoger los aprendizajes de la única experiencia de formación inicial EIB que existe en el país, para el diseño de futuros planes de estudios en la especialidad.

a. La licenciatura en EIB de UDELAS

La dimensión personal profesional y técnico pedagógica son dos aspectos claves en la formación docente y deben concretarse en el desarrollo de los perfiles y las asignaturas de los planes de estudio. Si bien el perfil del/a egresado/a de la licenciatura de UDELAS incluye la dimensión profesional y ética, solo una de las asignaturas, que lleva por nombre Ética y Valores, se relaciona con este rasgo, aun cuando cobra singular importancia en el caso de estudiantes indígenas, quienes deben tener posibilidades de reflexionar sobre los múltiples factores que influyen en su identidad e identificar el

²⁷ El diálogo de saberes en la educación se entiende como un proceso de interrelación dinámica, enriquecedora y permanente entre sistemas de conocimientos /saberes, de diferentes tradiciones culturales que se aborda pedagógicamente a partir de desafíos locales y globales.



impacto que ha tenido el mecanismo histórico de la colonialidad de la sociedad en su vida y en la de su familia, entre otros aspectos.

“Arrastramos sentimientos vergonzantes de ser indígenas, mientras no se trabaje eso, desde la dignidad de su propia identidad, la tendencia es tratar de ser como los otros” (I-CO-26).

“Hay educadores bien contados que ya tienen en su corazón mente y alma el tema de EIB. Pero la mayoría piensan que hablar de la EBI es un atraso. Nosotros tenemos la mente tan colonizada que nos saludamos en español en cuanto nos vemos, lo primero que nos sale es lo del otro mundo. Pero debe ser al contrario” (I-UO-11).

“Pero hay (docentes) kuna que están colonizados por otra educación y sólo siguen lo que les dicen y no ven qué es lo mejor para su pueblo” (I LI 54).

El tratamiento de la EIB requiere también identificar el contexto sociolingüístico en el que se desarrolla el trabajo educativo y tener las capacidades para implementar un plan de tratamiento de lenguas que responda a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, la licenciatura de UDELAS forma a los y las estudiantes para atender un solo escenario lingüístico, aquel en el cual la lengua originaria es la lengua materna o primera lengua y el español la segunda lengua o lengua 2.

Las competencias generales esperadas del egresado apuntan al conocimiento de un idioma indígena, kuna en la propuesta original y ngäbere, en la propuesta adaptada para este pueblo. Sin embargo, no todos los y las estudiantes logran egresar con capacidades suficientes en el manejo de la lengua originaria.

“Los estudiantes no manejan la lengua indígena y no logran manejar y (tienen) algunos vacíos y cuando llegan al aula, no quieren aplicar. No le dan valor (a la EIB) y tienen formación bilingüe. Hay que ver el nombramiento en MEDUCA y que la universidad esté bien preparada en formarlos” (I-SU-10).

“Es preocupante UDELAS no está formado lo que queremos para la enseñanza de la lengua materna. Quien forma tiene que dominar bien el idioma. Los alumnos no hablan bien el español y tampoco el indígena” (C-DN-01).

UDELAS actualmente carece de propuestas diferenciadas para escenarios en los cuales la lengua originaria sea tratada como segunda lengua, o como lengua de herencia y diseñar metodologías acordes con esta situación. Esto aún no se ha hecho en Panamá, como explicaron las personas entrevistados/as.

“Si deberíamos hacer un cambio porque hemos amarrado más lengua materna como lengua originaria. Pero esa metodología de lengua originaria como segunda lengua nadie la está trabajando. Además, ya había un trabajo previo de español como segunda lengua, ese método todavía no ha sido revisado desde la década del 80. No hay un método para enseñar el español con primera lengua y la lengua originaria como segunda lengua” (I-UO 36).

“Hay comunidades, aunque son pocos, que se habla más castellano por factores históricos, allí tenemos que implementar lengua kuna como segunda lengua” (C-CO 37).

El plan de estudios de la licenciatura no ofrece a los y las estudiantes espacios para profundizar los saberes de su pueblo originario, aun cuando si incluye un conjunto de cursos que permiten fortalecer el conocimiento gramatical y el uso de la lengua originaria. De igual manera los cursos de didáctica de las diferentes áreas carecen de espacios que permitan al futuro docente diseñar situaciones de aprendizaje para distintos contextos socioculturales y sociolingüísticos en el marco de un diálogo de saberes entre su tradición cultural y otras tradiciones culturales, incluida la ciencia.



“Las universidades no están formando a los profesores de EIB, y no tienen trabajo de la cultura a fondo. Hace falta de esos sabios” (I-CO-26).

b. Los cursos de capacitación que ofrecen los Organismos Capacitadores

Estos cursos permiten al/a docente actualizarse en el manejo de los programas de estudio por grado, sin embargo, se observa la falta de una propuesta consensuada con relación al tratamiento de la educación intercultural. El hecho de trabajar en base a programas de estudio por grado, que solo abordan la dimensión intracultural, conlleva el riesgo de perder de vista lo intercultural, como se aprecia en la siguiente respuesta con relación a cómo se trabaja el enfoque intercultural en las capacitaciones.

“Muchos docentes no tienen idea lo que es un cuento, lo que representa un emberá, por ejemplo. No conocen por qué estamos enseñando a hablar emberá, no conocen su cultura. Hablamos de la cultura, la lengua, la alimentación, los trabajos. Modo de vivir. Pero a muchos docentes no les interesa” (I-UO-19).

Otros entrevistados señalan la necesidad de partir de lo propio para conocer lo otro, pero carecen de una propuesta concreta sobre cómo hacerlo.

“La idea es ver que hay otra cultura, el respeto de la cultura, depende de cada capacitador. No lo hemos hecho una medida para todos. Comprender la cultura y que hay otra cultura aparte de la nacional que tenemos todos y que se de esa convivencia y que el docente pueda respetar la realidad cultural en la que está, en la que se está incorporando. Confiamos en los facilitadores porque son del área. Nosotros capacitamos a los facilitadores, pero esperamos más de lo que ellos saben, pero eso no, no lo trabajamos como algo técnico. Estamos construyendo el enfoque o dándole forma. No hay nada escrito para estas realidades” (I-UO-18).

“Eso (el enfoque intercultural) lo ven los facilitadores que refuercen primero lo que es de uno para poder entender el otro mundo. Primero tienes que entender lo tuyo para poder entender al otro lado. Si entiendes primero al otro el tuyo queda desterrado” (I-UO-11).

Además, se observa la falta de una propuesta clara sobre cómo abordar el tratamiento de lenguas:

“En la práctica el docente que vaya al seminario no sabe cómo se dice uno al 10 en Ngäbe, en el seminario aprende eso, cómo se cuentan los objetos largos, cuadrados, redondos, lo que va a hacer es conocer el idioma en lo que tiene que ver con la matemática nosotros los formamos en que sepan aspectos básicos. No se trabaja el tema del horario en el que se va a trabajar cada lengua, eso lo deben definir DNEIB y MEDUCA” (I-UO-18).

“Nos basamos en los materiales que hay en Kuna. Ahora se está trabajando a nivel del MEDUCA con los programas. Algunos textos están en español, pero para los grados más bajos e inicial todo es en kuna en tercero ya se combinaría porque hay transferencia del kuna al castellano, los grados más bajos todo es en kuna” (I-UO-11).

Si bien se reconoce que algunos/as docentes tienen ambivalencias frente a su herencia cultural, el tema de identidad no se aborda en las capacitaciones, como tema específico. Esta limitación se relaciona con una visión más técnico pedagógica del proceso formativo que deja de lado la dimensión personal del/a docente y la influencia que tiene en su trabajo.

“Por ejemplo, eso de la identidad es importante porque se siente que la identidad y la parte cultural son muy débiles frente a lo nacional. (...) El tema de identidad cultural se trata, pero de manera tangencial no de manera bien ordenada. Se propuso al MEDUCA este tema más psicológico y no prosperó” (I-UO-18).



Pregunta 2: ¿Cuál fue la participación de las comunidades indígenas durante la planificación y ejecución del Plan?

No se consideró la participación de líderes/as y autoridades tradicionales de los Congresos Generales y de las comunidades indígenas en la formulación del Plan Quinquenal. La participación de líderes/as indígenas se dio en dos momentos, en el evento de presentación del Plan, en el que las mismas autoridades tradicionales hicieron entrega formal a la Ministra de Educación, logrando su posicionamiento político; y en el análisis del requerimiento presupuestal para la implementación del Plan. No participaron en la ejecución y seguimiento de las actividades del Plan debido a que no se previeron los canales y la estructura para hacerla efectiva.

La participación de líderes/as comarcales y organizaciones indígenas fue considerada como una de las estrategias en el TDC, y estas instancias debían asumir la representación de sus comunidades de base. Sin embargo, no se previó la existencia de una estructura organizativa que asegurara su participación desde la formulación y durante el proceso de ejecución del Plan.

La presentación formal del Plan Quinquenal en un evento en ciudad de Panamá logró un impacto político importante, ya que fueron las autoridades tradicionales de los siete pueblos indígenas quienes hicieron la entrega del Plan a la ministra de educación, logrando que se comprometiera en garantizar su implementación y en conseguir los fondos para ello. Lamentablemente este posicionamiento inicial del plan y la participación de los y las líderes indígenas en su ejecución no fue luego potenciado. El Plan también fue presentado en la Comarca Kuna Yala, a pedido de las autoridades comarcales.

Los y las representantes de los congresos de las comarcas y comunidades también participaron en la elaboración del presupuesto para la ejecución del Plan, una vez que este ya había sido formulado. Luego de ello no se previó ningún otro espacio de socialización más profundo del mismo, ni se les involucró en la difusión y el desarrollo de las actividades del Plan, en el monitoreo y rendición de cuentas del Plan, de ahí el desconocimiento de la mayoría de los líderes y lideresas entrevistadas.

“Yo le mentiría si le dijera que he participado o que alguna de nosotras ha participado. Si nos dicen vamos a organizar un plan y nos llaman, siempre vamos a estar presentes, si lo sabemos cuándo están elaborando, cuándo están cocinando, ya se nos fue” (C-LI-38).

“Conozco, pero no he participado en la elaboración, pero se conoce porque se ha presentado a nivel del congreso” (I-LI-54).

Los y las líderes comarcales entrevistadas también señalan que no se dan coordinaciones con ellos/as desde las direcciones regionales de educación, salvo para resolver algunos problemas concretos que se presentan en las escuelas, pero no para participar en actividades vinculadas al Plan.

“La Dirección Regional de la Comarca Kuna Yala tenemos en teoría la coordinación con todas las autoridades comarcales, pero en la práctica no ocurre. Desde el 2014 las Direcciones Regionales están mayormente en la ciudad, y no en la comarca. La relación es poca, por eso nuestras autoridades de las comunidades, no toman en cuenta esa relación. Sólo hay relación cuando se presentan los problemas, no con respecto a la EIB por ejemplo” (I-LI-54).

La falta de participación desde la formulación del Plan Quinquenal puede explicar el poco involucramiento de los y las líderes comarcales y de las organizaciones indígenas en su ejecución y el poco nivel de vigilancia que han ejercido para evaluar el logro de sus objetivos. Sin embargo, durante el quinquenio 2014-2019 las organizaciones indígenas realizaron de manera independiente al Plan un conjunto de actividades relacionadas con la valoración y difusión de sus saberes culturales y lingüísticos. Se puede citar a la Asociación de Mujeres Ngäbe Buglé (ASMUNG) que realiza



proyectos con enfoque de identidad; a las mujeres emberá en Alto Bayano que incentivan a mujeres y jóvenes en la práctica del arte y producción desde su cosmovisión y a la Asociación de Mujeres Gunas (OLOWAILI) que plantea la importancia de mantener y recuperar la sabiduría ancestral kuna en la elaboración de las molas.

En el tema específico de la EIB la Coordinación Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP) ha trabajado a través de traducciones en lenguas indígenas de proyectos institucionales como salud, educación, género y medio ambiente. También ha trabajado en la cartilla realizada para revitalizar la lengua y cultura en 7 lenguas indígenas con enfoque intercultural. Sin embargo, durante la entrevista colectiva desarrollada con sus representantes, ellas señalaron que no fueron convocadas para el diseño del Plan y la mayoría lo desconocía.

Durante los años 2018 y 2019, 14 docentes buglé redactaron de manera voluntaria y autónoma los programas de estudio de primer a tercer grado para las asignaturas de L1, Identidad y Matemática. En el caso naso un grupo de estudiantes universitarios redactaron 5 tomos de la enciclopedia Naso sobre historia, arte verbal, botánica y artesanías, a través de una investigación con los abuelos que contó con apoyo de una lingüística colombiana.

Las diversas actividades desarrolladas por las organizaciones de los pueblos originarios, docentes y estudiantes indígenas demuestran la valoración de su herencia cultural y lingüística y su capacidad de movilizarse en torno a este objetivo. De igual manera las autoridades de los Congresos y otros líderes y lideresas consideran que el tema de la EIB es importante para el desarrollo de sus pueblos, pero salvo el caso kuna, no cuentan con proyectos y presupuestos que les permitan desarrollar un trabajo más específico y sostenido de apoyo y vigilancia de la EIB en sus comunidades. Una mayor participación de estos/as líderes tradicionales, así como la participación de los padres y madres de las escuelas EIB y su representación a nivel de los Congresos de cada pueblo, podía haberle dado fuerza al Plan Quinquenal, a través de la sensibilización y difusión de sus principales actividades. Además, hubiera reforzado la exigencia de procesos de rendición de cuentas del Plan. Sin embargo, la participación de los padres y madres de familia y las autoridades comunales no fue prevista en el Plan.

EFICIENCIA

Pregunta 1: ¿Fueron suficientes los recursos invertidos para la implementación y ejecución del Plan? **Pregunta 1.1:** ¿En qué medida hubo una adecuada ejecución del presupuesto para la implementación del Plan?

El Plan Quinquenal fue diseñado como una herramienta que permitiera obtener un presupuesto acorde con las actividades y programas a desarrollar para poder implementar la EIB en todos los pueblos originarios. Sin embargo, los recursos obtenidos fueron insuficientes y su ejecución no fue adecuada, ni oportuna, comprometiendo la implementación del Plan.

Hasta el 2014, la DNEIB para cumplir con su “responsabilidad de gestionar la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe en los pueblos originarios”, sólo contaba con financiamiento proveniente de la cooperación internacional. Con la apertura política de la ministra del MEDUCA, la DNEIB realizó un proceso de elaboración colectiva del presupuesto del Plan Quinquenal ya elaborado por los y las técnicas de la DNEIB con apoyo de UNICEF. Con la finalidad de realizar un análisis del requerimiento presupuestal, organizó mesas por pueblo que trabajaron el presupuesto que se requería para ejecutar las actividades diseñadas en el Plan.



Este ejercicio dio como resultado un presupuesto de 46 millones de balboas²⁸ para el período de 2016 al 2020, a \$9,200.00 por año.

En Panamá el presupuesto final de una Dirección es el resultado de un proceso de negociaciones que tiene varios pasos:

1. La propuesta de presupuesto de la Dirección, en este caso la DNEIB, con la aceptación de la ministra se integra a la propuesta del presupuesto total que el Ministerio lleva al MEF.
2. Esta propuesta total pasa al Ministerio de Economía y Finanzas para ser integrada en el presupuesto nacional del Ejecutivo. En este paso, a no ser que se tenga un aval político de alta prioridad, siempre se producen recortes.
3. La propuesta de presupuesto nacional del Ejecutivo va a la Asamblea Nacional para ser Ley de República. En este último paso también puede sufrir recortes.

En el caso del presupuesto presentado por la DNEIB, aunque tuvo el aval de la ministra, en el primer paso se redujo a 21 millones de dólares, disminuyendo de inicio 54%. En el segundo paso, sufrió un nuevo recorte del orden del 29%, llegando a la Asamblea sólo 15 millones. En el tercer paso volvió a sufrir otro recorte del 67%, obteniendo finalmente solo 5 millones para los 5 años (2016-2020), un millón por cada año.

Dada la magnitud del Plan, el presupuesto obtenido de un millón de dólares por año fue claramente insuficiente para la ejecución de todas las actividades diseñadas para la obtención de los productos.

La falta de experiencia en negociaciones presupuestales, dado que era la primera vez que la DNEIB proponía y gestionaba un presupuesto para un Plan, hizo que la DNEIB no llevara el tema a una discusión nacional y buscara otras estrategias de incidencia, como la participación de las autoridades de los pueblos indígenas o el apoyo de la cooperación internacional.

Por otro lado, la DNEIB no hizo un nuevo ejercicio de priorización de las actividades y resultados a fin de poder dirigir la inversión del presupuesto que por primera vez obtenía.

Para el año 2016, el presupuesto que tenía la DNEIB para ejecutar el plan era de un millón de dólares (\$1,000,000.00). Sin embargo, según informes proporcionados por la misma DNEIB sólo utilizaron \$270,000.00.

La poca capacidad de ejecución del 2016 originó que la DNEIB perdiera asignación presupuestal en el 2017, año en el que sólo le asignaron \$100,000.00 dólares y en el, 2018, solo \$50,000²⁹. El 2018 DNEIB cambió de director y el MEDUCA hizo una auditoría al uso que se estaba dando de los fondos, a cuyos resultados no se ha podido tener acceso. En el año 2019 la DNEIB tuvo “cero” de presupuesto de inversión.

“El Plan estuvo bien. Lo que estuvo mal fue la implementación por debilidad de la DNEIB. “Presupuesto este año (2019) empezamos en cero. Sólo para el funcionamiento” (C-DN-27).

²⁸ Este presupuesto contemplaba 15 millones de balboas para cumplir con el objetivo de Alfabetización de la EIB, en todas las regiones, tierras colectivas, ancestrales y comarcas de los Pueblos Originarios de Panamá. Este componente al estar dirigido a adultos no forma parte de la presente evaluación.

²⁹ Datos obtenidos en informe de la DNEIB.



“En la administración Varela (2014-2019), aunque tuvimos el Plan y recursos definidos, no se ejecutó. No se avanzó. Sí se puede avanzar cuando hay voluntad de hacer las cosas. Tuvimos el Plan, pero no se pudo avanzar” (I-DN-14).

En el año 2019 alrededor de \$77,000 se repartieron entre las tres direcciones regionales de educación comarcales, para movilización, capacitación y elaboración de láminas de apoyo a la lecto escritura en L1, L2 y matemáticas.

“En un tiempo se formó un conflicto y fuera de lo que nos quitaron había un fondo y se transfirió a las regionales eso fue en ese momento, de los 27 mil dólares a unos y a otras comarcas 30 mil. Con ese dinero era para seguir trabajando en capacitación para la orientación de los textos, láminas, libros que tenían que hacer” (I-DN-24).

El uso que se dio a los recursos asignados en los diferentes años no es claro³⁰, porque sólo se pudo obtener información de su uso en algunas de las entrevistas realizadas. Estas señalan que fueron usados fundamentalmente para movilización de la dirección y personal de la DNEIB hacia las comarcas, pero no existe información al respecto y tampoco se conoce de informes sobre los resultados de estas movilizaciones. Sin embargo, podemos colegir que no tuvieron repercusión importante en el avance de los logros del Plan explicados arriba.

Entre los factores que incidió en la exigua capacidad de ejecución fue que la DNEIB no estuvo preparada para identificar prioridades de inversión en el Plan, ni tampoco usó este presupuesto como contraparte financiera para la obtención de nuevos recursos de fuentes no gubernamentales.

“La Dirección no cuenta con un Plan presupuestario para ejecutar un programa y su equipo técnico no tiene una visión estratégica. Que tenga personas o no que hablen la lengua no es suficiente, también se necesita capacidad de hacer un plan” (I-CO-60).

“Tenemos dinero y no sabíamos administrar los recursos. Nunca tuvimos un recurso de inversión” (I-DN-03).

“La Dirección Nacional y su equipo no tuvimos esa oportunidad de utilizar los recursos estatales que nos habían asignado después de tanta lucha. Como que la Dirección, la principal cabeza no tuvo mucho empeño en que podríamos manejar como un compromiso de estado porque entendemos que todo recurso que a un pueblo se lo reconozca debe ser manejado con la capacidad, con la altura y definitivamente no tuvimos esa solidez” (I-DN-14).

Las razones se relacionan con la capacidad de negociación y de manejo de un presupuesto de la DNEIB, la importancia de la EIB en el MEDUCA y en el imaginario social y político del país y el nivel de preocupación en la agenda de las autoridades indígenas más dirigida a problemas del territorio, lo que en conjunto expresa el bajo nivel de prioridad que la EIB tiene para el estado panameño.

El resultado fue que las acciones definidas en el Plan no fueron realizadas, comprometiendo la eficacia en la obtención de los resultados.

³⁰ A pesar de que el actual director de la DNEIB solicitara formalmente al Departamento de Presupuesto del MEDUCA que facilitara información sobre el manejo del presupuesto de la DNEIB durante el período del Plan (presupuesto solicitado, entregado y gastado por año), no fue posible contar con dicha información. Esto impide realizar un análisis más detallado de los rubros en que fue usado el presupuesto asignado.



Pregunta 2: ¿Qué tan eficiente fue la inversión de la cooperación internacional para lograr los resultados esperados?

La inversión de la cooperación internacional no fue suficientemente significativa para impulsar el logro de los resultados esperados en el Plan y sus acciones puntuales no siempre han logrado fortalecer el desarrollo de la EIB a nivel de las escuelas debido a que no hubo un plan operativo del Plan Quinquenal que priorice las necesidades a cubrir a la cual esta inversión hubiera podido alinearse de forma estratégica y operativa.

La cooperación internacional aportó³¹ en la consecución de algunas de las acciones que se había propuesto realizar la DNEIB con el Plan Quinquenal.

- El BID, con fondos de la cooperación japonesa invirtió alrededor de \$900,000 para implementar el programa Jadenkä a cargo de la OEI en escuelas ngäbes de la comarca Ngäbe-Buglé.
- AECID siguió apoyando al Congreso Kuna en la implementación del Programa EBI en la comarca de Kuna Yala.
- UNICEF aportó con \$20,000 para la Jornada de Reflexión sobre EIB organizada por la DNEIB en el marco del Plan Quinquenal, con la asistencia de 50 participantes. Con alrededor de \$70,000 para el diagnóstico participativo realizado en tres escuelas de la comarca Ngäbe Buglé con Fe y Alegría. Con alrededor de \$60,000 para la producción de textos y elaboración de material didáctico lúdico con la Fundación Casa Taller³².

Como se señala en la sección de Eficacia, con excepción de la jornada de reflexión, las acciones realizadas por la cooperación internacional no estuvieron enmarcadas en un plan operativo coordinado entre la Cooperación y la DNEIB.

Con respecto al programa Jadenkä (BID-Japón-OEI), las evaluaciones realizadas a este programa por agentes externos, dan cuenta de la gran diferencia en el aprendizaje de los niños y niñas que participan del programa frente a otros niños y niñas que no participan de él, lo que evidencia la importancia y eficiencia de este programa desarrollado en el nivel pre escolar. Un aspecto que puede limitar la eficiencia de este programa es la alta movilidad de los y las maestras tanto en los grados que enseñan como en las escuelas, perdiéndose la formación realizada. Esto, unido a la dependencia del financiamiento externo al MEDUCA, hacen peligrar su continuidad.

“Las comunidades indígenas del país corren el riesgo de seguir con experiencias aisladas, incapaces de consolidar el proceso de una educación que ha despertado grandes expectativas en ellas” (Aiban Wagua, 2015. Pp33).

“Se continúa con el programa hasta que se acabe los fondos. Ahora como Dirección Nacional de Inicial estamos en la capacidad nacional y nos vamos a apropiar para seguir trabajando con nuestros propios fondos. Está en el plan de trabajo de la Dirección, son procesos que la Dirección va a tratar de mantener.” (C-DN-46).

El programa EBI (AECID-Congreso Regional Kuna), ha logrado continuidad en los más de 15 años que tiene. Aunque es el pueblo que más ha avanzado en la elaboración de los programas curriculares

³¹ Las cantidades de inversión señaladas fueron obtenidas a través de las entrevistas con los respectivos responsables. El equipo consultor no pudo conseguir documentación al respecto. En el caso de AECID, el Representante se estaba retirando de Panamá y la persona que interinamente lo reemplazaba no contaba con esta información.

³² Estas cantidades fueron proporcionadas en entrevista a UNICEF



y textos EIB, recién el 2018 y 2019 el MEDUCA ha validado sus programas curriculares, quedando todavía pendiente su oficialización. Sin embargo, hay que señalar, que, a diferencia de las otras cooperaciones, este programa EBI encuentra su fortaleza al ser asumido por el Congreso General Kuna que desarrolla con recursos propios acciones como formación de docentes, sensibilización de las familias, reuniones de trabajo para seguir avanzando con la EBI en las escuelas de la comarca.

Pregunta 3: ¿En qué medida los recursos humanos fueron adecuados para lograr los objetivos?

La DNEIB no contó con suficientes recursos humanos para poder llevar adelante la implementación del Plan Quinquenal. La envergadura del Plan requería de más personal en cantidad y calificación profesional. Dada la magnitud de la tarea, la DNEIB debió ser fortalecida con el nombramiento de personal calificado de acuerdo a lo dispuesto en la ley de su creación.

La DNEIB, para cumplir con el rol de implementar el Plan Quinquenal en los pueblos indígenas, debe contar como mínimo con técnicos indígenas de cada pueblo indígena, formados en EIB y que manejen la lengua y la cultura del pueblo con el que trabajan.

“En cuanto al perfil primeramente como es de la oficina de educación indígena debe tener formación académica porque va a orientar, participar, dar seminarios, debe tener experiencia y ser docente, conocer su cultura, hablar su idioma bien hablado, conocer la historia de su pueblo, conocer la evolución del campo educativo público y del mismo pueblo originario, debe tener conocimiento no tan amplio, pero por lo menos ese perfil. Hay que atender a los caciques que no hablan el español para hacerlos entender, igual en el campo hay que hablar en el propio idioma y saber explicar bien. Hemos tenido compañeros que hemos tratado de apoyarlos, pero al llegar al campo no se pueden comunicar bien en su idioma entonces hablan en español” (I-DN-24).

Sin embargo, durante el período del Plan sólo contaba con tres técnicos, uno para el pueblo Emberá, otro para el Wounaan y otro para el Ngäbe. En el 2018 el técnico emberá fue trasladado como maestro de grado a un centro educativo en la comarca Emberá-Wounaan, quedando este pueblo sin representación. Si bien el director nacional y el director de planificación son kunas, no hay un/a técnico especializado que asesore a este pueblo. Igual sucede con los pueblos Buglé, Naso y Bribri.

La labor del/a técnico se ve limitada ante la falta de recursos humanos en las direcciones regionales y de procesos de formación que fortalezcan sus capacidades de gestión, coordinación y asesoramiento en la aplicación de la EIB en los pueblos respectivos.

“Falta la formación de los técnicos en la DNEIB. Ellos no están capacitados para llevar la EIB a los pueblos indígenas, otra instancia es la dirección regional, no están capacitados para desarrollar la EIB, dicen que se va a llamar dirección regional de EIB, pero no solo es cambio de nombre sino que estén capacitados para hacer la EIB porque si no tenemos mente cambiada con relación a la EIB, cómo se puede trabajar con los muchachos que tienen dos tres idiomas, esa es la parte que falta para darle fuerza a la institución. (C-CO-37).

“¿Cómo vamos a atender nuestro programa si no tenemos personal, docentes capacitados, material didáctico?” (I-DN-02).

La magnitud de la tarea para implementar el Plan Quinquenal requería que la DNEIB fuera fortalecida con el nombramiento de personal calificado en la gestión de la EIB, de acuerdo a lo dispuesto en la ley de su creación.



SOSTENIBILIDAD

Pregunta 1: ¿Se ha logrado generar capacidad institucional en las comarcas indígenas para la sostenibilidad de las acciones del Plan? **Pregunta 1.1:** ¿En qué medida un modelo de gobernanza centralizado permitió (o no) el alcance de los objetivos del Plan? y **Pregunta 1.2:** ¿Qué adaptaciones requieren los sistemas de gobernanza, monitoreo y evaluación para asegurar la sostenibilidad del Plan?

No se ha logrado generar la capacidad institucional necesaria para la sostenibilidad del Plan Quinquenal en las comarcas porque no se han desarrollado las capacidades de los equipos técnicos de las DRE ni de los docentes y directivos de las escuelas, que, aunque han tenido algunos procesos de capacitación, estos no han sido suficientes para garantizar la continuidad de las actividades del Plan y el desarrollo de la EIB.

Lograr generar institucional en las comarcas indígenas para la sostenibilidad de las acciones del Plan implica haber logrado el fortalecimiento de al menos tres aspectos: el aparato organizacional de las DRE como instancias locales a cargo de la EIB, las habilidades y competencias de los equipos técnicos de las DRE que se hacen cargo de la EIB y un contexto institucional y político favorable, que abarca tanto una adecuada y permanente coordinación con la DNEIB y las otras direcciones del MEDUCA, como la relación e involucramiento de las autoridades tradicionales de las comarcas indígenas en el desarrollo de la EIB.

Ninguno de estos tres aspectos se ha logrado consolidar en estos años de implementación del Plan Quinquenal. Si bien el Plan contemplaba como actividad la reestructuración del sistema de gestión y administración de la EIB, esta reestructuración no se dio y las direcciones regionales de educación de las comarcas siguen teniendo limitaciones tanto a nivel organizativo, por la falta de una estructura más acorde con el territorio y el tipo de escuelas en las que tienen que gestionar los servicios educativos, como a nivel de sus equipos técnicos, tanto por la insuficiente cantidad de personal como por el perfil de los mismos.

“La estructura actual de la dirección regional de educación no es adecuada por la extensión de la comarca. Falta personal. En la Región Nedrini, Besiko tiene 5 zonas escolares, en Nole Diuma hay dos zonas, Mironó tiene 3 zonas, o sea total 10 zonas que ver. Cleto es supervisor de Nedrini y Cleto tiene que ver las 10 zonas; lógico que no puede llegar a todos. Por eso se usa a los Supervisores regionales de la Básica pero no hablan Ngäbe. Y solo repiten que es importante la EIB, pero hasta ahí llegan porque no pueden decir ni buenos días en Ngäbe. Francisco atiende Muna con siete zonas y Ñurum con 3 zonas. El podrá visitar algunas de Muna, pero no Ñurum que está más lejos. Los supervisores de básica son uno x zona. Hay 39 zonas. Hay 39 supervisores. Peor en Ñokribo” (I-DR-16).

“... ellos [los equipos de las direcciones regionales de educación] no están capacitados para desarrollar la EIB, dicen que se va a llamar dirección regional de EIB, pero no solo es cambio de nombre sino que estén capacitados para hacer la EIB, porque si no tenemos mente cambiada con relación a la EIB, cómo se puede trabajar con los muchachos que tienen dos tres idiomas, esa es la parte que falta para darle fuerza a la institución” (C-CO-37).

Las direcciones regionales de educación, tanto comarcales como no comarcales, son instancias que dependen administrativamente del Viceministerio Académico del MEDUCA, pero que, a nivel operativo, coordinan con todas las direcciones nacionales que forman parte de la Dirección General de Educación. Su rol en la implementación del Plan Quinquenal era fundamental para el desarrollo de las actividades, al ser las instancias que asumen la gestión de las escuelas en los territorios y



conocen las necesidades y demandas concretas de la población. Sin embargo, no se les involucró de modo sistemático desde el inicio en todo el proceso, al igual que a las autoridades tradicionales de las comarcas y comunidades indígenas.

Este modelo de gobernanza centralizado del MEDUCA, donde todo debe ser aprobado en las instancias del nivel central, no permite que las DRE tengan cierta autonomía y desarrollen iniciativas que permitan responder mejor y más rápidamente a las necesidades educativas en sus territorios. Se requiere también mejorar los canales de comunicación y coordinación entre las direcciones nacionales y las direcciones regionales, de tal manera que las decisiones y las acciones que se tomen tengan la pertinencia y calidad que requieren la realidad y problemática concreta de las escuelas de las comarcas indígenas.

En las diferentes entrevistas se evidencia que la estructura organizativa del MEDUCA inhibe el desarrollo de acciones concertadas de manera directa entre las direcciones regionales y la DNEIB con el fin de atender las necesidades de las escuelas con una EIB de calidad. Esto es percibido por diversos actores, entre ellos, los de la cooperación internacional, que han tenido serias dificultades para coordinar con las direcciones regionales:

“Hicimos una propuesta a MEDUCA para hacer capacitación todo el año.... La Dirección de Fortalecimiento y Perfeccionamiento no aceptó porque es muy jerárquico. Está la DNEIB, pero MEDUCA tiene otra dirección de perfeccionamiento docente, teníamos que tener la autorización de la de perfeccionamiento docente, recién entonces teníamos que presentar a la DNEIB para que esta presente a la dirección regional mucha burocracia, mientras la revisa uno, y va llegando al otro es mucho tiempo” (I-CO-28).

La capacidad institucional de las direcciones regionales de educación está limitada a seguir las indicaciones de las diferentes direcciones del MEDUCA. Como señalan los mismos directores/as y alguno/as líderes indígenas, todo se hace en base a las directrices que vienen del MEDUCA central y lo que no es oficial, aunque sea mejor para las escuelas y para los y las estudiantes de pueblos indígenas, no se hace.

“... con cada dirección nacional vemos aspectos específicos, si necesito aprobar algo del currículo acudo a esa dirección, si necesito hacer un proyecto de infraestructura, con esa dirección, si es algo de evaluación, o de inicial ... y así con cada uno” (I-DR-43).

“Tenemos recursos, pero la debilidad es que los docentes están obligados a tomar las directrices del Ministerio de Educación, pues ellos los están pagando. Esa es la debilidad de nuestra gente [de las DRE], que tiene que acatar lo que el Ministerio les da la orden: este es el currículo, este es el material, este es el programa. No tenemos el apoyo del MEDUCA” (I-LI-54).

Una estructura tan centralizada impide el desarrollo de niveles de autonomía y liderazgo de las direcciones regionales de educación en la toma de decisiones sobre aspectos que podrían ser asumidos directamente por ellos. El modelo de gobernanza y de gestión requiere ser revisado a la luz no sólo de los resultados del Plan Quinquenal, sino de una evaluación de la crítica situación de la educación que están recibiendo los y las estudiantes indígenas en las comarcas y fuera de ellas, y de las funciones y responsabilidades de las direcciones regionales en la falta de implementación de una EIB de calidad. Las DRE tampoco están asumiendo a plenitud las funciones que les competen en el marco de la estructura centralizada actual, pues no están gestionando una educación pertinente a las características socioculturales y lingüísticas de los y las estudiantes con el pretexto de que las escuelas no han sido aún convertidas en escuelas EIB.



En relación al fortalecimiento de un contexto político a favor de la EIB que permita la sostenibilidad del Plan, como ya se ha mencionado antes, pese a que las autoridades tradicionales estuvieron en la presentación del Plan Quinquenal no fueron luego convocadas para su involucramiento en la implementación. No se generó una estrategia con ellos para, por ejemplo, la difusión y sensibilización a los y las docentes, padres y madres de familia y comunidades de sus respectivas comarcas, algo que habría contribuido como base social para la sostenibilidad.

Pregunta 1.3: ¿Hasta qué punto los procesos, efectos y resultados alcanzados pueden ser sostenidos en el tiempo?

Es difícil hablar de la sostenibilidad de los efectos y resultados pues los objetivos del Plan Quinquenal no se han logrado a plenitud. Hay procesos que pueden ser sostenidos en el tiempo, pero más bien en una lógica de continuidad, para poder llegar a concluirlos y alcanzar los resultados que se esperaban.

Hay algunos procesos previstos en el Plan Quinquenal que están en marcha y que podrían seguir siendo impulsados por la DNEIB hasta su culminación, como son aquellos relacionados con el marco normativo (reglamento de la ley 88 y resueltos) y que son importantes para la institucionalización y desarrollo de la EIB. Pero se requiere del apoyo directo de otras direcciones y oficina del MEDUCA, como la oficina de asesoría jurídica, pero sobre todo de la voluntad política de las autoridades del MEDUCA para llevar estos procesos a su culminación y aprobación.

También están en distinto grado de avance, como se detalla en la pregunta 1 de eficacia, los procesos de formulación de los programas de estudio por grado para los siete pueblos indígenas, que deben ser revisados y culminados con la participación de la Dirección de Currículo del MEDUCA. De igual manera, la elaboración de los materiales educativos en las lenguas indígenas alineadas a los programas curriculares y para todos los pueblos indígenas.

Se tiene información de que a raíz de la pandemia, la DNEIB ha retomado la elaboración de materiales en lenguas originarias para distribuir a las comarcas, ya que la falta de conectividad impide que los y las estudiantes indígenas puedan seguir las clases virtuales y de TV. La DNEIB ha previsto la reedición, impresión y distribución de algunos materiales que ya existían, como los del pueblo Kuna y del programa de preescolar Jadenkä, pero también debería ser visto como una oportunidad para retomar con mayor diligencia la elaboración de los materiales para los otros pueblos indígenas.

Pregunta 2: ¿Cuáles son las actividades/condiciones necesarias en los próximos cinco años para asegurar la sostenibilidad del Plan a largo plazo?

El Plan Quinquenal no contempló la formulación de una estrategia para su sostenibilidad, una vez que éste culminara su período, y la DNEIB no tiene previsto otro ciclo de implementación del Plan con un nuevo presupuesto para ello. Tampoco se contó con un equipo de gestión del Plan integrado por representantes de las diferentes direcciones nacionales, regionales y de las autoridades tradicionales para dar seguimiento y sostenibilidad al Plan.

Para dar sostenibilidad al Plan se tendría que haber previsto, un nuevo ciclo de Plan considerando los procesos y actividades que no se han desarrollado; una línea presupuestaria para este nuevo ciclo del Plan en el presupuesto del MEDUCA; y contar con plazas fijas para el equipo de gestión del Plan EIB a nivel estratégico y operativo. Ninguno de estos tres aspectos ha sido considerado.



El MEDUCA, y en particular la DNEIB, no tiene un plan de contingencia y/o continuidad del Plan Quinquenal que permita seguir avanzando con las actividades previstas y que no han sido desarrolladas, de tal manera que lleven a la consecución de los resultados, que siguen siendo necesarios alcanzar.

Sin embargo, es importante señalar que en el mes de febrero 2020 la viceministra académica del MEDUCA instaló una mesa para revisar la implementación de la EIB en Panamá, con la DNEIB, algunas direcciones nacionales y las direcciones regionales comarcales. Este proceso se suspendió debido a la pandemia. Se desconoce cuándo se retomará ese trabajo, pero esta podría ser la oportunidad para replantear en esta nueva ruta las actividades que quedaron pendientes en el Plan Quinquenal 2014 – 2019, y se tome en cuenta la presente evaluación, buscando superar las debilidades originales del Plan, como la falta de indicadores, de estrategia de seguimiento y monitoreo y de planes operativos anuales. Los resultados de esta evaluación deben servir para identificar los vacíos y plantear nuevas rutas de mejora de la EIB.

Otro aspecto importante a considerar es que el Ministerio de Gobierno diseñó un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En este participaron las autoridades tradicionales de los siete pueblos indígenas, y será ejecutado con un préstamo del Banco Mundial que está en proceso de aplicación. Entre sus componentes está el de Educación, que tiene previsto ser ejecutado en alianza con el MEDUCA a través de sus diferentes direcciones, entre ellas la DNEIB. Este componente, aunque está dirigido fundamentalmente a la mejora de la infraestructura escolar, tiene un subcomponente dirigido a acciones que se relacionan con el Plan Quinquenal: “Desarrollo curricular e implementación del currículo de la Educación Intercultural Bilingüe EIB expandido, con la formación de docentes y materiales para los 7 Pueblos Indígenas”.

“Hay un memorándum de entendimiento con MEDUCA donde se define que la dirección encargada es la DNEIB... Para EIB hay aproximadamente 35 millones. 28 millones para infraestructura y mobiliario y el resto para asistencia técnica, sobre todo en gestión educativa, sobre todo fortalecer los grupos de padres, madres, la administración misma de la escuela, para que la inversión en infraestructura y mobiliario no se pierda y que haya mantenimiento, y que el currículo EIB esté bien entendido por los padres” (C-CO-58).

Al respecto, el Viceministro de Asuntos Indígenas señala:

“Tenemos un plan de desarrollo de los pueblos indígenas y ahí hay un componente educativo donde estamos viendo educación bilingüe. Ya tenemos [los fondos], ya hemos desembolsado una pequeña parte. Ya debemos tener la apertura de los fondos y con eso se va a impulsar la EIB” (I-LI-59).

Aunque no ha sido elaborado en el marco del Plan Quinquenal, este proyecto y el presupuesto que se considera en él podrían ser el escenario para iniciar la continuidad de las actividades más importantes.



DERECHOS DE LA NIÑEZ Y EQUIDAD DE GÉNERO³³

Pregunta 1: ¿Se incluyó la participación y voz de los niños, niñas y adolescentes durante la implementación y refinamiento de programa y proyectos?

La participación y voz de los niños y las niñas en la implementación del Plan Quinquenal, no fue considerada de forma explícita en el diseño del Plan. Sin embargo, si se encuentra su participación en las acciones ejecutadas por la cooperación internacional. El Plan Quinquenal tiene el valor de ser un intento de dar respuesta a la falta de atención y garantía del derecho de los niños y niñas indígenas, a una educación de calidad con respeto a su cultura e idioma.

La participación y voz de los niños, niñas y adolescentes no fue considerada de manera explícita en el Plan. El diseño fue una acción institucional con técnicos de la DNEIB y consultores externos, y luego con participación de docentes, directores/as y supervisores/as para trabajar el presupuesto.

Cuando se pregunta sobre la participación de los niños y niñas en el proceso de implementación del Plan, las personas entrevistadas señalan que ésta se da en las festividades formando parte de bailes y rondas. Si bien esto puede ser un modo de participar, no queda claro su nivel de participación.

“En el Congreso General Kuna tienen un grupo de juventud, en la parte nuestra hemos hecho trabajos con los niños y niñas y también concurso de pintura. Los juegos florales ayudan mucho porque se valora la participación del niño y la niña como proyecto” (C-CO.37).

“En todas las escuelas de las comarcas hay una semana de la cultura, donde los niños, las niñas, los educadores todos deben programar qué van a hacer, qué van a presentar, cómo se van a vestir, diferentes actividades rescatando comida, ceremonias, pero es un trabajo arduo” (I-U0-11).

Sin embargo, sí se encuentra la participación de los niños y niñas en acciones realizadas por la cooperación internacional. Por ejemplo, en el proyecto EBI Kuna, financiado con fondos de AECID y el Congreso Kuna, se realizó un concurso de dibujos para las portadas de los textos validados, con la participación de niños y niñas. Este programa tiene también entre sus lineamientos que la validación de todos los textos y materiales deben ser hechos con la participación activa de los niños y niñas a través de micro clases y entrega del material para ver si lo entienden o no.

Casa Taller, que trabajó en la elaboración de cuentos, canciones y leyendas, tuvo como parte importante en su metodología, la participación de niños y niñas, que no solo dibujaron, sino que participaron en la recreación de los cuentos.

Si bien es cierto que el Plan no contempló la participación de los niños y las niñas, no se puede olvidar que el Plan Quinquenal responde al reconocimiento del derecho de los niños y niñas indígenas de tener una educación intercultural bilingüe de calidad.

³³ El diseño metodológico original de la evaluación previa la visita a centros educativos con grupos focales con niños, niñas y adolescentes a fin de indagar sobre su participación en el diseño y ejecución del Plan. También se había considerado realizar observación etnográfica sobre este tema. En el contexto de la pandemia, estas metodologías no se podían efectuar.



Pregunta 2: ¿Se consideraron las necesidades diferenciadas de las niñas y los niños? ¿En qué medida se ha contado con la participación paritaria y en igualdad de condiciones por parte de niñas y niños a la hora de planificar e implementar los programas y proyectos implementados?

En el Plan Quinquenal no se abordan las necesidades diferenciales de las niñas y niños, y no se ha contado con una participación paritaria a la hora de planificar e implementar programas y proyectos.

El tema de equidad de género en los pueblos originarios, no deja de ser un tema complejo que tiene que ser visto también desde un enfoque intercultural, que tome en cuenta la cosmovisión indígena que se mueve en términos de complementariedad y solidaridad. Cuando se pregunta en las entrevistas sobre este tema, las respuestas son:

“En nuestro pueblo no hay una separación, es un trabajo en grupo, puede decirse que en las tradiciones y costumbres puede haber separación, pero todo es trabajo en equipo. Hubo trabajo en educación sexual que manejó el Congreso General. Lo que es conocimiento de tradiciones y costumbres, la parte de cómo los niños aprenden hay cantos para niños y para niñas. Si nació niño se canta que hace niño y si nace niña se canta lo que hace niña” (C-CO.37).

“Me parece que aún en la agenda de género nacional no se han desarrollado los conceptos desde la perspectiva indígena y su diversidad. Entonces los conceptos de género pueden tener varias categorías. Eso es algo que también debe tener un lente intercultural, entendiendo los derechos individuales. Esto no ha sido incorporado. Ellos hablan más de complementariedad que de equidad” (I-CO-34).

“Género y derecho, es complejo y es especial. Hay poco espacio para las actividades. Diría que tienen que venir en la docencia desde el docente. Porque al final cuando están chiquitos que no pueden comunicarse porque no hablan el idioma hay un problema de derechos. Visibilizar ese tema en los propios docentes. En el aula todos nos tiramos al piso. Todos jugamos. No hay diferencia si son niñas o niños y ahí se está impregnando la equidad”. (I-CO-31).

Esto es precisamente lo que no se ha contemplado en el Plan, la necesidad de un proceso de reflexión que permita identificar si en ese mundo de complementariedad hay prácticas que estén limitando a hombres y mujeres a tener las mismas oportunidades y a tomar decisiones de acuerdo a sus necesidades particulares por cuestiones de género. En ninguna parte del Plan se prevé, por ejemplo, desarrollar en los programas de estudios, en los textos y materiales de apoyo didáctico, temas relacionadas a la violencia de género, equidad y derechos humanos. En los procesos de formación de maestros y maestras tampoco se han encontrado contenidos dirigidos a entender el concepto de género y su implicancia en la vida de los hombres y las mujeres, para luego trabajarlo con sus estudiantes, niños y niñas.

Algunas de las entrevistas dan cuenta del aporte que la cooperación internacional ha tenido en este tema, asesorando para que el tema de equidad forme parte de sus programas.

“Unicef nos ha puesto como la luz en el tema de género, pero nosotros lo vemos desde el enfoque de Fe y Alegría. La mayor parte de los docentes son mujeres. Hemos tenido especial atención al tema de tratamiento de los niños y las niñas durante los procesos de capacitación. Incidimos en adecuación de salones desde visión de género, y también en las condiciones de la escuela para la higiene personal de los niños y niñas y también en el cuidado de niños y niñas, también en el desarrollo de contenidos, más con la idea de que los equipos sean liderados también por niñas que tengan voz para exponer. Si hay cinco niñas y un niño entre los ngäbe el niño tiene la voz porque así es en la cultura ngäbe, tratamos de cambiar eso. También vimos que los juegos estén más orientados a la inclusión de las niñas, tenemos



espacios para la lectura infantil donde se combinan niños y niñas, pero vimos que los cuentos se orientaban más a los intereses de los niños, tenemos que tener lecturas que también interesen a las niñas. En la capacitación hacemos ver (a los docentes) que las que socializan a los niños son las mujeres, ellas son las que transmiten la lengua, tienen un gran valor en la transmisión cultural”. (I-CO-28).

No se puede olvidar que la educación es uno de los principales medios de socialización de relaciones de poder entre los géneros en detrimento de las niñas/mujeres, que el Plan Quinquenal no lo ha tomado en cuenta.

9. CONCLUSIONES

Eficacia:

1. La implementación del Plan no fue lo suficientemente eficaz para lograr que se desarrolle la EIB en las escuelas de los siete pueblos indígenas y que se pueda cumplir con el derecho de los niños, niñas y adolescentes indígenas a una educación de calidad, con respeto a su lengua y a su cultura. La falta de desarrollo de las estrategias y actividades previstas impidieron contar con programas curriculares y materiales EIB, personal formado en la gestión y la docencia en EIB, sistemas de seguimiento y supervisión de escuelas EIB y de evaluación de estudiantes; así como garantizar el fortalecimiento institucional de la DNEIB y de las direcciones regionales comarcales. Con excepción del requerimiento presupuestal, la ejecución del Plan no logró ninguno de los productos previstos ni los resultados esperados.
2. La implementación del Plan no fue asumida por el MEDUCA, dejando en la DNEIB toda la responsabilidad de su ejecución, sin proveer a esta dirección de las condiciones necesarias en normatividad, recursos humanos y financieros que le permitieran liderar un proceso sistemático, organizado y articulado con las diferentes direcciones nacionales y regionales, autoridades tradicionales indígenas y la cooperación internacional.

Pertinencia:

3. La poca claridad que tienen los distintos actores responsables sobre qué es la educación intercultural bilingüe y sus implicancias concretas en el trabajo escolar, incidieron en que las actividades, proyectos y programas no respondieran suficientemente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes de los pueblos originarios a una educación pertinente y de calidad. Esto exigía una respuesta adecuada a los cambios en los escenarios sociolingüísticos, a las necesidades de formación docente desde una dimensión tanto personal como técnico pedagógico, así como la articulación de los saberes de los pueblos originarios con los conocimientos académicos escolares.
4. El escaso involucramiento en la formulación e implementación del Plan Quinquenal de los líderes, lideresas y autoridades tradicionales de los siete pueblos originarios ha impedido recoger sus demandas y necesidades y contar con su apoyo en la difusión y la vigilancia del desarrollo del Plan, así como en el logro de sus metas y objetivos.

Eficiencia:

5. Aunque los recursos financieros obtenidos para la implementación del Plan fueron el 10% del requerimiento presupuestal, fue la primera vez que un Plan elaborado por la DNEIB lograba contar con presupuesto. Sin embargo, la DNEIB no tuvo la capacidad de gestión para priorizar actividades y resultados que permitieran un uso adecuado, oportuno y eficiente de los recursos



financieros obtenidos, dirigir el accionar de sus recursos humanos y usarlo como contraparte con otras fuentes financieras.

- 6 A pesar que la cooperación internacional apoyó al MEDUCA con diversos programas y productos mencionados en el Plan Quinquenal, no se encontró evidencia que el Plan fuera una herramienta articuladora que potencialice este aporte.

Sostenibilidad:

7. No se han garantizado las condiciones mínimas para asegurar la sostenibilidad de las acciones realizadas a favor de la EIB durante el quinquenio, en la medida que no se ha logrado un desarrollo organizacional articulado entre las diferencias instancias nacionales y regionales del MEDUCA, el fortalecimiento de los equipos técnicos de las instancias nacionales y regionales, y un contexto de compromiso político del MEDUCA y las autoridades indígenas a favor de la implementación de la EIB.

Derechos de la niñez y la equidad de género:

8. El Plan no ha generado espacios para que los niños, niñas y adolescentes de los pueblos originarios de Panamá sean escuchados y participen con estrategias pertinentes en todo aquello que les concierne. Aunque el Plan Quinquenal se dirigió a hacer efectivo su derecho a una EIB de calidad, ellos y ellas no pueden ser sólo receptores y necesitan, junto a sus padres y madres, estar activamente presentes en el reconocimiento y exigencia de sus derechos.
9. La reflexión y acción sobre las diferencias de género entre los niños y las niñas tampoco estuvo presente en el Plan, siendo que el sistema educativo es uno de los principales medios de socialización de la falta de equidad de género.

10. LECCIONES APRENDIDAS

1. El proceso de implementación de un plan orientado a la educación de los pueblos originarios, requiere de la acción concertada de las diferentes direcciones del MEDUCA. Mientras la EIB siga siendo un tema marginal en el MEDUCA y no exista una política de interculturalidad para todos, que abarque a todo el sistema educativo, se corre el riesgo de mantener el paradigma de una escuela oficial monocultural, de espaldas a la realidad diversa del país, y limitar la EIB al desarrollo de actividades puntuales, disconexas entre sí, sin un impacto real en los y las estudiantes indígenas y no indígenas.
2. Una efectiva implementación del Plan Quinquenal exige la participación, coordinación y articulación estratégica y permanente de distintos tipos de actores, y no sólo de los y las técnicas de la DNEIB de forma que se involucre desde la fase de formulación del Plan a las autoridades tradicionales y a otros líderes y lideresas de las organizaciones indígenas, a los niños, niñas y adolescente y a sus padres y madres, así como a ONG y entidades de la cooperación internacional que desarrollan proyectos y programas educativos en zonas indígenas,
3. El desarrollo de un Plan Quinquenal de EIB para los pueblos originarios de Panamá requiere, como mínimo, que los diferentes actores responsables de su implementación manejen una propuesta clara y consensuada sobre qué se entiende por EIB y qué características tiene una escuela EIB; y que cuenten con el perfil y las capacidades necesarias para su ejecución, así como el presupuesto requerido.
4. Para ser pertinentes las propuestas de EIB deben responder a los cambios en los escenarios sociolingüísticos y en las dinámicas demográficas y sociales que están ocasionando el desplazamiento de las lenguas originarias por el español y una creciente migración hacia zonas urbanas.
5. La demora en la aprobación de normas ha sido un freno para la implementación de la EIB, afectando el derecho de los y las estudiantes a una educación en su lengua y cultura refrendado



por leyes y políticas nacionales e internacionales. Sin embargo, la falta de la norma no puede seguir siendo una excusa para frenar el desarrollo de propuestas de EIB.

11. RECOMENDACIONES

En vista de los hallazgos y conclusiones señaladas, las recomendaciones que el equipo consultor presenta, se dirigen a mejorar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la implementación de la EIB en Panamá. La temporalidad de su ejecución en razón a su nivel de prioridad se desarrolla en la siguiente sección de semáforo.

Institucionalización de la EIB

1. La alta dirección del MEDUCA debe asegurar que la EIB se convierta en una política de Estado priorizada, que se implementa con un plan nacional de manera progresiva y sistemática, con metas, objetivos, estrategias e indicadores claros y con un presupuesto que permita su implementación gradual en todas las escuelas que atienden a estudiantes indígenas dentro y fuera de las comarcas y de todos los niveles educativos.
2. La EIB requiere de un marco normativo que permita su operativización y oficialización. Se sugiere que el MEDUCA acelere la culminación de todo el paquete normativo que ha quedado en proceso y norma aspectos cruciales para la institucionalización de la EIB: i) el reglamento de la ley 88, ii) las propuestas de resueltos elaboradas, y iii) los perfiles de los diferentes cargos para la EIB.

Currículos contextualizados y materiales

3. Dada la importancia de contar con programas curriculares de EIB y programas de estudio por grado que faciliten el dialogo de saberes y permitan un tratamiento intercultural de los procesos de aprendizaje, es necesario que la DNEIB y la Dirección de Currículo, junto con las direcciones regionales de educación y las autoridades tradicionales de las comarcas, revisen la estrategia adoptada de añadir materias al currículo nacional, y analicen otras alternativas, aprovechando los avances logrados. Esto requiere de la elaboración de nuevos protocolos para el diseño de los programas curriculares desde un enfoque EIB que aborde los saberes indígenas y los académico-escolares de manera articulada y un plan de diseño de nuevos materiales que responda a dichos programas.

Formación de recursos humanos para la EIB

4. Se sugiere que la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, en coordinación con la DNEIB, diseñe un plan de formación de recursos humanos, con el apoyo de instituciones formadoras estatales y privadas para la formación inicial y continua de docentes en EIB. Este Plan debería también abarcar la formación especializada en gestión y administración de escuelas para directores/as de centros educativos y administración y gestión de la EIB para diversos funcionarios/as del sistema educativo nacional y regional.

Atención diferenciada en EIB y el tratamiento de lenguas

5. Considerando el proceso de desplazamiento que están sufriendo las lenguas originarias por la creciente influencia del español, se sugiere que el MEDUCA a través de la DNEIB, revise el Modelo Pedagógico de EIB que asume que la lengua originaria es siempre la lengua materna (L1) de los niños y niñas de pueblos indígenas y el español la segunda lengua (L2). Esto requiere el desarrollo de varios modelos de atención de la EIB y de herramientas pedagógicas diferenciadas. El tratamiento y uso de las dos lenguas en la escuela debe responder a la existencia de distintos escenarios sociolingüísticos, tomando en cuenta cuál es la L1 y la L2 de los y las estudiantes y el nivel de dominio que tienen de cada una.



Participación indígena

6. El rol de las autoridades tradicionales, líderes y lideresas de las organizaciones indígenas es crucial para el desarrollo de cualquier plan o programa educativo dentro de sus territorios. Por ello se recomienda a los congresos indígenas incluir la temática de la EIB como tema prioritario en sus agendas y espacios de trabajo y al MEDUCA tener / crear un espacio de diálogo, concertación y toma de decisiones con estos líderes y lideresas generando un nuevo pacto social a favor de una educación intercultural bilingüe de calidad.

Disponibilidad y manejo de los recursos humanos y financieros

7. Es necesario que el MEDUCA y la DNEIB trabajen con el MEF la creación de una partida presupuestal de inversión específica para la política de EIB que forme parte del presupuesto nacional, de tal manera que se cuente con los recursos suficientes para la implementación de la EIB en las comarcas indígenas y tierras colectivas.
8. Dada la necesidad de maximizar los fondos y los recursos humanos disponibles para el desarrollo de la EIB; se sugiere que el MEDUCA convoque a la cooperación internacional con el fin de concertar esfuerzos orientados a la implementación efectiva de la EIB en base a un plan específico y de manera articulada en los territorios de los 7 pueblos originarios.

Fortalecimiento organizativo y de los equipos técnicos nacionales y regionales

9. Se sugiere al MEDUCA elaborar una estrategia de continuidad de los procesos y acciones que han quedado inconclusas y que son necesarias para la atención con EIB a los y las estudiantes indígenas. Esto implica articular las acciones del Plan con el nuevo proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas, próximo a ser iniciado con préstamo del Banco Mundial y liderado por el Ministerio de Gobierno.
10. La implementación del Plan Quinquenal y el desarrollo de la EIB requieren de un equipo sólido y con capacidades fortalecidas tanto a nivel de la DNEIB como de las DRE. Por ello es necesario que se revise la estructura organizativa del MEDUCA y se mejoren los canales de coordinación y articulación entre las direcciones nacionales y regionales de educación así como generar en las DRE una mayor autonomía para una actuación más efectiva y oportuna en sus territorios.

Derechos de la niñez y equidad de género:

11. Se recomienda articular el trabajo de la EIB con otros sectores del Estado que velan por los derechos de la infancia y con entidades de la cooperación como UNICEF y UNFPA y hacer más explícito en el currículo nacional y en los programas curriculares contextualizados EIB, los temas de derechos de la niñez, el enfoque de equidad de género, desde una mirada intercultural.



12. SEMÁFORO

RECOMENDACION		PRIORIDAD			RESPONSABLES
<u>Recomendación</u>	<u>Algunas acciones para llevarla a cabo</u>	ALTA	MEDIA	BAJA	
<u>Institucionalización</u> 1. Declarar la EIB como política de Estado, con un plan nacional, con metas, objetivos, estrategias e indicadores claros y presupuesto que permita su implementación gradual.	Conformar mesa de apoyo político: MEDUCA, Autoridades Indígenas, ONGs y Coop. Internacional.	✓			Vice Ministerio Académico y DNEIB del MEDUCA.
	Conformar mesa técnica para el diseño del Plan con la participación de Direc. Nacionales y Regionales del MEDUCA, Autoridades Indígenas, ONGs y Coop. Internacional.	✓			DNEIB y Dirección de Planificación del MEDUCA.
2. Acelerar la culminación de todo el paquete normativo que norma aspectos cruciales para la institucionalización de la EIB.	Terminar de reglamentar la ley 88.	✓			DNEIB, Asesoría Legal del MEDUCA.
	Revisar resueltos elaborados el 2015 para su promulgación.	✓			
	Elaborar el perfil de los diferentes cargos de toda la cadena de servicios de la EIB.		✓		DNEIB, Recursos Humanos.
<u>Currículos contextualizados y materiales</u> 3. Revisar la estrategia adoptada de añadir materias al currículo nacional, y analizar otras alternativas, aprovechando los avances logrados.	Conformar mesa técnica para la elaboración de nuevos protocolos que aborde los saberes indígenas y los académico-escolares de manera articulada.	✓			DNEIB y Dirección de Currículo, convoca a especialistas indígenas, universidades, programas EIB, universidades y OCAs.
	Diseñar un plan de adecuación y elaboración de currículos y programas para todos los pueblos.		✓		
	Analizar textos y materiales producidos para su adecuación e integración al nuevo protocolo.		✓		
<u>Formación de recursos humanos</u> 4. Diseñar un plan de formación de recursos humanos, para la formación inicial y continua de docentes en EIB y especializaciones en gestión y administración EIB.	Conformar mesa técnica para el diseño del Plan, que empiece por identificar las necesidades de formación inicial y capacitación continua.	✓			DNEIB, Dirección de Formación, Universidades y OCAs.
	Diseñar Plan de Formadores.		✓		
	Diseñar especializaciones en gestión y administración EIB para directores de centros y funcionarios/as nacionales y regionales.			✓	
<u>Atención diferenciada en EIB y el tratamiento de lenguas.</u> 5. Revisar y desarrollar modelos de atención de la EIB y de herramientas pedagógicas	Identificar escenarios sociolingüísticos.		✓		DEIB, Dirección de Currículo, Inicial y Básica General, con apoyo de DRE.



RECOMENDACION		PRIORIDAD			RESPONSABLES
<u>Recomendación</u>	<u>Algunas acciones para llevarla a cabo</u>	ALTA	MEDIA	BAJA	
diferenciadas de acuerdo a los distintos escenarios lingüísticos, tomando en cuenta cuál es la L1 y la L2 de los y las estudiantes y el nivel de dominio que tienen de cada una.	Diseñar y elaborar nuevos modelos para incluirlos en el currículo contextualizado.		✓		
<u>Participación indígena</u> 6. Recomendar a los congresos indígenas incluir la temática de la EIB como tema prioritario en sus agendas y espacios de trabajo y al MEDUCA tener / crear un espacio de diálogo, concertación y toma de decisiones con estos líderes y lideresas generando un nuevo pacto social para una EIB de calidad.	Promover que la COONAPIP y la CONAMIUP integren en su agenda a la EIB como un programa de alta prioridad, asumiendo acciones de fiscalización de su implementación.	✓			DNEIB y Vice Ministerios del MEDUCA.
	Crear un espacio de diálogo para un nuevo Pacto Social a favor de la EIB en base a un plan consensuado.	✓			
<u>Disponibilidad y manejo de los recursos humanos y financieros</u> 7. Crear partida presupuestal de inversión específica para la política de EIB que forme parte del presupuesto nacional, de tal manera que se cuente con los recursos suficientes para la implementación de la EIB en las comarcas indígenas y tierras colectivas.	Organizar reuniones de trabajo con el MEF.	✓			Dirección de Presupuesto y DNEIB.
	Establecer un protocolo de relación para el diseño y ejecución presupuestaria entre la dirección de planificación, de presupuesto y la DNEIB, en el marco de la declaración de la EIB como política de alta prioridad.		✓		
8. Concertar esfuerzos con la cooperación internacional orientados a la implementación efectiva de la EIB en base a un plan específico y de manera articulada en los territorios de los 7 pueblos originarios.	Conformar mesa de coordinación con las diferentes organizaciones de cooperación internacional para elaborar un acuerdo de Inter cooperación que impulse la EIB en Panamá.		✓		Oficina de Asuntos Internacionales del MEDUCA, DNEIB y UNICEF.
	Apoyar técnica y financieramente a la DNEIB en la implementación de la EIB en Panamá, en función a sus posibilidades de acuerdo a un plan consensuado con el MEDUCA.		✓		
<u>Fortalecimiento organizativo y de los equipos técnicos</u> 9. Elaborar una estrategia de continuidad de los procesos y acciones que han quedado inconclusas y que son necesarias para la atención con EIB. Articular las acciones con el Plan de desarrollo de los pueblos indígenas.	Diseño de estrategia de continuidad a la luz de los hallazgos encontrados en la evaluación del Plan Quinquenal.	✓			Dirección de Planificación, Oficina de Asuntos internacionales, del MEDUCA, DNEIB.
	Coordinar con el Consejo Indígena del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, MINGOB y el Banco Mundial, la priorización	✓			



RECOMENDACION		PRIORIDAD			RESPONSABLES
<u>Recomendación</u>	<u>Algunas acciones para llevarla a cabo</u>	ALTA	MEDIA	BAJA	
	de las actividades relacionadas con la EIB.				
10. Revisar la estructura organizativa del MEDUCA y mejorar los canales de coordinación y articulación entre las direcciones nacionales y regionales de educación, y generación en las DRE una mayor autonomía para una actuación más efectiva y oportuna en sus territorios.	Análisis de la estructura actual para posibilitar cambios, en el marco de la política priorizada y la gestión de la EIB.			✓	Vice ministerio académico, de administración y DNEIB.
<u>Derechos de la niñez y equidad de género:</u> 11. Articular el trabajo de la EIB con otros sectores del Estado que velan por los derechos de la infancia y con entidades de la cooperación como UNICEF y UNFPA y hacer más explícito en el currículo nacional y en los programas curriculares contextualizados EIB, los temas de derechos de los niños, el enfoque de equidad de género desde una mirada intercultural.	Elaborar un protocolo de participación de los niños, niñas en los procesos de implementación de la EIB.	✓			Direcciones de Planificación, Currículo, de Formación y DNEIB, con el apoyo de la mesa de cooperación internacional.
	Integrar en el currículo los derechos de la niñez, equidad de género, con respeto a los saberes y costumbres indígenas acordes con los derechos humanos.	✓			
	Incluir en los procesos de formación de docentes, directores y administrativos nacionales y regionales del MEDUCA los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de la CDN, la CEDAW y las ODS.	✓			

✓: Símbolo que indica el nivel de preferencia escogido. Rojo: prioridad alta relacionada con el corto plazo. Amarillo: prioridad media relacionada con el mediano plazo. Verde: prioridad baja relacionada con el largo plazo.



ANEXOS

Anexo 1: Términos de Referencia de la Consultoría

ANUNCIO DE CONSULTORIA #PAN-19-007 EVALUACIÓN DEL PLAN QUINQUENAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN:

El Estado Panameño ha reconocido cinco comarcas indígenas: Kuna Yala con una población aproximada de 46,267 personas (territorio de 2,306 m²); Emberá Wounaan con una población aproximada de 12,773 personas (territorio de 4,383 m²); Ngäbe Buglé con una población aproximada de 219,302 personas (territorio de 6,968 m²); Kuna Madugandí con una población aproximada de 3,305 personas (territorio de 2,318 m²); y Kuna Wargandí con una población aproximada de 1,133 personas (territorio de 775 m²). Los idiomas hablados en estas comarcas son el ngäbere, el Teribe, la guna, el Buglere y el bribri, los cuales pertenecen a la familia lingüística chibchense, y el emberá y el woun meu que pertenecen a la familia lingüística chocó.

Según estadísticas del Ministerio de Educación para 2017, hay 17 escuelas en la comarca Emberá Wounaan, 42 escuelas en la comarca Kuna Yala y 169 escuelas en la comarca Ngäbe Buglé. En cuanto a población educativa, las estadísticas del año 2018 sugieren que hay 15,365 estudiantes en la comarca Kuna Yala (86 docentes para preprimaria, 335 para primaria, 137 para premedia y 62 para media); 4,293 estudiantes en la comarca Emberá Wounaan (28 docentes para pre-primaria, 112 para primaria, 30 para premedia y 18 para media); y 80,746 estudiantes en la comarca Ngäbe Buglé (494 docentes para preprimaria, 2541 para primaria, 1168 para premedia y 610 para media).

Según la prueba CRECER realizada por el Ministerio de Educación de la República de Panamá en el año 2016, 87.6% de los niños y niñas de tercer grado en comarcas indígenas no alcanza el nivel básico en lectura, mientras que en el resto de las provincias este porcentaje se reduce a 50%. El acceso a la educación en comarcas indígenas es limitado y no es claro si se toma en cuenta los procesos culturales propios de cada comunidad para la adaptación del currículo. Algunos factores relacionados con esta problemática son los altos índices de pobreza multidimensional y la falta de acceso a servicios básicos que impactan la salud y la nutrición durante la primera infancia.

Expertos nacionales e internacionales sugieren que la educación en comunidades indígenas debe utilizar una perspectiva holística y comprehensiva que considere la manera en la que las comunidades mismas ven la vida. Por ende, la Educación Intercultural Bilingüe (EIB de ahora en adelante) debe sobrepasar las orientaciones lingüísticas y pedagógicas y establecer puentes adecuados entre el aprendizaje y la identidad, incluyendo historias locales, voces y expectativas. Cualquier intervención debe transversalizar un enfoque de Género, asegurando estrategias para la inclusión de niños y niñas por igual, y un enfoque de derechos humanos que considere la universalidad de la educación como un derecho fundamental.

La EIB tiene una larga historia en América Latina que viene de principios del siglo 20 con la implementación de programas en México, Bolivia, Perú, Ecuador y Venezuela. La EIB en América Latina considera diferentes aspectos de la implementación, incluyendo el diseño de currículo, la preparación de materiales, el uso del lenguaje, el entrenamiento de los docentes y el desarrollo de sistemas de escritura. Sin embargo, hay diversas dificultades para la implementación de los programas de EIB. En primer lugar, las comunidades indígenas están en áreas rurales y de difícil acceso. Otros problemas son la insuficiencia de docentes bilingües, el tiempo efectivo de clases, la falta de materiales y textos educativos con pertinencia cultural, los inexistentes programas de formación y acompañamiento pedagógico y la poca capacidad operativa para el seguimiento desde las direcciones regionales y el nivel central. Finalmente, los modelos verticales, centralizados y no participativos



pueden ser inefectivos para aumentar el involucramiento de las comunidades y los líderes locales. Es clave, entonces, que las formas de manejo educativo de las comunidades indígenas sean tomadas en cuenta.

Algunos ejemplos exitosos de EIB en América Latina promovidos por UNICEF son las escuelas amigas en Perú. Esta estrategia consistió en el fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales para cerrar brechas educativas y flexibilizar las estrategias en contextos de diversidad cultural y lingüística. Ver más aquí: https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-11/20180906_UNICEF_EscuelasAmigas.pdf. Esfuerzos interesantes también se han producido en Chile, a través de la sistematización y análisis de planes y programas de educación e interculturalidad. En el siguiente documento se hacen una serie de propuestas destinadas a potenciar la interculturalidad en la educación: http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/WDPEIB_CONADI_web%20FINAL.pdf.

La Constitución de Panamá de 1946 desarrolla principios de educación, donde se origina la Ley 47 de Educación, normativa que no hace referencia a los pueblos originarios, a pesar de los artículos referentes a las reservas indígenas ya existentes, derivados del compromiso de Pátzcuaro en 1940. En la Constitución de 1972, en su artículo 88 y 90, se reconocen las lenguas aborígenes como objeto de estudio, conservación y divulgación, al igual que se propone promover programas de alfabetización bilingüe. En el artículo 108 se habla de programas de educación y promoción para los grupos indígenas.

En 1995 se modifica la Ley 47 de 1946 y se crea la Ley 34, que en su artículo 11 señala que la educación para las comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de estas de preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural. Esto se complementa con el artículo 12 que indica que la educación de las comunidades indígena se enmarcará en los principios y objetivos generales de la educación nacional y se desarrollarán conforme a las características, objetivos y metodologías bilingüe intercultural.

En la Ley 2 de 1938, que creó la Comarca Kuna Yala, en su artículo 29, se habla de un sistema de educación intercultural bilingüe en todos los niveles. En la Ley 22 de 1983, se crea la Comarca Emberá-Wounaan, que en su artículo 21, menciona un programa especial de enseñanza bilingüe. En la ley 10 de 1997, se crea la Comarca Ngäbe-Buglé, que en su artículo 54 habla de la educación bilingüe intercultural en la Comarca, siguiendo lo que dice la ley 34 de educación. Igualmente, el título VIII de la Carta Orgánica (decreto 194 de 1999) desarrolla con más profundidad la educación bilingüe intercultural.

Como complemento de todo esto, tenemos la ley 88 de 2010, que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígena de Panamá y dicta normas para la Educación Intercultural Bilingüe. Es decir, en la Constitución Nacional, en la ley de educación, en las leyes comarcales y directamente en la ley 88, tenemos consignada la obligación de esta educación intercultural bilingüe. Esto es indicativo de un cambio en los paradigmas sobre la educación y los conceptos de integración o asimilación tradicionales.

Además de los antecedentes locales, existen documentos de derecho internacional como la Declaración de la ONU sobre Derechos Indígenas, los Convenios 107 y 169 de la OIT, el segundo aún no ratificado por Panamá. De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados deben asegurar el derecho a la Educación. El ODS 4 establece que para el año 2030 “*se debe garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*”.



OBJETO DE LA EVALUACIÓN:

El objeto de la presente evaluación es el Plan Quinquenal de EIB 2014-2019 elaborado por el Ministerio de Educación de la República de Panamá con el apoyo de UNICEF. El Plan se encuentra en el Anexo 1 de estos Términos de Referencia.

El Plan Quinquenal de EIB no es una intervención o programa único, sino un marco de estrategias para lograr que las comunidades indígenas a nivel nacional reciban educación de calidad. El plan se centra en la escritura y el habla de la lengua materna. Incluye estrategias educativas, formación docente, acompañamiento pedagógico, adaptaciones curriculares, producción de textos y materiales, marcos legales, procesos de consulta, divulgación, monitoreo y evaluación. Estos aspectos son responsabilidad de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación en coordinación con directores nacionales de la misma institución.

De 2014 a 2019, diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales han implementado proyectos y estrategias para lograr el alcance de los objetivos. Sin embargo, estos proyectos no han sido sistematizados y su impacto es desconocido. El plan no presenta fases, presupuestos ni indicadores, aunque se esperaban resultados en un periodo de 5 años.

Los principales beneficiarios son las comunidades educativas de comarcas indígenas, en específico, de la Comarca Ngäbe Buglé, Emberá-Wounaan, Guna Yala, Guna Madugandí y Guna Wargandí. Con comunidad educativa nos referimos a las autoridades tradicionales, directores/as regionales, supervisores/as educativos, directores de centros educativos, aulas, maestros/as, familia y estudiantes. El principal actor es el Ministerio de Educación. UNICEF Panamá también ha sido un actor clave contribuyendo a la generación de textos y materiales educativos desarrollados con pertinencia cultural (i.e., libros de cuento y canto, y personajes de trapo) y el diagnóstico y elaboración de plan de acción en 3 centros educativos de la Comarca Ngäbe Buglé para la implementación de un programa de EIB.

El Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe no presenta metas, indicadores ni una Teoría de Cambio por lo cual se espera que los evaluadores identifiquen y presenten los mismos en el Producto 1 (Protocolo de la Evaluación). Para dicho fin, debe establecer entrevistas preliminares con los actores clave en la implementación del Plan Quinquenal de EIB, tales como el Ministerio de Educación a través de su Despacho Superior, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, la Dirección Nacional de Educación Inicial, la Dirección Nacional de Currículo, la Dirección Nacional de Perfeccionamiento Docente, considerando a funcionarios en ejercicio o que estuvieron en ejercicio durante la implementación del plan. Otros actores claves serían: Fundación Casa Taller, Acción Cultural Ngäbe, Fe y Alegría, la Universidad Especializada de las Américas a través de su centro de investigación en EIB, la Cooperación Internacional Española, la Organización de Estados Iberoamericanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN (EL PORQUÉ)

El Plan Quinquenal de EIB 2014-2019 finaliza este año. Sin embargo, no existe una sistematización de lo que se ha hecho, dónde se ha hecho y a quiénes ha beneficiado en su mayoría. Más importante aún, no es claro si el Plan Quinquenal de EIB fue relevante (i.e., sirvió su propósito) y qué acciones necesitan ser tomadas en los próximos 5 años (2020-2025) para mantener la sostenibilidad de las acciones establecidas hasta el momento.

La presente es una evaluación formativa y sumativa. Es formativa porque pretende establecer la eficacia, pertinencia, sostenibilidad y eficiencia del Plan. En otras palabras, pretende monitorear el progreso de las acciones y proyectos implementados. Al mismo tiempo, por realizarse al finalizar el periodo del Plan (2014-2019), también es una evaluación sumativa pues pretende determinar si la



suma de las acciones implementadas permitió alcanzar los resultados esperados. Se pretende entonces responder a el 1) progreso (parte formativa) y 2) alcance final (parte sumativa).

Esta evaluación se realiza principalmente con el fin de lograr aprendizaje institucional y la promoción de políticas a futuro (2020-2025) que estén guiadas por el conocimiento generado en el quinquenio a ser evaluado. En otras palabras, lo que se busca es aprender de los últimos cinco años para planear acciones a futuro.

La evaluación se realiza en el momento preciso: justo al finalizar el plan y en el momento que una nueva administración gubernamental debe planear acciones para asegurarse que la EIB sea implementada de manera efectiva en las comunidades indígenas a nivel nacional. Hubiese sido ideal realizar una evaluación de medio-término (puramente formativa), pero dada su ausencia, la presente evaluación pretende cumplir ambos propósitos (formativo y sumativo). Se pretende que los resultados de la evaluación permitan generar un nuevo plan de acción con los ajustes necesarios (i.e., nueva fase de implementación). Para ello es necesario información específica sobre programas implementados y su eficacia para decidir si procede su escalamiento.

En la metodología de la evaluación se propone la participación de los titulares de derechos (*right holders*), quienes en este caso son los niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas donde se han implementado acciones del Plan de EIB. También se espera la participación de la comunidad educativa en general, incluyendo directores/as regionales, directores/as de centros, supervisores/as, docentes y padres de familia. También se espera un componente en el que participen los garantes de derechos (*duty bearers*), en este caso, el Ministerio de Educación de la República de Panamá incluyendo sus diversas direcciones nacionales. Tanto los titulares de derechos como los garantes deben ser informados de manera primaria de los resultados de la evaluación.

OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN:

El objetivo central de esta evaluación es realizar un balance de los resultados alcanzados del Plan Quinquenal de EIB 2014-2019. En específico, se busca:

- Determinar la **eficacia** de los programas (i.e., acciones o proyectos) implementados dentro del Plan Quinquenal de EIB 2014-2019.
- Establecer la **pertinencia** del Plan Quinquenal de EIB 2014-2019 o, en otras palabras, determinar si ha respondido a las necesidades nacionales.
- Evaluar la **sostenibilidad** de las acciones implementadas y hacer sugerencias para un nuevo plan.
- Establecer la **eficiencia** del presupuesto gubernamental y de organismos internacionales para alcanzar los objetivos del Plan.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN:

La presente evaluación tiene un alcance nacional, por lo cual se espera sistematización de lo realizado en el Plan Quinquenal de EIB en todas las comunidades indígenas, para nivel primario y secundario y por todas las posibles contrapartes (Ministerio de Educación y las direcciones involucradas, organismos internacionales, organizaciones comunitarias y ONGs). El Plan se evaluará en su totalidad de principio a fin (2014 a 2019). La evaluación pretende recabar la mayor cantidad de información posible sobre eficacia, pertinencia, sostenibilidad y eficiencia. Para ello, es crucial la participación de un diverso grupo de actores, incluyendo niños, niñas y adolescentes, la comunidad educativa (directores/as regionales, supervisores/as, directores/as de centros, maestros/as y padres de familia), organismos implementadores e instituciones rectoras.



MARCO DE LA EVALUACIÓN:

La presente evaluación debe ser diseñada para responder a criterios de eficacia, pertinencia, sostenibilidad y eficiencia definidos por DAC-OCDE¹. Eficacia se refiere a medir el grado en el cual el plan alcanzó sus objetivos. Pertinencia se refiere al grado en el que el plan fue apropiado a las prioridades y políticas del grupo beneficiario. Sostenibilidad se refiere a si los beneficios de la actividad tienen potencial de continuar una vez se acabe el plan. La eficiencia se refiere a la medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, equipos) se han invertido de manera costo-efectiva. De manera transversal, se debe evaluar los enfoques de derechos humanos (incluidos los derechos de la niñez), de igualdad de género y equidad.

Para evaluar los criterios mencionados, se sugiere que el diseño de la evaluación responda a las siguientes preguntas:

Eficacia:

1. ¿Hasta qué punto se cumplieron con los objetivos del Plan Quinquenal de EIB?
2. ¿Qué aspectos influenciaron la consecución o no consecución de los objetivos?
3. ¿Cómo fue la coordinación entre la cooperación internacional y el Ministerio de Educación para alcanzar los objetivos del plan?
4. ¿Cuál fue el rol de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación en la consecución de los objetivos del plan?
5. ¿En qué medida la formación inicial y la capacitación continua ofrecida a los docentes en áreas comarcales fue apropiada y suficiente para alcanzar los logros del Plan?
6. ¿Existe un sistema de monitoreo y evaluación del Plan que permita el seguimiento de las metas para la toma de decisiones? ¿Cuáles han sido sus eventuales debilidades y retos?

Pertinencia:

1. ¿Hasta qué punto los objetivos del Plan Quinquenal de EIB eran válidos para el contexto nacional y regional?
2. ¿Hasta qué punto las actividades, proyectos y programas fueron consistentes con los objetivos y las metas del Plan?
3. ¿En qué medida las actividades, proyectos y programas respondieron a las necesidades de los beneficiarios?
4. ¿Cuál fue la participación de las comunidades indígenas durante la planificación del Plan?

Sostenibilidad:

1. ¿Se ha logrado generar capacidad institucional en comarcas indígenas para la sostenibilidad de las acciones del Plan?
2. ¿En qué medida un modelo de gobernanza centralizado permitió (o no) el alcance de los objetivos del Plan?
3. ¿Hasta qué punto los impactos alcanzados pueden ser sostenidos en el tiempo?
4. ¿Qué adaptaciones requieren los sistemas de gobernanza, monitoreo y evaluación para asegurar la sostenibilidad del Plan?
5. ¿Cuáles son las actividades necesarias en los próximos 5 años para asegurar la sostenibilidad del Plan a largo plazo?

Eficiencia:

1. ¿Fueron suficientes los recursos invertidos para la implementación del Plan?
2. ¿Qué tan eficiente fue la inversión de la cooperación internacional para lograr los resultados esperados?



3. ¿En qué medida los recursos humanos fueron adecuados para lograr los objetivos?

Derechos de la Niñez:

1. ¿Se incluyó la participación y voz de los niños, niñas y adolescentes durante la implementación y refinamiento de programas y proyectos?

Igualdad de Género y Equidad:

1. ¿Se consideraron las necesidades diferenciadas de las niñas y los niños?
2. ¿En qué medida se ha contado con la participación paritaria y en igualdad de condiciones por parte de niñas y niños a la hora de planificar e implementar los programas y proyectos implementados?

Los evaluadores deben completar una matriz de evaluación (ver Anexo 2) donde explique cómo se medirá cada pregunta de evaluación, a través de qué indicadores, con qué métodos y qué fuentes.

METODOLOGÍA:

La metodología propuesta es mixta, incluyendo el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas. Se espera una sistematización de acciones (programas, proyectos y actividades) bajo el Plan Quinquenal de EIB 2014-2019 para determinar eficacia, pertinencia, sostenibilidad y eficiencia.

La recolección de datos se prevé utilizando tres técnicas: 1) análisis secundarios de datos y documentos, 2) entrevistas con implementadores y 3) grupos focales y encuestas con garantes de derechos y la comunidad educativa. Se espera que en un primer momento se identifiquen los programas, proyectos y actividades de EIB a nivel nacional y se establezca una metodología para evaluar las mismas utilizando las técnicas mencionadas. Dado que es una evaluación mixta, se espera la triangulación de los resultados a través de procesos de retroalimentación constante con los participantes. Las entrevistas y grupos focales deben ser transcritas verbatim y analizadas en Nvivo. Las encuestas deben ser procesadas en SPSS o Stata.

Los evaluadores deben identificar a los actores claves a entrevistar para lograr cobertura nacional en la evaluación del Plan. También se debe escoger un modelo para analizar la implementación. Por ejemplo, se propone el modelo de Calidad de Implementación o QIF². Este modelo usa cuatro etapas de análisis: 1) Consideraciones Iniciales Acerca del Contexto de Implementación, 2) Creación de un Estructura de Implementación, 3) Mantenimiento de la Estructura mientras se realiza la Implementación y 4) Mejoras para Aplicaciones Futuras. En la primera etapa, asuntos como las necesidades y los recursos, la pertinencia del plan, la capacidad de las organizaciones, las posibilidades de adaptación de los programas, el apoyo de las comunidades y el reclutamiento del staff son evaluados. En la segunda etapa, el equipo de implementación y el plan de implementación de cada acción programática es evaluado. En la tercera etapa, la supervisión, el monitoreo y los mecanismos de retroalimentación son evaluados. Finalmente, en la cuarta etapa los evaluadores deben analizar la posibilidad de aprendizaje de la experiencia. El modelo de *Calidad de Implementación* utiliza datos cuantitativos y cualitativos para llegar a conclusiones.

La decisión final sobre el diseño de la metodología y los instrumentos de evaluación es responsabilidad de los evaluadores para asegurar la independencia e imparcialidad de la evaluación. Sin embargo, esto no significa que el grupo técnico de referencia no realice comentarios y sugerencias para consideración de los evaluadores.

Además de la revisión de los documentos que se compartirán a los evaluadores, se requiere una revisión comprehensiva de la literatura sobre EIB, otros marcos de referencia y la literatura académica. Los evaluadores deben proponer una teoría de cambio del Plan en su Informe Inicial. Esta



etapa es clave para que se pueda entender cómo el plan funciona y cómo los resultados y cambios se deben haber dado. Para más información sobre teorías de cambios ver: https://www.betterevaluation.org/en/resources/guide/theory_of_change

Se prevén ciertas limitaciones durante la evaluación. En primer lugar, el Plan Quinquenal de EIB no fue ampliamente diseminado, por lo cual las diferentes organizaciones internacionales, ONGs y organismos comunitarios han emprendido acciones no necesariamente encuadradas dentro de las metas propuestas. Es importante, entonces, la identificación y sistematización de las actividades realizadas en estos últimos 5 años.

² Meyers, D.C., et al. (2012). **Practical implementation science: Developing and piloting the quality implementation tool.** *American Journal of Community Psychology*, 50 (3-4), 481-496.

Para mitigar esta limitación, será necesario el acompañamiento continuo del Ministerio de Educación a través del Viceministerio Académico y la Dirección de EIB para guiar la identificación de dichas acciones.

En segundo lugar, la evaluación se da en un momento de transición gubernamental. Las autoridades encargadas de implementar acciones en los últimos 5 años pueden no encontrarse en las mismas posiciones gubernamentales. Para mitigar esta limitación, será necesaria coordinación cercana con instituciones académicas (como UDELAS) que podrán identificar actores que ya no están presentes en la gestión gubernamental pero que pueden ofrecer retroalimentación relevante.

En tercer lugar, la evaluación es de un Plan implementado a nivel nacional. Se pretende evaluación de acciones en todas las zonas comarcales, la mayoría de difícil acceso. Se les pide a los aplicantes que incluyan gastos de movilización nacional para recoger los datos en dichas zonas. La coordinación con autoridades comarcales y/o Directores Regionales del MEDUCA, debe ser prevista en la línea de tiempo de la evaluación. Adicional a las regiones educativas de las Comarcas Ngäbe-Buglé, Emberá, Guna Yala, la evaluación debe incluir a las regiones educativas de Bocas del Toro, Chiriquí, Veraguas, Colón, Panamá Norte y Darién que cuentan con escuelas de la comarca o con población indígena. También debe considerarse la necesidad de intérpretes para la recolección de datos en idioma indígena. Por último, proponemos la participación de niños, niñas y adolescentes en el diseño. Es importante recabar su percepción sobre programas y servicios. Esto implica que el proyecto debe recibir aprobación por parte del Comité Externo de Revisión Ética y por las autoridades comarcales donde se llevará a cabo recolección de información. Como medida de mitigación, se proponen 6 meses para la realización de esta evaluación contemplando las demoras que puedan presentarse en el proceso de revisión ética.

NORMAS DE EVALUACIÓN Y CONSIDERACIONES ÉTICAS:

La evaluación tendrá que estar alineada con las normas y estándares de evaluación de las Naciones Unidas³ y tendrá un carácter externo e independiente y será llevada a cabo de una manera objetiva, imparcial, abierta y participativa, con base en evidencia verificada empíricamente que sea válida y confiable.

Los principios éticos que guiarán la evaluación son los de independencia, imparcialidad, credibilidad, responsabilidad, honestidad e integridad⁴. Asimismo, es fundamental que los evaluadores mantengan respeto por la dignidad y diversidad de las personas que sean entrevistadas y que considere en todo el proceso de evaluación el respeto a los derechos humanos, equidad e igualdad de género⁵. Se deberá preservar la confidencialidad de la información y datos de los involucrados respetando los derechos de proveer información de forma confidencial. Es fundamental que se obtenga consentimiento informado de adultos participantes y asentimiento informado de niños, niñas y adolescentes.

³ **Normas y Estándares para evaluación**, UNEG, 2016: <http://www.uneval.org/document/detail/1914>

⁴ El equipo evaluador tendrá que cumplir con los estándares y guías de ética de UNEG/UNICEF: **Ethical Guidelines for**



UN Evaluations, 2008: <http://www.unevaluation.org/document/detail/102> and **Code of Conduct for Evaluation in the UN system**, 2008: <http://www.unevaluation.org/document/detail/100>

Las personas aplicantes deben referirse a la guía de UNICEF en cuanto a investigación ética con niños y niñas⁶. Es necesario también minimizar los riesgos asociados a tener efectos negativos y maximizar los beneficios de los principales actores previendo innecesarios perjuicios o daños que pueden derivarse de los hallazgos de una evaluación negativa o crítica sin comprometer la integridad de la evaluación.

La evaluación también deberá cumplir con el Procedimiento de UNICEF en cuanto a estándares éticos en investigación, evaluación, recolección de la información y análisis⁷. La metodología propuesta deberá ser revisada por un comité externo de revisión ética (UNICEF tiene un contrato a nivel global para revisiones éticas externas por lo cual los costos de esta revisión no deben ser incluidos en la propuesta económica). La evaluación no podrá proceder con la recolección de datos antes de tener la aprobación del comité de revisión ética. En su propuesta metodológica, las personas aplicantes deberán indicar claramente las posibles cuestiones éticas y especificar los procesos de supervisión y examen ético aplicables al proceso de evaluación.

Asimismo, las personas aplicantes tienen la obligación de declarar por escrito toda experiencia previa suya o de su familia que podría dar lugar a un conflicto de intereses y tratar de manera honesta los conflictos de intereses que pudieran surgir durante la evaluación.

DISEMINACIÓN:

El principal usuario de los resultados será el Ministerio de Educación de la República de Panamá y las autoridades locales de todas las comarcas. Los resultados serán diseminados en un informe final y en un taller de presentación de los resultados (Producto 3) con participación amplia de gestores de políticas públicas relacionadas con EIB y autoridades comarcales. También se espera imprimir el informe final para diseminación externa y la elaboración de un tríptico con los resultados clave. Se espera que las personas aplicantes establezcan una propuesta para una amplia diseminación de los resultados en su propuesta técnica y su Informe Inicial. Dicha propuesta puede utilizar medios visuales (videos) e infografías, entre otros.

⁵ **Integración de los Derechos Humanos y la Igualdad de Género en la Evaluación**, 2011: <http://www.uneval.org/document/detail/980>

⁶ **Ethical Research Involving Children**, 2013: <http://childethics.com/wp-content/uploads/2013/10/ERIC-compendium-approved-digital-web.pdf>

⁷ **UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis**, 2015: https://www.unicef.org/supply/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF

CONTROL DE CALIDAD Y ENTREGABLES:

Este contrato será supervisado por la Oficial de Monitoreo y Evaluación y co-supervisado por el Oficial de Educación de la Oficina de UNICEF Panamá. El grupo técnico de referencia, el cual apoyará y hará seguimiento al proceso de evaluación y comentará los productos de la consultoría estará conformado por un Especialista en Educación de la UNESCO, alguien asignado por la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación y un Especialista en Evaluación de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe de UNICEF.

Los entregables de esta consultoría son:

1. Informe Inicial o Protocolo de Evaluación (1 mes después de la firma del contrato)
2. Informe de Recopilación de Datos y Borrador de Análisis de Resultados (3 meses después de la firma del contrato)
3. Informe Final (6 meses después de la firma del contrato)
4. Taller de presentación de los resultados con gestores de políticas públicas y otras



autoridades (6 meses después de la firma del contrato)

Para cada informe se entregará un modelo a los evaluadores. Sin embargo, el equipo de evaluación deberá consultar y seguir los estándares de calidad de los informes de evaluación de UNICEF, disponibles en:

• **Informe inicial:**

https://www.unicef.org/evaluation/files/UNICEF_UNEG_TOR_Checklist_updated_June_2017.pdf

• **Informe final:**

https://www.unicef.org/evaluation/files/UNICEF_adapted_reporting_standards_update_June_2017_FINAL.pdf

Se recomienda que los informes tengan la siguiente estructura mínima:

Informe inicial o Protocolo de evaluación:

- i. Presentación del contexto y objeto de evaluación.
- ii. Propósito, objetivos y alcance de la evaluación.
- iii. Reconstrucción de la teoría de cambio (si no existe).
- iv. Marco de evaluación (criterios y preguntas de evaluación), con una matriz de evaluación (desglosando cada criterio de evaluación, con preguntas de evaluación, indicadores, fuentes de información y métodos de recolección de la información).
- v. Una metodología completa con:
 1. Explicación y justificación del diseño metodológico.
 2. Muestreo y lista de personas a entrevistar y sitios a visitar.
- c. Instrumentos de recolección de información (cuestionario, pautas de entrevistas, etc.)
4. Limitaciones y medidas de mitigación.
5. Consideraciones éticas.
6. Análisis de los datos (cómo se analizarán los datos, qué técnica se utilizará, software, etc.).
7. Diseminación de la evaluación.
- vi. Un cronograma y descripción del rol y responsabilidades de cada miembro del equipo.
- vii. Entregables y control de calidad.

Informe final:

- i. Resumen Ejecutivo (máx. 5 páginas).
- ii. Contexto y presentación del objeto de evaluación.
- iii. Propósito, Objetivos y Alcance de la Evaluación.
- iv. Criterios y Preguntas de Evaluación.
- v. Metodología.
- vi. Limitaciones de la evaluación.
- vii. Consideraciones éticas.
- viii. Hallazgos (por criterio de evaluación).
- ix. Conclusiones.
- x. Lecciones aprendidas.
- xi. Recomendaciones.
- xii. Anexos:
 - a. TdRs.
 2. Teoría de cambio.
 3. Matriz de evaluación.
 4. Herramientas de recolección de la información.
 5. Lista de lugares visitados y lista de entrevistados.
 6. Lista de documentos consultados.
 7. Otros documentos pertinentes.



Cada informe entregado será revisado por UNICEF y las contrapartes (grupo de referencia), así como por un control de calidad externa de la Oficina Regional (lo cual toma 5 días hábiles). El equipo de evaluación deberá integrar y responder a los comentarios recibidos y entregar una versión revisada de cada informe. El pago de cada producto sólo se hará cuando se recibe y aprueba la versión revisada del informe incorporando los comentarios recibidos

PERFIL DE LOS EVALUADORES:

Se esperan aplicaciones de un equipo de evaluadores de mínimo dos personas: un/a coordinador/a de la evaluación y un/a asistente de evaluación. Dado que la evaluación es de alcance nacional y la recolección de datos es en comarcas indígenas, un equipo óptimo tendría 4 evaluadores (1 coordinar/a y 3 asistentes). Se recomienda que al menos uno de los evaluadores tenga presencia física en Panamá. Se debe presentar el currículum vitae de cada miembro del equipo.

Perfil requerido para el/la coordinador/a de la evaluación:

- Profesional(es) en ciencias sociales, económicas, desarrollo internacional, pedagogía u otras disciplinas pertinentes con nivel mínimo de maestría o equivalente.
- Experiencia comprobada (5 años o más) en realización de evaluaciones e investigación.
- Experiencia comprobada en diseño y métodos de evaluación e investigación cualitativa y cuantitativa.
- Experiencia comprobada en facilitación y recolección de información con grupos vulnerables, especialmente con niños, niñas y adolescentes.
- Conocimiento previo de educación intercultural bilingüe.
- Se valora conocimiento de los enfoques de equidad y género y su aplicación.
- Se valora conocimiento de la Gestión Basada en Resultados (*Results-Based Management*).
- Dominio del español hablado y escrito.
- Buena capacidad de redactar informes de manera clara y concisa.
- Experiencia de trabajo previa con el Sistema de Naciones Unidas.
- Conocimiento de las normas de evaluación de UNEG.

Perfil requerido para los/as asistentes de investigación:

- Profesional(es) en ciencias sociales, económicas, desarrollo internacional, pedagogía u otras disciplinas pertinentes con nivel de licenciatura completa.
- Experiencia comprobada (2 años o más) en realización o asistencia de evaluaciones e investigación.
- Conocimiento del sistema educativo en Panamá.
- Trabajo previo con comunidades indígenas.
- Se valora conocimiento previo de educación intercultural bilingüe.
- Es deseable que tenga presencia física en Panamá.

CRONOGRAMA:

En el Anexo 3 se presenta el Cronograma propuesto para la evaluación. Una vez firmado el contrato, se espera la **revisión de la literatura y la presentación del informe inicial** 4 semanas después. Dicho informe será revisado por el grupo técnico de referencia en 2 semanas máximo y por el control de calidad externa de la Oficina Regional en 1 semana máximo. Luego de eso, se espera que los evaluadores incorporen los comentarios para una versión final en un plazo de 1 semana. Dicho informe inicial (su versión final) será la base para la aplicación al **comité externo de revisión ética**. Se espera aprobación en el plazo de 2 semanas.

La recolección de los datos de la evaluación se espera entre los meses 2 y 3 del contrato. Se espera la entrega de un informe de recopilación de datos y borrador de análisis de resultados en el mes 3. El



análisis y triangulación de dichos resultados se espera en el mes 4 del contrato. El informe final debe ser entregado en el mes 5 del contrato. El informe final será revisado por el equipo gestor de la evaluación en 2 semanas y luego por el control de calidad externo de la Oficina Regional en 1 semana máximo. Luego de eso, se espera que los evaluadores incorporen los comentarios para una versión final en un plazo de 1 semana.

Finalmente, se espera un taller de presentación de los resultados en el mes 6 de la consultoría y la presentación del informe de dicho taller como producto final (3). El contrato tendrá una duración máxima de 6 meses.

La gestión de los viajes nacionales e internacionales y las coordinaciones logísticas (por ejemplo, organización del taller de presentación de resultados) debe realizarse por los evaluadores directamente e incluido en la propuesta económica. Si los evaluadores no residen en Panamá, se requiere su presencia física durante 1) la presentación del Informe Inicial, 2) la recolección de los datos de la evaluación, 3) la presentación del Informe Final y 4) el Taller de Presentación de los Resultados. Es deseable si al menos un miembro del equipo tiene presencia física en Panamá.

DERECHOS DE AUTOR:

Todos los productos de esta contratación serán propiedad de UNICEF Panamá.

PRODUCTOS:

- Producto #1: Informe Inicial, 1 mes después de la firma del contrato
- Producto #2: Informe de recopilación de datos y borrador de análisis de resultados, 3 meses después de la firma del contrato
- Producto #3: Informe Final, 5 meses después de la firma del contrato

CONDICIONES DE PAGO:

Pago contra entrega de producto y a satisfacción del supervisor de UNICEF. Para recibir el pago será necesario la entrega de factura de acuerdo a la normativa vigente de Panamá o del país donde se emita el documento.

Los pagos se acreditarán en la cuenta del contratista individual aproximadamente 15 días después de entregada la factura a UNICEF.

PENALIDADES POR MAL DESEMPEÑO:

El pago de honorarios al contratista individual de acuerdo con este contrato, incluidas las cuotas o pagos periódicos (si los hubiera), está sujeto al desempeño cabal y completo de sus funciones en virtud del presente contrato para tal pago, a entera satisfacción de UNICEF .

CRITERIOS DE SELECCIÓN:

Los siguientes documentos deben ser adjuntados para postularse a la presente consultoría:

Propuesta Técnica y Experiencia (80%)

- Adjuntar una propuesta técnica de cómo se organizará el trabajo, desde la escritura del informe inicial hasta el análisis de los resultados para el reporte final de la evaluación (60%).
- Adjuntar hoja de vida actualizada del equipo de evaluadores (20%). Se debe adjuntar la hoja de vida de todos los miembros del equipo. La propuesta técnica debe especificar el rol de cada persona en la evaluación.
- Adjuntar comprobación por medio de contratos o cartas de satisfacción en temas de evaluación, investigación y de métodos de evaluación de todos los miembros del equipo de



evaluación (15%). Se espera al menos 5 años de experiencia del/a coordinador/a de la evaluación y 3 años de experiencia de los/as asistentes.

- Se considerará un valor añadido el que el/la coordinador/a de la evaluación tenga experiencia de trabajo con UNICEF o el Sistema de Naciones Unidas (5%). El/la coordinador/a debe presentar contratos, cartas de satisfacción o describir dicha experiencia en su hoja de vida.

Propuesta Económica (20%)

- Adjuntar una propuesta económica detallada por producto. La propuesta debe desglosar el número de días trabajado para cada producto y la tarifa por día, los costos de viajes nacionales e internacionales, per diem, seguros, costos administrativos y operacionales (por ejemplo, costos del salón para el taller de presentación de los resultados y costos de intérpretes durante la recolección de datos).

La propuesta económica debe presentarse separada de la propuesta técnica. Se estima que los/las aplicantes seleccionados para entrevista sean contactados 2 semanas después del cierre de la convocatoria. Se espera que el equipo seleccionado sea contratado 1 mes después del cierre de la convocatoria.

VIAJES:

OBJETIVO: Todos los viajes deben ser incluidos en la propuesta económica. No aplica.

ITINERARIO: No aplica.

MONTO ESTIMADO: No aplica.

NOTA:

-Es requisito necesario que el equipo haga los siguientes cursos antes del inicio de la evaluación:

- BSAFE: <https://trip.dss.un.org/dssweb/UNDSSRegistration/tabid/104/Default.aspx?returnurl=%2fdssweb%2f>
- PSEA: <https://agora.unicef.org/course/info.php?id=7380>
- Prevention of Sexual Harassment and Abuse of Authority: <https://agora.unicef.org/course/info.php?id=114>
- Ethics and Integrity: <https://agora.unicef.org/course/info.php?id=1289>
- UN Cares HIV in the Workplace: <https://agora.unicef.org/course/info.php?id=11911>

-Previo a viajar, el consultor y/ o contratista debe informar los datos de pasaje y alojamiento a UNICEF para que se haga su Security Clearance.

- En el caso donde el viaje requiera trasladarse en avión, es requisito que el consultor y/o contratista vuele en aviones pertenecientes a las aerolíneas aprobadas por UNICEF.

UNICEF está comprometido con la diversidad y la inclusión dentro de su fuerza laboral, y alienta a todos los candidatos, independientemente de su género, nacionalidad, religión y origen étnico, incluidas las personas con discapacidades, a postularse como parte de la organización.

UNICEF tienen una política de tolerancia cero con respecto a la conducta que es incompatible con los fines y objetivos de las Naciones Unidas y el UNICEF, incluidos la explotación y el abuso sexual, el acoso sexual, el abuso de autoridad y la discriminación. UNICEF También se adhiere a los estrictos principios de la protección infantil. Por lo tanto, todos los candidatos seleccionados se someterán a rigurosas referencias y verificaciones de antecedentes, y se espera que se adhieran a estos estándares y principios.

Solo los candidatos preseleccionados serán conectados y avanzarán a la siguiente etapa del proceso de selección



Anexo 2: Participantes Taller de Teoría del Cambio

Del Pueblo Kuna

1. Max Pereira: Coordinador Planes y Programas DNEIB
2. Jaime Quijano: Supervisor Regional Comarcal (No pudo asistir)
3. Flor Erhman: Docente Centro Educativo Iguandingipe
4. Teodocia Félix: Docente Bindup Madugandí (No pudo asistir)

Del Pueblo Ngäbe

5. Fulgencio Taylor: Supervisor EIB Región Ñokribo
6. Jorge Baker: director Centro Educativo Nutiví
7. Cleto Montero: Enlace EIB
8. Verónica Rodríguez: Maestra de Inicial Escuela Quebrada del Loro.

Del Pueblo Emberá

9. Pedro Marmolejo: Ex técnico DNEIB
10. Carlos Berrugate. Enlace. (No pudo venir) Lo reemplazó Cornelio Cunanpio
11. Albert Lana. Ex director Regional
12. Nelva Mezua. Docente (No pudo asistir)

Del Pueblo Wounaan

13. Yoni Cárdenas. Técnico DNEIB

Del Pueblo Buglé

14. Melquiades Santos. Docente

Del Pueblo Naso

15. Reynaldo Santana. Rey Naso (no pudo asistir)

Del Pueblo Bri-Bri

16. Rosybel Sánchez. Técnica (No pudo asistir)

DNEIB

17. Enrique Gardel. Director DNEIB. No pudo asistir. Vino Elizabeth Quintero (ex Directora DNEIB)
18. Hernando Henríquez. Ex director DNEIB (No pudo asistir)
19. Griselda Atencio. Técnica

Consultoras:

20. Jenny Gómez
21. Elena Burga
22. Clara de Souza

UNICEF

23. Anilena Mejía
24. Francisco Daniel Trejos



Anexo 3: Marco de Evaluación

CRITERIO	PREGUNTA DE EVALUACIÓN	FORMACIÓN DEL JUICIO	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN	MÉTODOS DE RECOLECCIÓN
Eficacia	1. ¿Hasta qué punto se cumplieron los objetivos del Plan y cuáles fueron los resultados no esperados?	Evidencias a partir del impacto que ha tenido el Plan en el desarrollo de la EIB y en los aprendizajes de los/as estudiantes con relación a sus objetivos iniciales.	<ul style="list-style-type: none"> - Estudiantes muestran competencias en la lengua originaria y el castellano. - Modelo pedagógico para EIB considera tratamiento intercultural del currículo y el manejo de lenguas. - Programas curriculares contextualizados para preescolar, primaria y premedia para pueblos originarios. - Docentes utilizan los programas curriculares en el desarrollo de sus sesiones de aprendizaje. - Docentes utilizan el plan de evaluación para escuelas EIB. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pruebas CRECER. - Docentes y directores - Modelo pedagógico de EIB. - Programas curriculares contextualizados y programas de estudio por grado. - Docentes y directores/as de centros educativos. - Supervisores/as. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de pruebas CRECER. - Análisis de resultados de encuestas a directores/as y docentes. - Análisis de documentos - Encuesta a docentes y directores/as. - Entrevista a supervisores/as.
	1.1. ¿Qué aspectos influenciaron en la consecución o no de los objetivos?	- Acciones desarrolladas para lograr los objetivos del Plan.	<ul style="list-style-type: none"> - Existe voluntad política para la ejecución del Plan - Se facilitaron los recursos humanos y financieros necesarios para la ejecución del Plan - Se contó con recursos humanos con el perfil requerido para la implementación de diversos aspectos del Plan. - Adopción de estrategias adecuadas para la implementación de los diferentes objetivos del Plan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios/as del MEDUCA. - Presupuesto aprobado y entregado para la ejecución del Plan EIB. - Funcionarios/as del MEDUCA 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de documentos. - Entrevistas a funcionarios/as del MEDUCA
	1.2. ¿Hasta qué punto las actividades, proyectos y programas fueron consistentes con los	Coherencia entre los objetivos y metas del Plan y las líneas estratégicas desarrolladas.	- Documento que da cuenta de las relaciones causales entre objetivos	- Teoría del cambio reconstruida.	- Análisis de documentos.



objetivos y las metas del Plan?		metas y líneas estratégicas. (Producto)	- Documento Plan Quinquenal EIB 2014-2019.	- Entrevistas a funcionarios/as de la DNEIB
		- Teoría del Cambio refleja la lógica de relación causal, las estrategias y acciones a desarrollar para lograr el cambio necesario. (Producto)	- Funcionario/as de la DNEIB y personal de la cooperación internacional.	- Entrevista a personal de la cooperación internacional.
2. ¿En qué medida la formación inicial y la capacitación continua ofrecida a los y las docentes en áreas comarcales fue apropiada y suficiente para alcanzar los logros del Plan?	- Actividades de formación inicial y continua desarrolladas en las diferentes comarcas.	- Planes de formación de docentes alineados a los objetivos del Plan. - Número de docentes capacitados para la implementación del plan quinquenal. - Estrategias de capacitación adecuadas y suficientes para los objetivos del Plan. -Contenidos del plan de capacitación.	- Documentos de programas de formación inicial y formación continua. - Estadística de MEDUCA - Docentes - Organizaciones capacitadoras de docentes (OCAs). -Autoridades y docentes de universidades. -Supervisores/as.	- Análisis de documentos. - Análisis de información estadística. - Encuesta a docentes. - Entrevistas a capacitadores de docentes. -Entrevistas a autoridades y docentes de universidades -Entrevistas a supervisores/as
3. ¿Cómo fue la coordinación entre la cooperación internacional y el Ministerio de Educación para alcanzar los objetivos del plan?	- Evidencia de reuniones periódicas entre funcionarios de MEDUCA y cooperación internacional y de sus resultados.	- Acciones de coordinación realizadas permiten el logro de productos y resultados a corto, mediano o largo plazo.	- Funcionarios/as de MEDUCA y personal de la cooperación internacional.	- Entrevistas a funcionarios/as de MEDUCA y personal de la cooperación internacional (AECI, BID UNICEF OEI).
4. ¿Cuál fue el rol de la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación en la consecución de los objetivos del plan?	Acciones desarrolladas por la DNEIB para impulsar la implementación del Plan.	- Roles asignados al/a director/a y especialistas de la DNEIB para la implementación del Plan. -Plan de monitoreo y evaluación del Plan Quinquenal e informes sobre el mismo. -Plan de monitoreo permite recoger resultados e impactos del Plan en el corto, mediano y largo plazo	- Director/a y funcionarios/as de la DNEIB. -Informes y monitoreo del Plan Quinquenal.	- Entrevista a director/a y funcionarios/as de la DNEIB. - Análisis de documentos.



Pertinencia	1. ¿Hasta qué punto los objetivos del Plan Quinquenal de EIB eran/siguen siendo válidos para el contexto nacional y regional?	Evidencias en los marcos y documentos programáticos que el programa está explícitamente alineado con las prioridades del gobierno y de las organizaciones indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> - Referencias explícitas en los marcos programáticos de políticas y planes del gobierno. -Referencias al derecho a la educación de pueblos originarios en marcos internacionales. - Objetivos del Plan recogen la problemática educativa de los pueblos indígenas y planean soluciones a ellos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos sobre planes programáticos del gobierno. -Normas internacionales referidas a pueblos originarios. -Documentos académicos sobre la situación de los pueblos indígenas de Panamá. - Funcionarios del MEDUCA y de las Direcciones Regionales. - Líderes y lideresas de pueblos indígenas. - Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Mesa de Desarrollo. - Documentos referidos a la situación de los pueblos originarios en Panamá y sus perspectivas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de documentos. - Entrevistas a funcionarios de MEDUCA, Directores/as Regionales. - Entrevistas a líderes y lideresas de pueblos indígenas
	1.1. ¿En qué medida las actividades, proyectos y programas respondieron a las necesidades de los beneficiarios?	Actividades, proyectos y programas permiten abordar todos los componentes de calidad que se requieren para el desarrollo de la EIB.	<ul style="list-style-type: none"> -Aspectos de la problemática educativa y demandas de los pueblos originarios que dan pie al diseño del Plan Quinquenal. -Enfoques que se manejan sobre la EIB a nivel de DNEIB y organizaciones indígenas y sobre las características que debe tener. -Enfoque de los modelos y programas curriculares, de los materiales y de los planes de capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento de Teoría del Cambio reconstruida. - Funcionarios/as de la DNEIB. - Documento Plan Quinquenal EIB 2014-2019. - Líderes y lideresas de organizaciones indígenas. - Documentos referidos a la concepción que orienta los programas de formación de docentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de documentos. - Entrevistas a funcionarios/as de la DNEIB. - Entrevista a líderes y lideresas de organizaciones indígenas.



	1.2 ¿Cuál fue la participación de las comunidades y líderes indígenas durante la planificación del Plan?	Evidencias de procesos de participación/consulta de las organizaciones indígenas en la formulación y ejecución del plan.	<ul style="list-style-type: none"> - Fases de la implementación del Plan en las que han participado las organizaciones y líderes comunales indígenas. - Mecanismos de consulta y participación de las organizaciones indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Líderes y lideresas de pueblos indígenas. - Funcionarios/as de la DNEIB. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas a líderes y lideresas de pueblos indígenas. - Entrevistas con funcionarios/as de MEDUCA y DNEIB.
Eficiencia	1. ¿Fueron suficientes los recursos invertidos para la implementación y ejecución del Plan?	Evidencias relacionadas con la planificación y uso de recursos humanos y financieros.	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos y financieros previstos para la implementación del Plan. (Producto) - Recursos financieros utilizados y grado de ejecución del Plan. - Rubros a los que se destinaron los recursos humanos y financieros. - Se cuenta con un análisis del costo – beneficio de la inversión en el Plan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuestos e informes. - Funcionarios/as de la DNEIB. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de documentos. - Entrevistas a funcionarios/as de la DNEIB.
	1.1. ¿En qué medida hubo una adecuada ejecución del presupuesto para la implementación del Plan?	Evidencias del gasto realizado para ejecutar el Plan.	<ul style="list-style-type: none"> - Cuenta con auditoría u otros mecanismos de control de la calidad del gasto presupuestado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios/as de la DNEIB. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas con funcionarios/as del DNEIB.
	2. ¿Qué tan eficiente fue la inversión de la cooperación internacional para lograr los resultados esperados?	Evidencia del costo-beneficio de la intervención de la cooperación en el desarrollo del Plan.	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje del presupuesto invertido en el plan aportado por la cooperación internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Personal de la cooperación internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas con personal de la cooperación internacional.



	3. ¿En qué medida los recursos humanos fueron adecuados para lograr los objetivos?	Evidencias del perfil de los recursos humanos asignados al desarrollo de las diferentes líneas estratégicas del Plan.	- Recursos humanos suficientes y con el perfil adecuado para la implementación del Plan.	- Funcionarios de DNEIB.	- Entrevistas con funcionarios del DNEIB.
Sostenibilidad	1. ¿Se ha logrado generar capacidad institucional en comarcas indígenas para la sostenibilidad de las acciones del Plan?	Evidencias de cómo se abordó la descentralización en el Plan Quinquenal.	- DNEIB cuenta con plan o estrategia para garantizar la sostenibilidad del plan. - Autoridades comarcales y docentes con capacidades institucionales desarrolladas.	- Funcionarios/as del MEDUCA. - Funcionarios/as de Direcciones Regionales.	- Entrevistas con funcionarios/as del MEDUCA. - Entrevistas funcionarios/as de direcciones regionales.
	1.1. ¿En qué medida un modelo de gobernanza centralizado permitió (o no) el alcance de los objetivos del Plan?	Evidencias del impacto del modelo de gobernanza centralizado en la ejecución del Plan.	- Grado de involucramiento de las autoridades educativas locales y líderes indígenas en el desarrollo y el logro de los objetivos del Plan.	- Funcionarios/as del MEDUCA - Funcionarios/as de las Direcciones Regionales. - Líderes y lideresas indígenas.	- Entrevistas con autoridades de las direcciones regionales, líderes indígenas y funcionarios/as del MEDUCA.
	1.2. ¿Hasta qué punto los procesos, efectos y resultados alcanzados pueden ser sostenidos en el tiempo?	Evidencias de compromiso de las autoridades locales y líderes y lideresas comarcales en la sostenibilidad de la EIB.	- Acciones previstas para asegurar la sostenibilidad de la EIB. - Autoridades educativas locales y líderes indígenas comarcales comprometidos con la sostenibilidad de la EIB.	- Planes de trabajo post Plan Quinquenal de las direcciones educativas de las comarcas. - Autoridades de las direcciones regionales y de la DNEIB.	- Análisis de documentos. Entrevistas a funcionarios/as de las Direcciones Regionales y de la DNEIB.
	1.3. ¿Qué adaptaciones requieren los sistemas de gobernanza, monitoreo y evaluación para asegurar la sostenibilidad del Plan?	Evidencias de las dificultades que generan los sistemas de gobernanza actuales para asegurar la sostenibilidad de la EIB.	- Propuesta de cambios en la estructura organizativa local y nacional que permitan mayor coordinación e implementación articulada de la EIB.	- Organigramas y Reglamentos de Organización y funciones de las instancias de gestión educativa. - Funcionarios/as de la DNEIB y de las Direcciones Regionales.	- Análisis de documentos. - Entrevistas con funcionarios/as de las Direcciones Regionales.



	2. ¿Cuáles son las actividades/condiciones necesarias en los próximos 5 años para asegurar la sostenibilidad del Plan a largo plazo?	Evidencias de planes de trabajo que garantizan la sostenibilidad de lo avanzado con el plan quinquenal.	- Actividades programadas para asegurar la sostenibilidad del plan en los próximos años.	- Planes de trabajo post Plan Quinquenal de las direcciones educativas de las comarcas. - Funcionarios/as de las direcciones regionales.	- Análisis de documentos. - Entrevistas a funcionarios/as de la DNEIB y de las Direcciones Regionales.
Derechos de la niñez	¿La participación y voz de los niños, niñas y adolescentes se incluyó durante la implementación y refinamiento de programas y proyectos?	Actividades desarrolladas para asegurar la participación de los niños, niñas y adolescentes en la implementación y mejor de los programas y proyectos.	- Estrategias y niveles de participación de los estudiantes propuestos para la implementación de los programas y proyectos del Plan. - Niñas y niños participan en diversas estrategias y actividades previstas en el Plan.	- Documentos con actividades planificadas para garantizar la participación de los estudiantes. - Funcionarios/as de la DNEIB y personal de la cooperación internacional.	- Análisis de documentos. - Entrevistas con funcionarios/as de la DNEIB y con personal de la cooperación internacional.
Igualdad de género y equidad	¿Las necesidades diferenciadas de las niñas y niñas fueron consideradas? ¿En qué medida se ha contado con la participación paritaria y en igualdad de condiciones por parte de niñas y niños a la hora de planificar e implementar los programas y proyectos implementados?	Actividades desarrolladas para identificar necesidades diferenciadas de niños, niñas y adolescentes en el diseño y la implementación de los programas y proyectos. Análisis de textos desde la perspectiva de género y derechos	- Actividades desarrolladas para responder a las necesidades diferenciadas de niños y niñas y de los y las adolescentes. - Evidencias de participación paritaria y en igualdad de condiciones por parte de niñas y niños a la hora de planificar e implementar los programas y proyectos implementados - Presencia, forma y actividades relacionadas al género	- Autoridades MEDUCA y la DNEIB - Personal de la cooperación internacional. - Líderes indígenas - Textos, materiales de apoyo	- Entrevista a funcionarios/as del MEDUCA y la DNEIB - Entrevistas a representantes de ONGs y Cooperación Internacional - Entrevistas a líderes indígenas.



Anexo 4: Encuesta a directores/as de Centros Educativos

1. Nombre completo del centro educativo:
2. (marcar el nivel) PK....K...Primaria..... Pre media..... Tipo de Media
3. (marcar la modalidad) Unigrado..... Multigrado

Sobre usted

4. Nombre completo..... Sexo H... M...
5. Pueblo originario.....
6. (marcar y anotar) Titular: Encargado..... Años de servicio total como director.....
7. (marcar) Nivel de estudios: Normalista..... Licenciatura.....Post grado (especialidad) Otro.....
8. (marcar) Institución de egreso: Normal de Santiago.....UP UDELAS..... Otro.....
9. ¿Además de encargarse de la Dirección tiene a su cargo algún grado? NO SI
¿Cuál?..... ¿Es EIB? SI.... NO.....
10. Ud. en los últimos 5 años ha tomado cursos de EIB. ¿Cuáles? (puede marcar más de uno)

Lengua materna		Español como segunda lengua		Matemática indígena	
Espiritualidad o identidad		Metodología EIB		Administración escolar EIB	
Alfabetos indígenas		Derechos indígenas		Lecto escritura en idioma indígena	
Elaboración de materiales contextualizados		OTRO: ¿Cuál?			

Sobre el alumnado: (Año 2019)

11. Total.....Alumnos.....Alumnas.....



12. (marcar) Idioma que hablan la mayoría de los niños y las niñas al entrar a la escuela:

Indígena.... Español..... Ambos

Sobre el cuerpo docente

13. Cantidad de docentes: Total.....Hombres.....Mujeres.....

14. Cantidad de Docentes del mismo pueblo indígena donde se ubica la escuela.

Total..... Hombres..... Mujeres.....

15. Cantidad de Docentes que hablan la lengua indígena: Total..... Hombres.... Mujeres

16. Cantidad de Docentes que no hablan la lengua indígena: Total Hombres Mujeres

Sobre EIB en su escuela

17. (¿Desde qué año e implementa la Educación Intercultural Bilingüe en su centro educativo.....

18. ¿Anoté por favor los criterios que Ud. utiliza para seleccionar docentes que aplicaran la EIB en su centro educativo? (puede marcar más de uno)

Habla el idioma		Tiene experiencia EIB		Tiene formación en EIB	
Tiene iniciativa para implementar EIB		Está de acuerdo con la EIB		OTRO	
¿CUÁL?					

19. Por favor anote en el cuadro información sobre docentes/grados y asignaturas/ materias que implementan la EIB en su escuela:

Nombre del docente que implementa EIB	Grado en que aplica EIB	Asignaturas/Materias			
		Lengua Materna1	Español como segunda Lengua 2	Espiritualidad/ Identidad	Matemática indígena



20. ¿Este personal docente EIB planifica sus clase haciendo uso del programa de estudio por grado

EIB? No..... ¿Por qué No?.....

SI..... ¿Qué asignaturas?.....

21. ¿Su centro educativo cuenta con materiales para el desarrollo de la EIB? SI.... NO ¿Cuáles?

.....

.....

.....

22. ¿Su centro educativo cuenta con la comisión pedagógica en EBI? SI.... NO.....

Sobre el monitoreo y seguimiento EIB

23. ¿Cuántas veces al año se reúne con su personal docente para tratar la implementación de la EIB en su centro escolar? Nunca.... Cada.....

24. ¿Ha tenido visita de los técnicos nacionales de la DNEIB? SI.... NO.... ¿Cuándo fue la última vez?

25. ¿Cuántas veces al año el supervisor de su zona monitorea el programa EIB en su centro educativo?.....

26. ¿Conoce el Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe Para los Pueblos Originarios 2014-2019? SI NO....

27. Anote tres problemas que usted considera limitan implementar la EIB en su escuela.

.....

.....

.....

28. Anote tres recomendaciones para mejorar la calidad de la EIB en su escuela

.....

.....

.....

Muchas gracias.



Anexo 5: Encuesta a docentes de grado con EIB

Sobre el docente

21. Nombre:
22. Hombre Mujer
23. Pueblo originario
24. Centro Educativo:Región.....
25. Grado que enseña MultigradoUnigrado....
26. Años de servicio como docente.....
27. Años en el Centro Educativo
28. ¿Ha pasado la prueba de Competencia lingüística? SI NO ...Año....
29. Nombrado/a Interino/a

30. En una escala de uno a cinco, siendo uno no hablo y cinco hablo muy bien, indique con una X cuanto maneja la lengua (originaria de la comarca)

1	2	3	4	5

31. En una escala de uno a cinco, siendo uno no escribo y cinco escribo muy bien, indique con una X cuanto maneja la escritura de la lengua (originaria de la comarca)

1	2	3	4	5

32. En una escala de uno a cinco, siendo uno no leo y cinco leo muy bien, indique con una X cuanto maneja la lectura de la lengua (originaria de la comarca)

1	2	3	4	5

33. En una escala de uno a cinco, siendo uno no conozco y cinco conozco y practico, indique con una X el nivel de conocimiento que tiene de los saberes y prácticas del (pueblo originario) de sus estudiantes.

1	2	3	4	5

34. Nivel de estudios: Normalista..... Licenciatura.....Post grado (especialidad)

..... Otro.....

35. Institución de egreso: Normal de Santiago.....UP UDELAS.....

Otro.....



36. ¿Tiene especialidad EIB? SI----- NO---- ¿Dónde lo hizo?

37. Ud. En los últimos 5 años ha tomado cursos de (puede marcar más de uno)

Lengua materna		Español como segunda lengua		Matemática indígena	
Espiritualidad o identidad		Metodología EIB		Administración escolar EIB	
Alfabetos indígenas		Derechos indígenas		Lecto escritura en idioma indígena	
Elaboraciones de materiales didácticos contextualizados		OTRO: ¿Cuál?			

Sobre su alumnado

38. Cantidad que atiende: Total.....#alumnos.....#alumnas.....

39. En una escala de uno a cinco, siendo uno no hablan y cinco hablan muy bien, indique con una X cuanto manejaban la lengua (originaria de la comarca) sus alumnos cuando iniciaron su clase el año pasado

1	2	3	4	5

40. En una escala de uno a cinco, siendo uno no hablan y cinco hablan muy bien, indique con una X cuanto manejaban el español sus alumnos cuando iniciaron su clase el año pasado.

1	2	3	4	5

41. ¿Sus alumnos leen y escriben en lengua originaria según el nivel esperado del grado en el que estudian?

La mayoría ☐

Algunos ☐

Pocos ☐

42. ¿Sus alumnos leen y escribe en castellano según el nivel esperado en el grado en que estudian?

La mayoría ☐

Algunos ☐

Pocos ☐

43. ¿En qué idioma hablan sus alumnos y alumnas con su familia? Originario.... Español....

Ambos.....

Sobre su práctica docente EIB

44. ¿Usted utiliza el currículo nacional de Panamá? Siempre..... A veces..... Nunca.....



45. ¿Cuenta con algún programa de estudios EIB? SI.....NO.....¿CUÁL?.....

.....

46. ¿Usted utiliza estos programas? Siempre..... A veces..... Nunca.....

47. ¿Tiene materiales en lengua originaria? Sí..... No.....

(SI LA RESPUESTA ES NO PASAR A LA PREGUNTA 30)

48. ¿Cuáles son?

.....

49. ¿Utiliza estos materiales? Siempre..... A veces..... Nunca.....

50. Indique con una X en qué se basa para planificar el uso de la lengua originaria y el castellano al momento de planificar sus clases. Puede marcar más de una opción.

La lengua de uso mayoritario en la comunidad		El manejo que tienen los niños y niñas de la lengua originaria y el español		Las características de la asignatura o tema a tratar.	
El grado en que está enseñando.		La lengua en la que están escritos los materiales que hay en la escuela.		Otro: ¿Cuál?	

51. Indique con una X qué toma en cuenta al momento de planificar las clases o sesiones pedagógicas. Puede marcar más de una opción.

- Las actividades sociales y/o productivas que se realizan en la comunidad.
- Problemas que enfrenta la comunidad.
- Problemas del medio ambiente: contaminación, deforestación.
- Otro: ¿Cuál?.....

☐
☐
☐
☐

52. Marque con una X los momentos en que utiliza cada lengua. Si usa ambas puede marcar ambos recuadros.

MOMENTOS	LENGUA ORIGINARIA	ESPAÑOL
Motivación o introducción a la clase		
Explicaciones		
Instrucciones		
Preguntas orales		
Refuerzo		
Indicaciones sobre los trabajos individuales y/o grupales		
Resúmenes o sistematizaciones escritas de la sesión.		
Tareas escritas		



Otros (especificar).....		
--------------------------	--	--

Sobre el apoyo de supervisión que recibe

53. ¿Cuenta con orientaciones para evaluar a sus alumnos en EIB? Sí... No.....
54. ¿Recibe visitas de supervisión en el aula? Sí No.....
55. ¿Cuántas veces al año le visita el o la supervisora?
56. ¿Cuándo lo visitaron por última vez?
57. ¿Qué aspectos le supervisaron?
58. ¿Qué le aporta la supervisión?

Sobre la EIB en la escuela y la comunidad

59. Están de acuerdo con la enseñanza EIB:
 - Los otros docentes de la escuela: Todos.... Algunos.... Ninguno....
 - Las familias de sus alumnos: Todos Algunos Ninguno.....¿Por qué?
 - Las autoridades de la comunidad: Todos Algunos Ninguno ¿Por qué?.....
60. ¿Conoce el Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe Para los Pueblos Originarios 2014-2019? SI NO....



Anexo 6: Proceso de traducción y validación de encuesta a formulario web

Las encuestas para directores y docentes, para ser aplicadas haciendo uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), siguieron el proceso siguiente:

1. Diseño y validación de las dos encuestas. El diseño realizado por el equipo consultor fue validado con el equipo de referencia conformado por UNICEF, UNESCO y DNEIB antes de su traducción a formulario WEB, a través de una reunión virtual en conferencia por Zoom.
2. Traducción de la encuesta tradicional a formularios web: Estos formularios se crearon a través del Software LimeSurvey. En un principio se consideró recolectar la firma de consentimiento de los Encuestados con el plugin LimeSurvey Plugin – Signature. Sin embargo, en el proceso de validación fue evidente que esto dificultaba la realización de la encuesta por problemas de conectividad. Por ello se optó por solamente enviarles información sobre el uso y confidencialidad de la encuesta. Se entendía que la respuesta a la encuesta era sinónimo de consentimiento.
3. Validación de las encuestas: Durante las dos primeras semanas de julio 2020 las encuestas digitalizadas se validaron con directores/as y docentes representantes de cada pueblo de la muestra. Fueron 7 directores/as y 7 maestros/as: 3 Ngäbe, 2 Kuna, 1 Emberá y 1 Wounaan respectivamente. Esta validación dio como resultado:
 - a. Las preguntas en general eran comprendidas.
 - b. Para evitar confusiones era necesario precisar algunas preguntas:
 - i. En la encuesta a directores/as:
 1. pregunta 2 en vez de solo Nivel, se puso “Nivel que ofrece el Centro Educativo”
 2. pregunta 5 pueblo originario se completó por “Pueblo Originario al cual pertenece”
 3. pregunta 8 en institución de egreso se agregó entre las posibles respuestas a “ISAE Universidad”.
 - ii. En la encuesta de docentes. Se hizo la adecuación de “pueblo originario al que pertenece” y se agregó en la pregunta 15 a “ISAE Universidad”
4. Modalidad de aplicación de la encuesta: Para poder aplicar la encuesta a los y las directores/as de centros educativos se ha seguido el siguiente procedimiento:
 - a. Con el apoyo del profesor Enrique Gardel (director de la DNEIB) y de la colega Jenny Gómez se tomó contacto con los y las Directores Regionales de las Comarcas Kuna Yala, Ngäbe Buglé, Emberá Wounaan y Madugandí para que proporcionen los celulares y correos electrónicos de los y las directores de los Centros Educativos de la muestra.
 - b. Previo contacto con el director respectivo se envió la encuesta, ya sea al correo electrónico o al wasap o a ambos, así como la Hoja de Información. Cada encuesta tenía un código de seguridad específico que permitía conocer si había respondido la encuesta para que no respondiera dos veces.
 - c. En los casos en que la conectividad no permitía dar respuesta a la encuesta se optó por llamar al celular y hacer la encuesta telefónicamente. En algunos casos se tuvo que enviar una foto de la encuesta para que la persona la vaya leyendo mientras la contestaba telefónicamente.

Para la aplicación de la encuesta a docentes el procedimiento fue similar, sólo que en este caso la identificación y contacto del docente a encuestar fue dada por el director del centro educativo.



Anexo 7: Relación de Centros Educativos donde se aplicaron encuestas

#	PROVINCIA O COMARCA	REGIÓN	PUEBLO	CENTRO EDUCATIVO	CORREGIMIENTO	COMUNIDAD
1	KUNA YALA		KUNA	ESCUELA SAYLA OLONIBIGINYA (CARTI SUGTUPU)	NARGANA	CARTI SUGTUPU
2				ESCUELA CALEDONIA	TUBUALA	GOEDUB
3				ESCUELA NARANJO CHICO	NARGANA	NARANJO CHICO
4				C.E.B.G. ARRITUPU	NARGANA	ARIDUB
5				C.E.B.G. NELE KANTULE	AILIGANDI	USDUB
6				C.E.B.G. NIBAGINYA CABU	TUBUALA	SASARDI MULADUB
7				ESCUELA SAYLA IGUANAYSI	AILIGANDI	ACHUDUB
8				ESCUELA IGUANDINGUIPE	NARGANA	DIGIR
9				ESCUELA ISLA PINO	TUBUALA	ISLA PINO
10				ESCUELA MAMITUPU	AILIGANDI	MAMIDUB
11				ESCUELA MANSUCUM	TUBUALA	MAMSUCUN
12				ESCUELA NABAGANDI	TUBUALA	NABAGANDI
13				ESCUELA ARCADIO MARTÍNEZ	TUBUALA	TUBUALA
14				ESCUELA NARANJO GRANDE	NARGANA	NARANJO GRANDE
15				ESCUELA NUSATUPU	NARGANA	NUSADUB
16				ESCUELA OGOBSUCUN	AILIGANDI	OGOBSUCUN
17				C.E.B.G. PLAYON CHICO	AILIGANDI	UKUPSENI
18				ESCUELA RÍO CANGANDÍ	NARGANA	RÍO CAGANDI
19				ESCUELA RODOLFO CHIARI	NARGANA	YANDUB-NARGANA
20				ESCUELA SIMRAL COLMAN	AILIGANDI	AILIGANDI
21				ESCUELA SOLEDAD MIRIA	NARGANA	MIRIA UBGIGANDUB
22				ESCUELA WICHUBWALA	NARGANA	WICHUBWALA
23				ESCUELA CARTI TUPILE	NARGANA	CARTI TUPILE
24				ESCUELA RIO SIDRA	NARGANA	RIO SIDRA
25				ESCUELA ARMILA	TUBUALA	ARMILA
26				ESCUELA CUBA	TUBUALA	CUBA



#	PROVINCIA O COMARCA	REGIÓN	PUEBLO	CENTRO EDUCATIVO	CORREGIMIENTO	COMUNIDAD
27	MADUNGANDI		KUNA	ESCUELA CARRETO	TUBUALA	CARRETO
28			KUNA	ESCUELA ANACHUCUNA	TUBUALA	ANACHUCUNA
29			KUNA	ESCUELA PINTUPO	MADUNGANDI	PINTUPU
30			KUNA	ESCUELA NARGANDÍ	MADUNGANDI	NARGANDÍ
31			KUNA	C.E.B.G. BILINGÜE ICANDÍ	MADUNGANDI	ICANDÍ
32			KUNA	ESCUELA DIWARSICUA	MADUNGANDI	DIWARSICUA
33			EMBERA	ESCUELA DOZAQUE PURU	LAJAS BLANCAS	RÍO SITO
34			EMBERA	ESCUELA LAJAS BLANCAS	LAJAS BLANCAS	LAJAS BLANCAS
35			EMBERA	ESCUELA EL COMÚN	MANUEL ORTEGA	EL COMÚN
36			EMBERA	ESCUELA LA ESPERANZA	MANUEL ORTEGA	LA ESPERANZA
37	EMBERA - WOUNAAN		EMBERA	ESCUELA BOCA DE TRAMPA	RIO SÁBALO	BOCA DE TRAMPA
38			EMBERA	ESCUELA RIO SÁBALO	RIO SÁBALO	BAYAMON
39			EMBERA	CEBI CENTRO INTERCULTURAL KRINCHA DRUA	RIO SÁBALO	PUERTO INDIO
40			WOUNAAN	CENTRO MAACH POOBOR	LAJAS BLANCAS	MAACH POOBOR
41			WOUNAAN	ESCUELA SINAI	LAJAS BLANCAS	SINAI
42			WOUNAAN	ESCUELA CAPETÍ	CIRILO GUAYNORA	CAPETÍ
43			WOUNAAN	ESCUELA VISTA ALEGRE	CIRILO GUAYNORA	VISTA ALEGRE
44			WOUNAAN	ESCUELA BOCA DE LARA	SANTA FE	PUERTO LARA
45			WOUNAAN	ESCUELA ARIMAE	SANTA FE	ARIMAE
46			BUGLE	RIO CHUCARA	SANTA CATALINA	RIO CHUCARA
47	NGÄBE BUGLE	ÑO KRIBO	NGÄBE	CANDELILLA	BURI	CANDELILLA
48			NGÄBE	EL HIGO	BURI	EL HIGO
49			NGÄBE	GUARUMITO	BURI	GUARUMITO
50			NGÄBE	LA LOMA	BURI	LA LOMA
51			NGÄBE	LAS SABANAS	BURI	LAS SABANAS
52			NGÄBE	ORIENTE	BURI	ORIENTE
53			NGÄBE	PUEBLO NUEVO	BURI	PUEBLO NUEVO
54			NGÄBE	VALLE ABAJO	BURI	VALLE ABAJO
55			NGÄBE	CAÑO SUCIO	GUARIVIARA	CAÑO SUCIO
56			NGÄBE	CERRO ÑEQUE	GUARIVIARA	CERRO ÑEQUE
57			NGÄBE	CHALITE	GUARIVIARA	CHALITE
58			NGÄBE	DRURY	GUARIVIARA	DRURY



#	PROVINCIA O COMARCA	REGIÓN	PUEBLO	CENTRO EDUCATIVO	CORREGIMIENTO	COMUNIDAD
59			NGÄBE	GUARIVIARA	GUARIVIARA	GUARIVIARA
60			NGÄBE	BARRANQUILLA	MANCREEK	BARRANQUILLA
61			NGÄBE	NUEVA ESPERANZA	MANCREEK	NUEVA ESPERANZA
62			NGÄBE	PUEBLO MESA	MANCREEK	PUEBLO MESA
63			NGÄBE	QUEBRADA VENADO	MANCREEK	QUEBRADA VENADO
64			NGÄBE	COCLESITO	SAMBOA	COCLESITO
65			NGÄBE	QUEBRADA CAYUCO	SAMBOA	QUEBRADA CAYUCO
66			NGÄBE	DOS BOCAS	TUWAI	DOS BOCAS
67			NGÄBE	FILO VERDE	TUWAI	FILO VERDE
68			NGÄBE	LOMA DE AGUA	TUWAI	LOMA DE AGUA
69			NGÄBE	NORTEÑO	TUWAI	NORTEÑO
70			NGÄBE	QUEBRADA NEGRITA	TUWAI	QUEBRADA NEGRITA
71			NGÄBE	QUEBRADA PITA	TUWAI	QUEBRADA PITA
72			NGÄBE	SANTA MARTA	TUWAI	SANTA MARTA
73			NGÄBE	I.P.T. BISIRA	BISIRA	BISIRA
74			NGÄBE	ÑURY	BISIRA	ÑURY
75			NGÄBE	ODOBATE	BISIRA	ODOBATE
76			NGÄBE	CORONTE	GUORONI	CORONTE
77			NGÄBE	QUEBRADA CARACOL	GUORONI	QUEBRADA CARACOL
78			NGÄBE	NUTIVI	KANKINTU	NUTIVI
79			NGÄBE	RIO BUENO	KANKINTU	RIO BUENO
80			NGÄBE	SAN AGUSTIN	KANKINTU	KANKINTU
81			NGÄBE	CERRO Balsa	PIEDRA ROJA	CERRO Balsa
82			NGÄBE	PIEDRA ROJA	PIEDRA ROJA	PIEDRA ROJA
83			NGÄBE	UBAMBITI	PIEDRA ROJA	UBAMMITI
84			NGÄBE	BAHIA AZUL	BAHIA AZUL	BAHIA AZUL
85			NGÄBE	BUENA VISTA	BAHIA AZUL	BUENA VISTA
86			NGÄBE	PLAYA LORENZO #2	BAHIA AZUL	PLAYA LORENZO #2
87			NGÄBE	TOROKY	BAHIA AZUL	TOROKY
88			NGÄBE	DOBARY	CAÑAVERAL	DOBARY
89			NGÄBE	JUGLI	CAÑAVERAL	JUGLI
90			NGÄBE	KULI	CAÑAVERAL	KULI
91			NGÄBE	RIO CAÑA ARRIBA	CAÑAVERAL	RIO CAÑA ARRIBA
92			NGÄBE	KUSAPIN	KUSAPIN	KUSAPIN
93			NGÄBE	LA ENSENADA	KUSAPIN	LA ENSENADA
94			NGÄBE	C.E.B.G RIO CHIRIQUI	RIO CHIRIQUI	RIO CHIRIQUI
95			NGÄBE	C.E.B.G TOBOBE	TOBOBE	TOBOBE



#	PROVINCIA O COMARCA	REGIÓN	PUEBLO	CENTRO EDUCATIVO	CORREGIMIENTO	COMUNIDAD
96			NGÄBE	PUNTA ESCONDIDA	TOBOBE	PUNTA ESCONDIDA
97			NGÄBE	BOCA DE Balsa	BOCA DE Balsa	BOCA DE Balsa
98			NGÄBE	CAMARON ARRIBA	CAMARON	CAMARON ARRIBA
99			NGÄBE	CALOS S MARCUCCI	CERRO BANCO	CERRO BANCO
100			NGÄBE	NUEVA MOLENA	CERRO BANCO	NUEVA MOLENA
101			NGÄBE	CERRO PATENA	CERRO PATENA	CERRO PATENA
102			NGÄBE	PLAN DE CHORCHA	EMPLANADA DE CHORCHA	PLAN DE CHORCHA
103			NGÄBE	ALTO CAÑA	SOLOY	ALTO CAÑA
104			NGÄBE	ALTO MANGO	SOLOY	ALTO MANGO
105			NGÄBE	BAHAI	SOLOY	SOLOY
106			NGÄBE	BOCA DE HUSO	SOLOY	BOCA DE HUSO
107			NGÄBE	ISRAEL	SOLOY	CERRO VIEJO
108			NGÄBE	SOLOY	SOLOY	SOLOY
109			NGÄBE	CASCABEL	CASCABEL	CASCABEL
110			NGÄBE	HATO COROTU	HATO COROTU	HATO COROTU
111			NGÄBE	JUAY ARRIBA	HATO COROTU	JUAY ARRIBA
112			NGÄBE	CERRO OTOE	HATO CULANTRO	CERRO OTOE
113			NGÄBE	HATO JULI	HATO JULI	HATO JULI
114			NGÄBE	C.E.B.G. MIRONO	HATO PILON	HATO PILON
115		NEDRINI	NGÄBE	COROZO	HATO PILON	COROZO
116			NGÄBE	KUERIMA	HATO PILON	KUERIMA
117			NGÄBE	QUEBRADA CIANCA	HATO PILON	QUEBRADA CIANCA
118			NGÄBE	CERRO BRISA	QUEBRADA LORO	CERRO BRISA
119			NGÄBE	QUEBRADA DE LORO	QUEBRADA DE LORO	QUEBRADA DE LORO
120			NGÄBE	ALTO GUAYABAL	SALTO DUPI	ALTO GUAYABAL
121			NGÄBE	CERRO MESA ARRIBA	SALTO DUPI	CERRO MESA
122			NGÄBE	CERRO IGLESIA	CERRO IGLESIAS	CERRO IGLESIA
123			NGÄBE	GUARI	CERRO IGLESIAS	GUARI
124			NGÄBE	CERRO TULA	HATO CHAMI	CERRO TULA
125			NGÄBE	FLOR DE ANIS	HATO CHAMI	FLOR DE ANIS
126			NGÄBE	HATO CHAMI	HATO CHAMI	HATO CHAMI
127			NGÄBE	BUENA VISTA	JÄDEBERI	BUENA VISTA
128			NGÄBE	HATO RINCON	JÄDEBERI	HATO RINCON
129			NGÄBE	JENGIBRE	JÄDEBERI	JENGIBRE
130			NGÄBE	OLA	LAJERO	OLA
131			NGÄBE	JOSE SABINO BONILLA	SUSAMA	SARDINA
132			NGÄBE	PETITA SANTOS	SUSAMA	OMA
133			NGÄBE	QUEBRADA GUABO	SUSAMA	QUEBRADA GUABO



#	PROVINCIA O COMARCA	REGIÓN	PUEBLO	CENTRO EDUCATIVO	CORREGIMIENTO	COMUNIDAD
134			BUGLE	PIEDRA GRANDE	AGUA DE SALUD	PIEDRA GRANDE
135			NGÄBE	ALTO CABALLERO	ALTO CABALLERO	ALTO CABALERO
136			NGÄBE	ALTO DE JESÚS	ALTO DE JESÚS	ALTO DE JESÚS
137			NGÄBE	CERRO CAÑA	CERRO CAÑA	CERRO CAÑA
138			NGÄBE	C. PUERCO ABAJO	CERRO PUERCO	C. PUERCO ABAJO
139			NGÄBE	CERRO ORTIGA	CERRO PUERCO	CERRO ORTIGA
140			NGÄBE	LLANO JUNCO	CERRO PUERCO	LLANO JUNCO
141			NGÄBE	ALTO ESTRELLA	CHICHICA	ALTO ESTRELLA
142			NGÄBE	CERRO CRUZ	CHICHICA	CERRO CRUZ
143			NGÄBE	CHICHICA	CHICHICA	CHICHICA
144			NGÄBE	PORTORRICA	CHICHICA	PORTORRICA
145			NGÄBE	TIJERA	CHICHICA	TIJERA
146			NGÄBE	LLANO PALMA	DIKERI	LLANO PALMA
147			NGÄBE	LLANO TUGRÍ	DIKO	LLANO TUGRÍ
148			NGÄBE	MWAGUADA	EL PIRO	MWAGUADA
149			NGÄBE	EL PIRO 2	EL PIRO 2	EL PIRO 2
150			NGÄBE	GUAYABAL	KIKARI	GUAYABAL
151			NGÄBE	ALTO LORO	KRUÄ	ALTO LORO
152			NGÄBE	CERRO PLATA	KRUÄ	CERRO PLATA
153			NGÄBE	HATO COMÚN	KRUÄ	HATO COMÚN
154		KADRIRI	NGÄBE	BAJO PALMA	MARACA	BAJO PALMA
155			NGÄBE	CERRO CACICÓN	MARACA	CERRO CACICÓN
156			NGÄBE	LLANO MAJAGUA	MARACA	LLANO MAJAGUA
157			NGÄBE	TEBUJO	MARACA	TEBUJO
158			NGÄBE	ALTO HIGUERÓN	MRENI	ALTO HIGUERÓN
159			NGÄBE	SAN CRISTÓBAL	MRENI	SAN CRISTÓBAL
160			NGÄBE	CERRO MAÍZ	NIBRA	CERRO MAÍZ
161			NGÄBE	CERRO VACA	NIBRA	CERRO VACA
162			NGÄBE	LLANO MACANO	NIBRA	LLANO MACANO
163			NGÄBE	CERRO MIEL	PEÑA BLANCA	CERRO MIEL
164			NGÄBE	PEÑA BLANCA	PEÑA BLANCA	PEÑA BLANCA
165			NGÄBE	ALTO CONEJO	ROKA	ALTO CONEJO
166			NGÄBE	LLANO ÑOPO	ROKA	LLANO ÑOPO
167			NGÄBE	CERRO PAPAYO	SITIO PRADO	CERRO PAPAYO
168			NGÄBE	SITIO PRADO	SITIO PRADO	SITIO PRADO
169			NGÄBE	ALTO CASTILLO	ÜMANI	ALTO CASTILLO
170			NGÄBE	COMUNIDAD TUGRI	ÜMANI	COMUNIDAD TUGRI
171			NGÄBE	LAS PALMAS	ÜMANI	LAS PALMAS
172			NGÄBE	CABUYA	BUENOS AIRES	CABUYA
173			NGÄBE	CERRO PELADO	CERRO PELADO	CERRO PELADO



Anexo 8: Listado de documentos revisados

Congresos Generales Guna (2011). *Nan garburba oduloged igar*. Propuesta curricular de la EBI Guna.

Congresos Generales Guna (s/f). *An Sun Ebise I*. Cuaderno de trabajo matemática primer grado.

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (2017). Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado. Panamá 2030. Panamá.

Convenio UNICEF - MEDUCA (s/f). Guía docente de Educación Intercultural Bilingüe Ngäbe. Pre escolar 4-5 años.

Convenio UNICEF - MEDUCA (2018). Informe taller de cuentistas del programa *Ari Taen Jadenkä*.

MEDUCA - Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (s/f). Programa de Identidad Buglé. Primer segundo y tercer grado.

MEDUCA - Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (2017). Programa de Matemática Buglé. Primer segundo y tercer grado.

MEDUCA - Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (s/f). Programa de Lengua Materna Buglé. Primer segundo y tercer grado.

MEDUCA - Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (2011). Programa de Preescolar Buglé 4-5 años.

MEDUCA - OCDE (2019). PISA. Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes.

MEF- INEC - MIDES (2018). Índice de pobreza multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá IPM NNA. Aspecto conceptuales y metodológicos y resultados correspondientes al año 2018.

MEDUCA - Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe - UNICEF (2011) Propuesta curricular educación intercultural bilingüe Ngäbe.

MEDUCA - Dirección de Planificación. Departamento de Estadística (2019). Directorio de Centros Educativos de la República de Panamá. Año Lectivo 2019-2020.

MEDUCA - OEI. (2017). Informe del taller: unificación de criterios curriculares de la etnomatemática. Panamá.

MEDUCA - Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (s/f). Programas de educación bilingüe intercultural Guna Nabgwana *burba* (ciencias y madre tierra) Programa de Primer Grado.

MEDUCA - Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2011). Programa de preescolar 4 y 5 años. Pueblo Ngäbe.

MEDUCA - Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2017). Programas de educación bilingüe intercultural Guna. Programas quinto grado.



MEDUCA - Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2011). Programas de educación intercultural bilingüe Ngäbe. Programa de identidad - *Ja mike gare* Primer segundo y tercer grado.

MEDUCA - Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (2011). Programas de educación intercultural bilingüe Ngäbe. Programa de Matemática Ngäbe. Primer, segundo y tercer grado.

MEDUCA (2013). Modelo de Educación Intercultural Bilingüe/Educación Bilingüe Intercultural. Documento Preliminar.

MEDUCA (2016). Convocatoria al concurso de nombramiento de directores regionales de educación y sub directores regionales de educación técnico-docentes y técnico-administrativos.

MEDUCA. Decreto Ejecutivo 68-2015: Que establece el procedimiento para la selección y nombramiento de los directores y subdirectores regionales de educación.

MEDUCA. Informe de los programas o proyectos desarrollados 2017. Período septiembre.

MEDUCA. Informe de los programas o proyectos desarrollados 2017. Período octubre/noviembre.

MEDUCA. Informe de los programas o proyectos desarrollados 2017. Período diciembre.

MEDUCA. Informe de los programas o proyectos desarrollados 2018. Período agosto/setiembre.

MEDUCA. Informe de los programas o proyectos desarrollados 2018. Período octubre.

MEDUCA. Informe de los programas o proyectos desarrollados. (Varios sin fecha).

MEDUCA. Estructura Organizativa del Sistema Educativo Panameño.

Ministerio de Gobierno s/f. Mesa Nacional de Desarrollo. Plan de desarrollo integral de pueblos indígenas de Panamá.

Pablo Ortiz-T. Alberto Chirif (2010). *¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica*. Intercooperation / RRI. Quito.

República de Panamá. Decreto Ejecutivo N° 446-2006. Por el cual se modifican los artículos 1 y 2 del DE 141 de 4 de septiembre de 1997; se determinan los circuitos escolares de las regiones educativas del país, y se establecen medidas en relación con los supervisores y coordinadores de los circuitos escolares.

República de Panamá. Decreto Ejecutivo 274-2007. Que crea la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y se le asignan funciones.

República de Panamá. Decreto Ejecutivo 323-2007. Que crea las regiones escolares de Ngäbe-Buglé y Emberá Wounaan y se modifican los artículos 2 y 3 del Decreto Ejecutivo 446 de 21 de noviembre de 2006.

República de Panamá. Ley 88 - 2010. Que reconoce las lenguas y los alfabetos de los pueblos indígenas de Panamá y dicta normas para la Educación Intercultural Bilingüe.

República de Panamá. Ley 43-2008. Que establece los viceministerios académico y administrativo en el Ministerio de Educación.



República de Panamá. Decreto Ejecutivo 687-2008. Que implementa y desarrolla la educación intercultural bilingüe en los pueblos y comunidades de Panamá con especial énfasis en la enseñanza de la lecto-escritura de la lengua materna y espiritualidad de los pueblos indígenas de Panamá.

República de Panamá. Decreto Ejecutivo 203-2018. Que crea el Consejo Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá, y subroga el decreto ejecutivo No. 01 de enero del 2000 que creó el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, y el Decreto Ejecutivo No. 30 de 26 de enero de 2017 que adscribe el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena al Ministerio de Gobierno.

Rodríguez Mojica, A. (s/f). *“Estudio sectorial de educación / identificación de áreas de mayor prioridad e impacto para implementación de educación intercultural bilingüe en el marco del proyecto de desarrollo integral de los pueblos indígenas de Panamá”*.

Roquebert León, J. L. (2017). *“Educación intercultural Bilingüe Indígena en Panamá”*. Tareas No. 155, pp. 117-133. Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena" Panamá, Panamá.

Roquebert León, J. L. (2018). *“Educación intercultural indígena en Panamá”* (Segunda parte) Tareas No. 158 pp. 63-82. Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena" Panamá, Panamá.

Velasquez Runk, J. (2012). *“Indigenous Land and Environmental Conflicts in Panama: Neoliberal Multiculturalism, Changing Legislation, and Human Rights”* Journal of Latin American Geography, 11 (2), © Conference of Latin Americanist Geographer.

UDELAS. Plan de Estudios Educación Bilingüe Intercultural. Panamá.

UNICEF (2018). Situación de los derechos de la niñez y la adolescencia en Panamá. A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño.



Anexo 9: Documento de información

Ha sido invitad@ a participar en una evaluación del Plan Quinquenal de EIB. Es importante que conozca por qué la evaluación es necesaria y qué implica participar en ella.

Por favor, tómese el tiempo necesario para leer la siguiente información con calma y de discutirla con las consultoras si así lo desea. Haga cualquier pregunta en caso de que algo no le quede claro. Tómese el tiempo necesario para decidir si desea participar. Gracias por leer esta hoja de información.

¿Quién llevará a cabo el estudio?

Las consultoras Clara de Souza, Jenny Gómez, Elena Burga y Lucy Trapnell se encargarán de recolectar la información necesaria para la evaluación a través de encuestas, revisión de documentos EIB y entrevistas.

Título del estudio

Evaluación del Plan Quinquenal de Educación Intercultural Bilingüe 2014-2019

¿Cuál es el objetivo de la evaluación?

Esta evaluación pretende determinar si el Plan Quinquenal de EIB ha sido eficaz, pertinente, sostenible y eficiente y el nivel de participación que los niños niñas y adolescentes mujeres y varones han tenido en su diseño y desarrollo.

¿Por qué me escogieron para participar?

Le escogimos porque queremos conocer sus opiniones con relación al desarrollo del Plan Quinquenal y de la EIB en Panamá y recoger sus sugerencias.

¿Qué tengo que hacer si acepto participar?

Si acepta participar deberá acceder a responder una entrevista.

¿Qué pasará con los datos recolectados?

Los datos recolectados serán analizados y luego conservados de manera confidencial por un periodo de 5 años. Cuando decimos que los datos son confidenciales, nos referimos a que nadie tendrá acceso a ellos a excepción del equipo que aplica la encuesta y de las consultoras (Clara de Souza, Jenny Gómez, Elena Burga y Lucy Trapnell.). MEDUCA y El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) solo tendrán acceso a algunos datos anónimos que no tenga su nombre y no les permitirá identificarlo.

¿Cómo se mantendrá la confidencialidad de mis datos?

La información que nos proporcione no será compartida con nadie fuera del equipo de investigación. Su participación en las entrevistas será identificada con un número en vez de con su nombre actual.

Todos los datos en papel y digital serán guardados de manera segura en las instalaciones de UNICEF. Al final de este estudio su información será convertida a formato anónimo. Igualmente, solo compartiremos con El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) los resultados anónimos de este estudio que no permitan identificarlo.

La única situación en la que romperemos el acuerdo de confidencialidad y compartiremos tus datos fuera del equipo de investigación será si usted revela situaciones de abuso. En este caso, informaremos a las autoridades.



¿Qué pasa si no quiero participar en la evaluación o si cambio de opinión?

Usted decide si desea participar o no en la evaluación. Si decide participar, le daremos esta hoja de información para que la conserve y le pediremos que firme un formulario de consentimiento informado y nos la foto del documento ya sea por wasap o email. Si decide participar, es libre de retirarse en cualquier momento del estudio sin ninguna consecuencia negativa para usted.

¿Me pagarán o recibiré beneficios por participar en esta evaluación?

No le pagaremos ni recibirá ningún tipo de privilegios por su participación. Sin embargo, su participación será muy importante para mejorar la oferta de la EIB para los pueblos originarios en Panamá.

¿Cuánto tiempo dura mi participación?

Un par de horas como máximo.

¿Dónde se llevará a cabo la entrevista?

La entrevista será realizada virtualmente por teléfono, whats app o la vía que sea más fácil para usted.

¿Se publicarán los resultados?

No. Los resultados solo serán presentados en un informe final dirigido a MEDUCA y El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y se espera que los resultados sean difundidos para mejorar la EIB en Panamá

¿Cómo puedo poner una queja o hacer una pregunta sobre el estudio?

Debe expresar sus dudas y quejas a la consultora Jenny Gómez. correo electrónico: Jennygomez22@hotmail.com. Celular 6041-4023

Dudas o quejas menores

Si tiene una duda, pregunta o queja menor sobre el estudio debe contactarse con las consultoras en primera instancia. Los datos de contacto de la consultora Clara de Souza son: clarasp16@hotmail.com. Celular 6073-9629

Quejas formales

Si tiene consultas, quejas o dudas sobre sus derechos como participante, puede contactarse con la Oficial de Monitoreo y Evaluación en UNICEF, Anilena Mejía, amejia@unicef.org, Celular 6980-6450.



Anexo 10: Personas entrevistadas

Categoría	Dependencia	Nombre	Cargo
Autoridades Nacionales	Asamblea Nacional	Petita Ayarza	Diputada por Kuna Yala
	MINGOB	Ausencio Palacios	Vice Ministro de Asuntos Indígenas
Direcciones Nacionales del MEDUCA	Básica General	Mariela de Quesada	Ex Directora
		Raquel Girón	Directora actual
	Educación Inicial	Luz María de Kam	Ex Directora
		Zoraida Yangüés	Directora actual
	Formación y Perfeccionamiento Profesional	Tania de Gordón	Ex Directora
	Currículo y Tecnología Educativa	Aleika López	Ex Directora
		Carmen Reyes	Directora actual
	DNEIB	Hernando Henríquez	Ex Director
		Elizabeth Quintero	Ex Directora
		Enrique Gardel	Director actual
		Máximo Pereira	Director de Programas
		Yoni Cárdenas	Técnico Wounaan
		Pedro Marmolejo	Técnico Emberá
		Griselda Atencio	Técnica Ngäbe
Direcciones Regionales de Educación	Comarca E-Wounaan	José Cansari	Director regional actual
		Albert Lana	Ex Director
	Comarca Kuna Yala	Armando Alvarado	Director regional actual
		Macrino Martínez	Ex sub Director
	Comarca Ngäbe Buglé	Braulio Palacio	Director
		Félix García	Ex director
	Darién	Fred Campos	Ex DR y actual supervisor
Supervisores y enlaces	Comarca Ngäbe Buglé	Fulgencio Taylor	Enlace EIB Ñokribo
		Francisco Carpintero	Enlace EIB Kädriiri
		Cleto Montero	Enlace EIB Nedrini
	Comarca Kuna Yala	Lucindo Pérez	Supervisor zona 1 Narganá.
		Félix Oller	Supervisor zona 3. Narganá
		Jaime Quijano	Supervisor zona 4 Ailigandí
		Miñoso Arias	Supervisor zona 5: Ailigandí y Tubuala
		Narciso Flores	Supervisor zona 6: Tubuala
	Comarca Emberá Wounaan	Carlos Berrugate	Ex enlace EIB hasta el 2019.
	Chepo	Mary Inés Pedrosa	Ex Supervisora de área indígena
	Darién	Profesor Neftalí Chavarría	Ex supervisor del área indígena
	AECID	Adoración de León	Directora (e)
		Delberto García	Equipo EIB



Categoría	Dependencia	Nombre	Cargo
Organismos Internacionales y ONG		Rosalba Ríos	Equipo EIB
	BID	Ana Grigera	Responsable de Educación EIB
	BM	Mónica Yáñez	Economista del área Educación
		Enrique Pantoja	Sub gerente del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
		Cynthia Arévalo	Sector Social Panamá
		María Elena García	Inclusión Social para Centro América
	Casa Taller	Gloria Bejarano	Directora
	Fe y Alegría	Raúl Arauz	Director
	OEI	Melissa Wong	Representante Residente OEI y Directora Nacional OEI Panamá
		Sherryl Girón	Directora de Proyectos
	UNICEF	Raisa Ruiz	Ex Oficial de Educación
		Francisco Trejos	Actual Oficial Educación
Organismos de Formación Inicial y Capacitación EIB	UDELAS	Vielka Escobar de Donado	Decana de Docencia Facultad de Educación Especial y Pedagogía
		Artinelio Hernández	Ex coordinador EIB
	Universidad de Panamá	Migdalia Bustamante	Decana de la Facultad de Ciencias de la Educación
	ISAE	Celis Oses	Coordinadora de la Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades
	Acción cultural Ngäbe	Juan Carlos Sire	Responsable en Quebrada Guabo
	Emberá Wounaan Fundación Agua para las plantas	Arnulfo Barrigón	Representante
	Instituto de Investigación y Desarrollo Kuna Yala (IIDKY)	Elvira Guillén	Coordinadora
Autoridades tradicionales indígenas	Pueblo Naso Tjerdi	Reynaldo Santana	Rey Naso
	Congreso General de Kuna Yala	Regnifo Navas	Cacique General o Sayla Dumad miembro de COONAPIP
	Congreso General del Pueblo Buglé	Lidio Virola Arena	Cacique General
		Melquiades Santos	Asesor y maestro indígena
		Antonio Núñez	Secretario General
		Robertino Pérez	Segundo Secretario General



Categoría	Dependencia	Nombre	Cargo
Lideresas y Organizaciones de mujeres indígenas	Congreso General Kuna de Madugandí	Amelia Vázquez,	Secretaria comarcal
		Obitilio Pérez,	Técnico territorial indígena del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas
	Asociación de Mujeres Ngäbe Buglé	Raisa Gallardo	Coordinadora 2014-2019
	Asociación de Mujeres Kuna Nisbundor	Dialis Erman	Coordinadora
	Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá. CONAMIUP	Sonia Henríquez	Presidenta de CONAMIUP Pueblo Kuna
		Elvira Guillén	Lideresa del Pueblo Kuna
		Marbelina Oller	Lideresa del Pueblo Kuna y representante ante el Consejo del Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (MINGOB)
		Agar Tejada	Lideresa juvenil del Pueblo Kuna
		Sayira Martínez	Lideresa juvenil del Pueblo Kuna
		Anguidili Alfaro	Lideresa juvenil del Pueblo Kuna
		Anelys Campos	Lideresa juvenil del Pueblo Kuna
		Floricelda Peña	Lideresa del pueblo Wounaan
		Blanca Peña	Lideresa juvenil del Pueblo
		Kity Peña	Lideresa del Pueblo Wounaan (zona Darién)
		Serma Baker	Lideresa del Pueblo Ngäbe
		Emerita Sánchez	Lideresa del Pueblo Naso Tjerdi



Anexo 11: Guías de entrevistas

1. Guía de Entrevista a Supervisores de escuelas

Datos Generales:

Nombre: Pueblo originario.....

Regional.....Tiempo de servicio:

Formación..... ¿Dónde?.....

1. ¿Cuántas escuelas EIB supervisa?
2. ¿Qué criterios utiliza para definir que una escuela es o no es una “escuela EIB”?
3. ¿Ha tomado el curso de supervisión y administración de gestión educativa?
4. ¿Cuentan con una directiva o reglamento de Supervisión específico para centros educativos EIB?
5. ¿Qué habilidades cree usted que debe tener un supervisor?
6. ¿Qué diferencia a un docente de un supervisor?
7. ¿Cuántas veces al año supervisa a los maestros de las escuelas EIB?
8. ¿Qué aspectos supervisa en las escuelas EIB?
9. ¿Qué documentos utiliza para la supervisión?
10. ¿Cuánto tiempo dura una visita de supervisión? OJO; las alternativas podrían no ir, ya que es entrevista.
11. ¿Cuántos supervisores hay para la Regional?
12. ¿Qué supervisan los otros supervisores?
13. ¿Conoce el Plan quinquenal? ¿Cree que se han logrado sus objetivos? Por qué SI o Por qué NO.
14. Desde su posición de Supervisor. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la implementación de la EIB?
15. Desde su posición de Supervisor. ¿Qué recomendaría para poder implementar la EIB?
16. En una escala de uno a cinco, siendo uno muy mal y 5 muy bien, cómo calificaría la implementación de la EIB en la zona que supervisa.

2. Guía de Entrevista a la Dirección de Educación Básica

Sobre institucionalización de la EIB

1. ¿Qué características diferencian a una escuela EIB de una que no lo es?
2. ¿Cuáles cree que son los principales problemas en la implementación de la EIB en Panamá?

Sobre el Plan Quinquenal

3. ¿Conoce o sabe de la existencia del Plan Quinquenal de EIB 2014 – 2019? Si la respuesta es NO pasar a la pregunta 5



4. ¿Su dirección participó en su elaboración? Si dice que No repreguntar ¿Le hubiera gustado participar?
5. ¿Qué factores han favorecido y han limitado la implementación de ese Plan?
6. ¿Cómo ha participado usted y su Dirección Nacional en la implementación del Plan Quinquenal?

Sobre la supervisión y la evaluación educativa

7. ¿La supervisión de las escuelas EIB responden a su Dirección?
8. ¿Con qué programa lo hacen? ¿Básica General o EIB?
9. ¿Hay algún resuelto o guía para hacer la supervisión de las escuelas EIB?
10. ¿Por qué en zonas donde toda la población es indígena como en las Direcciones Regionales Comarcales, toda la supervisión a los Centros Educativo no está dirigida a monitorear la aplicación de la EIB?
11. Tenemos que en una misma escuela se realizan dos tipos de supervisión: una para la Básica y otra para la EIB. ¿Qué opina de esto? ¿Cree que es eficiente? ¿Si todos los alumnos y alumnas son indígenas, la escuela no debería ser supervisada como EIB?
12. ¿Cree que la supervisión de las escuelas EIB debería seguir a cargo de su Dirección o debe pasar a la DNEIB? ¿Por qué?
13. El Plan Quinquenal EIB 2014-2019 contempla el diseño de un plan de evaluación para escuelas EIB. ¿Cuánto se ha avanzado en este sentido?

Sobre la articulación con la DNEIB y las Direcciones Regionales

14. ¿Cuál es el nivel de coordinación entre su dirección nacional y la DNEIB?
15. ¿Cuál es el nivel de coordinación entre su Dirección Nacional y las Direcciones Regionales de las Comarcas Indígenas?
16. ¿Cuál es el nivel de coordinación entre su Dirección Nacional y las Direcciones Regionales como Bocas del Toro, Chepo y Darién que atienden también a población indígena?
17. ¿Qué cambios se deberían hacer para mejorar la articulación entre su dirección y la DNEIB?
18. ¿Cómo hacer para garantizar el uso de los de los Programas Curriculares contextualizados por parte de los docentes de las escuelas EIB?
19. ¿Qué opina sobre la evaluación de la competencia lingüística y cultural para el nombramiento de los docentes EIB? ¿Tiene alguna sugerencia?

3. Guía de Entrevista a la Dirección de Perfeccionamiento Docente del MEDUCA:

Sobre institucionalización de la EIB

1. ¿Qué características diferencian a una escuela EIB de una que no lo es?
2. ¿Cuáles cree que son los principales problemas en la implementación de la EIB en Panamá?

Sobre el Plan Quinquenal

3. ¿Conoce o sabe de la existencia del Plan Quinquenal de EIB 2014 – 2019?
4. ¿Qué factores han favorecido y han limitado la implementación de ese Plan?
5. ¿Cómo ha participado usted y su Dirección Nacional en la implementación del Plan Quinquenal?



Sobre la articulación con la DNEIB

6. ¿Qué aspectos de la formación de los docentes para las escuelas EIB coordina con la DNEIB?
7. ¿Qué cambios se deberían hacer para mejorar estas coordinaciones y articulación con la DNEIB?

Sobre las capacitaciones a docentes de Escuelas EIB:

8. ¿Cómo se planifica y desarrolla la capacitación a los docentes? ¿Cuántas veces al año se da? ¿A quiénes se capacita? (¿a los docentes de todos los pueblos? ¿a los docentes de inicial y primeros grados de primaria?)
9. ¿Qué logros y dificultades tiene la estrategia de capacitación a través de Organismos Capacitadores (OCAS)?
10. En el caso de las capacitaciones a docentes de escuelas EIB, ¿cómo se abordan los saberes y formas de aprender de los pueblos originarios en las capacitaciones? ¿Tienen directrices para esto?
11. ¿Cómo participa la DNEIB en estos procesos?
12. ¿Cómo se aborda el tratamiento de lenguas? ¿Tienen directrices al respecto?
13. ¿Cómo participa su dirección en el monitoreo y evaluación de las OCAS?
14. ¿Cómo se vincula la capacitación con la práctica docente?
15. ¿Qué posibilidades existen de contar con un proceso de formación continua de los docentes EIB con un Plan de estudio ya definido a corto, mediano y largo plazo??

Sobre la formación de docentes en EIB

16. ¿Qué nivel de relación tienen con la UDELAS; ISAE y la UP para la formación con énfasis en educación intercultural bilingüe?
17. ¿Con qué otras instituciones formadoras están coordinando? ¿Qué proyecciones tienen?
18. ¿En qué situación está la definición de los perfiles de docentes y directores EIB?
19. ¿Cómo participa la DNEIB en la elaboración de directrices para la formación de docentes EIB?
20. ¿Cómo evalúa el avance en el plan de formación de formadores en EIB?

4. Guía de Entrevista a la Dirección de Currículo y Tecnología del MEDUCA

Sobre institucionalización de la EIB

1. ¿Qué características diferencian a una escuela EIB de una que no lo es?
2. ¿Cuáles cree que son los principales problemas en la implementación de la EIB en Panamá?

Sobre el Plan Quinquenal

3. ¿Conoce o sabe de la existencia del Plan Quinquenal de EIB 2014 – 2019? Si la respuesta es NO pasar a la pregunta 7
4. ¿Su dirección participó en su elaboración? Si dice que No repreguntar ¿Le hubiera gustado participar?



5. ¿Qué factores han favorecido y han limitado la implementación de ese Plan?
6. ¿Cómo ha participado usted y su Dirección Nacional en la implementación del Plan Quinquenal?

Sobre la articulación con la DNEIB y las Direcciones Regionales

7. ¿Cuál es el nivel de coordinación entre su Dirección Nacional y la DNEIB?
8. ¿Considera que se debería mejorar el nivel de articulación entre su Dirección y la DNEIB? ¿Cómo?
9. ¿Qué tipo de relación tiene con la Direcciones Regionales?

Sobre la elaboración de programas curriculares y de estudio para EIB

10. ¿Qué opina de que cada pueblo indígena tenga su propio currículo? Repreguntar sobre un solo currículo EIB por competencias.
11. Sobre los programas de estudio por grado sabemos que son 4: Identidad o espiritualidad, lengua 1, lengua 2 y matemática indígena. Ud. como experta en currículo, ¿qué opina de estas 4 asignaturas? ¿Se debe contar con ellos? ¿Deben mejorarse? ¿Cómo? ¿Cómo se relacionan con el currículo nacional? ¿Los niños indígenas deben aprender estas materias además de las que aprenden los otros niños panameños?
12. ¿Por qué solo han considerado 4 materias en los programas de estudio por grado y no la materia de Agricultura y Tecnologías y los ejes temáticos de las materias de Ciencias Sociales y Ciencias Naturales incluidos en los programas curriculares contextualizados? (Los Kunas tienen ahora Ciencias Naturales y Agricultura)
13. ¿Por qué razón no se han trabajado los saberes (botánicos, zoológicos y etológicos) de los pueblos originarios referidos a los diferentes elementos del mundo natural (animales, peces, aves)?
14. ¿Qué factores han limitado el proceso de elaboración de los programas de estudio por grado para los Ngäbe Buglé? ¿para los Emberá? ¿Para los Wounaan?
15. ¿En qué situación está el proceso de elaboración de programas y materiales de los pueblos Naso y Bribri?
16. ¿Por qué se han suspendido los procesos de oficialización de los programas de estudio por grado desde el año 2014?
17. ¿Cómo hacer para garantizar el uso de los programas curriculares contextualizados y los programas de estudio por grados?
18. ¿Tiene una relación de lo producido en el quinquenio 2014-2015 para EIB?

Sobre uso y seguimiento de materiales y recursos educativos EIB producidos

19. ¿Hacen algún seguimiento de la pertinencia de los materiales producidos? ¿Cómo? ¿Cada cuánto tiempo?
20. ¿Qué opina de estos materiales? ¿Qué se debería hacer para mejorarlos?
21. ¿Considera que estos materiales contribuyen a mejorar los aprendizajes de los estudiantes?
22. ¿Llegan los materiales a todas las escuelas EIB que corresponden? ¿Qué dificultades han detectado en la distribución de los materiales?
23. ¿Qué información tienen sobre el uso de los materiales en las escuelas EIB?
24. ¿Cómo podría intervenir su Dirección para garantizar que los materiales producidos puedan ser usados correctamente por los docentes?



25. ¿Qué se debería hacer para mejorar la distribución oportuna de los materiales a las escuelas EIB?
26. ¿Cómo interviene su Dirección en la capacitación de personal indígena para especializarlo en la elaboración de materiales educativos pertinentes cultural y lingüísticamente?

Sobre presupuesto

27. ¿Cuánto presupuesto destina el MEDUCA para la elaboración, impresión y distribución de los programas curriculares y materiales educativos EIB? (repreguntar: ¿y cómo se financian?)
28. ¿Con cuántos especialistas cuenta su Dirección para la elaboración de programas -y materiales EIB?
29. Nosotras le estamos muy agradecidas. ¿Quisiera decirnos algo más?

5. Guía de Entrevista a ex directores de la DNEIB del MEDUCA

1. Usted fue el promotor principal del Plan Quinquenal. ¿Por qué se hizo el Plan?
2. ¿Qué factores han favorecido y han limitado la implementación de este Plan?
3. ¿Cuál fue el presupuesto real con el que se ha contado para la implementación del Plan?
4. ¿Qué apoyo recibió de la cooperación internacional para implementar el Plan?
5. ¿Por qué cambió de estrategia del desarrollo de programas de estudios por grado a la producción de materiales? (programas curriculares Naso, Bribri)
6. ¿Cómo fue la relación de la DNEIB con las otras direcciones Nacionales? ¿Ayudaron en la implementación del Plan?
7. ¿Quiénes son los principales aliados en la implementación del Plan?
8. ¿Considera que el Plan sigue siendo válido? ¿Qué aspectos no han cambiado?
9. ¿Qué resultados tuvo el Plan durante su gestión?

6. Guía de Entrevista al Director y técnicos de la DNEIB del MEDUCA:

Sobre institucionalización de la EIB

1. ¿Qué características diferencian a una escuela EIB de una que no lo es?
2. ¿Cuáles cree que son los principales problemas en la implementación de la EIB en Panamá?

Sobre el Plan Quinquenal

3. ¿Con cuánto personal cuenta la DNEIB y cuánto y con qué perfil debería contar?
4. El Plan entre otras cosas buscó fortalecer a la DNEIB. ¿Cuánto se avanzó en ese objetivo?
5. El Plan también buscó un cambio en el sistema de supervisión. ¿En qué consistía este cambio y qué se logró?
6. Otra cosa que buscó el Plan fue la transformación de los Centros Educativos en EIB. ¿Cuánto se avanzó en este objetivo?
7. ¿Por qué se cambió la estrategia de desarrollo de programas a sólo la producción de materiales?



8. Sabemos que hubo recortes presupuestales. ¿Cuál fue el presupuesto real con que se contó para implementar el Plan quinquenal?
9. ¿Qué apoyo recibió de la cooperación internacional para implementar el Plan?
10. ¿Qué factores han favorecido y han limitado la implementación de este Plan?

Sobre la articulación con las otras Direcciones Nacionales

11. ¿Qué componentes de la EIB están a cargo o dependen de otras Direcciones Nacionales?
 - a. Dirección Nacional de Educación Básica
 - b. Dirección Nacional de Currículo y Tecnología
 - c. Dirección Nacional de Perfeccionamiento Docente
 - d. Dirección Nacional de Evaluación Educativa
 - e. Dirección Nacional de Educación Inicial
12. ¿Están de acuerdo con esta división de funciones o qué parte de estas funciones deberían estar a cargo de la DNEIB? ¿Por qué?
13. ¿Qué cambios se han dado en el nivel de coordinación con las otras Direcciones Nacionales con la aprobación del Plan Quinquenal?

Sobre la estructura del MEDUCA y las Direcciones Regionales.

14. ¿Cuál es el nivel de coordinación entre la DNEIB y las Direcciones Regionales Comarcales y con aquellas con población mayoritariamente indígena?
15. La DNEIB es el garante de la EIB y la DR es el ejecutor. ¿Cómo se está dando esta coordinación con las diferentes direcciones regionales?
16. ¿La DNEIB transfiere presupuesto a las direcciones regionales para implementar la EIB? ¿Para qué?
17. ¿Qué procesos de comunicación y articulación hay entre la DNEIB y las direcciones regionales con presencia indígena? ¿Cómo mejoraría?

Sobre la supervisión

18. ¿Qué tipo de acciones de seguimiento y/o acompañamiento a las escuelas EIB se hacen desde la DNEIB?
19. ¿La supervisión de las escuelas EIB responde a su Dirección?
20. ¿Con qué programa lo hacen? ¿Básica General o EIB?
21. ¿Hay algún resuelto o guía para hacer la supervisión de las escuelas EIB?
22. ¿Por qué en zonas donde toda la población es indígena como en las regionales comarcales, toda la supervisión de los centros educativos no está dirigida a la aplicación de la EIB?
23. Tenemos que en una misma escuela se realizan dos tipos de supervisión: una para la Básica y otra para la EIB. ¿Qué opina de esto? ¿Cree que es eficiente? ¿Si todos los alumnos y alumnas son indígenas, la escuela no debería ser supervisada como EIB?
24. ¿Qué se necesita cambiar o fortalecer en la estructura del MEDUCA para realizar un mejor seguimiento y/o acompañamiento a los docentes de las escuelas EIB?
25. ¿Qué coordinaciones realiza con las autoridades tradicionales en cuanto a la implementación de la EIB?



Sobre los técnicos y autoridades tradicionales

26. ¿Cuál es el papel de los técnicos?
27. ¿Cómo se relacionan con los supervisores, directores de escuela y docentes?
28. ¿Qué coordinaciones realizan con las autoridades tradicionales en cuanto a la implementación de la EIB?

Sobre la coordinación con las entidades formadoras

29. ¿Participa la DNEIB en la selección y seguimiento de las acciones de capacitación que realizan la OCAS?
30. ¿Qué nivel de incidencia tiene la DNEIB en las instituciones formadoras de docentes para la EIB?

7. Guía de Entrevista a los Directores de las Direcciones Regionales de Educación

Sobre institucionalización de la EIB

1. ¿Qué características diferencian a una escuela EIB de una que no lo es?
2. ¿Cuántas escuelas hay en su jurisdicción? ¿Cuántas son EIB?
3. ¿Cuáles cree que son los principales problemas en la implementación de la EIB en Panamá?
4. ¿Está usted de acuerdo con implementar la EIB en las escuelas con mayor presencia indígena?

Sobre el Plan Quinquenal

5. ¿Conoce o sabe de la existencia del Plan Quinquenal de EIB 2014 – 2019?
6. ¿Qué factores han favorecido y han limitado la implementación de ese Plan?
7. ¿Cómo ha participado usted y su Dirección Regional en la implementación del Plan Quinquenal?

Sobre la articulación con las Direcciones Nacionales y la DNEIB

8. ¿Cuál es el nivel de coordinación entre su Dirección Regional y las Direcciones Nacionales?
9. ¿Cuál es el nivel de coordinación entre su Dirección Regional y la DNEIB?
10. ¿Qué cambios se deberían hacer para mejorar esta articulación?

Sobre las funciones de la Dirección Regional en las Comarcas Indígenas y Tierras Colectivas

11. ¿De qué Dirección Nacional dependen todos sus supervisores?
12. ¿La estructura actual de la Dirección Regional ayuda a implementar la EIB en las escuelas?
13. ¿Cuántos supervisores tiene en su regional? ¿Cuántos son EIB?
14. ¿Cómo se organiza a los supervisores para la atención de los centros educativos EIB de su jurisdicción?
15. ¿Con qué currículo trabajan los otros supervisores de su jurisdicción?

(SOLO PARA REGIONALES COMARCALES. Para las otras regionales pasar directamente a la 17)



16. ¿Por qué en su zona donde toda la población es indígena la supervisión a los Centros Educativos no está dirigida a la aplicación de la EIB?
17. Tenemos que en una misma escuela se realiza dos tipos de supervisión: una para la Básica y otra para la EIB. ¿Qué opina de esto? ¿Cree que es eficiente? ¿Si todos los alumnos y alumnas son indígenas, la escuela no debería ser supervisada como EIB?
18. ¿Con cuánto presupuesto contó en el 2019 para implementar la EIB?
19. ¿El presupuesto que le transfirieron se usó únicamente en la implementación de la EIB o tuvo que usarlo también en otras acciones necesarias?
20. ¿Qué cambios se han hecho y/o se deberían hacer para tener una gestión más acorde con las necesidades de las escuelas EIB?
21. ¿Si la ley 88 dice que todas las escuelas tienen derecho al servicio EIB, por qué en su jurisdicción no lo son todas? ¿Qué está impidiendo que esto suceda?
22. ¿Ud. a quién responde en el MEDUCA?

8. Guía de Entrevista para representante EIB de UDELAS

1. ¿Cómo surge la licenciatura con énfasis en educación intercultural bilingüe? ¿A iniciativa de quién?
2. ¿Qué referentes utilizaron para diseñar la licenciatura con énfasis en educación intercultural bilingüe? (diagnóstico, programa curricular EIB, la ley 88 y otros)
3. ¿Quiénes integraron el equipo que diseñó el programa y plan de estudios?
4. ¿Cómo participaron las autoridades comarcales, especialistas indígenas, la DNEIB?
5. ¿Cómo se relaciona el Plan de estudios de esta licenciatura con el Modelo De Educación Intercultural Bilingüe del 2008?
6. ¿Quiénes son los formadores de la licenciatura? ¿Qué experiencia tienen en EIB? ¿Hay formadores que son miembros de pueblos indígenas? ¿De cuáles y cuantos son? ¿Hablan la lengua?
7. ¿En qué consisten los cursos de actualización continua que reciben los docentes formadores de la licenciatura?
8. ¿Cuántas sedes comarcales tienen en los territorios indígenas? ¿Desde cuándo? ¿tienen planificado abrir más?
9. ¿Qué logros encuentran en la implementación de la licenciatura?
10. ¿Qué dificultades han encontrado en la implementación de la licenciatura?
11. ¿Su institución ha recibido apoyo de organismos internacionales? ¿Cuales? ¿Y en que ha consistido este apoyo?
12. ¿Hay algún apoyo técnico o financiero que hayan tenido entre el 2014 y el 2019?
13. ¿Conoce usted la cantidad de docentes EIB egresados de su universidad contratados por MEDUCA?

9. Guía de Entrevista para Facultad de Educación: Universidad de Panamá e ISAE

1. ¿Qué curso académico en EIB ha promovido su Universidad en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 88?
2. ¿Qué referentes utilizaron para diseñar el curso académico en EIB? (diagnóstico, programa curricular EIB, Modelo de Educación Intercultural Bilingüe)?
3. ¿Quiénes desarrollan el curso académico en EIB?
4. ¿Podría explicarnos que aspectos se han incluido en el curso académico de la EIB? (marco conceptual, historia de la EIB, diversidad sociolingüística y cultural del país, metodologías de enseñanza, programación curricular y otros)
5. ¿En cuáles sedes comarcales y regionales se desarrolla el curso académico en EIB?
6. ¿Por qué no se ha optado por la formación docente EIB como carrera?



7. ¿Qué nivel de relación tienen con la DNEIB?
8. ¿Conoce el Plan Quinquenal de EIB 2014-2019? ¿Qué opina?

10. Guía de Entrevista a Organismos Capacitadores (OCAS)

Nombre.
Organismo capacitador:
Cargo:
Área de influencia:

Planes y estrategias de capacitación

1. ¿Cuáles son los objetivos de los talleres de capacitación?
2. ¿A qué necesidades buscan responder?
3. ¿En que se basan para el diseño de los talleres? (Diagnósticos, ¿Leyes, decretos y/o Resueltos de Meduca, Programas Curriculares de EIB, ¿otros?)
4. ¿Cómo se planifica y desarrolla la capacitación a los docentes? ¿Cuántas veces al año se da? ¿A quiénes se capacita? (a los docentes de todos los pueblos, a los docentes de inicial y primeros grados de primaria)
5. ¿Qué estrategias utilizan en la capacitación presencial?
6. ¿Qué estrategias utilizan cuando la capacitación no es presencial?
7. ¿Cómo se vincula la capacitación con la práctica docente?
8. ¿Qué temas se han desarrollado? ¿Para qué grados? ¿Cuáles más se deberían trabajar?
9. ¿Además de los temas técnicos pedagógicos Uds. desarrollan temas relacionados con la identidad personal y profesional de los docentes? Por ejemplo: temas éticos, de liderazgo, de fortalecimiento identitario.
10. ¿Cómo se aborda el enfoque intercultural en los talleres?
11. ¿En qué lengua se desarrollan los talleres?
12. ¿Qué indicaciones se dan para el tratamiento de lenguas en las diferentes asignaturas?
13. ¿Qué estrategias utilizan para retroalimentar los procesos de capacitación?

Los docentes formadores/capacitadores

14. ¿Cuál es el perfil de los docentes formadores/capacitadores? (Experiencias previas que tienen en EIB, como docentes, supervisores, otros; Conocen la lengua originaria de los participantes; Conocen los saberes y las prácticas originarias del pueblo originario de los participantes).
15. ¿Han participado en procesos de formación de formadores?
16. ¿Qué institución apoya o financia la OCA de su región?
17. ¿Pueden proporcionarnos el número de capacitaciones con cantidad de docentes capacitados realizadas el 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019? Es para ubicar estas acciones dentro de lo realizado.

11. Guía de Entrevista colectiva a Autoridades Indígenas de Pueblos Originarios

Datos de cada autoridad participante:

Nombre de la autoridad:
Pueblo originario:
Organización indígena:
Cargo que ocupa:

Problemática indígena y propuestas educativas



1. ¿Cuáles son los principales problemas que afectan a su pueblo originario?
2. ¿Cómo puede aportar la educación escolar en la búsqueda de alternativas a esos problemas?
3. ¿Cómo ve la situación de la EIB en su pueblo originario?
4. ¿Qué fortalezas y limitaciones tienen los docentes de su jurisdicción?
5. ¿Cómo ve el trabajo de la Dirección Regional en la implementación de la EIB?
6. ¿Qué opinan los padres y madres de familia de su pueblo sobre la EIB? ¿Están de acuerdo?
7. ¿En los últimos 5 años el reconocimiento y ejercicio de sus derechos como pueblo originario se ha fortalecido o se debilitado? ¿En qué aspectos?

Participación en el proceso

8. ¿Cómo ha participado su organización en el diseño o desarrollo del Plan Quinquenal?
9. ¿Cómo ha participado usted en el diseño o desarrollo del Plan Quinquenal?
10. ¿Qué logros se tuvo con el Plan Quinquenal 2014-2019?
11. ¿Cuáles han sido las principales limitaciones para implementar el Plan Quinquenal 2014-2019?
12. ¿Su comunidad participa en el proceso de implementación de la EIB, cómo?
13. ¿En el reglamento interno de su comarca o comunidad existe la atención a la EIB?
14. ¿Cómo participan los líderes, lideresas de su comunidad en apoyo de la EIB?
15. ¿Designa su organización presupuesto a la aplicación de la EIB en su territorio?
16. ¿Tiene su Congreso un plan estratégico sobre EIB para su región: si es afirmativo cuáles?
17. ¿Su Congreso General cuenta con una instancia que vela por la EIB?

12. Guía de Entrevista a Líderes y Lideresas de Organizaciones Indígenas

I. Datos Generales:

Nombre:

Pueblo Indígena:

Organización Indígena:

II. Problemática indígena y propuestas educativas

1. ¿Cuáles son los principales problemas que afectan a su pueblo originario?
2. ¿Cómo puede aportar la educación escolar en la búsqueda de alternativas a esos problemas?
3. ¿Cómo ven la situación actual de las escuelas en su pueblo originario? (¿y las EIB?)
4. ¿Qué cambios son necesarios hacer en las escuelas actuales (inicial, primaria y pre media)?
5. ¿Conoce el Plan Quinquenal de la EIB en Panamá: 2014-2019?
6. ¿En los últimos 5 años su organización ha apoyado el desarrollo de la EIB? ¿Cómo?
7. ¿En los últimos 5 años el reconocimiento y ejercicio de sus derechos como pueblo originario se ha fortalecido o se debilitado? ¿En qué aspectos?



Anexo 12: Roles del equipo consultor

Coordinadora

- Establece contactos y coordinaciones con diferentes profesionales vinculados al desarrollo del Plan Quinquenal de EIB.
- Plantea la estructura del informe inicial y afina la metodología propuesta.
- Asiste al equipo en el desarrollo del trabajo de campo, asegurando los mecanismos adecuados en la entrada a las comarcas indígenas y a las escuelas.
- Recoge información estadística relevante y la procesa.
- Es responsable de que los diferentes instrumentos de investigación respondan a los requerimientos de la evaluación.
- Asegura que los productos a entregar sean oportunos y respondan a los criterios establecidos en los términos de referencia.
- Conduce, participa en el trabajo de campo y articula su socialización y análisis en el equipo.
- Plantea la estructura del informe final y asegura que responda a los objetivos de la evaluación.
- Diseña y coordina el taller de entrega de resultados.
- Sistematiza y participa de la redacción de los informes.

Asistente experta 1

- Asesora en la identificación de las instituciones educativas que serán visitadas en cada comarca indígena.
- Asiste al equipo en el desarrollo del trabajo de campo asegurando la entrada en las escuelas, cumpliendo una función de interprete lingüística y cultural en el caso Kuna.
- Coordina la presentación del equipo a las autoridades tradicionales y no tradicionales indígenas.
- Apoya en la selección y coordina el trabajo de los intérpretes indígenas.
- Asiste a la coordinadora en la búsqueda de información estadística.
- Apoya en la logística de los viajes a las comarcas indígenas.
- Apoya la organización e implementación del taller de TdC y los talleres de entrega de resultados.

Asistente experta 2

- Participa en el diseño y revisión de los instrumentos a ser utilizados en la evaluación.
- Participa en la reconstrucción de los lineamientos, metas e indicadores del Plan Quinquenal.
- Aporta elementos para el análisis de los resultados desde un enfoque intercultural y bilingüe.
- Sistematiza los datos recogidos en el trabajo de investigación.
- Participa en la redacción de los diferentes productos.

Asistente experto 3

- Apoya a la coordinadora en el diseño y revisión de los instrumentos a ser utilizados en la evaluación.
- Presenta una propuesta de estructura para el taller de reconstrucción de la teoría del cambio del Plan Quinquenal EIB que permita determinar componentes a ser analizados en la evaluación.
- Aporta elementos para el análisis desde una visión de educación intercultural y de política pública.
- Sistematiza los datos recogidos en el trabajo de campo.
- Participa en la redacción de los diferentes productos.



Anexo 13: Cronograma corregido por pandemia del Covid-19

FASES	FEB	MAR	ABR	MAY-JUN	JUL	AGO	SEPT	OCT	NOV
FASE I: Informe inicial									
1.1. Inicio del contrato	3								
1.2. Entrevistas preliminares	.....							
1.3. Taller de Reconstrucción de Teoría del Cambio	12								
1.4. Elaboración Primer Informe		3							
1.5. Entrega de Informe Inicial	.....	.....					
1.6. Revisión UNICEF									
1.7. Entrega Primer informe revisado		30	.....					
1.8. Segunda revisión			30						
1.9. Entrega final									
FASE II: Recopilación de datos y análisis de los resultados									
1.1. Análisis de Documentación				15/05.....	..... 30				
1.2. Revisión metodología. Enmienda				15/30/06	..... 30				
1.3. Entrevistas				24/06	8 .....	..... 30	.....15		
1.4. Encuesta									
1.5. Sistematización e informe de resultados							..... 15		
1.6. Entrega segundo informe de análisis de resultados de la evaluación							.....	
1.7. Revisión UNICEF							30		
1.8. Entrega segundo informe final									
FASE III. Redacción del informe final									
3.1. Entrega tercer informe									
3.2 Revisión UNICEF								22	....
3.2. Entrega final del tercer informe								...	4 15/12
Fase IV: Presentación de Resultados									
1.1. Presentación virtual (autorizada)						—			18/12