



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**CONTEXTO POLITICO DE LA EDUCACION PANAMEÑA**



**T E S I S   D E   G R A D O**  
QUE PARA OPTAR EL GRADO ACADEMICO  
DE MAESTRO EN PEDAGOGIA  
P R E S E N T A  
ISAAC QUINTERO AVENDAÑO

**MEXICO, D. F.**

**1977**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A LA MEMORIA DE MI MADRE

A MI QUERIDA ESPOSA CHELLY,  
A MIS HIJOS ISAAC Y FRANKLIN  
ENOC, COMO OFRENDA A SUS GRA-  
TOS ESTIMULOS Y SACRIFICIOS.

A MI PADRE Y HERMANOS.

## I N T R O D U C C I O N

El análisis de la vida política entraña, en cualquier momento y lugar, la consideración y el reconocimiento de una variedad de situaciones y condiciones, implícitas y explícitas, mutuamente relacionadas que resulta difícil, si no imposible, determinarlas. A partir del hecho de que el fenómeno político es una actividad consubstancial al grupo, de naturaleza conflictiva, de donde no se abstraen las connotaciones individuales, manifestadas en la diversidad de intereses, influencias familiares, motivaciones, ideologías, entre otras, se empieza a detectar la complejidad de su caracterización.

En el seno de esas complejidades se desencadenan las asignaciones políticas como notas necesarias e indispensables de la humana convivencia, toda vez que individuos y grupos no son siempre capaces de resolver sus conflictos de manera espontánea y de llegar a un acuerdo, dadas las diferencias; y, a consecuencia de ello, surge la necesidad de imponer el arreglo. Esta es función política del Estado, como sujeto impersonal con el mayor poder para dirimir este tipo de necesidades, en beneficio de los grupos y de la sociedad.

Todo Gobierno, de conformidad con los principios legalmente establecidos, es el medio creado para operar tales asignaciones autoritarias.

razón por la cual tiene que ser sensible a la naturaleza, contenido y alcance de las demandas, individuales y sociales, que se le manifiesten. Las estructuras políticas y no políticas, sólo tienen vigencia y justificación en la medida en que son capaces de asumir los papeles específicos que les corresponden de acuerdo con las instancias, tanto internas como externas, que determinan y dicen del comportamiento del sistema político en todo momento.

Las estructuras educativas, dentro de este contexto, tienen su papel específico señalado, que resulta de primordial importancia por cuanto representan tanto un fin como un medio del desarrollo político, un factor en la toma de conciencia de los valores, individuales y sociales, que se precisan cultivar, institucionalizar y proyectar en el camino de la liberación socioeconómica, política y cultural de la sociedad a la que sirve.

Los desequilibrios regionales y de los grupos en todos los órdenes de la vida social panameña; la observación del insuficiente aumento cuantitativo y cualitativo de los objetos de valor destacados en el medio nacional; la lenta actividad cultural, de participación política y económica; la decadencia de ciertos valores y la ausencia de otros; la escasa transformación de la labor aislada de la escuela, tanto en los medios rurales como urbanos; la imposibilidad de adaptar muchos de los beneficios científicos y tecnológicos y de hacer el mejor uso de los recursos con que cuenta el país por la carencia de un desarrollo humano en el grado deseado son, entre otras, las motivaciones que como educador y ciudadano panameño me han instado a reflexionar sobre esta problemática que va más allá de

la simple labor escolar.

El objetivo primordial del presente trabajo es revelar la forma en que el sistema educativo panameño sirve a los propósitos de una mayor participación, movilización e integración política y exponer la manera en que los recursos políticos se constituyen en un medio para el desarrollo de la educación.

De igual manera, como objetivos complementarios de la investigación se pretende:

- Establecer los elementos teóricos a través de los cuales se facilite la investigación de la realidad política panameña.
- Identificar, con la ayuda del modelo y del programa de análisis, el suceso y el sistema políticos panameño, con el objeto de extraer las implicaciones teórico-prácticas que inciden en la educación actual, es decir, a partir de 1,970 a 1,975.
- Exponer las formas a través de las cuales el sistema educativo panameño se integra a la política estatal.
- Motivar no sólo a los que específicamente desempeñan tareas educativas-los educadores- sino a todos los que se sientan panameños y sean conscientes de su responsabilidad individual, histórica y social.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera se trata de señalar los elementos teóricos, criterios y métodos para proceder con mayor seguridad y eficacia en la tarea de captar, en la medida de lo posible, la realidad política. En la segunda se examina esa misma realidad y se analizan algunas características cuyos efectos condicionan, positiva o negativamente, la dinámica de la educación. En la tercera se somete al sistema educa-

tivo a un análisis acerca de su sentido, su justificación y su valor y se señalan los resultados obtenidos en el último quinquenio. Se trata de una visión global, más que de investigar a fondo problemas particulares.

Deseo dejar constancia, en estas líneas, mi agradecimiento más sincero al Maestro Jesús Cárdenas por su atinada y diligente revisión y dirección; al Doctor Agustín Lemus Talavera por sus acertadas observaciones; a mis Maestros de la División de Estudios Superiores; al Doctor Ricardo Franco, Director de Asuntos Académicos del Programa UNIPAN-BID; a la Doctora Susana Richa de Torrijos, Decana de la Facultad de Filosofía, Letras y Educación de la Universidad de Panamá; al Doctor Diógenes Cedeño Cencchi por su ayuda y estímulo; a las Instituciones del Gobierno de mi país por la colaboración prestada para la realización de este trabajo. Quiero, asimismo, dar las gracias a todas aquellas personas que, de una manera u otra, me estimularon con su simpatía y consejos.

## I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.....	i
 <b>CAPITULO I ELEMENTOS TEORICOS DE LA VIDA POLITICA</b>	
1.1 Planteamiento del problema.....	2
1.2 Naturaleza y significado del proceso político.....	3
1.3 Enfoque teórico del análisis político.....	15
1.3.1 Identificación del sistema político.....	18
1.3.1.1 La sociedad como suprasistema.....	18
1.3.1.2 La vida política como sistema de conducta..	19
1.3.1.3 Espacio-temporalidad del suceso político...	21
1.3.1.4 La vida política sistema abierto.....	25
1.4 Modelo teórico y programa de análisis.....	26
1.5 Estabilidad y cambios políticos.....	31
1.6 Tensiones y respuestas del sistema político.....	39
1.7 Retroalimentación del sistema.....	41
 <b>CAPITULO 2 EL SISTEMA POLITICO PANAMEÑO Y SU ENFLUENCIA EN LA DINAMICA DE LA EDUCACION.</b>	
2.1 Condicionamientos del sistema político.....	47
2.1.1 Condicionamiento económico.....	48
2.1.1.1 Distribución del ingreso.....	49
2.1.1.2 Pautas de consumo, ahorro e inversión.....	52
2.1.1.3 Dinámica de la ocupación.....	54
2.1.1.4 Otros.....	47
2.1.2 Condicionamiento sociocultural.....	60
2.1.2.1 Crecimiento y distribución de la población.	61

2.1.2.2	Estratificación social e integración cultural.....	69
2.1.3	Condicionamiento específicamente político.....	75
2.1.3.1	Desarrollo y eficacia política interna.....	76
2.1.3.2	Desarrollo y eficacia política externa.....	82
2.2	Estructura del sistema político.....	86
2.2.1	Orientación del sistema político.....	87
2.2.2	Estructura de autoridad política.....	92
2.2.3	Proceso de articulación y conversión de demandas....	94
2.3	Conducta actual del sistema político nacional.....	101
2.3.1	Conducta actual a nivel interno.....	101
2.3.2	Conducta actual a nivel externo.....	108
CAPITULO 3 INTEGRACION DEL SISTEMA EDUCATIVO A LA VIDA POLITICA.		
3.1	El sistema educativo como subsistema.....	116
3.2	Filosofía gubernamental y política educativa.....	118
3.3	Objetivación del hecho político en el sistema educativo....	120
3.4	Expansión y transformación del sistema educativo.....	125
3.4.1	Implantación de la Educación Básica General.....	125
3.4.2	Reorientación de la Educación Media, Técnica-Profesional.....	137
3.4.3	Diversificación de la Educación Superior.....	152
3.4.4	Servicios de Educación no Escolarizada.....	158
3.5	Elevación de los niveles de estructuración administrativa..	167
3.6	Racionalización de los recursos materiales y financieros...	174
3.7	Replanteamiento de la política educativa.....	178
CONCLUSIONES.....		184
BIBLIOGRAFIA.....		186

**INDICE DE MAPAS, GRAFICAS, CUADROS Y ORGANIGRAMAS**

		PAG
MAPA	No. 1 Densidad de Población, por Distrito: Censo de 1,970...	62
GRAFICA	No. 1 Población por Sexo y Edad de la República de Panamá: - Censo de 1,970.....	65
MAPA	No. 2 Dispersión de la Población en la República, por Distri- to: Censo de 1,970.....	67
MAPA	No. 3 División Política-Administrativa de la República de -- Panamá.....	95
MAPA	No. 4 Regiones de Planificación.....	104
GRAFICA	No. 2 Estructura Escolar del Sistema Educativo Panameño.....	127
GRAFICA	No. 3 Prospectiva de la Educación Panameña.....	128
GRAFICA	No. 4 Educación Básica General.....	134
MAPA	No. 5 Ciclos Básicos en funcionamiento y en Proyecto en Pana- má.....	138
GRAFICA	No. 5 Situación de la Educación Media Actual.....	141
GRAFICA	No. 6 Objetivos del Sistema Educativo, Reformado.....	143
CUADRO	No. 1 Tasas de Escolaridad: Panamá y América Latina.....	151
CUADRO	No. 2 Incremento Anual de la Matrícula en la Universidad de- Panamá Primer Semestre, Años Académicos 1,971-1,976...	155
GRAFICA	No. 7 Matrícula en la Universidad de Panamá, por tipo de ca- rrera.....	157

		PAG
CUADRO	No. 3 Matrícula en la Universidad de Panamá, por Facultad y Centro Regional: Primer Semestre, Años Académicos 1,972-1,973 a 1,976.....	159
GRAFICA	No. 8 Estructura de la Educación Parvularia.....	162
ORGANIGRAMA	No. 1 Organigrama del Ministerio de Educación, 1,973.....	170
ORGANIGRAMA	No. 2 Organigrama del Ministerio de Educación en Período de Prueba.....	171
CUADRO	No. 4 Sumas Presupuestadas por el Gobierno Nacional destinadas a Educación, comparadas con el Presupuesto Total: Años 1,973-1,975.....	176

I

**ELEMENTOS TEORICOS DE LA VIDA POLITICA**

### 1.1 Planteamiento del problema

El conocimiento de la relación que plantea el estudio del contexto político de la educación panameña tiene connotaciones teórico-prácticas e incide en una diversidad de aspectos, cuyo reconocimiento es de vital importancia.

Dentro de los aspectos teóricos se debe delimitar o definir lo político, su contenido y su objeto; de igual manera precisa hacer lo mismo con, la educación. Esto conduce, necesariamente, no sólo a determinar el marco espacio-temporal de dicha relación, sino a señalar la orientación ideológica en donde ve la acción el sistema político.

A parte de ello, debe considerarse que dentro de la sociedad en la que están inmersos el sistema político y cultural, que incluye el educativo, también se hacen presentes el económico y el social. Pero el estudio se hace todavía más complejo en vista de la dinámica que los caracteriza, de las mutuas influencias que se ejercen hasta formar la más amplia e inclusiva de las formas sociales cual es la sociedad.

A todo lo anterior se agrega, sin considerar otros aspectos fundamentales, el manejo de un modelo y de algunas variables esenciales que son de utilidad al momento de vaciar la realidad política.

Desde el punto de vista concreto, gran parte de las dificultades encontradas en la caracterización de las mutuas influencias que ejercen entre sí estos sistemas sociales tienen su base en los desacuerdos respec

to a estos y otros puntos. Se deja de percibir toda la dimensión que encierra la dinámica política de la educación a la luz de los intercambios y transacciones que sostiene con el medio en que le corresponde actuar. Lo cierto es que, cada vez más, se tiende a juzgar la educación dentro de una perspectiva integral. Las reformas integrales de la educación se constituyen, en los últimos tiempos, en medios políticos de cambio y los países adoptan las estrategias más convenientes y posibles para ponerlas en ejecución, según sus recursos físicos y humanos.

La República de Panamá, en vista de las carencias cualitativas y cuantitativas de los valores destacados en el medio nacional, ha adoptado la teoría y la práctica del planeamiento integral de la educación, en vista de que, gran parte de los desequilibrios observados tienen su raíz en la acción desarticulada de la escuela con relación a la problemática política, económica y social. Así se entienden las causas del subdesarrollo, en términos de la falta de armonía en la modernización e institucionalización de los diferentes sistemas a un ritmo sostenido.

Frente a esta problemática se impone un análisis teórico-práctico de la educación en su relación política en la nación panameña, en donde ésta sea vista no sólo como un medio sino como un fin del desarrollo político.

## 1.2 Naturaleza y significado del proceso político.

La política está unida a la realidad humana por el fenómeno de la convivencia debido a que no ocurre de manera individual. El hombre,

en cuanto ente social, configura la política y no existe proceso político fuera de los hombres, de sus necesidades, relaciones y obras. "Por sus mismas características fisiológicas y psicológicas, el hombre en cuanto tal no puede existir aparte del contexto social." <sup>1/</sup>

Las conquistas humanas sólo pueden realizarse en lo social y ello es factible en función de la política. "La existencia humana sólo se concibe en la medida en que el sujeto entra en relaciones vivas con otros individuos" <sup>2/</sup> y en esa convivencia tiene cabida la política y la plena realización.

Las instancias políticas involucran el reconocimiento de una serie de necesidades y compromisos, para consigo mismo y para con los demás; llevan el sello de la responsabilidad y de la racionalidad; de allí que requiera del ejercicio de la libertad y del respeto de la personalidad, porque es dentro de este ambiente donde mejor se define la vida de los asociados.

La política se nos presenta, ante todo, como una actividad. En su aspecto subjetivo es una actividad humana, social, creadora y libre; no está sujeta a normas predeterminadas. Hay que considerar una política teórica y una política práctica. La primera trata de hacer ciencia

---

<sup>1/</sup> Alfredo Mattol y Ramón Vanegas C., El Desarrollo proyecto político de liberación, p. 116

<sup>2/</sup> Sergio Flores de Gortari y Emiliano Grosco, Hacia una comunicación administrativa integral, p. 19

en relación con los fenómenos políticos al describirlos, interpretarlos y valorarlos en términos de juicios de validez universal. La segunda busca una finalidad diferente, no abstracta ni general, su base es la actividad concreta, un arte político que puede ser realizado por los gobernantes y por los gobernados en sus respectivas esferas de acción.

Con estos antecedentes, la política deja de verse solamente en su aspecto formal y pasa a considerar, también, sus creaciones, contenidos y objetos. En cuanto a su contenido, en sentido general, puede decirse que "los actos creadores en que consiste la política están encaminados a construir, desenvolver, modificar, defender o destruir un orden;" <sup>1/</sup> que alude al orden fundamental de la sociedad, o sea, el jurídico.

En lo que concierne a su objeto, la política se caracteriza por buscar un bien supremo en el orden espacio temporal, que es la organización del bien común. De esta manera, la política se convierte en un vínculo determinante en las relaciones coexistenciales ya que propende la regularidad y el bienestar de los individuos; a través de ella, los hombres expresan su constitutivo impulso social y se establece la congruencia de los hechos con los móviles que los impulsan a las luchas, por lo que se le considera a la vez como un deber y un derecho.

En todas las sociedades se tropieza con el problema de la escasez de objetos valorados no sólo en la esfera política, sino en la económica, social y cultural; no obstante, cada uno de estos sistemas posee su

---

<sup>1/</sup> Héctor González Uribe, Teoría política, p. 24

forma y los medios peculiares para llevar a cabo las asignaciones, en orden al mantenimiento y organización del bien común. "Lo que distingue las interacciones políticas de todas las otras interacciones sociales es que se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad" <sup>1/</sup> Una asignación es autoritaria cuando las personas hacia las cuales se orienta se sienten obligadas a cumplirla y no disponen de otra alternativa válida para no aceptarla.

Las asignaciones autoritarias de valores y el hecho de que tales asignaciones sean aceptadas por los miembros de la sociedad son las variables esenciales que definen al sistema político y que lo diferencian de otros sistemas sociales.

"Los valores producidos en el plano político son conductas prescriptivas u órdenes, que buscan el mantenimiento o cambio autoritario del orden social existente". <sup>2/</sup> La política es, según esto, el manejo o manipulación de la conducta humana en una sociedad dada, mediante la combinación de amenaza de determinado castigo, normas de aplicación y hábitos de acatamiento. La política es, en estos términos, un fuerte condicionamiento del quehacer individual y de los grupos y deja entrever la manera en que el entorno sociocultural y económico modela, de modo impersonal, la conducta de sus miembros. La política consiste en el "único proceso mediante el cual se toman decisiones autoritarias que son aplicables a toda

---

<sup>1/</sup> David Easton, Esquema para el análisis político, p. 11

<sup>2/</sup> Helio Jaguaribe, Sociedad, cambio y sistema político, p. 35

una sociedad y que están obligadas a cumplir con sanciones." <sup>1/</sup>

Algunos autores consideran la ciencia política como la ciencia del poder en general y la extienden a todos los dirigentes de los diferentes grupos e instituciones dentro de una sociedad; otros, sin embargo, participan de la idea de que sólo el poder ejercido por los gobernantes del Estado es poder político. <sup>2/</sup> En este sentido, es importante señalar que la investigación política no se ocupa de ordinario de los procesos internos de los grupos en sí mismos, pues ello no constituye tema de su incumbencia particular.

Los estudiosos de las ciencias políticas han hecho resaltar la dificultad de definir lo político "strictu sensu". Esta situación ha quedado consignada apropiadamente al expresarse que "comprender y describir en todos sus detalles el proceso político, aun en un solo país, bien puede ocupar una vida entera." <sup>3/</sup> La complejidad es debida a una gran cantidad de causas, conocidas y desconocidas, ya que las actividades políticas no deben ser interpretadas a la luz de las circunstancias actuales y observables, sino enfocadas en atención a sus antecedentes y de conformidad con las tendencias subyacentes que se operan en los distintos ambientes. El peso de las diferentes nacionalidades, los aspectos dominantes y diferenciales de cada país, el partidismo profesado por los teóricos de la políti

---

<sup>1/</sup> Jorge Rasmussen, El proceso político, p. 13

<sup>2/</sup> Maurice Duverger, Instituciones políticas y derecho constitucional, p. 30

<sup>3/</sup> Karl Deutsch, Los nervios del gobierno, p. 36

ca, la extensa clasificación de su contenido y modelos empleados han marcado, junto con otros, una impronta en las concepciones teóricas y doctrinales que son obstáculos en la concepción unitaria de las ciencias políticas.

Por otra parte, muchos de los problemas con que se tropieza en la búsqueda de las notas necesarias o esencia de lo político, entendiéndolo por esencia "la unidad de una cosa en cuanto entraña para sí la necesidad de ciertas propiedades" <sup>1/</sup> giran alrededor del manejo indeterminado de la terminología política. "Todo ello es parte de la insuficiencia doctrinal que está a la disposición de quien busque, con buena fe, orientarse sobre lo que es la política." <sup>2/</sup>

Jiménez de Parga, consciente de las divergencias que en materia política suscitan la ambigüedad de los términos, distingue entre lo que determina la política y lo político.

"Cuando hablamos de "la política"- en femenino- nos referimos fundamentalmente, a una actividad humana; cuando decimos "lo político"- en neutro- aludimos a una especie de realidad interhumana, social que se crea, sostiene y modifica por la actividad política." <sup>3/</sup>

La política, de acuerdo con esta distinción, es un hacer específico del hombre y posee una dimensión teleológica, está orientada hacia un fin que consiste en realizar un orden de convivencia humana. Esta de-

---

<sup>1/</sup> Herman Heller, Teoría del Estado, p. 19

<sup>2/</sup> José Ortega y Gasset, El hombre y la gente, p. 11

<sup>3/</sup> M. Jiménez de Parga, Los regímenes políticos,

finición, a nuestra manera de ver, se compagina con la de Talcott Parson, citado por Easton, que distingue el sistema político como "un sistema de metas" <sup>1/</sup> Si bien la política conlleva connotaciones éticas, no debe ser confundida con la naturaleza real de las asignaciones políticas, dadas en función de lo coercitivo y autoritario." En el sistema político, lo político es la forma en que funciona, como sistema, por medio de decisiones autoritarias, del mismo modo que las decisiones afectivas son típicas del sistema de participación. <sup>2/</sup> Las decisiones políticas son aquellas que establecen los procedimientos a que tienen que someterse todas las decisiones de grupo de una determinada comunidad humana.

Sobre el origen, proceso y elementos de la actividad política hay quienes manifiestan que:

"La circunstancia humana que da origen a la actividad política es la siguiente: los miembros de un grupo se enfrentan a una situación que exige una respuesta común, pero están en desacuerdo acerca de cual ha de ser ésta. Sin embargo, todos son conscientes de que la respuesta debe ser común incluyendo a quienes puedan haberse opuesto a ella...La discusión se basa sobre la necesidad o el deseo de que el grupo siga existiendo." <sup>3/</sup>

Los miembros del grupo necesitan afianzar y armonizar sus esfuerzos para que el grupo, o la sociedad en cuestión, siga existiendo, única manera de que se mantenga la actividad política. En las situaciones de

---

<sup>1/</sup> David Easton, Enfoques sobre teoría política, p. 114

<sup>2/</sup> Helio Jaguaribe, Op. cit., p. 161

<sup>3/</sup> Moodie Graema y Gerald Studder Kenedy, Opiniones, públicos y grupos de presión, p. 10

conflicto, dentro de uno o varios grupos, la solución deviene en la adopción o fijación de un valor con el propósito de posibilitar la distensión del conflicto; sin embargo, no todo el tiempo tales asignaciones producen el resultado esperado sino, por el contrario, llegan a incrementarlo demandando nuevas decisiones y asignaciones de orden político.

Las medidas tomadas, el orden o regulación dispuestos pueden favorecer y de hecho favorecen a un grupo más que a otro, con lo que se obtiene que uno de los elementos sobresalientes del problema político consiste en que si bien se puede obtener lo mejor o lo peor de ambos mundos, nunca es posible obtenerlo todo. <sup>1/</sup> Las asignaciones autoritarias, dentro de los grupos, en algunos casos, privan a las personas de algo valioso que poseían; otras veces se entorpece, mediante este recurso, la adquisición de ciertos valores y, en otras ocasiones, se permite el acceso de algunas personas a los valores, mientras que esta oportunidad se les niega a otras.

El orden y el conflicto son dos polaridades siempre presente y necesarias en las sociedades y en los grupos dentro de ellas; "individuos y grupos discrepan acerca de algunas metas y directrices de la sociedad misma, acerca de los medios que deberán emplearse para lograr sus fines y acerca de la ejecución de las normas de conducta" <sup>2/</sup>. Dentro de los términos de esta situación, el orden está representado por el consenso en cuanto a valores fundamentales o bien por el éxito de una asignación coer

---

<sup>1/</sup> Moodie, Op. cit., p. 11

<sup>2/</sup> Francis Sorauf, Ciencia política, p. 164

citiva. La coerción es aplicable porque no se debe suponer un orden permanente y la total identidad en la población y en los miembros de un grupo. 1/

El conflicto hace referencia, por una parte, a la manifestación marginal de desviación de las variables esenciales que pretende ~~controlar~~ el grupo o la sociedad para actualizar la situación y dinamizar ~~su~~ comportamiento. La corrección de las variables que desplazan el ~~normal~~ funcionamiento del grupo desencadena el proceso político dirigido a la ~~distinción~~ del conflicto y a la organización del bien común. Muchas veces los conflictos son empleados por los políticos para encontrar solución a otros conflictos; "los políticos promueven un conflicto importante para agrupar y eliminar todos los otros." 2/

En atención a sus motivaciones, diversidad de objetivos, gustos y perspectivas y con vistas a la solución de sus problemas, todas las sociedades y grupos se ven avocados a tomar decisiones en términos de los valores que les resulten necesarios y pertinentes. En principio, cuando los problemas y diferencias no son resueltos por la incapacidad de los grupos para llegar a un acuerdo o cuando tales acuerdos contravienen el orden y la justicia dominantes en la sociedad, el sistema político del Estado, a través de las estructuras de poder, regula las controversias imponiendo el arreglo.

---

1/ Agustín Gordillo, Planificación, y libertad en el proceso de cambio, p. 171

2/ Lan Budge, La estabilidad de la democracia, p. 24

Una aclaración necesaria ha sido formulada en torno al proceso político, al indicarse que éste no atiende exclusivamente a la fuerza, la compulsión y la violencia, que puede ser la interpretación generalizada, sino que el vínculo con la coacción es su cualidad distintiva. La expansión y la seguridad nacional, el bienestar social, el desarrollo de su poder a expensas del de otros grupos, la creciente participación del "pueblo", entendido en el sentido de población en política, son elementos de los objetivos de las élites y estructuras de poder político que se relacionan con las acciones compulsivas, tales como la legislación, la aplicación de la ley, la política y la defensa exterior y, de igual manera, la política impositiva. <sup>1/</sup>

El planteamiento anterior supone la natural aplicación, por parte del sistema político, de la máxima compulsión en lo que se refiere a obediencia y ejecución, con lo que adquieren las dimensiones políticas mayor significado para la comunidad, puesto que no son vistas ya sólo como modos imperativos inminentes, sino dentro de la permanente importancia y motivación de la sociedad, a consecuencia de las metas que el sistema se propone alcanzar.

Existe una diversidad de factores, humanos y no humanos, asociados al suceso político, y entre ellos hay que considerar la tradición cultural, el espíritu de legalidad, de lealtad y legitimidad que manifiestan los grupos y los individuos; además de ellos están los problemas psicológi

---

<sup>1/</sup> G.H. Almond y G.B. Powell, Política comparada, p. 52

cos o de personalidad, ocasionados por el empleo de la fuerza y la coacción y por las debilidades constitutivas de los individuos dentro de los grupos. Cada uno de estos factores constituyen un fuerte condicionamiento, por lo que los individuos se sienten obligados a aceptar asignaciones autoritarias.

Hay que destacar que si bien, individuos y grupos en una sociedad aceptan por diversos motivos asignaciones autoritarias, sobre todo, por la escasez de cosas valoradas, también es cierto que el Estado, en su calidad de poder supremo de las actividades políticas, requiere cierto apoyo y un derecho para dispensarlas. El poder y el derecho se constituyen, de esta manera, en elementos fundamentales del sistema político y de esa realidad. Sin embargo, debe efectuarse la aclaración en torno al poderío material y el poder; el primero reposa solamente en la posibilidad de coaccionar a otro, el segundo se basa, además, en la creencia del coaccionado de que es legítimo aceptar la coacción. <sup>1/</sup> De aquí que se asegure que no existe poder legítimo, sino solamente los poderes que se consideran legítimos.

A manera de síntesis, se extraen los elementos salientes y más comunes que caracterizan el proceso político. Así, se obtiene que lo político es normativo, "tiende a crear, desenvolver o ejercitar un poder supremo en la comunidad, un poder que está por encima de todos los poderes sociales que exige de los súbditos una obediencia plena e inexcusable" <sup>2/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Maurice Duverger, Op. cit., p. 26

<sup>2/</sup> Héctor González Uribe, Op. cit., p. 90

Tales conductas dimanar y son desarrolladas por los formuladores de las asignaciones políticas situados dentro de las estructuras poder.

Otro elemento del proceso hace hincapié en la dirección que toma y hacia quienes está dirigido. Las órdenes, motivaciones e intereses políticos están destinados a los acatadores de decisiones, que no son en ningún momento entes pasivos, sino que deben ser vistos como sujetos políticos activos, dinámicos, de acuerdo con su madurez, voluntad y características en su ambiente físico.

La posibilidad de tomar decisiones políticas en un sistema está basada en la combinación poder-validez, siempre que la capacidad del sistema para promover asignaciones coercitivas a una sociedad está en relación con la legalidad del régimen deliberadamente otorgado por la mayoría de los acatadores de decisiones. No hay que descartar el hecho de que el orden legal o jurídico existente puede ser objeto de violaciones por los pretendientes del poder, por la contra élite, mediante la alteración del orden legal, pudiendo apropiarse de él y promover algunos cambios. No obstante, cualesquiera que sea el caso, siempre se necesitará la conformidad del régimen político con el de poder, la obtención de un mínimo de validez por quienes logran mantener un poder estable; y la pérdida del poder si no logran mantener ese mínimo de validez. La aceptación del poder y de su función implica y exige crear y mantener permanentemente una legitimidad, un consenso y una legalidad. <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Helio Jaguaribe, Op. cit., p. 116

Finalmente, las asignaciones políticas implican siempre un cumplimiento por quienes las reciben, bajo la amenaza de determinado castigo, impuesto por el régimen político o la sociedad en cuestión, de conformidad con las normas y principios vigentes que le dan justificación.

### 1.3 Enfoque teórico del análisis político.

En cualquier campo del conocimiento se suscitan una variedad de enfoques o teorías que concurren a describir, explicar y a formular predicciones en torno al fenómeno objeto de estudio. La diversidad de teorías y modelos descansan en el hecho de que toda consideración de la realidad presupone la toma de posición del sujeto frente a su objeto que el sirve de marco referencial y ordenador del conocimiento.

El conocimiento es un proceso complejo con elementos subjetivos y objetivos, de tal manera que se conoce en base a los intereses y necesidades personales y en términos de las propiedades reales de la situación. Wilbur Schramm, en sus investigaciones sobre comunicación, ha obtenido que los individuos al momento de conocer omiten y seleccionan significados en atención a sus intereses y motivaciones. <sup>1/</sup> El ser humano frente a una situación pone en juego normas selectivas, implícitas o explícitas, con las consecuencias que son de esperarse, por cuanto, como bien ha indicado Anatol Rapoport, en Easton, "la precisión se paga con una restricción en la aplicabilidad y, una mayor aplicabilidad con una pérdida de precisión." <sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Wilbur Schramm, La ciencia de la comunicación humana, p. 78

<sup>2/</sup> David Easton, Esquema para el análisis político, p. 197

Si bien el hombre es el estudio adecuado del hombre, cualquier análisis de éste, sea que se verifique desde un enfoque humanista o desde el punto de vista científico, en cierto modo, es evaluado en términos subjetivos.

Las perspectivas que han servido siempre como puntos de partida para la determinación de enfoques, no sólo en el campo político quedan ilustradas al observarse que:

"a lo largo de la historia escrita del hombre encontramos una polaridad básica evidente entre lo que podríamos llamar la perspectiva exterior y la perspectiva interior. Todo el conocimiento que tiene el hombre sobre sí mismo y sobre el mundo que lo rodea se ha desarrollado a partir de la alternación gradual y creativa entre estas dos perspectivas". 1/

El ser humano, según esto, no es puramente fáctico sino intencional, se orienta por valores y está lleno de valores a consecuencia de su impacto con la realidad exterior y es paorpiado suponer que del interjuego de las fuerzas internas y externas se promuevan las más variadas formas de entender la realidad.

El conocimiento de la realidad política no está exento, y no lo ha estado nunca, de las connotaciones objetivo-subjetivas. La ciencia política en su acontecer histórico revela tanto enfoques formalistas puros,

---

1/ Severyn Bruyn, La perspectiva humana en sociología, p. 50 |

así como realistas; no obstante, la investigación científica ha contribuído a conciliar, en gran medida, teoría y realidad. Así es como la investigación política trata de ajustarse a los hechos contrastando, en lo posible, teoría y realidad; en las ciencias sociales, esta aproximación resulta mucho más difícil que en ciencias naturales.

El equipo conceptual es indispensable que sufra la doble prueba de ser adaptativo y conducir, a la vez, a inferencias capaces de confirmarse y/o refutarse, mediante operaciones físicas reiterables. Como quiera que en las ciencias políticas la teoría, en el sentido ideal del término, es aun poco conocida, no resulta indispensable que atribuyamos a este trabajo la condición de teoría en sentido estricto y basta que se le considere un programa de análisis.

El enfoque sistemático sirve como forma general para el análisis político en este trabajo. Su valor fundamental estriba en el ofrecimiento de variadas posibilidades que de otro modo quedarían al margen del estudio de la realidad política. La utilización de esta estrategia teórica permite un encuadre más expansivo, completo y flexible para el análisis de la realidad política de cualquier país y en este caso particular del sistema político panameño, toda vez que se aprovecha una revolución conceptual avanzada aun dentro de otras disciplinas.

El primer científico político que analizó la política empleando explícitamente términos de la teoría de sistemas, dice:

"la investigación de la conducta es...un nuevo punto de partida de la investigación social en su conjunto; es el más reciente de una larga serie de enfoques diversos para la comprensión de la sociedad. Significa más que técnicas científicas, más que mero rigor... El enfoque conductalista...tiende a ser analítico sustantivo, explicativo de mayores alcances." 1/

Otros investigadores de la política indican que el estudio de los sistemas habilita para identificar las fuerzas dinámicas de la política donde quiera que ellas se presenten y que el análisis conductista no relega del todo las normas legales, las ideologías e instituciones formales; dentro de esta categoría adquieren importancia siempre que ellas reflejen o ejerzan influencias sobre las acciones políticas. 2/

### 1.3.1 Identificación del sistema político: Supuestos.

#### 1.3.1.1 La sociedad como suprasistema.

El primer supuesto para efecto del análisis de la vida política, en este trabajo, consiste en considerar a la sociedad como la más amplia e inclusiva de las formas sociales. La sociedad es el agrupamiento cualitativo de las interacciones sociales en su conjunto; en esta forma se constituye en suprasistema. Cada uno de los sistemas sociales representa sólo una parte de la totalidad de interacciones y, en esta forma, adquieren su sentido analítico.

---

1/ David Easton, Op. cit., p. 45

2/ G.A. Almond y G.B. Powell, Op. cit., p. 16

"El proceso societal presenta cuatro grandes sistemas...analíticamente distintos, que constituyen los planos estructurales de la sociedad, el cultural, el social stricto sensu, el político y el económico." <sup>1/</sup> Cada uno de estos planos estructurales, a la luz del enfoque sistemático, implica la interdependencia de sus partes constitutivas o subsistemas de la misma manera que sus relaciones externas con el ambiente y, además, un límite específico entre él y su contorno.

El carácter global y analítico de la sociedad es reafirmado cuando se enfatiza que ésta es susceptible de análisis específico o de distinción fenoménica, y, además, al agregar que sus unidades se encuentran en condiciones de mutua dependencia que puede expresarse en términos de un mínimo a un máximo de interdependencia. <sup>2/</sup>

#### 1.3.1.2 La vida política como sistema de conducta.

El segundo supuesto del análisis de la vida política impone la necesidad y la conveniencia de captar la naturaleza de los comportamientos, dentro y fuera del sistema político y el tipo de relaciones que establece con otras conductas provenientes de los otros contextos sociales.

Los intercambios y transacciones de objetos valorados son conductas distintivas y necesarias de los sistemas sociales; cada sistema proporciona a los otros intercambios y transacciones limítrofes en términos de

---

<sup>1/</sup> Helio Jaguribe, Op. cit., p. 27

<sup>2/</sup> Gino Germani, Política y sociedad en una época de transición, p. 24

sus objetos de valor y les exige a la vez otros. De esta manera, se obtiene que las creencias de orden fáctico, valorativas y normativas y el sistema de símbolos provienen del plano cultural, porque "el plano cultural está constituido por la organización de valores, normas y símbolos" <sup>1/</sup> que sirven de guía, en este caso, a los actores políticos.

El contexto de participación, abstraído del proceso de interacción entre dos o más actores, tiene por cometido la creación y asignación de actores, papeles y status; el sistema económico produce y asigna mercancías y el político asigna papeles y status por medio de decisiones autoritarias. <sup>2/</sup> Cada una de estas clases de objetos de valor conlleva un medio particular que facilita la evaluación y comprensión de los intercambios; la cultura, el prestigio, el dinero y el poder son, respectivamente, el medio específico para cada uno de los cuatro planos de la realidad.

Los analistas de la vida social han determinado un quinto medio de naturaleza secundaria el cual consiste en la influencia, que nace como resultado de la condición intercambiable de objetos de valor entre los cuatro planos de la realidad y, por consiguiente, de los distintos medios empleados por cada uno de ellos al operar sus transacciones.

En atención al principio de congruencia, que relaciona entre sí los cuatro planos de la realidad, en cada sistema se genera a la vez el intercambio e interacción de sus partes ya que, los cambios en uno de ellos

---

<sup>1/</sup> Samuel Klausner, El estudio de las sociedades, p. 24

<sup>2/</sup> Helio Jaguaribe, Op. cit., p. 147-148

afecta de manera sensible a los otros. Según Donella Meadows H. y otros, "el comportamiento de todos estos complicados sistemas sociales está determinado, ante todo, por la red de relaciones físicas, biológicas, psicológicas y económicas que relaciona a cualquier población humana con su medio ambiente." <sup>1/</sup>

El análisis sistémico dentro de esta complejidad es toda una pauta de análisis y guía del pensamiento en la operacionalización del sistema político; las alternativas y posibilidades que ofrece son una garantía en la conceptualización de la vida política, ya que estos planos estructurales son inseparables en la realidad y se afectan positiva y negativamente. Por ello, la dinámica, el comportamiento interno y externo del sistema político, ha de ser entendido de acuerdo con la forma en que funciona como sistema social por medio de decisiones autoritarias.

#### 1.3.1.3 Espacio-temporalidad del suceso político.

El tercer supuesto en el que descansa este trabajo considera al sistema político dentro de una base espacio-temporal propia toda vez que lo político en sí no se obtiene mientras el concepto de organización del poder social no se refiera a un espacio y a un tiempo concreto. Hans Kelsen se refirió a ello al señalar que "no sólo la conducta del hombre, sino todos aquellos hechos que regulan las normas estatales, hallanse en cuadradas espacial y temporalmente". <sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Donella Meadows y Otros, Los límites del crecimiento, p. 227

<sup>2/</sup> Hans Kelsen, Teoría del Estado, p. 180

La condición especial es esencial a lo político en vista de que, la política no estudia utopías, sino sistemas políticos concretos situados en contextos históricos sociales, económicos, geográficos. Sin embargo, no debe identificarse los límites territoriales con la validez del orden jurídico, ya que ellos no constituyen, en modo alguno, una limitación absoluta, firme e incondicionada de la validez especial.

Hay excepciones e innumerables casos en los que pueden realizarse actos de soberanía, aun fuera de los límites del territorio estatal en sentido estricto. Hay quienes aluden a este hecho y dicen que "el régimen político que ha adoptado un país no debe identificarse con el Estado de ese país. - y profundizando sobre esta idea básica agregan que - con el concepto de régimen político se hace referencia a una vida política más amplia que la vida estatal". <sup>1/</sup> Así, queda entendido que el contorno del Estado no coincide con el contorno del régimen, entendiéndose por régimen, en este caso, las ordenaciones políticas o sistema político.

El territorio abarca las condiciones físicas y el encuadre espacial de las actividades políticas, y, por consiguiente, la actividad humana, ya que la validez del sistema normativo que constituye el orden jurídico estatal se circunscribe, en principio, a un determinado territorio o Estado-Nación, para efecto de este trabajo. Los marcos geopolíticos son, de esta manera, un cuadro delimitador determinante de sus estructuras internas y externas, así como de su funcionamiento. No obstante, la base es-

---

<sup>1/</sup> M. Jiménez de Parga, Op. cit., p. 42

pacial, lo dado por la naturaleza, ha de ser considerado de importancia relativa, como conjunto de posibilidades, positivas y negativas, que el hombre puede utilizar bien o mal en su quehacer político. En torno a esta temática se ha manifestado:

"lo indicado por la naturaleza no es un factor rígidamente influyente respecto de la actividad humana y de la sociedad global, ni de cualquiera de sus niveles y aspectos. No opera de modo mecánico ni automático, ni ejerce una sobredeterminación omnipotente. Ofrece sí, una gama de posibilidades, resistencias y opciones en función de las cuales las actividades humanas...accionan, reaccionan y operan, por medio del trabajo, del instrumental y de la cultura, modificando el propio cuadro natural." 1/

En atención a lo anterior, el autor deja expresamente establecido que los instancias físicas o espaciales otorgan al hombre un sistema finito de posibilidades, una estabilización vital que con su ingenio y decisiones acertadas puede llegar a modificar y crear una vida, individual y social, a la altura de los tiempos en que le toque vivir y, además, acorde con la condición humana.

El análisis de las expresiones espacio-tiempo de la vida política también ha sido objeto de otras consideraciones. Así, por ejemplo, se ha señalado que "los marcos de la política pueden ser divididos en dos grandes categorías: los marcos físicos y los marcos sociales." 2/ Dentro de los primeros incluyen las notaciones geográficas y las demográficas con

---

1/ Marcos Kapplán, El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina, p. 17

2/ Maurice Duverger, Sociología política, p. 38

sus consecuentes elementos analíticos, y en los segundos, clasificados como más artificiales ya que son elaborados por el hombre, las técnicas, instituciones, cultura, creencias; sin embargo, no se hace una demarcación precisa entre marcos físicos y sociales.

En este mismo sentido se ha llegado a sostener, en forma reiterada, que "el que ese medio ambiente no produzca ningún efecto en el sistema político es inconcebible" <sup>1/</sup> por lo que la ciencia política debe considerar e investigar el efecto que tales factores, físicos y sociales, tienen en la diversidad de normas gubernamentales.

Existen otros criterios de clasificación para referirse a estas componentes o categorías de la realidad política en su aspecto empírico; y en este sentido se habla del sistema ecológico, que abarca el ambiente físico y las condiciones orgánicas no humanas de la existencia del hombre. Las categorías físicas incluyen las características geográficas o espaciales y la índole de recursos físicos, topográficos, extensión territorial, clima y otros; los aspectos orgánicos no humanos de los sistemas ambientales incorporan la ubicación y accesibilidad de la provisión de alimentos y otros de la flora y la fauna que pueden llegar a requerir los miembros del sistema político. Los procesos y estructuras son afectados, directa o indirectamente, con mayor o menor intensidad, por estos factores y deben ser considerados en un análisis de la realidad política a nivel de Estado-Nación.

---

<sup>1/</sup> Jorge Rasmussen, Op. cit., p. 35

En adición de los aspectos citados, los factores biológicos o de personalidad y los sistemas sociales merecen especial atención y han sido objeto de cuidadosos estudios y categorizaciones en la literatura tradicional. "Además de las fuerzas psicológicas y geográficas...hay una serie de factores de índole histórica y sociológica que han determinado la formación del Estado" <sup>1/</sup>, hecho que pone de manifiesto sus influencias en el devenir de estas sociedades y sistemas políticas.

Así, se destacan los componentes básicos y se traza una perspectiva válida para los distintos campos, que al descomponérseles dan una visión pormenorizada de los elementos que implica la consideración del supuesto espacio-temporal de la realidad política en su característica integrada y de conflicto que presenta.

#### 1.3.1.4 La vida política, sistema abierto.

En atención a esta dinámica que debe desarrollar el sistema político para hacerse receptivo a esa doble fuerza integradora y de conflicto, se expresa el cuarto supuesto, que consiste en visualizar la vida política como un sistema abierto, ya que por sus mismas características sociales y de orden analítico, separado de otros ambientes pero implicado en ellos, el sistema debe verse expuesto a sus influencias.

La capacidad del sistema político para responder a las perturbaciones, presiones y tensiones del entorno del que forma parte, se convier-

---

<sup>1/</sup> César Quintero, Principios de ciencias política, p. 101

te en otro de los aspectos relevantes en la apreciación del suceso político. En el análisis de esta situación específica, habrá que tomar en cuenta el origen de los problemas políticos; naturaleza y forma de articulación; capacidad o efectividad para poner en vigor las órdenes o asignaciones autoritarias; el grado de desempeño funcional de los subsistemas y partes, su autoconservación; el papel de los otros sistemas en la estabilización de las situaciones tensivas y otras variables de no menor importancia.

#### 1.4 Modelo teórico y programa de análisis.

Con el objeto de incursionar en la investigación de estas y otras variables se hace indispensable un modelo que destaque las categorías y detalles esenciales de la vida política. Los políticos teóricos han cristalizado enfoques y modelos para las distinciones empíricas, según sus puntos de vista, y de allí la variedad de modelos. La toma de decisiones de Herber A. Simon, el modelo individualista de James Buchanann, el enfoque del poder del poder de James A. March y el modelo fundamentado en la acción, de Talcot Parson, son ejemplos de estas manifestaciones. No obstante estos esfuerzos, no existe una teoría general sustantiva a través de la cual puede operacionalizarse la investigación política. <sup>1/</sup>

El enfoque sistemático o conductista sirve de apoyo para la realización de este trabajo y representa una de las manifestaciones, en tanto modelo más avanzadas, con fundamento en disciplinas conexas, para la con-

---

<sup>1/</sup> G. A. Almond. y G. B. Powell., Op. cit., p. 23-90

ceptualización de la vida política; pero como la teoría es aun poco conocida, ha de ser considerado como un programa de análisis más que como una teoría en el sentido ideal del término. A la luz de este enfoque, se perciben los rasgos y componentes más significativos con los cuales interpretar la realidad política panameña.

Según esta perspectiva analítica, la fusión practicada de los modelos de David Easton y de G.A. Almond y G.B. Powell, <sup>1/</sup> en sus rasgos esenciales, permita abordar la realidad política panameña y tratar de obtener las implicaciones teórico-prácticas en la educación. Los puntos principales de este modelo hacen alusión a los supuestos y principios que lo fundamentan, a las entradas, proceso de conversión, salidas y a la retroalimentación.

De la fusión de estos modelos se infiere que cualquier sistema político debe ser una entidad abierta, autoadaptable que funcione dentro de un ambiente y, además, actúe dentro de ciertos límites para el ejercicio del poder en la sociedad. Desde el punto de vista analítico, este ambiente es doble: el interno, que atiende a los sistemas ecológicos, biológicos y de personalidad y el externo que se refiere a los problemas internacionales, al sistema ecológico, biológico y de personalidad internacional.

Conforme a esta secuencia analítica, todo sistema político es un proceso de intercambios y transacciones; los intercambios son relaciones con

---

1/ G.A. Almond y G.B. Powell, Política comparada, p. 23-90

el medio y designan las relaciones entre el sistema político y los demás sistemas de su entorno; las transacciones son movimientos de una dirección a la otra dentro del sistema político y a consecuencia de las estimulaciones que se producen.

Las entradas, ingresos o insumos comprenden las demandas y los apoyos o ayudas. Las demandas son expectativas formuladas a las autoridades y sólo en este nivel alcanzan la categoría de demandas políticas; cuando son mayores que la capacidad del sistema para soportarlos, provocan las tensiones políticas.

Las demandas pueden ser de asignación de bienes o servicios, de reglamentación de conductas de los actores políticos, de participación de comunicación. Los apoyos, pueden clasificarse en materiales, de obediencia, de participación y de diferencia.

Los apoyos son la expresión de las reacciones positivas y negativas de la comunidad política hacia ciertos objetos, es decir, hacia quienes adoptan e instrumentan decisiones políticas, y en este sentido están referidos, en buena medida, a la cultura política que subyace en la comunidad.

Los procesos de conversión consisten en las formas que el sistema político utiliza o adopta para rechazar, satisfacer o modificar las demandas planteadas a las autoridades e incluye las modalidades con que se presta atención a los ingresos.

El proceso de conversión describe las operaciones por las cuales se procesan o elaboran las demandas de manera que resulten atendibles; también puede ser interpretado conforme a las formas típicas, mediante las cuales tales demandas son atendidas en la práctica por las autoridades.

Una ampliación analítica de las demandas y su proceso de conversión, según este modelo integrado, consiste en determinarlas en términos de: la articulación de intereses; la agrupación de intereses; elaboración de reglas; aplicación de reglas; adjudicación de reglas; y comunicación. La articulación de intereses es la función según la cual los actores y grupos políticos formulan y dirigen, en forma pertinente, sus expectativas y deseos a los formuladores de decisiones políticos, de manera que resulten comprensibles.

La determinación de estos rasgos analíticos en términos de articulación de intereses, hacen entrever la existencia de grupos de intereses que van desde la autopresentación hasta las instituciones o estructuras. Se incluyen a su vez los canales de comunicación social y los estilos de comunicación con sus varias alternativas típicas.

La comunicación dentro del modelo destaca los tipos de comunicación, el grado de autonomía y la efectividad de los medios sobre los demás aspectos del sistema político.

Las salidas o productos son el tercer componente general del sistema político; son actos por medio de los cuales las autoridades, en función del proceso de conversión, tratan de satisfacer los requerimientos o

demandas de los asociados, incluyendo las demandas que se originan en el seno de las estructuras de poder, que están al servicio de la comunidad política.

Las salidas pueden identificarse como autoritarias y asociadas. Las primeras tienen el sello de decisiones obligatorias y adoptan diversas formas, desde las leyes generales hasta las decisiones ejecutivas y judiciales de casos particulares. Las salidas asociadas no son de estricto cumplimiento; constituyen las políticas que definen los objetivos, a corto y a largo plazo, diseñadas en los planes y proyectos gubernamentales.

Las salidas asociadas son una especie de respuesta a las demandas formuladas por los actores políticos en general, a la vez que son un mensaje de la eficacia con que las autoridades procesan dichas expectativas y deseos de los asociados.

Los productos o salidas son extracciones, en términos de tributos, tasas o servicios personales; también son regulaciones de la conducta de los asociados las cuales pueden tomar formas diversas que afecta la gama total de la conducta humana y sus relaciones; por otra parte, se constituyen en prestaciones o distribución de bienes y servicios y, finalmente, pueden percibirse en forma de productos simbólicos, que van desde la afirmación de valores, exhibición de símbolos políticos, declaraciones o intenciones políticas.

Las pautas generales que ofrece el modelo expuesto son útiles para la descripción, interpretación y observación del ambiente y perspectiu

vas de la actividad política en nuestro medio. Hay que hacer notar sobre este particular que la política, por su carácter procesal y por los complejidades que encierra, presenta dificultades de captación de los elementos que intervienen en ella, por lo que, a través del modelo, se consideran los aspectos más significativos que la condicionan y dicen de su naturaleza, contenido y funcionamiento.

#### 1.5 Estabilidad y cambios políticos.

Los sistemas políticos están involucrados en una compleja red de relaciones, intercambios y transacciones con el medio, tanto interno como externo, que exigen de su parte cierto comportamiento y determinadas funciones para hacerle frente a las perturbaciones y tensiones con vista a su automantenimiento.

Sobre la estabilidad y los cambios se ha indicado que "un sistema tiene necesidades básicas, vinculadas esencialmente con su automantenimiento y... desarrolla medios reiterativos de autodefensa;" <sup>1/</sup> con lo que pone de manifiesto las necesidades o imperativos institucionales del sistema, para sobrevivir y desarrollarse. Sin embargo, de la idea de automantenimiento y autodefensa hay que reducir el énfasis encaminado a salvar la pauta de relaciones o de patrones existentes, ya que la consideración de la estabilidad y de la persistencia trasciende el concepto de automantenimiento, y se orienta a investigar tanto el cambio como la estabilidad, por lo que ambos constituyen soluciones alternativas en el enfrentamiento de la

<sup>1/</sup> Bennis Warren G, Estructuras tradicionales, transformación y cambio, p. 58

tensión.

Hay quienes sostienen, en lo que se refiere al problema de la estabilidad y la persistencia de los sistemas, que lejos de oponer una perspectiva estática a una dinámica ambas se suponen recíprocamente, y que es sólo la insistencia o el énfasis exclusivo en los aspectos relacionados con la integración y armonía de la estructura lo que puede conducir a pesar invertido el cambio <sup>1/</sup>.

De las consideraciones presedentes puede inferirse que las estructuras no aluden a ninguna estabilidad total, sino a una relativa estabilidad, a uniformidades suficientemente estables, a cierto tipo de variaciones que no llegen a efectar la tipicidad y viabilidad de los sistemas; esto es, en donde la persistencia constituye un supuesto operativo aplicable.

Las estructuras políticas y sociales están sujetas a los problemas relativos a su estabilidad y persistencia y a las influencias del cambio en términos de su adaptación, ampliación y desarrollo. Respecto de esta doble necesidad o alternativas que experimentan las estructuras y sistemas, se ofrece cierta orientación al indicar que " cualquier actividad humana que no exija un flujo muy grande de recursos irreemplazables o produzca una degeneración ambiental, podría seguir creciendo indefinidamente." <sup>2/</sup>

Entre las formas identificadas para comprender e interpretar la manera como los sistemas políticos manejan ésta y otros expectativas ema-

---

<sup>1/</sup> Gino Germani, Op. cit., p. 26

<sup>2/</sup> Donella Meadows y otros, Op. cit., p. 219

nadas del ambiente, está la que consiste en asociarlas con los papeles que desarrollan las estructuras o mecanismos de selección social destinados a satisfacerlas. De acuerdo con esta perspectiva sociológica, el énfasis se produce en las actividades observables de los destinatarios de las demandas políticas, en el "problema relativo a la descripción del desarrollo de la estructura de roles dentro de las organización" <sup>1/</sup>, en las "relaciones específicas de los elementos o partes del interior del conjunto", <sup>2/</sup> es decir, en las unidades que integran todas los sistemas sociales, por cuanto la teoría de las funciones se centra en las expectativas de los asociados respecto de la conducta de cada uno de los individuos que ocupan una posición dentro de la estructura.

"Una estructura es un sistema de acciones recíprocas, un sistema de funciones que son los que el pueblo vincula con determinados puestos o posiciones y el comportamiento que espera de quienes ocupan esos puestos." <sup>3/</sup> Además de definirse la esencia y alcance como conjunto de elementos interdependientes, se ve en ella un subsistema del más amplio sistema del que forman parte las estructuras pláticas de una comunidad.

Todas las sociedades, grandes o pequeñas, tradicionales o modernas, se articulan por medio de instituciones y, tanto es así, que no existe sociedad alguna que pueda mantener su orden interno y externo sin una

---

<sup>1/</sup> P.F. Lazarsfeld y otros, La sociología en las instituciones, p.89

<sup>2/</sup> Roger Bastide Levy C. y otros, Sentidos y usos del término estructura, p. 89.

<sup>3/</sup> Jorge Rasmussen, Op. cit., p. 143.

estructura política, cualesquiera sean sus características. Sin embargo, la aceptación del poder y de su función institucionalizadora no se producen y desarrollan de modo natural, sino que van a depender del mayor o menor grado con que operan dentro del sistema algunas variables esenciales, como respuestas a las prescripciones y expectativas de los miembros de la sociedad.

Un primer grupo de categorías o variables que dice de la capacidad funcional y de la medida en que los sistemas políticos dependen de la acción política y de la sociedad en su conjunto, lo constituye su orientación racional, grado de diferenciación estructural y nivel de capacidad.

La orientación racional tiene que ver con la racionalidad de las decisiones en función de las formas en que se recopilan, procesan y se utilizan las informaciones; y con la racionalidad de la ejecución o puesta en marcha de tales decisiones o conductas políticas. La diferenciación estructural alude, por su parte, a la autodeterminación del sistema político y de la sociedad a la que sirve con respecto a otros ambientes.

En el plano interno, la diferenciación estructural del sistema político destaca el grado de autodeterminación con relación a los otros planos sociales, como son el económico, el cultural y el social, dentro de la misma sociedad. En su aspecto intrasistémico, esta categoría analítica roza con el grado de autonomía, independencia y complejidad de los subsistemas del plano político.

Para llegar a entender la demandas que hace el ambiente a una or

ganización, hay que comenzar por ver el grado de diferenciación que existe en los subsistemas y grupos y las actividades de que se vale para llevar a cabo las transacciones e intercambios. <sup>1/</sup> No obstante, al momento de examinar la variable diferenciación no se puede eludir el aspecto integracional que debe operarse en las estructuras y subsistemas, ya que son elementos relacionados y ejercen decisiva influencia en los resultados.

Otra de las variables generales ligada a la estabilidad y al cambio, que dice del grado de modernización y del funcionamiento, es la que atiende a la capacidad del sistema para adaptarse él y su sociedad a sus respectivas ambientes; esto es, a los demás sistemas políticos y sus sociedades. En términos de esta capacidad, el sistema tendrá mayor o menor viabilidad nacional.

Un estudio amplio y profundo de las causas históricas actuales del subdesarrollo en los países de América Latina, expone que:

"la viabilidad nacional además de ser determinada por los recursos naturales y humanos disponibles, es también una función de la capacidad política de la sociedad en cuestión... Esta capacidad, que implica el grado de compromiso nacional de la sociedad se relaciona con la proporción de funcionalidad de la élite, que en definitiva depende del grado de congruencia y complementación que existe entre los cuatro grupos (cultural, social, político y económico) de roles de la élite." <sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Lawrence Lorsch, Desarrollo organizacional, p. 12

<sup>2/</sup> Helio Jaguaribe, Crisis y alternativas de América Latina: reforma o revolución, p. 30

La capacidad de adaptación del sistema también se relaciona con la adecuación del ambiente a las necesidades del sistema político, condición que le permite ejecutar sus funciones específicas en forma eficaz que tiene que ver con las actividades reguladoras, extractivas, de asignación, de procesamientos y otras, de conformidad con los productos deseados.

Otra manera de captar la estabilidad del sistema es relacionarlo con su mayor o menor variabilidad; con el movimiento, modificación y transformaciones que requiere como consecuencia de las prescripciones o demandas de los grupos de intereses, organizaciones, entidades oficiales y no oficiales.

El cambio deviene como consecuencia "de una estructura de poder defectuosa dentro del sistema" <sup>1/</sup>, que impulsa a tener que reorganizar el poder para facilitar la solución de los problemas. Otros enfatizan en esta misma posición al referirse a las estructuras y su desempeño al indicar que "la falla fundamental en los actuales criterios de eficacia es la falta de atención al problema de la adaptación al cambio." <sup>2/</sup>

Al reflexionar sobre el cambio y sus consecuencias, en sentido general, se hace notar que siendo conscientes de una de los períodos más excitantes de la historia humana, existen quienes intentan evadirlo como si pudieran deshacerse de él, buscando una paz y una inmunidad muy particular. Una observación específica sobre este problema atiende a que:

---

<sup>1/</sup> Ronald Lippitt y otros, La dinámica del cambio planificado, p. 34

<sup>2/</sup> Bennis Warren G., Op. cit., p. 61

"La inmensa mayoría de la gente, incluso personal educadas y refinadas en otros aspectos, considera tan amenazadora la idea del cambio, que intenta negar su existencia, - y añade que - incluso muchos personas que comprenden, intelectualmente, la aceleración del cambio, se abstienen de incorporarse a este conocimiento, no toman en cuenta este hecho crítico social." 1/

Las estructuras políticas son organismos canalizadores de las expectativas humanas y, en mayor o menor grado, se ven abocadas a las presiones como consecuencia del cambio en los distintos planos de la acción social. Muchos de los conflictos políticos tienen sus raíces en las disposiciones de quienes desempeñan funciones dentro de las estructuras políticas, al no aceptar y no captar el grado en que debiera operarse el cambio sin que afecte el normal funcionamiento de éstas.

Estudiosos de la movilización y diferenciación social, hacen notar que en las diferentes etapas del desarrollo de los sistemas políticos modernos, aspectos como la organización política, el sufragio, la comunidad política, la conquista de la independencia, los grupos de intereses, los partidos políticos y otros factores asociados, adquirieron importancia y la significación que poseen a consecuencia de los cambios y de la modernización. 2/

Cada día los sistemas políticos y sociales están más obligados a establecer contacto con los imperativos del cambio y la modernización, en

---

1/ Alvin Toffler, El shock del futuro, p. 31

2/ S.M. Eisenstadt, Modernización, p. 13 - 19

vista de que, como bien se ha señalado" no podemos crear aceptando sencillamente las formas tradicionales como algo inmutable." <sup>1/</sup>

Otro de los aspectos que se pronuncia en favor de una visión más aproximada de la necesidad de los sistemas políticos de institucionalizarse, sin olvidar las características relativas al cambio, es el que se vincula con los movimientos de integración, socialización política. La movilización política, en este sentido, cobra importancia por cuanto se refiere al grado de participación, socialización, compromiso e igualdad política, que son indicadores de la profundidad y grado de conciencia de los acatadores de decisiones o de los miembros del sistema, en función de el autotmantenimiento y del progreso político.

La integración contempla los aspectos relativos al proceso social que tiende a armonizar y unificar los esfuerzos de los grupos o de mayores agregados sociales y a reflejar el grado de complementaridad o apoyo que surge de la combinación pueblo gobierno. De acuerdo con el nivel de integración, el sistema tendrá mayor o menor grado de armonización con los valores que sustenta la comunidad y con los derivados, como resultantes de los cambios sociales.

La representación política, por su parte, dice de la legitimidad de quienes cumplen papeles políticos y de la voluntad de los asociados por ofrecerles el respaldo político a sus decisiones, siempre que estén en consonancia con los requerimientos de los individuos y grupos a los cuales

---

<sup>1/</sup> Paul, Nash, Libertad y autoridad en educación, p.114

representan. La representación política denota la forma como se distribuye el poder y la manera como llega a internalizarse de manera espontánea el sistema político en la comunidad. De allí que se afirma que el problema de la representación y participación política se vincula con el fenómeno de la integración social. <sup>1/</sup>

En el tratamiento de la estabilidad y los cambios políticos, finalmente, no se deben pasar inadvertidas las variables que tocan con la orientación del sistema en sus relaciones internacionales, en su tendencia hacia planos cada vez más altos de desarrollo, de modernización, institucionalización como condiciones para poder operar en un mejor nivel los intercambios y transacciones con el medio tanto interno como externo.

#### 1.6 Tensiones y respuestas del sistema político.

El comportamiento de cualquier variable política en un momento dado obedece primordialmente a las necesidades de regulación de las perturbaciones y tensiones que promuevan los miembros y grupos de la sociedad, en el ámbito interno y externo.

Muchos de los problemas y tensiones se originan por el hecho de que las autoridades no están en condiciones de atender la sobrecarga de demandas que entran al sistema y al soslayarlas provocan insatisfacciones que se extienden, en todos los niveles, pudiendo llegar a causar trastornos e inestabilidad.

---

<sup>1/</sup> Agustín Gordillo, Op. cit., p. 176

Otra fuente de problema para el sistema político la constituye la disminución del apoyo o ayuda de parte de los asociados, cualquiera sea su causa. Los sistemas políticos siempre se ven urgidos de mantener por encima de cierto nivel el apoyo político, de tal modo que tienen que aplicar medidas correctivas que varían según la necesidad, para regular la tensión y asegurar su estabilidad y continuidad.

Entre los medios que sirven a los propósitos de regulación de tensiones, emanadas del volumen y variedad de demandas y/o de la disminución del apoyo, están algunas estructuras de articulación y comunicación. David Singer y James N. Rosenau reconocen algunos de los grupos intranacionales que realizan estas funciones especializadas. Estos autores distinguen un grupo primario, dentro del cual ubican la familia y el grupo de trabajo cara a cara, y, otro grupo a nivel de asociación, integrado por las entidades gubernamentales y no gubernamentales que, con frecuencia, no son mutuamente excluyentes.

Dentro de las entidades no gubernamentales, los autores incluyen: los gremios, asociaciones industriales-comerciales, instituciones bancarias y de inversión, asociaciones profesionales, grupos recreativos, organizaciones étnicas, ideológicas y religiosas, partidos políticos y otras.

Del lado gubernamental, en el nivel local, provincial y nacional afirman que siempre hay algún tipo de "cuerpo representativo" que, por lo general, actúa en nombre de agrupaciones territoriales y/o funcionales y, agregan, que dentro de la rama ejecutiva o administrativa existen los mi-

nisterios y otros organismos derivados, que ejercen estas funciones de ar  
ticulación y conversión. 1/

Si bien los sistemas modernos se valen de un complejo diferencia  
do para la articulación y conversión de las demandas, el peso de las exi-  
gencias sociales determina la ampliación y modernización de las estructu-  
ras existentes y la multifuncionalidad de las mismas.

En los intentos de regulación del apoyo, el sistema político puede  
de tratar de cambiar la estructura y ésta es tal vez la estrategia más ra  
dical, por cuanto implica la transformación profunda de objetivos y estruc-  
turas, como un medio para mantener algún tema de formación de asignaciones  
autoritarias y no sufrir la desorganización y que el sistema deje de fun-  
cionar. Pero los sistemas disponen de otros medios sin que se abandone el  
tipo de gobierno existente, ni que se lo modifique a fondo.

La inspiración de profundos sentimientos de legitimidad y de co  
munidad, la aceptación de la existencia de un bien común, a través de la  
socialización de los asociados, son unos de los tantos medios empleados  
para regular el desplazamiento excesivo de la variable participación y apo-  
yo político que dicen de la viabilidad del sistema en determinado medio.

#### 1.7 Retroalimentación del sistema.

Los sistemas plíticos, como ha sido expresado, reciben continua

---

1/ David Singer y James No. Rosenau, Sistema global, subsiste-  
mas y vinculaciones nacionales internacionales, p. 17 - 18

mente demandas del ambiente interno y externo que los inducen a desplegar las acciones conducentes a resolverlas; en base a ello están precisados, cada vez más, a desarrollar la capacidad de percibir la naturaleza, contenido, cantidad y calidad de esas demandas, a fin de estar en condiciones de comprender su situación y los papeles que han de desempeñar frente a ellos.

Una de las medidas que, por lo general, se adoptan desde el punto de vista técnico y científico al abordar las situaciones políticas consiste inicialmente en realizar el diagnóstico de la situación en que tienen lugar las actividades políticas; como resultado de este diagnóstico, se obtiene el conocimiento de los problemas, recursos y dificultades que dan origen a los objetivos y a la planificación racional de las futuras actividades del sistema. No hay que olvidar, sin embargo, que muchas de los productos que surgen como resultado del diagnóstico tienen su fundamento en actitudes, hábitos y costumbres del pasado, que han de tomarse en cuenta por cuanto influyen decisivamente en el comportamiento político presente.

En función de la capacidad de autorregulación y autoadaptación es como los sistemas políticos pueden desarrollar las conductas, para informarse de las necesidades y demandas, y a la vez, convertirlas en productos para surtir tales demandas. Los conceptos de insumos y producto, según esto, son los elementos básicos para llegar a entender la naturaleza de las situaciones que enfrenta y su correspondiente comportamiento.

Hay que destacar el hecho de que la capacidad de autorregulación y la de adaptación que poseen los sistemas políticos conllevan la comunica

ción como medio de entrar en relación con su ambiente; de allí que dependen de manera directa de la comunicación.

La comunicación y la información son tan importantes en los aspectos políticos que se ha dicho que "todas las funciones que se cumplen en el sistema lo hacen por medio de la comunicación". <sup>1/</sup> Según Norman Wiener, en Koontz Odonnell, la comunicación o transferencia de información y el control ocurren en el funcionamiento de cualquier sistema; además, todos los tipos de sistemas se autocontrolan mediante la retroalimentación de información que descubre los errores en la obtención de las metas y para iniciar la acción correctiva. <sup>2/</sup>

Un exponente del modelo cibernético aplicado al estudio de la vida política, concibe la retroalimentación a servomecanismo como "una red de comunicaciones que produce acción como respuesta a una entrada de información; e incluye los resultados de su propia acción en la nueva información por la cual modifica su comportamiento posterior". <sup>3/</sup>

Desde el punto de vista político, la retroalimentación supone que el sistema político en tanto fuente emite estímulos en términos de productos, en forma de asignaciones autoritarias, - decretos, leyes, resoluciones - como respuesta a las demandas que entran en forma de insumos;

---

<sup>1/</sup> Peter Merkl H, Teorías políticas comparadas., p. 257

<sup>2/</sup> Harold Koontz y Cyril Odonnell, Curso de administración moderna, 53

<sup>3/</sup> Karl Deutsch, Op. cit., p. 118

las acatadores de decisiones, en función de receptores de tales mensajes o estímulos, descifran, interpretan y cifran respuestas que pueden revelar su conformidad y/o el rechazo. Estas conductas de los receptores tienen su efecto multiplicador para sí mismas, y a la vez repercuten en las fuentes - autoridades - que le dieron origen al proceso.

En el desarrollo de este proceso se produce un momento en el que la fuente las autoridades- asumen el papel de receptor y los receptores- acatadores de decisiones-, el de fuente. A partir del instante en que la información regresa a la fuente por la acción retroalimentadora, se completa el proceso de comunicación política, en la doble vía, y se inicia un nuevo circuito cuyo objetivo estará en función del tipo de retroalimentación recibida.

La retroalimentación como fenómeno de evaluación y control, en los sistemas políticos está asociada a todas las fases y aspectos de su proceso y, no se limita a un momento inicial o terminal de sus actividades; trátase de las entradas, procesos de conversión y de las salidas o productos, la retroalimentación funciona como mecanismo útil y dinámico y mantiene al día los organismos decisorios, de la misma manera que a los beneficiarios de los valores asignados por el sistema.

La mayor o menor restricción sobre el ejercicio de la comunicación, hecha patente en las posibilidades de que disponen los miembros u organismos mediante el uso racional de los medios de comunicación social, para plantear y dar a conocer sus problemas, tiene sus efectos en el in-

cremento o decremento de la retralimentación y, por consiguiente, en la calidad de los resultados que emanan del sistema.

Las posibilidades de comunicación y los canales para realizarla dependen del tipo de régimen político de que se trate; pero como quiera que sea y donde sea, la importancia de las pautas de comunicación son siempre reconocidas. 1/

Aún cuando la comunicación sea restringida por cualquier motivo, los efectos que de ella se producen pueden observarse a través de la retroalimentación y son los indicadores más pertinentes de los que se ha de valer el sistema, cualquiera sea su tipo; por este motivo resulta conveniente prestarle la mayor atención, ya que constituye un medio de aprendizaje tanto para quienes deciden como para quienes acatan las decisiones.

1/ Richar Fagen, Política y comunicación, p. 49

II

EL SISTEMA POLITICO PANAMEÑO Y SU INFLUENCIA  
EN LA DINAMICA DE LA EDUCACION

## 2.1 Condicionamientos del sistema político.

El estudio de la vida política de un pueblo está relacionada con su desarrollo social en vista de que, como subsistema, es menos inclusivo; así que el esfuerzo por detectar sus características ha de tomar en cuenta la realidad de los demás subsistemas dentro de la sociedad.

El sistema político no es totalmente independiente de los otros sistemas sociales en el desarrollo de cualquier sociedad. Tal cual fue expresado, al momento de abordar los intercambios intersistémicos o relaciones bilaterales con los sistemas económico, social y cultural, en el primer capítulo, ello quedó evidenciado. En esta forma, el análisis y posteriormente el diagnóstico de las características principales de los demás planos de la realidad, en este caso de la realidad panameña, en términos del modelo sistemático representado en entradas conversiones y salidas, tiene fundamental importancia ya que, a partir de ello, puede determinarse el comportamiento del sistema político, no en forma aislada sino en sus intercambios y transacciones surgidos de la dinámica que los caracteriza.

Si bien los indicadores económicos-presupuestos nacional, ingreso per cápita, distribución del ingreso, ahorro e inversión; los indicadores sociales- estratificación social, dispersión demográfica, marginación de los grupos, heterogeneidad étnica y, finalmente, los culturales- grado de alfabetización, difusión cultural- entre otros, no especifican el suceso político, sí permiten localizar la fuente y la magnitud de las entradas, en forma

de demandas y de apoyo, al sistema político de las que se valen los dirigentes y los acatadores de decisiones en todos los niveles, para la formulación de los planes y estrategias y adecuar su comportamiento en orden al desarrollo, autonomía y mayor viabilidad nacional.

Aun cuando no es tema específico de este trabajo el análisis y diagnóstico de la problemática económica y social panameña, sino las interrelaciones entre política y educación, se establecen y se examina, en lo que se considera necesario algunos de sus elementos principales, en vista de que ofrecen una fisonomía real de la situación sobre las que actúan tanto la educación como las determinaciones políticas; puesto que son condicionantes y condicionadoras del desarrollo de la sociedad.

#### 2.1.1 Condicionamiento económico.

Al tomar como punto de referencia el período que va de 1,970 a 1,975, en este trabajo para determinar el ritmo de crecimiento promedio de la economía de la República de Panamá y los efectos en su desarrollo general, puede apreciarse a través de la tasa de crecimiento del PIB que en 1,971 este fue de 3.4% <sup>1/</sup> en 1,972 de 3.6%, en 1,973 de 6.5%, en 1,974 de 2.6% y en 1,975 de 3.3%. con lo que se observa un crecimiento favorable, aun bajo la influencia de la inflación mundial y de la crisis energética que detuvieron su avance sostenido.

---

<sup>1/</sup> Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Panamá en cifras 1,975, p. 129

Si bien el PIB, sobre todo durante los años 1,974 y 1,975, revela un descenso con motivo de la inflación mundial, de los bajos precios en las exportaciones, por los efectos de la elevada tasa de crecimiento demográfico, no se puede hablar en Panamá de un estancamiento económico, debido a que el ritmo de expansión se mantuvo alrededor de los niveles alcanzados en períodos anteriores.

Sin embargo, el crecimiento obtenido siempre ha resultado insuficiente si se correlaciona con los grandes problemas que aquejan la economía panameña y que se relaciona con el ahorro, la inversión, el empleo, la estructura regional de la actividad económica, distribución del ingreso, viabilidad externa y otros que, mirados no solamente desde el ángulo económico, también se reflejan en otros sectores de la vida social que interfieren la capacidad política del país para darle respuesta. Una manera adecuada de percibir mejor los intercambios de estos con otros elementos no económicos es hacer alguna referencia, aunque superficial, en torno a cada uno de ellos.

#### 2.1.1.1 Distribución del ingreso.

El análisis de la forma como se reparte el ingreso nacional entre los miembros de la sociedad panameña revela la orientación y funcionamiento del sistema político y económico.

En la República de Panamá al igual que en casi todos los países latinoamericanos, la distribución o asignaciones presupuestarias revela una

repartición muy dispar; una pequeña fracción de la población se apropia de la mayor parte del ingreso nacional. El 10% de los individuos percibió el promedio más alto de los ingresos, correspondiéndoles el 43% del total, o sea B/ 6,719.00 anuales y alrededor de B/ 500.00 mensuales; ello representó un ingreso medio cuatro veces superior al promedio nacional que fue de 1,561.00 balboas. <sup>1/</sup>

Los niveles medios de ingreso evidenciaron una participación significativa en el total, pero con distinta velocidad, demostrativa de un comportamiento más estable dentro del grupo intermedio y, por consecuencia, una distribución menos desigual que la observada en el grupo superior.

Los coeficientes de concentración de los ingresos, que a nivel nacional en Panamá en 1,970 fueron de 0.5636 y en el área metropolitana de 0.5128, ponen al descubierto que en el área metropolitana subsiste mayor desigualdad.

El 20% de los individuos de ingresos bajos del área metropolitana, según la misma investigación de Estadística y Censo, <sup>2/</sup> logra captar el 2.3% del total, equivalente a B/ 245.00; en tanto que el grupo de más altos ingresos, o sea el 10% de los individuos, obtiene el 40% de los ingresos totales, con un promedio anual de 8,685.00; esta última cifra representa cuatro veces el promedio del área, que fue de B/ 2,155.00, treinta y cinco ve

---

<sup>1/</sup> Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Encuesta especial sobre ingresos a través de los hogares 1,970, p. XXIV.

<sup>2/</sup> Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Op. cit., p. XXIV.

ces superior de lo obtenido por el 20% de los individuos de más bajos ingresos.

En el resto de la República, tal como se clasifican en la Encuesta sobre Ingresos estos datos, se concentra el 30% de los ingresos y el 47.7% de los perceptores, con lo que se percibe que la desigualdad en esta materia es más pronunciada que en el área metropolitana.

El nivel obtenido por el 20% de los perceptores de más bajos ingresos, según su posición económica, fue de 1.6% del total, con un ingreso medio de B/ 123.00 anual cincuenta y cuatro veces menos que el grupo superior y equivalente a duodécima parte del promedio nacional.

De conformidad con estos antecedentes, sólo la población ubicada sobre los niveles medios de ingreso dispone de la capacidad económica para incorporarse e intercambiar de manera estable bienes y servicios procedentes de los demás planos de la realidad panameña.

La concentración geográfica de los medios de producción es también causa de las desigualdades en la distribución del ingreso en el país. El 70% de los establecimientos industriales, comerciales y de servicio se localizan en el área metropolitana de las Provincias de Panamá y Colón, en donde vive más del 60% de la población activa del país, con una concentración de los ingresos obtenidos por el 53% del total de los perceptores. <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Encuesta especial sobre ingresos de los hogares, Op. cit., p. XXV.

#### 2.1.1.2 Pautas de consumo, ahorro e inversión.

Los efectos económicos de la distribución desigual del ingreso entre los miembros de la población panameña se hacen evidentes también en las pautas de consumo, ahorro e inversión. La creación de ahorro en Panamá es insuficiente para acelerar significativamente el ritmo de crecimiento económico actual. Si bien los grupos de elevados ingresos, sea en el área metropolitana o en el resto del país, poseen más alta capacidad de adquisición, también lo es el hecho consabido que su nivel de ahorro real y de inversión se ven limitados por la imitación de hábitos y actitudes propios de estratos altos de países desarrollados, en virtud de la acción del conocido principio denominado efecto -demostración, que los convierte en continuos consumidores con restricción del ritmo de crecimiento económico que requiere el país para su desarrollo armónico. Este fenómeno trae consigo efectos multiplicadores: por ejemplo, el acceso a ciertos productos del mundo desarrollado estimula las aspiraciones por disfrutar de otros bienes generados en esas sociedades.

Desde el punto de vista político, en la sociedad panameña, esta situación no sólo es la manifestación de la incapacidad y espíritu dependiente de este grupo de la población, sino que plantea la disfuncionalidad, que en mayor o menor grado se ha operado en los diversos grupos socioeconómicos. Esta circunstancia ha sido aprovechada por las sociedades desarrolladas foráneas en detrimento de una mayor autonomía, viabilidad y afianzamiento de la personalidad nacional.

Debe mencionarse también el fenómeno, difícil de medir, de la fu

ga de capitales. "Se estima entre 11 a 14 mil millones de dólares el dinero latinoamericano puesto en bancos americanos o europeos". <sup>1/</sup> Este hecho resulta tanto más deprimente si se considera que gran parte de dichos capitales se reintegran a nuestros países, pero con otra nacionalidad para ser nuevamente invertidos con dividendos para el mundo desarrollado. De esta manera la dependencia externa se va internalizando en el país hasta convertirse en una dependencia estructural. <sup>2/</sup>

Otro aspecto coincidente con la distribución desigual del ingreso lo constituye el bajo nivel de demanda y de consumo de quienes obtienen ingresos mínimos causa y efecto, en buena medida, de la merma en el ritmo de crecimiento de la economía personal y nacional. Resulta fácil detectar la relación entre bajos ingresos y niveles de vida.

Al problema de la escasa posibilidad de los individuos con bajos ingresos para aumentar las demandas en el mercado nacional y ofrecer un mejor concurso al renglón de las exportaciones, con el propósito de contribuir a estabilizar e impulsar la economía y mejorar la balanza de pagos, se agrega la elevación de la tasa de marginalidad que neutraliza cada vez más la fuerza de trabajo, toda vez que la marginalidad debe ser entendida en función de la participación económica, social, política y cultural como productores y consumidores. <sup>3/</sup>

---

<sup>1/</sup> Alfredo Mattel y Ramón Vanegas, Op. cit., p. 44

<sup>2/</sup> Xabier Gorostiaga, La zona del canal y el subdesarrollo, p. 2

<sup>3/</sup> Helio Jaguaribe, Crisis y alternativas de América Latina: revolución, p. 28

Casi todos los estudios de los problemas del subdesarrollo y desarrollo hacen alusión, con diferente intensidad, a este círculo vicioso que deprime continuamente los niveles de vida de los individuos. Se ha llegado a sostener que "la interrelación circular causal que existe entre todos los factores en el desenvolvimiento de un grupo de población... imparte sentido a la noción general de la posición del grupo." <sup>1/</sup>

Entre los intereses básicos que persigue el pueblo panameño está el logro de una economía cada vez más estable, diversificada e independiente. Esta aspiración constituye uno de los objetivos nacionales más importantes en las últimas décadas, en vista de que el auge económico también representa elevación de la capacidad política de negociación, tanto interna como externa, para hacerle frente a las tensiones y entradas en forma de demandas que afectan y/o favorecen el desarrollo global del país y los estándares de vida de cada uno de los asociados.

Las limitaciones en relación con el poder adquisitivo, la insuficiencia y el tamaño del mercado interno, las actitudes contrarias dirigidas al consumo de bienes y servicios, sobre todo de carácter suntuarios de mercados extranjeros, que conducen a la estimulación de rubros que no se compaginan con las necesidades de la mayoría de la población, el dispendio y/o descuido de los recursos naturales y humanos, han tenido y tienen gravitación decisiva en la baja dotación y reserva de capital, para generar nuevos recur

---

<sup>1/</sup> Gunnar Myrdall, Teoría económica y regiones subdesarrolladas, p. 29

sos en la cantidad suficiente y encaminar el país hacia una mayor independencia y un mejor desarrollo.

Otra característica dominante con efectos contrarios en el desarrollo, durante la mayor parte del tiempo en la vida del país, ha sido la asignación y concentración de los recursos en renglones no esenciales, por presión de los grupos de altos ingresos, por el desconocimiento de la realidad nacional, por falta de conciencia, formación política y el desinterés en el bienestar de la comunidad; todo lo cual ha redundado en el subdesarrollo que presenta el país. Muchos de estos factores subsisten todavía como los son el temor a la pérdida del poder económico, el paternalismo, la falta de viabilidad de muchas estructuras, los desequilibrios en la distribución del ingreso que son entradas potenciales y dinámicas de demandas que enfrenta el sistema político.

#### 2.1.1.3 Dinámica de la ocupación.

La fuente de oportunidades de empleo en los países menos desarrollados y en vías de desarrollo ha sido el sector primario o agrícola, pero lo pertinente es que el avance sea hacia la fase secundaria o industrialización y que la ocupación agrícola vaya decreciendo, pero no así la producción.

Un estudio que correlaciona la variable poder y desarrollo secundario en América Latina ha llegado señalar:

"La diferencia entre el desarrollo primario y secundario reside en el hecho de que la mayoría de los procedimientos

tecnológicos básicos y de las formas económicas ya han sido inventadas antes de que sean incorporadas en la región" 1/

Con base en estas apreciaciones, la expansión del sector terciario o servicios se produce cuando las ramas primaria y secundaria de actividad alcanzan niveles de productividad apropiados y llegan a satisfacer las demandas de la población.

En la República de Panamá este fenómeno no ocurre de dicha manera, aun cuando se percibe que la población dedicada a las actividades agropecuarias disminuye en términos relativos. En 1.970, una población económicamente activa de 471,250, el 39.9% se dedicaba a la agricultura, mientras que en 1,974 sólo 148,600 personas de un total activo de 462,400 se ocupaban en esta actividad, o sea el 32.1%. 2/ Pero la disminución en la ocupación agrícola no revela el consabido paso de la fase primaria a la secundaria en forma paulatina; muy por el contrario, obedece, entre otras causas, al fenómeno de la migración campesina, atraída por mejores salarios, por el efecto de las comunicaciones masivas, por mejores oportunidades educativas y otros servicios sociales y motivaciones que no disponen en dichas áreas rurales.

La pérdida de interés en la ocupación de la fase primaria se ha reflejado en el crecimiento del sector servicios que representó el 25.7% de la población activa mencionada, que la industria, el 9.5%, no ha estado todo el tiempo en condiciones de absorber 3/ produciéndose el desempleo, los

1/ Richar Newbold Adams, El poder y el desarrollo secundario en América Latina, p. 19

2/ Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Panamá en Cifras 1,975. p. 196.

3/ Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Boletín mensual No. 679 mayo 1,976, p. 2

problemas habitacionales y de marginalidad en las urbes donde se concentra la industria y el comercio. De este modo han surgido fuertes presiones en el área metropolitana y en los sectores urbanos; pero en los últimos años se ha tendido al reforzamiento de la rama industria, a incentivar la actividad agrícola y al mejoramiento de la economía en el ámbito rural, a fin de retener al máximo la migración y dar ocupación a la mano de obra desplazada hacia un mayor desarrollo.

Estas entradas, en forma de demandas, que provienen del sistema económico, social y cultural no pueden ser vistas aisladamente, sino en toda su complejidad y de conformidad con los intercambios intersistémicos; ellas son fuentes dinámicas permanentes que interfieren en el sistema político, causan tensiones y perturbaciones que de no ser atendidas, en el grado y oportunidad convenientes, pueden llegar a amenazar su estabilidad y persistencia.

#### 2.1.1.4 Otros.

Además de los aspectos señalados hasta aquí, en el diagnóstico de las situaciones que han interferido y/o condicionado el desenvolvimiento del sistema político, hay que incluir la dependencia en materia tecnológica, actuación de las transnacionales, el endeudamiento y la ayuda externa.

No ha habido en Panamá una orientación para una incorporación selectiva de innovaciones tecnológicas. La evaluación tecnológica surge como un método para determinar anticipadamente todas las influencias causadas

por la aplicación de una tecnología, para evaluar la totalidad de sus ventajas y para hacer que las tecnologías contribuyan al desarrollo de la sociedad. Desde el punto de vista económico y político, tiene el propósito de disminuir al mínimo los efectos negativos de la aplicación de tales tecnologías en el medio nacional, obteniendo los mayores beneficios compatibles con la naturaleza, contenido y alcances de la realidad, tanto física como humana.

En uno u otro momento, por diversos factores, casi todos los países se han visto precisados a importar tecnologías que, algunas veces, han resultado incongruentes con la capacidad de asimilación de la sociedad en cuestión y toda vez que dicha incorporación entraña un proceso educativo, institucionalización de valores y no, simplemente, afán de modernización.

Estudiosos de estas realidades han señalado que la escuela latinoamericana ha dejado de tener parte activa en la dirección del desarrollo tecnológico, <sup>1/</sup> con lo que hubiesen podido contrarrestar gran parte de los problemas económicos, políticos y sociales que han venido inmersos en las importaciones tecnológicas y científicas.

Al problema de las influencias tecnológicas y científicas, sin las condiciones mínimas para su incorporación paulatina en muchos sectores del país, se añade el de las transnacionales. Desde el punto de vista político, las transnacionales como la Chiriquí Land Company, subsidiaria de

---

<sup>1/</sup> Richar Nexbold Adams, Op. cit., p. 140

La United Brand explotadora del cultivo del banano en Panamá; el Consorcio Bancario con raíces y proyecciones, más que en el medio nacional en el exterior; el Consorcio Hotelero, Agroindustrial, Industrial, Comercial y el Enclave de la Zona del Canal, han condicionado no sólo el desarrollo socio-político, sino económico y cultural desde mucho antes de la vida independiente del país.

Sin embargo, las transnacionales en un momento y lugar determinado, han servido a los objetivos de la transformación nacional dadas las condiciones socioeconómicas y políticas en que se ha desenvuelto el país: sin que se deje de admitir que sus objetivos primordiales contradicen, en lo fundamental, el interés nacional.

En lo que respecta al comercio exterior, la República de Panamá tiene una escasa participación en el total del comercio mundial. En 1,970, las importaciones fueron de B/ 326,351,832.00 y en 1,974 de B/ 731,056,947.00 lo que significó un 124% de aumento; mientras que las exportaciones, durante el mismo período fueron de B/ 109 496,478.00, el 81.5% con relación a 1,970. <sup>1/</sup> Esto pone de relieve la situación de la economía panameña y la necesidad que tiene del financiamiento externo para promover obras de infraestructura y paulatinamente ir acelerando el proceso de desarrollo, fundamentado en la racionalización de los recursos y en la participación e integración interna, como una de las respuestas.

---

<sup>1/</sup> Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Panamá en cifras, 1,974, p. 141.

Tradicionalmente, los países subdesarrollados se han visto bajo la presión directa por parte de los consorcios económicos y financieros internacionales que se vinculan, estrechamente, para conformar un cuadro de vulnerabilidad y de dependencia de las económicas latinoamericanas, respecto de la influencia foránea.

Si bien las exportaciones se han diversificado algo en los últimos años: azúcar, banano, camarones, cerveza, café, lo cierto es que este efecto es una sustitución de productos primarios, y no de un tránsito desde exportaciones de productos primarios a exportaciones de bienes manufacturados en el medio nacional.

La alta dependencia externa en materia de bienes esenciales y de capital, frente a las perspectivas de un crecimiento insuficiente en las exportaciones, ha hecho presente la necesidad de una cooperación financiera externa en tanto no se consiga la expansión de los ingresos de exportación.

#### 2.1.2 Condicionamiento sociocultural.

Los factores socioculturales y sus influencias sobre la realidad política panameña inciden en una diversidad de aspectos: problemas de conciencia social, número y grado de participación de la población, disponibilidad de servicios, estratificación y movilidad social; creencias, valores y actitudes, integración y compromiso entre otros.

Para el análisis sociocultural no hay, como en el diagnóstico económico, indicadores cuantitativos suficientes que permitan expresar con detalle esta situación y en vista de ello, se apela a indicadores globales y otro tipo de referencias, a objeto de ofrecer una panorámica de los principales rasgos socioculturales que interfieren e intercambian valores con el sistema político.

#### 2.1.2.1. Crecimiento y distribución de la población.

De acuerdo con el último censo verificado en la República de Panamá, levantado en 1,970, había en el país un total de 1,428,082 habitantes y, actualmente, 1,718,000 de acuerdo con la proyección; distribuidos irregularmente: 18.9 habitantes por kilómetro cuadrado.<sup>1/</sup> Como en la mayoría de los países latinoamericanos existen pocos núcleos con una alta densidad y una proporción considerable del territorio con baja densidad o simplemente deshabitados, tal como puede ser apreciado en el mapa No. 1.

Existen, según la misma fuente, 33 centros urbanos con un mínimo del 1,500 habitantes, que sirven de asentamiento a 679,418 habitantes, o sea el 47.6% de la población total. En forma paralela un total de 5,897 lugares poblados, 63.3% con menos de 50 habitantes con una población de 109,492, o sea el 7.7%<sup>2/</sup>, que ilustran la alta tasa de dispersión y las

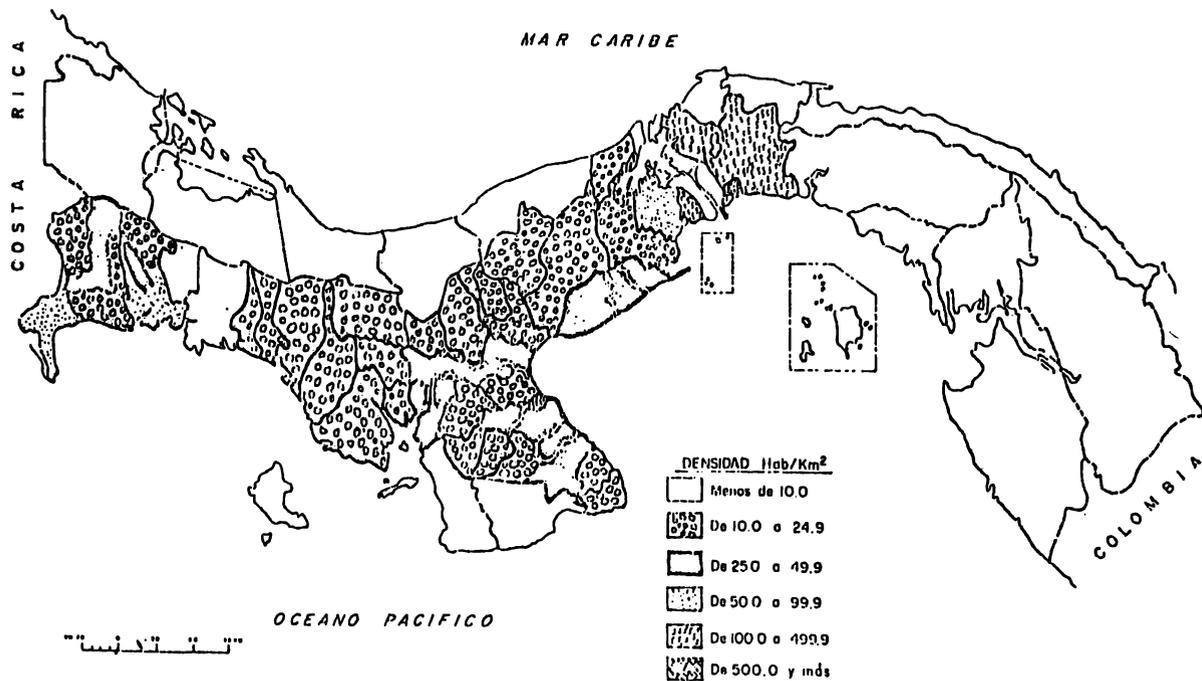
---

<sup>1/</sup> Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Compendio de población, 1.970, p. 2

<sup>2/</sup> Ministerio de Planificación y Política Económica, Informe Nacional de habitat, p. 2

REPUBLICA DE PANAMA  
MINISTERIO DE SALUD 1974: AÑO MUNDIAL DE LA POBLACION  
DENSIDAD DE POBLACION, POR DISTRITO: CENSO DE 1970

No. 1



·influencias que ejerce la demografía en las actividades políticas. "La aceleración del crecimiento demográfico produce consecuencias políticas fundamentales y el número bruto de la población, que define la dimensión de las comunidades, es en sí mismo fenómeno político capital". 1/

El fenómeno del rápido crecimiento de la población produce un fuerte impacto sobre las posibilidades y modalidades del desarrollo siempre que se mantengan constantes los demás factores que condicionan la realidad; ello ayuda a agravar el subdesarrollo por cuanto la expansión demográfica, el exceder las capacidades de funcionamiento y de adaptación del sistema político en su conjunto, da lugar a graves trastornos políticos y otros colaterales.

A causa de la velocidad con que aumenta la población, que en el país, es de 3.5% anual; en el área urbana del 4% y en sector rural de 2%, la estructura de la población por grupos de edad varía. Así se observa que la mitad de la población es fundamentalmete joven, con una edad promedio de 18.9; efecto de la alta tasa de natalidad (37.2 en 1,971, por cada mil habitantes) de la baja mortalidad (12% en 1,972) y, en parte, por la introducción de prácticas y servicios sanitarios modernos en el país.2/ Actualmente hay incorporados al régimen obligatorio de la Caja de Seguro Social, que aumenta la cobertura en el aspecto de maternidad y enfermedad, según Ley 15 de 31 de marzo de 1,975" 3/ un total de 600,00 personas en todo el país,

---

1/ Maurice Duverger, Op. cit. p. 58

2/ Caja de Seguro Social, Memoria 1.975, p. 2

3/ Caja de Seguro Social, Memoria 1,975, p. 12

cifra que a partir de 1,976 debió ascender a un millón de personas, o sea el 62% de la población.

El fenómeno demográfico de rejuvenecimiento, que puede ser observado en la gráfica No. 1, tiene un cariz positivo en el proceso de desarrollo político, económico y social, por cuanto una población joven por su misma naturaleza biológica y psicológica está en mejores condiciones y por ta mayor capacidad en este sentido, para promover cambios, si se les proporciona una buena orientación y se les crea la conciencia cívica y el respeto a los valores esenciales reconocidos por la sociedad.

La mayor plasticidad de los jóvenes frente a la mayor rigidez de quienes ya han sido moldeados en una tradición definida, podría constituir se también en inconveniente si la juventud se adhiere indiscriminadamente a ideas o modelos de conducta incoherentes o ineficientes para el desarrollo y la perspectiva humana que trasciende otras realidades.

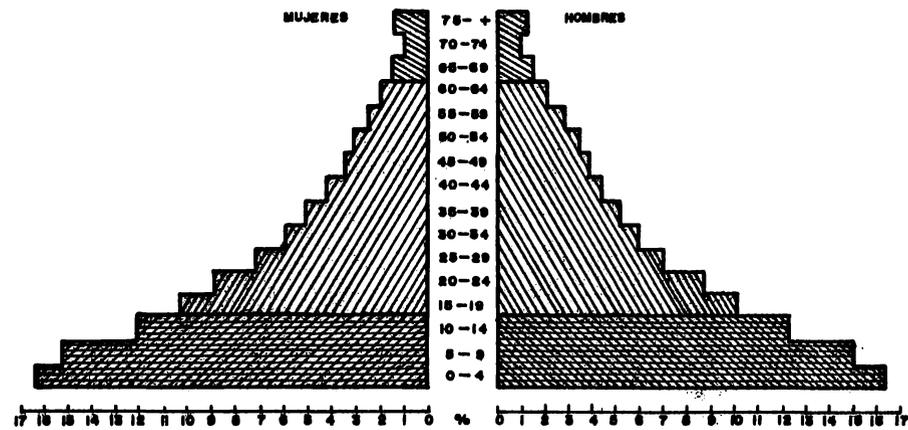
Es de fundamental importancia señalar que la presencia de un grueso de población joven, tal cual es el caso de la sociedad panameña, significa que esta sociedad cuenta con una fuente de energía que puede introducir tensiones en lo establecido y dinamizar toda transformación.

Frente al problema de la expansión demográfica y el subdesarrollo en los últimos años, la mayoría de los países y, entre ellos Panamá, han introducido políticas de reducción de la natalidad; pero resulta evidente que tales medios no son una panacea aun en los países con un elevado número de

REPUBLICA DE PANAMA  
 MINISTERIO DE SALUD  
 POBLACION POR SEXO Y EDAD DE LA REPUBLICA  
 PANAMA: CENSO DE 1970

1974: AÑO MUNDIAL DE LA POBLACION

No 1



nacimientos vivos y de una baja mortalidad.

Toda acción destinada a dar a la población conocimientos y medios para regular la natalidad está tan entrelazada con otros aspectos del desarrollo que parece difícil lograr resultados rápidos al respecto. Ello se ve reforzado por el hecho de que países como el nuestro no disponen de políticas oficiales bien definidas sobre racionalización demográfica. Estos planteamientos nos conducen a señalar que la rápida expansión poblacional constituye un dato relevante que debe ser considerado en la formulación de los planes y estrategias de desarrollo y no un hecho susceptible de manipulación a corto o mediano plazo.

La República de Panamá, pese a su ritmo acelerado de crecimiento poblacional, no es densamente poblada; si bien las urbes, sobre todo la metrópoli, revelan congestión de población, existen grandes desequilibrios regionales y se pueden distinguir zonas despobladas, como la Región de las Tierras Altas y las del Litoral Atlántico, pero no así la Región de las Tierras Bajas del Pacífico donde se concentra el 70% de la población y, por tanto, es el área de mayor desarrollo; situación que puede ser observada en el mapa No. 2.

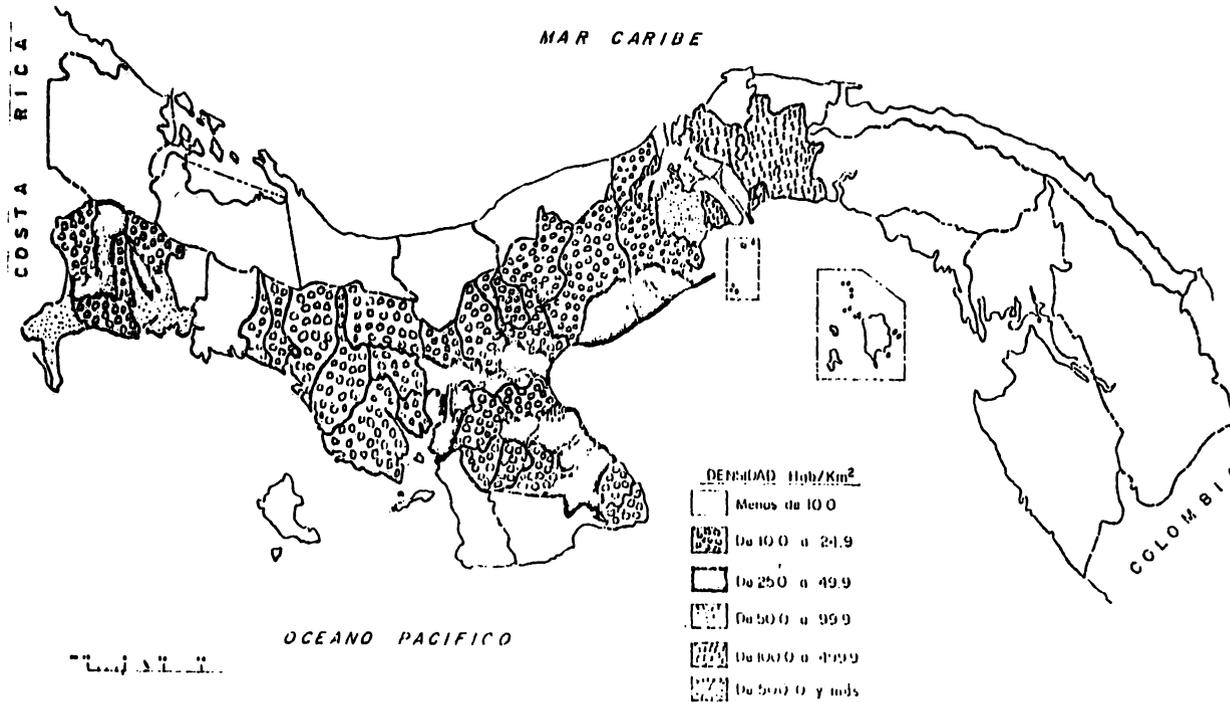
El aumento de la población de las urbes, muy en particular el área metropolitana, obedece, en parte, a la dinámica migratoria en las últimas décadas. En 1,970 se registraron 247,559 habitantes envueltos en el fenómeno de la migración interna, de los cuales 97,750 fijaron su punto de destino en la ciudad capital. <sup>1/</sup> El deterioro de los niveles de vida en el me-

---

<sup>1/</sup> Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Compendio general de población 1,970, p. 288

REPUBLICA DE PANAMA  
 MINISTERIO DE SALUD  
 DENSIDAD DE POBLACION, POR DISTRITO: CENSO DE 1970

UNIDAD DE LA POBLACION



dio rural, la captación de mejores condiciones a través de las comunicaciones masivas e interpersonales, el inadecuado funcionamiento de la estructura agraria en el interior del país son entre otros, las posibles causas del éxodo y desgaste de los lugares del medio rural, fenómeno que viene aconteciendo no sólo en este campo.

La migración rural urbana tiene aspectos positivos y negativos; por una parte favorece el cambio y la adquisición de valores culturales de quienes migran y, por otra, conduce al fomento de frustraciones, angustias y tensiones sociales, entre otras, por el efecto del volumen migratorio que sobrepasa la capacidad de absorción de los centros urbanos para atender sus demandas.

La aglomeración es la consecuencia de que existan en Panamá el déficit habitacional; en la ciudad capital es de 76,029 unidades de vivienda y en donde existen diez "barriadas de emergencia" o ciudades perdidas como se les denomina en México, con un total de 11,505 unidades de vivienda cuyas condiciones son deficientes. <sup>1/</sup> En estos lugares la masificación amenaza destruir la propia identidad del sujeto y junto con ello su seguridad, por lo que se explica que el mayor número de problemas, de protestas y revueltas, en todos los tiempos, tenga, por lo común, su origen en estos centros.

También la aglomeración y el fenómeno migratorio explican el por qué de las tendencias centralistas tradicionales en Panamá, y con ello la

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Vivienda, Memoria 1,975, p. 7

concentración de los factores dinámicos de la estructura económica, política y social, con efectos en el subdesarrollo en el resto del país. En este sentido cobran importancia la ordenación del espacio geográfico y las medidas destinadas a descentralizar los factores dinámicos de la estructura, a fin de desplazar los beneficios al sector menos atendido y menos con gestionado del país y deje de tener vigencia el hecho consagrado de considerar, como hasta ahora, la urbanidad como sinónimo de carácter civilizado.

#### 2.1.2.2 Estratificación social e integración cultural.

Algunas constataciones formuladas sobre la dinámica de la estratificación social permiten indicar que en la República de Panamá, desde el punto de vista de la heterogeneidad étnica existen cuatro grupos humanos: el indígena, el hispano-indígena, el negro antillano y el negro colonial. <sup>1/</sup> Cada uno de ellos revela características particulares y un ascendiente en los aspectos socio-económicos, culturales y políticos en la vida del país.

El grupo indígena comprende masivamente el estrato más bajo de la sociedad panameña y en él confluyen el bajo ingreso, bajo nivel de vida, ubicación ecológica rural, escaso dominio del idioma oficial y otros rasgos que lo sitúan en el nivel inferior de la escala social prevaleciente.

Existen cinco grupos indígenas: bakota, cuna, guaymí, teribe y

---

<sup>1/</sup> Jorge Montalván, Atlas de salud de Panamá, p. 12



chocó, que basan su economía en la agricultura, caza y pesca con técnicas rudimentarias y de subsistencia. En el país existen 75,738 indígenas con escasas posibilidades de ascenso social. toda vez que los beneficios educativos les ha empezado a llegar sólo durante los últimos años.

Los grupos hispano indígena y negro son cultural y económicamente dominantes en todo el Istmo y revelan la influencia del mestizaje; su predominación cultural no se debe a la superioridad numérica, sino al status económico y, por consiguiente, político y social. La jerarquización económica se traduce en estos grupos en preminencia cultural, jurídica y socialmente justificada y facilitada por los elementos superestructurales.

La conformación de la sociedad panameña, según estos grupos, va acompañada de la aparición de una escala de valores diversos y jerarquizados que se manifiestan en discriminaciones, hábitos y actitudes, en regionalismos, credos, cuyas ventajas o desventajas no han sido estudiadas, de tal manera que pudiesen ser canalizadas en los planes de desarrollo educativo, político y social, en beneficio del país. Los esfuerzos educativos, son un poderoso factor para la integración, el fomento de la participación y para la reducción de las diferencias.

En Panamá no sólo ocurren las diferencias en el plano de la heterogeneidad étnica, sino en el de la integración cultural en parte, porque los esfuerzos realizados por lo gobiernos en la trayectoria republicana, no fueron lo suficientemente exitosos en la mayoría de los sectores y con respecto al mayor número de miembros de la comunidad nacional.

La población dista mucho de llegar a consolidarse o a integrarse política y socialmente, ya que existen grupos dispares: indígenas, ladinos, negros, clase alta y baja, con diferencias y modos de vida que no se fundan para que surja el espíritu de solidaridad que debe imperar en una comunidad, sino que están separados por la desigualdad institucionalizada que los distancia.

Un estudio realizado sobre asentamientos campesinos de abril de 1,973 en el territorio nacional, ha llegado a establecer que "el campesino panameño no forma una masa homogénea con características idénticas... varía de acuerdo con su habitat y también de conformidad con las experiencias históricas, las fuerzas sociales y económicas a las que ha estado sujeto". <sup>1/</sup>

Si se toman como indicadores del progreso de los individuos, del grado de diferenciación y especialización de los papeles políticos, de la autonomía y subordinación de ellos entre sí, los índices de alfabetización la difusión y calidad de la educación imperante, la participación política en la selección de candidatos y de planes de acción, puede llegarse a determinar cual es el criterio de los filósofos sociales, la participación de la sociedad en la empresa mancomunada del pueblo para aumentar la capacidad y el dominio de cada cual sobre las circunstancias económicas, políticas de su vida. <sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Stanley Heckadon. Los asentamientos campesinos, una experiencia panameña en reforma agraria, p. 11

<sup>2/</sup> Peter Merkl. Teorías políticas modernas, p. 38

Las estadísticas revelan que en la República de Panamá de 1,428,082 habitantes habían 166.363 analfabetas en 1,970, o sea el 17.8% del total, sin incluir 36,362 analfabetas de la población indígena que era de 75,738, o sea el 48.7% en esta población.<sup>1/</sup> La población analfabeta de 15 años y más de edad, excluyendo a los indígenas, ha descendido, según cifras estimadas en 1,975, a 13.7%; mientras que en ese mismo año, en el grupo indígena bajó de 36,919 a 32,000, lo que representó un índice de analfabetismo de 42.2% en esta población.

Si bien en términos porcentuales las cifras indican cierta reducción del analfabetismo y que un menor número se encuentra al margen del desarrollo, por su condición de analfabetas y en vista de la labor desplegada por la educación, las cifras absolutas han ido en aumento. El 21.7% que en 1,960 significaba 151,806 habitantes analfabetas, en 1,970 equivale a 166,363, o sea 14,573 analfabetas más, el 8.8% de incremento.

La situación de los analfabetas a más de significar, desde el punto de vista sociocultural un fuerte condicionamiento y un esquema de desigualdad, muy en especial en los grupos indígenas, revela intercambios de escasa integración y participación política y económica significativa. Los constituyentes y políticos han comenzado en los últimos años, conscientes de esta disparidad cultural a imprimirle fuertes impulsos a actividad educativa, por cuanto constituye uno de los pocos recursos efectivos de que

---

<sup>1/</sup> Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Compendio general de población, 1,970, pp. 65 y 89

pueden disponer, por ahora, estos grupos para ubicarse en otra posición en la estratificación social existente en el país y contribuir de esa manera al desarrollo.

Al profundizar en los aspectos socioculturales y, por consiguiente, en los educativos, en tanto condicionadores positivos y negativos de la realidad política, se percibe que la calidad de la educación es diferente según regiones. Aunque teóricamente, la educación está al alcance de una proporción elevada de niños de 6 a 11 años de edad, el 92% de escolarización, <sup>1/</sup> la realidad dice que 483 escuelas son incompletas; es decir, no alcanzaron los seis grados de enseñanza primaria que se obtiene en el sector urbano.

A esta situación se acumula el hecho de que en las áreas rurales no tienen el número de colegios secundarios que debieran poseer en proporción al crecimiento demográfico de ese sector; ello restringe y condiciona negativamente sus posibilidades de movilidad ascendente social, nivel de participación, integración política y de la misma manera en los otros campos.

Una característica dominante y de efecto negativo para el desarrollo del país, y, por tanto para los individuos. "ya que la política se hace para los hombres y de que el Estado existe por causa de los hombres", <sup>2/</sup> la representa el efecto decreciente que se observa en la tasa de escolarización.

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Informe anual 1,975, p. 46

<sup>2/</sup> Josef Thesing, Op. cit., p. 22

zación, a medida que la población escolar se desplaza hacia los niveles superiores. Esta nota no es exclusiva del período 1,970 a 1,975 tomado como punto de referencia para este estudio, pero su persistencia constituye un condicionante de la actividad política y una manera de intercambiar desfavorablemente con los sistemas económico y social, hecho que retarda el desarrollo general del país.

Las cifras señalan que en los niveles primario, medio y superior habían matriculados 544,506 estudiantes; de éstos 342,043 pertenecían al nivel primario, 62.8%; de nivel medio 125,745, o sea 23% y, en el nivel superior 25,046, un 4.6% del total. <sup>1/</sup> Esto es revelador de que los esfuerzos hasta aquí realizados por hacer llegar la educación a todos los sectores del país, en cantidad y calidad, están todavía lejos del nivel deseado. Con ello el impulso acelerador hacia la madurez política y social se ve retardado y, por consiguiente, el sistema político y no político tiene que hacer frente y vencer mayor número de resistencias y dificultades.

El número de la población ocupada de 15 años y más de edad en el país, por nivel de instrucción, área y rama de actividad, también es indicador de otra serie de condicionamientos y problemas y, sobre todo, de la baja calidad de la fuerza de trabajo. Según las estadísticas habían en 1,974 en la explotación de minas y canteras, industrias manufactureras, construcción, comercio, transporte, comunicaciones, banca y servicios sociales en Panamá y la Zona del Canal, 337,400 personas ocupadas de las cuales

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Informe anual 1,976, p. 17

12,100 no poseían ningún grado, 3.6% del total; 150,900 sólo nivel primario, 44.7%; con nivel medio o secundario. 134,300 personas, 39.8% y con nivel superior, 40,100 personas, o sea 11.9%. <sup>1/</sup>

El examen de las cifras precedentes pone de relieve que el 48.3% de la fuerza laboral está entre los que no tienen ningún grado de instrucción y los de nivel primario; también es indicadora de la medida en que la población joven se ve en la necesidad de incorporarse, sin la instrumentación suficiente, al mercado de trabajo. Además revela, en cierto grado, la desvinculación de los contenidos programáticos con las necesidades del desarrollo y de la subutilización de los recursos humanos, puesto que en el meollo de la política y el desarrollo político está la gente.

El análisis de todos y cada uno de estos aspectos hasta aquí señalados tiene relevada importancia ya que son entradas de situaciones tensivas y perturbadoras del sistema político, procedentes de todos los sistemas sociales que deben ser considerados en un sistema dinámico de educación que aspire a estar a la altura del lugar y la época. Sólo en esa medida cobran funcionalidad sus estructuras y se atiende al problema del subdesarrollo en forma integral.

### 2.1.3 Condicionamiento específicamente político.

Tal cual fue expresado en el primer capítulo, el análisis del sis

---

<sup>1/</sup> Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Estadística del trabajo, p. 31

tema político y los efectos que percibe han de verse en función de la eficacia interno-externa, en los intercambios y transacciones que realiza con su ambiente y de las tensiones y perturbaciones que se originan con tal motivo, a las que ha de hacer frente en términos de su estabilidad y persistencia.

Resulta evidente que el comportamiento del sistema político no solamente repercute en los demás sistemas sociales, sino también en su propio funcionamiento. Las asignaciones coercitivas, propias del sistema político, tienen un efecto retroalimentador, que puede manifestarse en legitimación o en retiro del apoyo político, en uno u otro momento, por parte de las personas a quienes van dirigidas. En la medida en que el sistema político llegue a promover asignaciones exitosas, en esa misma medida obtendrá una retroalimentación positiva o viceversa.

#### 2.1.3.1 Desarrollo y eficacia política interna.

La conducta del sistema político en el plano interno, a través de la asignación de objetos valorados en forma coercitiva, ejerce notable repercusión en todos los aspectos de la transformación nacional, "ya que la política canaliza las influencias más diversas y siendo el poder máximo es... el que puede poner en marcha el proceso de desarrollo, <sup>1/</sup> cual es la aspiración de todo país. Vale, sin embargo, destacar que ninguno de los sistemas sociales debe considerarse como causa primordial de los demás, aun que se influyen mutuamente.

---

<sup>1/</sup> Peter Merkal Política comparada p. 96

Los sistemas políticos, en muchas ocasiones, han tomado determinaciones y aplicado estrategias desarrollistas acogiendo como motivo fundamental uno u otro aspecto, por ejemplo, el desarrollo tecnológico en detrimento o disminución de los demás. Una tendencia persistente de este tipo con descuido de las demás conduce al desarrollo desequilibrado, motivos del retraso y estancamiento en otras áreas o regiones igualmente significativas.

El curso del desarrollo político de Panamá exhibe en el plano interno contrastes y diferencias, entre otras causas, por el papel desempeñado por individuos y grupos en la política formal, con diferente significación y extensión. Una serie de factores han influido en la cristalización de esta situación: el tradicionalismo, la trascendencia de las instituciones y acciones políticas a lo largo de la vida republicana y la carencia de estructuras, secularización y socialización política, entre otras.

En lo que concierne al tradicionalismo y a la conservación de las pautas estables, la mayoría de los hombres de la sociedad panameña han exhibido una característica dominante; su preocupación por contactos inmediatos, la gratificación de necesidades particulares, las prescripciones y prohibiciones reales y la atención a las exigencias concretas. Las inquietudes sistemáticas por los principios, valores y creencias profundas, en términos generales, han sido motivo de menor atención, particularmente, en los sectores y pueblos marginados cultural, social y económicamente; y es que, como bien se ha anotado en ensayo sobre el pensamiento político panameño, "los problemas ideológicos, políticos y filosóficos en el Istmo, exceden la

perspectiva histórica". 1/

De esta manera puede apreciarse que la participación, legitimación de la autoridad han tenido, en consecuencia, raíces tradicionales, por cuanto los deberes y derechos políticos del hombre panameño menos dotado social, cultural y económicamente, fueron desconocidos y se vieron obligados a delegar en líderes de opinión y dirigentes políticos, en uno u otro tiempo, tales derechos y deberes; según ellos estos individuos más intelectualizados y, presumiblemente con mayor conciencia de sus necesidades, valores y creencias, los harían válidos al momento de las conductas o decisiones políticas.

Sin embargo, en la práctica no aconteció así, la actividad y socialización política dijeron todo lo contrario en relación con la inserción de valores, principios y creencias que a manera de doctrina debió cultivarse en el ánimo del pueblo en todos los sectores sociales, hacia una auténtica participación individual y social. En este sentido haciendo alusión al principio de autoridad en un gobierno presidencialista un jurista panameño anotó:

"Siendo la labor represiva.. una de las fundamentales de la autoridad pública, ella debe realizarse sin interferencias de factores extraños (padrinazgos). Ha sido este tipo de intervenciones al ejercicio de la autoridad causa influyente en el relajamiento institucional: el no pago de impuestos y otros cargos fiscales por privilegios ancestrales; y la capacidad para influir en la administración de justicia, han sido notorio en nuestro país". 2/

---

1/ Ricaurthe Soler, Formas ideológicas de la nación Panameña, p. 79

2/ Juan Materno Vásquez, Una introducción a la teoría de la Constitución, p. 7

Ha sido así como la adquisición de verdaderos valores se frustra y en sustitución se fomentó el paternalismo, la dependencia, la deserción política manifestada en la indiferencia en muchos sectores, la que aun persiste y contra la que se lucha a través de las instituciones educativas, programas de desarrollo de la comunidad y de cursos de capacitación política para todos los dirigentes en todos los niveles de la estructura de autoridad.

En la obra Los Intelectuales y el Poder se, pone al descubierto la repercusión que la conducta de los intelectuales tiene en la formación de valores y actitudes políticas deseables al manifestar:

"La legitimidad de la autoridad es función del concepto que los individuos se forman de ella; -y agrega que- las opiniones sobre la autoridad distan mucho de fundarse enteramente en la experiencia personal directa... una parte de lo que se piensa más allá de esta experiencia de primera mano proviene de tradiciones y enseñanzas que son el fruto gradualmente acumulado y atenuado de las actividades intelectuales.

1/

En términos de estas apreciaciones y conceptualizaciones es como puede explicarse, en gran medida, la carencia de instituciones, la debilidad de las actuaciones políticas, las concesiones y privilegios, el paternalismo, la dependencia externa, el subdesarrollo, la desnacionalización y otros tantos efectos y conductas que han retardado en su conjunto el progreso nacional.

---

1/ Edward Shils, Los intelectuales y el poder, p. 22

Otros autores también se han pronunciado respecto de la caracterización de este fenómeno, al indicar que "la opinión política en si es una sustancia metafísica... pura ideación que se transforma en valor cuando son aprehendidos por la comunidad, total o parcialmente... cuando esto ocurre se transforma en ideologías" <sup>1/</sup> que como es obvio orientan la dinámica socio-política objetivada en las afiliaciones, movimientos políticos y sociales en la comunidad.

La unidad intelectual y moral de una sociedad, por el número de sus habitantes y la extensión de su territorio, depende de una vertebración estructural bien consolidada, a través de la cual la gente común, en las distintas etapas de su vida, vincula sus inquietudes, problemas y demandas y a la vez desarrolla en ellos la participación y la perceptividad de los valores que consideran buenos para el bienestar social y personal.

En la República de Panamá, siempre han existido asociaciones de interés privado y de interés público; sin embargo, no siempre resultaron eficaces por sus funciones desempeñadas, ni el número suficiente para la articulación de los intereses o demandas, sobre todo en los sectores rurales en donde se carecía fundamentalmente de ellas, al compararlas con las de la zona urbana.

Los partidos políticos fueron los que dieron mayor participación, cada cuatro años durante el período eleccionario, a la población; pero esa

---

<sup>1/</sup> Juan Materno Vásquez; Op. cit., p. 9

participación estuvo condicionada, las más de las veces, a los intereses de los dirigentes de partido y con mucho menor frecuencia al bienestar de la comunidad y a la reafirmación auténtica del sentido político que una campaña electoral y el ejercicio del poder están llamados a cultivar. Así fue como aconteció que mucho de lo que se dijo en nombre del desarrollo político resultó ser una máscara y un impulso pasajero normativo entre aquellos que habrían de controlar el destino político del país.

A partir de 1,968, el Gobierno que se hizo cargo de la administración del país, como resultado del deterioro y la pérdida de la identidad nacional, 1/ reorientó las políticas hacia una mayor participación interna mediante la ampliación de las estructuras como estrategia hacia la integración, el conocimiento y la solución de los problemas que aquejaban al país.

Esta mayor participación e integración a los problemas del desarrollo político, económico y social se ha visto representada en un mayor número de sindicatos, cooperativas, corporaciones, asentamientos campesinos, juntas agrarias, juntas comunales y locales, que sirven al objeto de la vinculación de demandas y a la solución de los problemas, sobre todo en aquellos sectores relegados de la vida política formal y del desarrollo.

En 1,968, existían en el país 86 asociaciones sindicales con 44,657 afiliados y ya en 1,975, como parte de la política de integración y

---

1/ Ministerio de Gobierno y Justicia, Doctrina de la revolución, p. 27.

de reconocimiento de los problemas y de su vinculación con el gobierno y las decisiones destinadas a resolverlas, existían 217 con un total de 80,550 miembros, <sup>1/</sup> correspondientes a los distintos sectores y ramas de actividad; es decir, que en cuanto a número de asociaciones sindicales, el aumento fue de 152% y en el número de afiliados de 80.3%, que contrasta con el crecimiento de períodos anteriores. Sin embargo, si se considera que la población activa es de 462, 400, <sup>2/</sup> ello sólo representa el 17.4% del total, que indica todavía un bajo nivel y/o capacidad de la mayoría de la población económicamente activa, para la solución de sus problemas laborales, como grupo organizado para la canalización de demandas e integración política.

La integración, desde el punto de vista político y socioeconómico, es uno de los intereses vitales de la nación panameña, por cuanto envuelve la toma de conciencia personal y nacional de los problemas primordiales que gravitan en el país y fuera de él, a los que tiene que dar respuesta con los recursos disponibles, con el objeto de reducir el margen de dependencia política, sociocultural y económica.

#### 2.1.3.2 Desarrollo y eficacia política externa.

Los problemas de la política exterior a los que se enfrenta el sistema de gobierno panameño guardan íntima relación con la perspectiva his

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Las asociaciones sindicales en Panamá, p. 5

<sup>2/</sup> Contraloría General de la República, Estadística y censo, Boletón mensual No. 679, mayo, 13 de 1,976, p. 2

tórica, socio-política, filosófica que le han dado su fisonomía actual. A mayor capacidad física, intelectual y moral a nivel interno, manifestada en el participación socialización, autonomía, compromiso y voluntad política, mayor estabilidad y poder para reconocer, comprender y buscar los medios estratégicos hacia una política exterior estable, conocida y aceptada por nacionales y extranjeros.

Muchas decisiones en materia de política exterior en el país han sido el resultado, consciente o inconsciente, de la inmadurez, desconocimiento de la importancia, alcance y consecuencia que, en el tiempo y el espacio, tienen tales comportamientos; la desunión, la falta de integración y de la definición o precisión de los intereses nacionales han determinado esta manera de actuar basada en la improvisación antes que en la reflexión y selección cuidadosa de los intereses nacionales básicos.

Así es como, preocupado por esta situación el catedrático de Relaciones Internacionales de Panamá, Doctor Ernesto C. Pimentel, manifestara:

"Al cumplir la República de Panamá 58 años de existencia como entidad soberana es preciso confesar que, durante este largo período, el Estado panameño no ha definido una política exterior conocida, estable y aceptada generalmente por nacionales y extranjeros. Sometido nuestro país a la acción absorbente de una vecindad todopoderosa y movido por fuerzas internas que con frecuencia representan intereses antipanameños, hemos de ver en esta situación un grave peligro para el porvenir de la nacionalidad. Porque es regla infalible que, cuando un pueblo está desunido en cuanto a los objetivos de su política exterior, es incapaz de ponerse de acuerdo en la comprensión de lo que son sus verdaderos intereses". 1/

---

1/ Ernesto Castillero P., Op. cit., p. 13

El poder de transacción y de intercambio de un país con otras sociedades fuera de él está determinado por la naturaleza de los valores, actitudes y acciones concretas, emprendidos en términos de una eficaz realización del interés público o nacional; de tal manera que es imprescindible hacer coincidir los ideales con los medios que se dispongan para cristalizarlos.

El concepto de interés público, poco difundido en el ánimo de la mayoría de los miembros de la sociedad panameña, ha debido constituir la norma válida para la orientación de la política internacional por parte de las autoridades llamadas a difundirla y a fortalecerla, a fin de que sirviese de auxiliar a los intereses del país.

Muchos de los problemas y conflictos que confrontan la generación actual y el sistema político se han debido a la falta de una definición clara y sistemática de los intereses nacionales, al sentimentalismo y/o idealismo muchas veces exagerado e incompatible con el interés público y nacional, a la insuficiente capacidad física e intelectual para reaccionar ante las situaciones de la realidad internacional, siempre cambiante, que ha impuesto condiciones y sanciones en los asuntos internos o de interés público.

La política exterior de Panamá, por lo común, ha sido coherente con la élite gobernante en el ejercicio del poder y, en consecuencia, con los intereses foráneos, hecho que se ha revelado en la subordinación económica, política y sociocultural.

La concentración y aprobación del Tratado del Canal del Caribe

a través del Istmo de Panamá, con el Gobierno de los Estados Unidos, sancionado por Decreto No. 24 de 2 de diciembre de 1,903 y que, según el Artículo II, la República de Panamá le concedió a los Estados Unidos" a perpetuidad el uso, ocupación y control de una zona de tierra y cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, saneamiento y protección del Canal" <sup>1/</sup> es una de las manifestaciones de tales antecedentes.

La convención de dicho tratado ha significado para el país la localización de un enclave colonial, el cercenamiento de una parte del territorio nacional y la implantación de la dominación, injusticia y explotación por parte de los Estados Unidos del principal recurso nacional cual es la posición geográfica.

Uno de los negociadores panameños de un tratado sobre el canal ha expresado que "este gobierno extraño de los Estados Unidos dentro de la Zona del Canal, dentro de la República de Panamá, impide la unidad nacional de Panamá y es un atentado contra la integridad territorial de Panamá". <sup>2/</sup>

Por su parte, el Arzobispo de Panamá, en este mismo sentido ha indicado:

"El ejercicio de poderes jurisdiccionales por parte de otro gobierno dentro del territorio de un Estado soberano, resulta anacrónico en este último ter

---

<sup>1/</sup> Lotería Nacional de Beneficencia, "Convención del canal", Revista Lotería No. 191, 1,974, p. 47

<sup>2/</sup> Carlos Alfredo López Guevara, Panamá tiene derecho a denunciar la convención del canal Istmico de 1,903, p. 4

cio del Siglo XX; es innecesario para el eficiente funcionamiento del Canal y ofensivo a la dignidad de cualquier nación". 1/

Aun cuando el gobierno panameño en forma reiterada y en lenguaje enfático ha denunciado el tratamiento injusto de que es objeto y de la misma manera la agresión económica, política y social que merman la autonomía y la imagen del país en el ámbito internacional, es a partir de los últimos años cuando el régimen político ha enfrentado el problema canalero, en términos de una política exterior orientada a servir como medio del desarrollo nacional y de elevación moral e individual, con una mejor conciencia de los intereses nacionales.

## 2.2 Estructura del sistema político.

La formulación de los condicionamientos analizados hasta aquí en forma rápida, representan una primera fase en la identificación y ubicación del suceso político panameño y constituyen, de acuerdo con el modelo sistemático empleado, las entradas, que en forma de apoyos y demandas, enfrenta el sistema actual. Por su parte, el examen de las estructuras tiene beligerancia en vista de que ellas representan las unidades básicas, las formas a través de las cuales el sistema político, rechaza, satisface, vincula o modifica las demandas formuladas por diversos medios.

El análisis de las estructuras y papeles políticos da ocasión pa

---

1/ Marcos Gregorio McGrath, Estados Unidos y América Latina, p.

ra descifrar el grado de modernización del sistema y determinar la manera como son convertidas las demandas y los apoyos hasta el momento en que se constituyen en las respuestas, productos o salidas políticas, como consecuencia de la dinámica que caracteriza a este proceso. Cualquiera de los actores ubicados dentro de la estructura de autoridad política, en cualquier nivel, está llamado al cumplimiento de los papeles para los que fue seleccionado; en vista de esta circunstancia, la comunidad espera que ese comportamiento sea efectivo de tal manera que llegue a cristalizarse las necesidades individuales y los altos fines de interés nacional.

#### 2.2.1 Orientación del sistema político.

Dentro del análisis de las estructuras entran, como condición previa, las consideraciones históricas, filosóficas, los valores permanentes y transitorios que la marcha del tiempo y las circunstancias han impuesto a los sistemas políticos, para estar a la altura de la época y de la realidad en la que le toca actuar. Ha sido en base a la búsqueda de tales valores como han tenido expresión y explicación muchas conductas y formalizaciones.

En materia política, aun cuando los legisladores en el devenir de la República plasmaron, con mayor o menor acierto, tales valores y principios rectores de la vida política de la sociedad panameña, en las constituciones de 1,904 y 1,946, en la práctica no siempre llegaron a materializarse. El impacto negativo del ejemplo político contrario a dichos valores, propiciado por los dirigentes y grupos, en y fuera del poder, cada vez más cre-

ciente, llegó a su grado de saturación, de tal manera que el 11 de octubre de 1,968 sufrió una alteración el orden político de turno constitucional y se instauró en el poder un Gobierno Revolucionario encabezado por Militares.

El golpe se ha llegado a explicar y fundamentar, como medio político de cambio, en términos de que "el régimen había llegado en las elecciones de 1,968 a su liquidación como sistema de gobierno y era incapaz de dar una batalla frontal en defensa de la soberanía" <sup>1/</sup>. En una acción racional inspirada en la restauración del orden interno y externo, el nuevo régimen inicia su acción dirigida al logro de la unidad nacional y al afianzamiento institucional.

En 1,972 se dieron en la República de Panamá dos hechos fundamentales que describen la conducta política del Gobierno Revolucionario: el escogimiento mediante elecciones populares de los Representantes de Corregimientos a la Asamblea Nacional Constituyente y la aprobación de las Reformas a la Constitución Política de 1,946 que dieron por resultado el nacimiento de la actual Constitución Política de la República de Panamá de 1,972. Al decir de Juan Materno Vásquez, la Constitución de 1,946 respondía demasiado a posiciones jus-filosóficas, que se reflejaron en una exagerada cantidad de normas principistas sin posibilidades reales de convertirse en reglas de derecho aparte de la cantidad de preceptos programáticos que en buena medida no pasaron de ser más que aspiraciones. <sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Antonio B. Hernández Sanz. Doctrina y acción de la revolución, p. 27.

<sup>2/</sup> Juan Materno Vásquez, Op. cit., p. 11.

Fundamentadas en estas y otras reflexiones de interés nacional, el nuevo gobierno, legalmente constituido a partir del 11 de octubre de 1,972, sentó las bases filosóficas y los instrumentos legales para el futuro comportamiento del régimen y de la colectividad nacional.

La orientación política del sistema político de la República de Panamá está contenida en los Artículos No. 1 y 2 de la Constitución Política promulgada en 1,972. El primer Artículo señala que "La Nación Panameña está organizada en Estado Soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá, su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo". <sup>1/</sup> Y en el Artículo No.2 se expresa que:

"El poder público emana del pueblo; lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Organos Ejecutivos, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública". <sup>2/</sup>

El ideal democrático, la afirmación de la soberanía, la unificación y la lucha por la independencia, la participación y la consideración del hombre como sujeto de su propio porvenir constituyen, entre otros, los valores permanentes y definen la lucha y el ideal del hombre panameño.

El nacionalismo es una de las conductas más acentuadas con relación a la orientación política y la lucha por la independencia; ello se ve expresado con la reforma del Artículo No. 3 de la Constitución Política de

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución Política de la República de Panamá de 1,972, p. 3

<sup>2/</sup> Idem. p. 3

1,946; tal Artículo decía: "Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución" <sup>1/</sup> con el cual se disminuía la soberanía y se hacía reconocimiento de la presencia arbitraria de una jurisdicción extranjera en el territorio nacional, cual es la de la Zona del Canal, territorio que constituye la fuente de permanente conflicto entre el Gobierno de Panamá y el de los Estados Unidos de Norteamérica.

La nueva Constitución corrige esta anomalía jurídica cuando establece:

"El territorio de la República de Panamá comprende la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá y esos Estados. El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado, ni temporal ni parcialmente, a otro Estado". <sup>2/</sup>

Además del énfasis en este aspecto, el sistema político en la búsqueda de la independencia política, económica y sociocultural, ha consagrado en la Constitución una serie de artículos que dicen de su orientación: igualdad ante la Ley, inviolabilidad del domicilio, libertad de religión, de pensamiento y de reunión, igualdad de remuneración por igual trabajo, derechos de sindicalización y huelga.

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución Política de la República de Panamá de 1,946, p. 9'

<sup>2/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución Política de la República de Panamá de 1,972, p. 3

El sistema político pone fuerte énfasis en el bienestar social, a través de la distribución racional del suelo, la protección de las comunidades indígenas y de las garantías destinadas a estimular la productividad, la utilización de las tierras y demás recursos nacionales. "El Estado no permitirá la existencia de áreas incultas, improductivas u ociosas y regulará las relaciones de trabajo fomentando una máxima productividad y justa distribución de los beneficios de ésta". <sup>1/</sup>

Para la articulación de estos y otros elementos, el Gobierno se define con un alto poder de concentración y centralización dentro de un modelo económico de libre empresa, donde el Estado juega un papel regulador, suplementario y complementario. La política económica asume un papel capitalista en manos de los particulares, nacionales y extranjeros. Sin embargo, el Gobierno Nacional trata de reforzar su posición económica a través del ahorro, inversiones en obras de infraestructura y de explotación, como son los proyectos de Bayano, Hidroeléctrica de Fortuna,<sup>2/</sup> explotación de las minas de cobre de Cerro Colorado, además del fuerte impulso que se le da a la agricultura y a la industria, para mejorar su situación frente a la competencia de capitales y de empresas transnacionales dentro del país.

La búsqueda de una base política interna es uno de los fundamentos de la acción gubernamental para contrarrestar las influencias contrarias al

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución Política de la República de Panamá de 1,972, p. 91

<sup>2/</sup> Ministerio de Planificación y Política Económica, Plan nacional de desarrollo, 1,976-80, p. 29

desarrollo. El apoyo en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos es uno de los instrumentos en el logro de tal base y a la vez una respuesta al fomento de la participación e integración.

Este hecho se ve expuesto por el Jefe de Gobierno General Omar Torrijos H., el indicar:

"Si queremos una organización política propia para los panameños, propia para el desarrollo, propia para romper tantos esquemas de injusticia que había, tenemos que sacar una organización política que surja del Corregimiento hacia los Ministerios, hacia la capital". 1/

La búsqueda de apoyo político por parte del Gobierno para la transformación nacional se percibe además al contemplar la formación de la Unión General de Trabajadores y la sindicalización que debe convertirse en "un organismo económicamente fuerte, cívicamente saludable y nacionalmente positivo". 2/ El Gobierno requerirá, cada vez más, del apoyo de la empresa privada para impulsar el progreso, bienestar y la seguridad en el esfuerzo de reafirmación nacional desde el punto de vista interno y externo.

#### 2.2.2 Estructura de autoridad política.

Las estructuras de autoridad mediante las que el sistema político panameño enfrenta y maneja el proceso de transformación y desarrollo a nivel nacional, provincial, distritorial y de corregimiento, son básicamente las mismas que las determinadas en las Constituciones Políticas que

---

1/ Omar Torrijos H., La batalla de Panamá, p. 47

2/ Idem. p. 70

orientaron la acción de los gobiernos anteriores: Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero con una nueva característica, la de darle poder político a las Fuerzas Armadas; ello está expuesto en la Constitución vigente al indicarse que "los Organos Ejecutivos, Legislativo y Judicial... actúan en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública". <sup>1/</sup>

La disposición constitucional está dada en términos de Gobierno Revolucionario y en función del momento de transición en que se desenvuelve el país. "La revolución del 11 de octubre está dirigida a una transformación nacional, de manera que todos los sectores que forman la República participen de su bienestar y de la riqueza nacional". <sup>2/</sup>

En el ámbito provincial, distritorial y de Corregimiento están el gobernador, el alcalde y el corregidor, quienes desempeñan papeles en el nivel intermedio de la estructura de autoridad para instrumentar, ejecutar y controlar el desarrollo de las políticas, en términos de leyes, decretos y acuerdos, sea que provengan de las autoridades superiores o que surjan dentro de estos niveles como consecuencia de las demandas del medio. Pero como quiera que la orientación política del Gobierno Revolucionario está dirigida a la transformación nacional, a la participación e integración de toda la población en el proceso de decisión, para superar las etapas del subdesarrollo sobre todo en las áreas rurales con mayor grado de marginación y con escasa contribución a la producción del país, la misma Constitución Po-

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución Política de la República de Panamá de 1,972, p. 3

<sup>2/</sup> Omar Torrijos H., Op. cit., p. 47

lítica provee otros mecanismos o estructuras para cumplir estas funciones prioritarias del proceso revolucionario.

Para el cumplimiento práctico del principio de la auténtica identificación entre la población y el Gobierno como sistema de trabajo en la búsqueda de soluciones más convenientes para el país, utilizando y explotando al máximo los recursos propios, hubo la necesidad de provocar cambios en el campo político administrativo; que se dieron con la creación de la Comisión Nacional de Legislación, los Consejos Provinciales de Coordinación, Régimen Municipal Reformado, Juntas Comunales y Locales, reglamentados por leyes especiales. <sup>1/</sup> Mediante esta instrumentación formalizada se moviliza la población que tiene a su disposición estas y otras estructuras para dar a conocer sus problemas y obtener a través de ellas las respuestas.

### 2.2.3 Proceso de articulación y conversión de demandas.

La Junta Comunal, organismo creado en cada uno de los (505) corregimientos representados en el mapa No. 3, reglamentada por Ley No. 105 de octubre de 1,973, <sup>2/</sup> constituye la estructura básica de articulación, conversión y solución de las demandas políticas en este nivel administrativo. Está integrada por el Representante de Corregimiento, electo mediante votación popular cada seis años, por el Corregidor, autoridad civil, y por tres ciudadanos del corregimiento. La Junta Comunal viene a representar una es-

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Guía para la organización del poder popular, p. 16

<sup>2/</sup> Consejo de Legislación, Gaceta oficial No. 17,458, de 24 de octubre de 1,973, p. 1



pecie de directiva o comité ejecutivo de la comunidad con las funciones de promover la participación, reconocer los problemas y demandas de la comunidad, organizar en juntas locales a los habitantes de los diferentes barrios y, a través del representante quien la preside, articular los intereses y problemas del corregimiento ante los organismos o estructuras superiores.

La Junta Comunal es una institución de participación, un recurso que utiliza la comunidad para autoimpulsar y promover, con sus propios recursos y con el apoyo del municipio y el Gobierno, su desarrollo económico, político, social y cultural.

Un segundo nivel de trabajo del representante, como vehículo de comunicación y de búsqueda de solución a los problemas locales y nacionales, consiste en su desempeño dentro del régimen municipal, que políticamente es el territorio llamado distrito. "El municipio es la organización autónoma de la comunidad en un distrito" <sup>1/</sup> y representa el segundo nivel de actuación y de participación del representante de corregimiento.

Los Consejos Municipales están compuestos por el alcalde, quien los preside y por los representantes de cada uno de los corregimientos que forman el distrito. Dichos Consejos sirven como estructuras de articulación, conversión, ejecución de planes y de medidas autoritarias destinadas a promover, resolver y orientar la vida del distrito, con los recursos y apoyos a su disposición.

---

<sup>1/</sup> Consejo Nacional de Legislación, Gaceta oficial No. 17, 548

Además de reglamentar la vida jurídica del distrito y de aprobar el presupuesto municipal, la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1,973 <sup>1/</sup> le confiere al municipio una función desarrollista en términos de una planificación que le permite ampliar su capacidad económica y extender sus servicios a la comunidad.

Las demandas que hayan excedido la capacidad de respuesta de las Juntas Comunales ingresan a las estructuras municipales, pero gran parte de éstas son generalizadas y se constituyen en insumos de mayor peso, de tal manera que pasan a ser competencia de los Consejos Provinciales de Coordinación. Los Consejos Provinciales de Coordinación son, según Ley No. 50 de 26 de junio de 1,973, <sup>2/</sup> las entidades en donde se continúan convirtiendo las demandas que han sobrepasado la capacidad de asimilación en los niveles inferiores de la estructura política diseñada.

El tercer nivel de acción, como eslabón o elemento de vinculación del representante de corregimiento está constituido por los Consejos Provinciales de Coordinación que aparecen integrados por el Gobernador, quien los preside; el Jefe de la Zona Militar de la Provincia; por los representantes de todos los corregimientos de la Provincia; por los representantes de cada uno de los Ministerios y por los Jefes de las Instituciones Autónomas y Semiautónomas de la respectiva Provincia.

---

<sup>1/</sup> Consejo de Legislación, Gaceta Oficial No. 17,548, p. 4

<sup>2/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Guía para la organización del poder popular, p. 47

Los miembros de los Consejos Provinciales de Coordinación tienen a su cargo entre otras funciones:

"Estudiar los problemas de la población y sus posibles soluciones.

Fomentar el espíritu de participación y cooperación ciudadana en el desarrollo de la provincia.

Servir como órgano de consulta de anteproyectos de leyes que le presente el Consejo Nacional de Legislación.

Coordinar el programa anual de desarrollo de la provincia para su remisión a la consideración del Ministerio de Planificación y Política Económica haciendo resaltar el orden prioritario de las demandas.

Colaborar con los Consejos Municipales, Juntas Comunales en su organización y ejecución de sus labores.

Sugerir al Consejo Nacional de Legislación modificaciones tributarias reestructuraciones administrativas y en general cualquier otra medida que exija el desarrollo provincial". 1/

Hasta este nivel se puede ir apreciando el perfil de la participación de la población en la toma de decisiones, en la organización y solución de sus propios problemas, en la planificación real de los problemas, y a la vez el apoyo que obtiene el Gobierno para concretar la transformación nacional desde la base que, según la estructuración administrativa, la representa el corregimiento.

Sin embargo, el papel del representante de corregimiento y la estructuración político administrativa introducida no termina en este nivel,

---

1/ Consejo de Legislación, Gaceta oficial N<sup>o</sup>. 17,548, p. 19

sino que se eleva a nivel nacional en donde emerge la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, integrados por (505) miembros; en este sentido, la participación popular aumenta y, de la misma manera, el apoyo hacia el gobierno que también aumenta su capacidad, lo que le da a éste ma yor poder para enfrentar los problemas políticos, socioeconómicos y culturales a nivel interno e externo.

Sin embargo, al examinar la estructura y funciones de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos se observa que ésta carece de las clásicas funciones que le fueron atribuidas en gobiernos anteriores. En conferencia dictada por uno de los Miembros de la Comisión de Legislación en la Universidad de Panamá, se llegó a expresar:

"Vistas las cosas en forma objetiva... en forma realista en Panamá queda suprimido el Parlamento... Resulta también cierto que esta Institución no tiene el peso de la labor legislativa en el país. El peso de la labor legislativa más bien lo tiene el Consejo Nacional de Legislación. La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos solamente tiene, desde el punto de vista legislativo, la tarea de asumir la legislación para temas muy limitados". 1/

Según el Artículo No. 141 de la Constitución las funciones legislativas de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos consisten en expedir leyes para:

"Aprobar o improbar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo;

---

1/ Adolfo Ahumada, La Junta Comunal: el pueblo organizado según las condiciones nacionales. El poder popular No. 3 p. 17.

Declarar la guerra y facultar al Ejecutivo para negociar la paz;

Aprobar o improbar las reformas a la división política del territorio nacional que el proponga el Consejo de Legislación;

Conceder amnistía por delitos políticos y

Dictar su Reglamento interno". <sup>1/</sup>

Además de estas funciones legislativas esta nueva estructura política cumple la tarea administrativa de seleccionar al Presidente de la República el día de su instalación mediante votación nominal. <sup>2/</sup>

El Consejo Nacional de Legislación está integrado por el Presidente y Vice-presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, los Ministros de Estado y los Miembros de la Comisión de Legislación, integrada por nueve miembros que elige el Ejecutivo. <sup>3/</sup>

La existencia, estructuración y funcionamiento de estas entidades ponen de manifiesto no sólo la articulación y problemas que subsisten en los diferentes niveles, sino que establecen el mecanismo para coordinar fundamentalmente la acción de quienes ejercen el poder y la autoridad política, con el objeto de llevar de manera más acertada el desarrollo de la planificación sectorial, regional y nacional que se obtiene como resultado

---

<sup>1/</sup> Ministerio Gob. Just. Constitución Política de La Rep. de Panamá 1,972

<sup>2/</sup> <sup>43</sup> P. Marcelino Jaén, La Experiencia panameña, p. 26

<sup>3/</sup> Idem., p. 27

de las conductas así sincronizadas.

### 2.3 Conducta actual del sistema político nacional.

Las conductas del sistema político, de acuerdo con el modelo sistémico empleado, hacen referencia a las entradas, conversiones y salidas que en el plano interno-externo tienen lugar a objeto de atender las demandas, propiciar un ambiente de estabilidad y, sobre todo, mejorar la capacidad de respuesta del sistema; en este sentido es como deben ser estudiadas y presentadas tales conductas.

#### 2.3.1 Conducta actual a nivel interno.

Las bases de la actuación del sistema político están dadas en función de los condicionamientos económicos, políticos y socioculturales expuestos; ellos representan las entradas, en forma de demandas, apoyos o ayudas, que de no ser atendidas pueden llegar a desplazarlo hacia lo que se ha denominado "margen crítico".<sup>1/</sup> A través de las estructuras existentes y de las que han sido creadas, de la asignación de bienes y servicios mediante la reglamentación del comportamiento de la sociedad, de la participación política en la toma de decisiones y formulación de los planes y proyectos a largo, mediano y corto plazo, mediante la comunicación permanente a través de la consulta, del control en el cumplimiento de los programas, el sistema político responde a los requerimientos de la sociedad panameña.

---

<sup>1/</sup> David Easton, Esquema para el análisis político, p. 135

En función de la conversión de las demandas, desde el nivel local, distritorial, provincial y nacional, deviene la estrategia política global o Plan Nacional de Desarrollo 1,976-1980, que el sistema político panameño presenta como salida o respuesta general a las demandas prioritarias del país. En este sentido, la participación y la articulación política sistemática de las demandas, antes de constituirse en una distorsión exagerada que amenace la capacidad de respuesta del régimen, se constituye en aspecto positivo; ya que a lo largo del proceso de conversión han llegado a resolverse, con los recursos humanos y naturales existentes en los distintos niveles de acción, gran cantidad de problemas.

La estrategia global de desarrollo es en síntesis, la racionalización de la conducta del sistema político actual, y constituye la toma de conciencia y las medidas necesarias para superar, cada vez más, los problemas económicos, políticos sociales y culturales que están condicionando la marcha del país hacia su independencia en todo sentido.

El Plan Nacional de Desarrollo, en un resumen de las políticas globales, hace referencia a las políticas de: distribución y participación crecimiento económico, desarrollo regional, finanzas públicas, desarrollo institucional y, desarrollo autónomo más independiente, <sup>1/</sup> las que adquieren funcionalidad con base a la decisión política de regionalizar y sectorizar, no sólo la planificación sino la acción, de tal manera que to-

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Planificación y Política Económica, Plan nacional de desarrollo, 1,976-1,980, p. 2-16

dos los sectores puedan integrarse a la transformación que requiere el país.

Las regiones delimitadas para el cumplimiento de estos objetivos se circunscriben a la Región Oriental-Darién, San Blas, parte de la Provincia de Colón y Panamá-; Región Metropolitana-Provincia de Panamá y alrededores, Zona del Canal y parte de la Provincia de Colón-; Región Central-Provincia de Coclé, Veraguas, Herrera, Los Santos y parte de Colón-; y, la Región Occidental- Provincia de Chiriquí y Bocas del Toro". <sup>1/</sup> En el mapa No. 4 se ilustran dichas regiones.

La regionalización como estrategia de desarrollo sirve como categoría de información y análisis, busca el aprovechamiento máximo de las estructuras y organismos incluidos en el esquema político y de la administración pública, sin la alteración de las divisiones político administrativas existentes.

El amplio conjunto de políticas regionales se subdividen en políticas para cada Región y políticas regionales de alcance nacional; ellas señalan las pautas para la elaboración del plan regional y para determinar las prioridades.

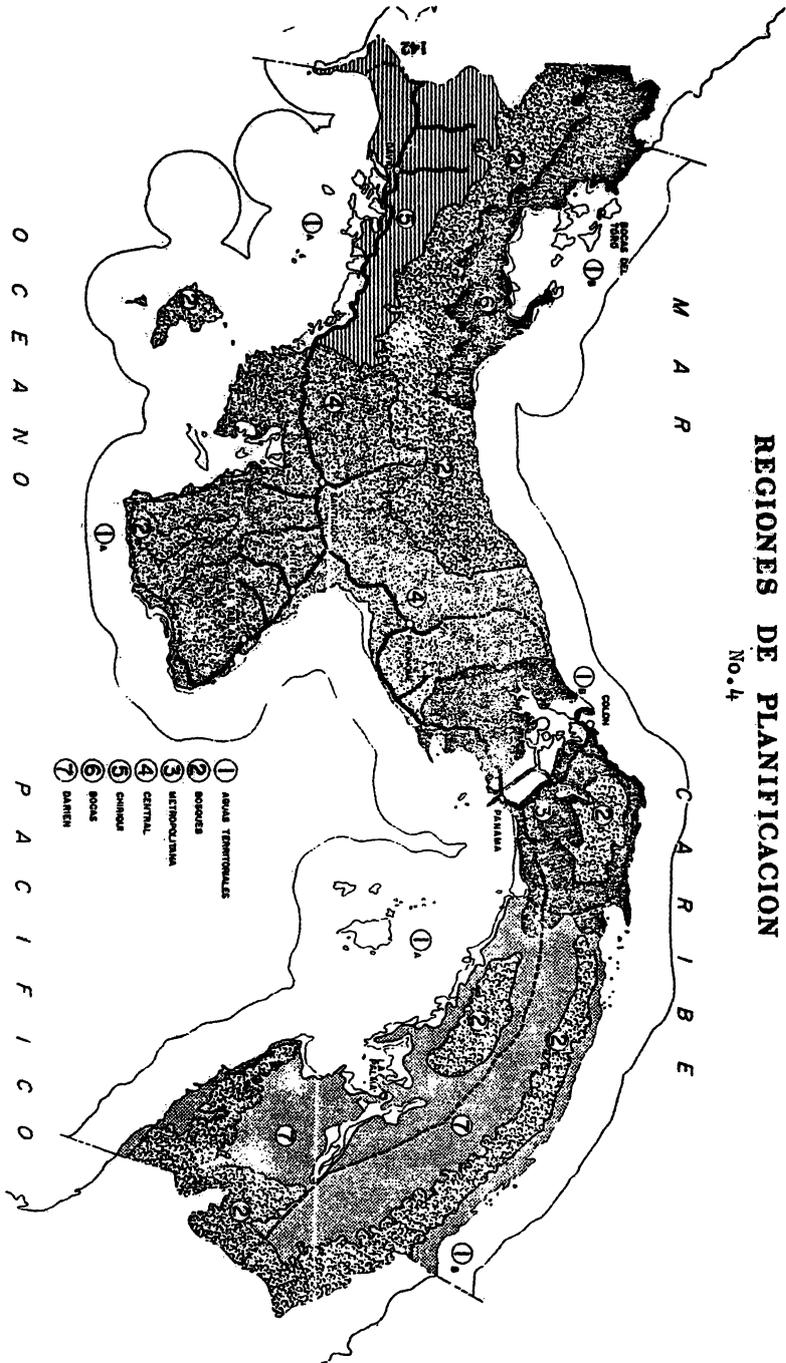
El desarrollo integral de las áreas rurales constituye uno de los aspectos del desarrollo regional de Panamá, para mejorar las condicio-

---

1/ Ministerio de Planificación y Política Económica Síntesis de la estrategia de desarrollo, p. 9

# REGIONES DE PLANIFICACION

No. 4



nes de vida del campesino mediante un aumento en sus ingresos y mediante la complementación de otros servicios y obras de infraestructura. En este aspecto juegan un papel importante la organización de la comunidad, la identificación de sus miembros y de las organizaciones a manera de enlace con las agencias estatales, la concentración de los asentamientos humanos dispersos, el otorgamiento de créditos y subsidios en términos y condiciones especialmente favorables la capacitación y la asistencia técnica y la prestación de otros servicios públicos como sistema de soporte.

Una salida concreta del sistema político a estos requerimientos hacia el desarrollo del sector rural la representa la Ley 20 de 22 de abril de 1,975 mediante la cual se reorganizó el Banco Nacional de Panamá "permi- tiéndole... una mayor flexibilidad en cuanto a los instrumentos para la concesión... de créditos y descentralización de... operaciones a niveles regionales y locales... contribuyendo a la implementación de la política económica" <sup>1/</sup> Así fue como en los primeros seis meses, el Banco Nacional hizo préstamos por 76 millones de balboas, siendo los renglones más favora- bles: el comercio, la industria y la agricultura.

Otra de las decisiones políticas básicas la constituye "el forta- lecimiento de los centros urbanos en el interior del país" <sup>2/</sup> dirigido a un crecimiento más armónico en las distintas áreas geográficas, a fin de des-

---

<sup>1/</sup> Demetrio Basilio Lakas, Mensaje Presidencial ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, 1975, p. 41

<sup>2/</sup> Ministerio Planificación y Política Económica, Informe nacio- nal de hábitat, p. 16

congestionar las urbes, evitar la migración rural y retener toda la gama de servicios sociales, económicos y culturales dentro de las zonas hasta ahora marginadas y con escasa participación en el progreso y bienestar.

Los instrumentos principales para la implementación de esta política atienden al fomento de la industria, provisión de la infraestructura económica y social adecuada, provisión de técnicos y profesionales, vivienda y otros servicios, a fin de lograr que los dirigentes locales puedan contribuir a la solución de los problemas que surjan.

La política de incentivación de la industria en Panamá, a través de programas específicos, confirmados en el Plan Nacional de Desarrollo, se deba a que el sector industrial manufacturero mostró durante los últimos años una tendencia descendente en su crecimiento, ya que "en 1,971 se reporta 8.5%, en 1,972 en 6.2%, en 1,973 el 4.2% y en 1,975 un 2.1%" <sup>1/</sup> La reacción política no se hizo esperar y, entre otras medidas, el "Resuelto Ministerial número 140 de 21 de mayo de 1,975 instituyó el Programa de Industrialización Comunal" <sup>2/</sup> que es una respuesta que permite montar proyectos y empresas que generen trabajo y riqueza en las respectivas comunidades.

---

59 <sup>1/</sup> Ministerio de Comercio e Industrias, Memoria 1,974-1,975 p.

<sup>2/</sup> Idem., p. 61

Frente a los objetivos de reducir la marginalidad, mejorar la distribución del ingreso, balancear la producción y el consumo, fortalecer la autodeterminación nacional, preservar y estimular las formas y expresiones culturales propias de cada región o localidad, dentro del marco de las limitaciones de los recursos materiales y humanos, se objetivan las conductas políticas en un proceso de doble vía que se inicia con la consulta, diagnóstico y conversión de las demandas y culmina con la entrega de los elementos válidos en forma de leyes, asignaciones y políticas destinadas a salvaguardar los intereses nacionales e individuales dentro de los marcos de la legitimidad y legalidad.

A objeto de contribuir al fortalecimiento de la autodeterminación nacional, al logro de una mayor conciencia cívica, a la integración consciente del ciudadano panameño en todos los niveles a la transformación económica, política, social y cultural, se creó mediante "Decreto de Gabinete No. 147 de 3 de junio de 1,969, la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad". <sup>1/</sup> Esta institución ha dirigido su acción a la orientación, asesoramiento y capacitación en el servicio de todo el personal del país que cumplen papeles políticos y no políticos". El Departamento en 1,975 asesoró 243 Juntas Comunales, 704 Juntas Locales y apoyó la formación de 321 Juntas Locales <sup>2/</sup> actividad que demuestra el empeño del Gobierno Revolucionario por extender las estructuras políticas y las formas de articulación y de comunicación dirigidas hacia el desarrollo integral.

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Guía para la Organización del Poder Popular, p. 42

<sup>2/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Memoria 1,975, p. 51

Sin embargo, sería ocioso pensar que todos los panameños están de acuerdo con lo que ocurre, como no lo están en ninguna parte; y tal cual lo expresó el Ministerio de Gobierno y Justicia "existe una minoría que agota todos sus esfuerzos para procurar un vuelco hacia atrás, un retorno al viejo esquema"; esta situación determina que el sistema que emana de la nueva Constitución esté sometido a tensión que surge del ajuste a la realidad humana, social e individual y a la provocada por quienes no creen y se oponen al sistema.

La estabilidad del sistema estará en función de las realizaciones concretas que emanan de él, de que más allá de las abstracciones y de los productos jurídicos el hombre panameño vea ideales, principios y valores personales y sociales cristalizados, a través de los cuales el Estado Nación adquiere su verdadera independencia.

### 2.3.2 Conducta actual a nivel externo.

En el momento actual, la política exterior de la República de Panamá con mejor definición del interés público, representa un recurso válido en el afianzamiento de la personalidad nacional. La participación y apoyo en las decisiones políticas, la institucionalización jurídica y los cambios estructurales operados, la difusión y comprensión de los problemas vitales del país, en el plano interno e internacional, son factores que se han conjugado de manera positiva en la consecución de este objetivo, en un grado superior que en épocas anteriores.

Con fundamento en el principio de que "la política exterior de

un país corresponde a su política interior," <sup>1/</sup> la defensa de la soberanía en todo el territorio nacional, particularmente la que está bajo la jurisdicción de los Estados Unidos de Norteamérica en razón del Tratado de 1,903; la defensa de los recursos naturales, potenciales y activos, entre los cuales la posición geográfica es el principal de ellos; la defensa de la independencia política, económica, social y cultural, son aspectos fundamentales sobre los que trabaja la política exterior panameña.

En la búsqueda de estos objetivos, que son vitales para la supervivencia nacional, la política exterior rechaza toda forma de colonialismo y "procura ser un factor de unidad y de cooperación, sin identificaciones con bloqueos enfrentados en discrepancias ideológicas o de circunstanciales concepciones políticas." <sup>2/</sup> Esta posición nacionalista está reflejada en el discurso que el Jefe de Gobierno de la República de Panamá pronunciara ante los Miembros del Consejo de Seguridad, reunidos en la ciudad de Panamá del 15 al 21 de marzo de 1,973:

"Panamá confiesa en esta alta tribuna que nosotros no podemos aceptar el sometimiento económico de un país sobre otro, ni la penetración política, cultural y económica, porque esto no es más que neocolonialismo; es decir, un colonialismo depurado disimulado que se hace presente en nuestro pueblo a través de la ayuda económica condicionada que no busca el desarrollo de nuestro país, sino el control de su pueblo" <sup>3/</sup>

---

1/ Juan Antonio Tack, Nuestra revolución, p. 157

2/ Demetrio B. Lakas, Mensaje Presidencial ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento 1,976, p. 87

3/ Lotería Nacional de Beneficencia, Discurso del General Omar Torrijos Herrera ante el Consejo de Seguridad, Revista Lotería No. 207, p. 8

Sin el menoscabo de otros problemas internacionales a los que el país les viene prestando suma importancia, ya que inciden en la vida nacional, el comportamiento político y diplomático se ha enfocado al problema vital de la defensa de la soberanía en la Zona del Canal, debido a la situación de conflicto permanente entre la República de Panamá y los Estados Unidos por la vigencia del Tratado del Canal de 1,903, que mantiene un enclave colonial dentro del Istmo.

Varias son las cláusulas de dicho tratado que lesionan la dignidad panameña y son lo génesis de tal conflicto: los Estados Unidos se comprometen a garantizar la independencia panameña; los Estados Unidos actuarán en la Zona del Canal como si fueran soberanos; los Estados Unidos podrán intervenir en los problemas internos de la República; los Estados Unidos podrán tomar más aguas y tierras de las ya dadas y provistas en el Tratado cuando ellos, y según ellos, así lo estimen conveniente para la defensa, protección y saneamiento del canal y, además se agrega la cláusula del Canal a perpetuidad; <sup>1/</sup> todo lo cual está en contravención con lo que estatuye la Resolución No. 2,353 de 19 de diciembre de 1,967 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que indica "que toda situación colonial que destruya parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas", <sup>2/</sup> la cual fue escrita tanto por la República de Panamá como

---

<sup>1/</sup> Lotería Nacional de Beneficiencia, La Conversión del Canal, 1,903. Revista Lotería No. 191. p. 47-54

<sup>2/</sup> Carlos A. López G., Panamá tiene derecho a denunciar la convención del canal de 1,903, p. 4

por los Estados Unidos de Norteamérica.

El Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y el de Panamá se han propuesto buscar la solución al conflicto canalero sobre la base de la negociación de un nuevo tratado que elimine las causas del conflicto. Sin embargo, tal disposición de negociar un nuevo tratado no ha ocurrido de manera espontánea por parte de los Estados Unidos, sino por las acciones concretas del Gobierno de Panamá en sus justas reclamaciones y con fundamento en el Derecho Internacional. La norma básica de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el Artículo 1,003 expone:

"En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta". 1/

La República de Panamá, en sus relaciones diplomáticas y en su actividad internacional durante los últimos años, ha actuado y actúa con independencia, dignidad y prudencia, y ha merecido por su conducta el respeto y la estimación de los pueblos y gobiernos del mundo. El bloque Latinoamericano apoya en forma decidida a la República de Panamá, al igual que las Naciones del Tercer Mundo. La presentación de la candidatura de Panamá para que formara parte del Consejo de Seguridad, hecha en forma unánime por las Naciones de América Latina y del Caribe en la 31a. Asamblea General de la ONU, y la consiguiente elección, reafirma el apoyo de los Go

---

1/ Julio Yau, "El anuncio conjunto Tack-Kissinger," Revista Treas No. 30, p. 24

biernos de América Latina y del Caribe a la República de Panamá en la cuestión del Canal y de la reivindicación de su territorio, ocupado por la Zona del Canal, para la jurisdicción de la República. <sup>1/</sup>

Un avance significativo en torno a las negociaciones que es producto de la política sistemática en el exterior y de la presión internacional, lo constituye el Anuncio Conjunto del 7 de febrero de 1,974, por Henry A. Kissinger, Secretario de Estado de los Estados Unidos, y Juan Antonio Tack, Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, donde se establecieron los principios que orientan las actuales negociaciones, a fin de resolver las causas del permanente conflicto con motivo del tratado sobre el Canal Interoceánico de 1.903. Los principios acordados se circunscriben:

"El tratado de 1,903 y sus enmiendas serán abrogados al concertarse un tratado enteramente nuevo sobre el Canal Interoceánico.

Se eliminará el concepto de perpetuidad. El nuevo tratado relativo al canal de esclusas tendrá una fecha de terminación fija.

La terminación de la jurisdicción de los Estados Unidos en el territorio panameño se realizará prontamente, de acuerdo con los términos especificados en el nuevo tratado.

El territorio panameño en el cual se halla situado el canal será devuelto a la jurisdicción de la República de Panamá. La República de Panamá, en su condición de soberana territorial, conferirá a los Estados Unidos de América por la duración del nue

---

<sup>1/</sup> Demetrio Basilio Lakas, Mensaje Presidencial ante la Asamblea Nacional de representantes de corregimientos 1,976, p. 85

vo tratado sobre el canal interoceánico y con forme se establezca en el mismo, el derecho de uso sobre las tierras, aguas y espacio aéreo que sean necesarios para el funcionamiento, mantenimiento, protección y defensa del canal y el tránsito de las naves.

La República de Panamá tendrá una participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la operación del canal en su territorio.

La República de Panamá participará en la administración del canal, de conformidad con un procedimiento que habrá de ser acordado en el tratado.

La República de Panamá participará con los Estados Unidos de América en la protección y defensa del Canal, de conformidad con lo que se acuerde en el nuevo tratado.

La República de Panamá y los Estados Unidos de América, reconociendo los importantes servicios que el Canal Interoceánico de Panamá brinda al tráfico marítimo internacional, y teniendo en cuenta la posibilidad de que el presente Canal podrá llegar a ser insuficiente para dicho tráfico, convendrá bilateralmente en provisiones sobre obras nuevas que amplian la capacidad del Canal. Esas provisiones se incorporarán en el nuevo tratado de acuerdo con los conceptos establecidos en el principio". 1/

No obstante, el anuncio conjunto Tack-Kissinger es un medio, un instrumento para orientar la concentración del nuevo tratado. Los esfuerzos realizados hasta ahora, en forma intermitente por parte de los Estados Unidos, han mantenido estancadas las actuales negociaciones; pero la tenacidad, acompañada de la vocación de libertad del pueblo panameño harán posible el logro de sus reclamaciones con fundamento en el Derecho Internacional.

---

1/ Julio Yau, Op. cit., p. 23-33.

En la búsqueda de la independencia, de las formas más elevadas de convivencia, de los valores, principios y creencias acordes con la realidad e idiosincrasia del hombre panameño y de la diversidad de factores que entran en juego, la educación tiene su papel señalado. Así lo contemplan los planes y proyectos nacionales y regionales para ~~los~~ <sup>los</sup> cuales el sistema educativo, en el último lustro, ha emprendido una acción sistemática y coordinada, a fin de obtener las mejoras respuestas a los ~~problemas~~ <sup>problemas</sup> y demandas planteadas.

III

INTEGRACION DEL SISTEMA EDUCATIVO A LA VIDA  
POLITICA

### 3.1 El sistema educativo como subsistema.

Desde el punto de vista analítico, tal cual se ha venido sosteniendo en el primero y segundo capítulo, la integración del plano cultural y, por consiguiente, del sistema educativo a la vida política, está immersa en la naturaleza, contenido y alcance de los intercambios y transacciones que mantiene con el ambiente en que le corresponde actuar. El sistema cultural y, por tanto el educativo, condiciona y es, al mismo tiempo, condicionado por las influencias que emanan de los demás planos de la realidad, de tal manera que su contribución está en razón directa con la capacidad y funcionamiento de ellos y de su propio comportamiento.

En el plano de la acción es donde mejor se perciben los intercambios y transacciones entre los elementos de la educación y los fenómenos políticos. Al abordar el tema de los condicionamientos, económicos, socioculturales y específicamente políticos, en el primer punto del segundo capítulo, se dejaron esclarecidas algunas de las entradas, en forma de demandas y apoyos, más relevantes de la vida social panameña que inciden en la vida política y, por tanto, en los aspectos educativos. De la perspectiva allí expuesta puede determinarse que el sistema educativo, si ha de ser dinámico, tiende a establecer una estructura móvil, que se produce de los sucesivos reajustes a partir del medio ambiente y no, simplemente, de la correlación de las variables educativas y políticas.

Con fundamento en estos hechos, en la complejidad de esta red de intercambios y transacciones, de donde no se excluyen las demandas económicas

cas y sociales, es donde adquiere verdadero significado el suceso de la educación en tanto fin y medio del desarrollo político. Respecto de las formas en que se corresponden la educación y la política se indica:

"La función de la política en la educación es puramente formal; se refiere al cumplimiento o realización de ideas y contenidos no creados por ella. Las ideas pedagógicas no tendrían posibilidades de realización, al menos en gran escala, si no fuera por la política que les presta sus medios... le gales para su generalización." 1/

A la política le corresponde, conforme lo expuesto, determinar la educación ya que resulta dependiente y se halla en relación con el Estado; mientras que el ordenamiento y reglamentación interno del propio sistema educativo es materia de la pedagogía. La política toma en cuenta la circunstancia del momento, las condiciones históricas, la mejor asignación coercitiva entre diferentes alternativas; está encaminada a construir, de se nvolver, modificar, defender o destruir un orden social existente. La pedagogía, en tanto, se interesa por los valores de la educación independientemente del lugar y el momento. Toda educación, según esta, tiende a conservar las características y valores fundamentales de la sociedad y de la cultura en donde se desenvuelve; todo gobierno, cualesquiera que sea su tipo, tiene por función orientar y regular la vida del pueblo, para man te ner su personalidad dentro y fuera del contexto geopolítico en que le corresponde actuar. La educación, en este contexto, tiene su ubicación y un papel beligerante que precisa llegar a comprender para que, en una ac-

---

1/ Lorenzo Luzuriaga, pedagogía social y política, p. 187

ción racional, adecúe su comportamiento, como subsistema, a las perspectivas de su sociedad.

### 3.2 Filosofía gubernamental y política educativa.

Los sistemas políticos han referido y refieren siempre la educación a los fines del Estado. Si democrática es la forma de gobierno cual lo prescribe, en el caso de la República de Panamá el Artículo No. 1 de la Constitución Política vigente, al señalar que "su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo," <sup>1/</sup> democrática tiene que ser la educación. Cada vez más se plantea la educación como una tarea política, ya que conforma un estilo de vida; no se educa para un mundo abstracto, sino para actuar en el seno de una comunidad determinada.

La educación no puede contenerse en lo estrictamente sistemático, en un formalismo didáctico y en el aislamiento; su plano de actuación es toda la realidad que envuelve el vivir consensual de todos los hombres en un contexto determinado. "La clave del éxito en educación radica en las personas y todos los procesos pueden ser buenos sólo en la medida en que lo sean las personas que los utilizan." <sup>2/</sup>

El problema educativo es imposible desligarlo de la política es total, de la decisión, del poder político, toda vez que ello equivale a desconocer la educación como proceso y como sistema. La educación es un

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución Política de la República de Panamá 1,972, p. 3

<sup>2/</sup> Roger Kauffman, Planificación de Sistemas Educativos, p. 11

proceso cultural y estructural en el cual el Estado tiene mucho que decidir y aportar; de allí la permanente inquietud de los gobiernos, como el panameño, por una escuela vinculada a la realidad, al trabajo, a las demandas sociales; a los problemas nacionales, tanto internos como externos; a la elevación moral y cívica de sus miembros, futuros actores políticos. La formación política es una de las tareas básicas de todo país en las perspectivas de transformación, institucionalización, autonomía personal y social. El gobierno panameño, en vista de ello, se esfuerza por hacer cada vez más congruente las políticas mayores de interés público y nacional con los objetivos educativos. Esta determinación queda plasmada al establecerse:

"Los panameños tienen derecho a recibir una educación democrática y científica, cuya finalidad será fomentar en el estudio una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria; en el dominio de la ciencia, la técnica y la cultura; en el hábito del trabajo; en su participación en el proceso del desarrollo económico, y en la justicia social y la solidaridad humana." <sup>1/</sup>

El sistema de educación está destinado a facilitar la formación de un nuevo panameño con capacidad para evaluar críticamente a la sociedad, con sentido de solidaridad y de una conciencia histórica de la nación y de la nacionalidad. Se propende a que sea capaz de conjugar armónicamente la riqueza y equilibrio de la razón, la fortaleza moral, la salud física, la capacidad para ser sujeto dinámico en las actividades productivas. Dentro de estas pautas filosóficas, trasciende el proceso educativo y se determi

<sup>1/</sup> Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución Política de la República de Panamá 1,972, p. 25

nan las acciones concretas, operadas y en ejecución, que hablan de la funcionalidad de las estructuras dentro de un concepto amplio o de Reforma Integral de la Educación.

### 3.3 Objetivación del hecho político en el sistema educativo.

El sistema educativo panameño ha adoptado la teoría y la práctica del planeamiento integral de la educación como un de los instrumentos políticos más viables para fundamentar la racionalidad de su comportamiento, a fin de operar las transformaciones, intercambiar y ejecutar las acciones que demanda la política gubernamental y los cambios científicos y tecnológicos.

La orientación racional, variable política del sistema, con base en el planeamiento sigue el criterio de que:

"lo primero es articular la educación con las acciones indispensables para su desarrollo... y con las decisiones que se adoptan para impulsarlo y..segundo, en señalar las bases que aseguren un proceso de mejoramiento continuo en todo el conjunto de factores del sistema educativo." 1/

La acción racional queda evidenciada tanto en lo que se refiere al diagnóstico de las situaciones sobre las que ha de operar la educación, como en la certeza de las decisiones y operaciones, de tal modo que resultan congruentes con la filosofía estatal y las demandas de la sociedad.

---

1/ Simón Romero Lozano y Sebastián Ferrer Martín, El Planeamiento de la Educación, p. 9

La objetivación hace referencia a las conductas observables del sistema y, por tanto, a los dos campos de acción dentro de los cuales se ubican los problemas educativos panameños: la eficacia externa, determinada por las salidas, productos o respuestas a las demandas presentes y futuras del desarrollo integral de la sociedad, y su eficacia interna o capacidad de respuesta, como sistema, al volumen de demandas educativas.

En torno al primer problema, el sistema educativo panameño se ha visto precisado a reconocer las expectativas individuales y sociales que deben ser atendidas considerando la situación en conjunto. De la misma manera, ha debido prestar atención continua a los problemas de la estructura, administración, personal, contenido, métodos e instrumentación para integrarse y mantenerse con el menor número de interferencias o tensiones y dentro de las más adecuadas condiciones para asumir el comportamiento acorde con los objetivos mayores de la política nacional.

El planeamiento educativo es, cada vez, un proceso y un medio de identificación, ordenamiento y ejecución de la política, ya que tiene que ver con la toma de decisiones a nivel gubernamental y en los mandos llamados a instrumentarlo. Los planes, programas y proyectos preparados por lo técnicos se constituyen en orientación y norma de las actividades educativas en toda su estructuración.

En el área educativa las conductas políticas adquieren concreción en forma de propósitos y directivas para la acción y van desde las compulsiones en forma de decretos, resueltos, resoluciones y circulares

hasta las orientaciones específicas que se dan en los distintos niveles del sistema. Los fines objetivos y metas, las prioridades de la acción, las reformas introducidas o propuestas, la distribución de responsabilidades en materia educativa son los indicadores o medios para contrastar la manera en que el sistema se integra a la vida política.

De la Carta Política de 1,972 que fija los principios doctrinarios que sustenta el sistema de gobierno actual, enmarcados dentro de los cánones democráticos, se obtienen los rasgos esenciales de la educación nacional, orientación que plasma el artículo 87 de dicha Carta.

El sistema educativo de Panamá es el reflejo del conjunto de antecedentes políticos, económicos, sociales y espirituales. Sus propias estrategias son la derivación de los planes de desarrollo integral del país que recogen las expectativas generalizadas de la comunidad, a través del proceso de conversión que cumplen todas las estructuras educativas y no educativas. Y como al decir verdad, "la función política es traducir los objetivos extraeducativos, a objetivos educativos asegurando el paso de los primeros a los segundos y su articulación" <sup>1/</sup> el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Educación, está instrumentando un nuevo sistema educativo encaminado a impulsar los objetivos mayores de la política nacional.

Con el objeto de encauzar la educación al logro de una mayor independencia y descolonización; a la incorporación de la población marginada, tanto de las áreas rurales y urbanas; a la preservación y enriquecimiento

---

<sup>1/</sup> UNESCO, El Tiempo de la Innovación, p. 37

to de la cultura nacional; a la eliminación gradual de las causas de la pobreza; a la integración socioeconómica regional y nacional; al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica del país en la defensa, utilización y mejoramiento de los recursos nacionales naturales; a una estructura y desarrollo democrático, basada en los principios de solidaridad humana y de participación popular, que son los objetivos mayores de la acción gubernamental, la Junta Provisional de Gobierno, mediante Decreto 199 de 30 de septiembre de 1,970, creó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Educativa <sup>1/</sup>, que a partir de 1,974 quedó integrada a la Dirección Nacional de Planeamiento del Ministerio de Educación.

Las políticas generales así expuestas orientan la educación en el momento actual, es decir a partir de 1,970 hasta la fecha. Ellas son una consecuencia de las especificaciones del Plan Nacional de Desarrollo, obtenido a lo largo del proceso de conversión y en los diferentes niveles de la estructuración político-administrativa expuesta en el segundo capítulo.

A partir de la relación interdisciplinaria que implica el enfoque global del desarrollo la Reforma Educativa se ha constituido en una abierta lucha por el desarrollo, la descolonización y una mayor independencia. El objetivo político de la Reforma Educativa ha sido concebido como un proceso de desarrollo y transformación estructural del sistema para que "como un programa de reformas sociales previstas, pueda responder a las de

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Aspectos generales de la reforma educativa, p. 1

mandas del desarrollo nacional y regional y se constituya en el instrumento más activo de autoafirmación e independencia de Panamá." 1/

Del objetivo fundamental se obtienen los lineamientos que definen el nuevo sistema de educación:

"Ser factor constructorista de una nueva sociedad autodeterminadora, transformadora y democrática.  
Educar actuando en el estudio y el trabajo socialmente acorde con las necesidades de la Nación Panameña. Hacer cultura panameña interactuando nacional, regional e internacionalmente en los procesos sociales y los educativos en los que se conjuga la realización personal y social del nuevo hombre panameño en la cultura, con el desarrollo económico, político, social y científico de su país y del mundo." 2/

Como quiera que los fines y la planificación global del desarrollo económico y social no adquieren su carácter operacional sino a través de la gestión administrativa y de las adecuadas asignaciones políticas, estos fines se traducen en objetivos y metas, en prescripciones más detalladas, a medida que se pasa de lo general lo particular. Ellos señalan la cualificación de los procesos, dan sentido, contenido y estructura a la interacción en la que se funda la acción del sistema, tanto en la relación alumno-maestro como en la dimensión escuela-comunidad; por ello en cada nivel de enseñanza se establecen objetivos como en todo sistema educativo bien orientado.

---

1/ Ministerio de Educación, Síntesis general del taller interdisciplinario para la instrumentación de la Reforma educativa, p. 19

2/ Ministerio de Educación, Informe del Centro Regional de orientación y perfeccionamiento docente, p. 3

### 3.4 Expansión y transformación del sistema educativo.

Las convergencias de la educación con las necesidades sociales, el análisis y previsión de los requerimientos que se le plantean a la educación para que actúe sistemáticamente sobre las demandas, en el grado y oportunidad convenientes; el distanciamiento que subsiste entre la educación y las necesidades sociales en los diferentes sectores del país, expuestas en el segundo capítulo, que de seguir acentuándose pueden poner en peligro el desarrollo alcanzado y el que se aspira obtener; las incongruencias en las pautas de formación, en el contenido, en los métodos y en el producto hasta ahora logrado con las necesidades reales; de igual manera, los replanteamientos que se hacen sobre el papel de la educación en el desarrollo político y económico son, entre otros, los factores que obligan al sistema educativo a revisar y ampliar sus fines, objetivos y estructuras.

A partir del último lustro, el sistema se ha fijado la meta de adecuar sistemáticamente las estructuras a las expectativas sociales cada vez más crecientes. Este proceso de expansión y transformación implica el cambio del sistema tradicional, desde el punto de vista académico y administrativo, a un sistema reformado con las características que le permitan actuar con la capacidad suficiente y en el grado deseado, objetivado en los fines y políticas de desarrollo global.

#### 3.4.1 Implantación de la Educación Básica General.

La Educación Básica General, primer nivel del sistema regular de enseñanza escolarizada, es una de las formas del proceso de expansión y

transformación que ha adoptado el Ministerio de Educación para conformar la estructura académica a las necesidades del desarrollo personal y político que demanda el país. Con esta nueva modalidad de enseñanza se trata de universalizar, aun más, el servicio de la educación. Desde el punto de vista político, ello equivale no sólo a igualdad de oportunidades de acceso, sino a oportunidades reales de permanecer en esta modalidad educativa hasta obtener el ciclo completo de formación, y de recibir una educación calitativamente eficiente.

La Educación Básica General va dirigida a todos los panameños comprendidos entre los 6 y 15 años de edad, en forma gratuita y obligatoria; extiende las facilidades educativas hasta el noveno grado, y constituye el tronco de cultura común del sistema nacional de educación. Su finalidad consiste en proporcionar "formación cabal del educando integrado a la cultura general, al uso racional de criterios, métodos y procedimientos para el trabajo, el estudio, el dominio del conocimiento y la tecnología". <sup>1/</sup> También permite continuar estudio en el nivel medio y en superior, a la vez que proporciona una capacitación para incorporarse al mercado de trabajo en las comunidades si sus condiciones no le permiten la continuación de los estudios.

Los centros de Educación Básica General se han establecido primordialmente, en los lugares con mayor índice de pobreza y en las regiones en donde se hace manifiesta la alta dispersión y la baja productividad. Uno

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Informe general de la comisión nacional de reforma educativa, p. 67

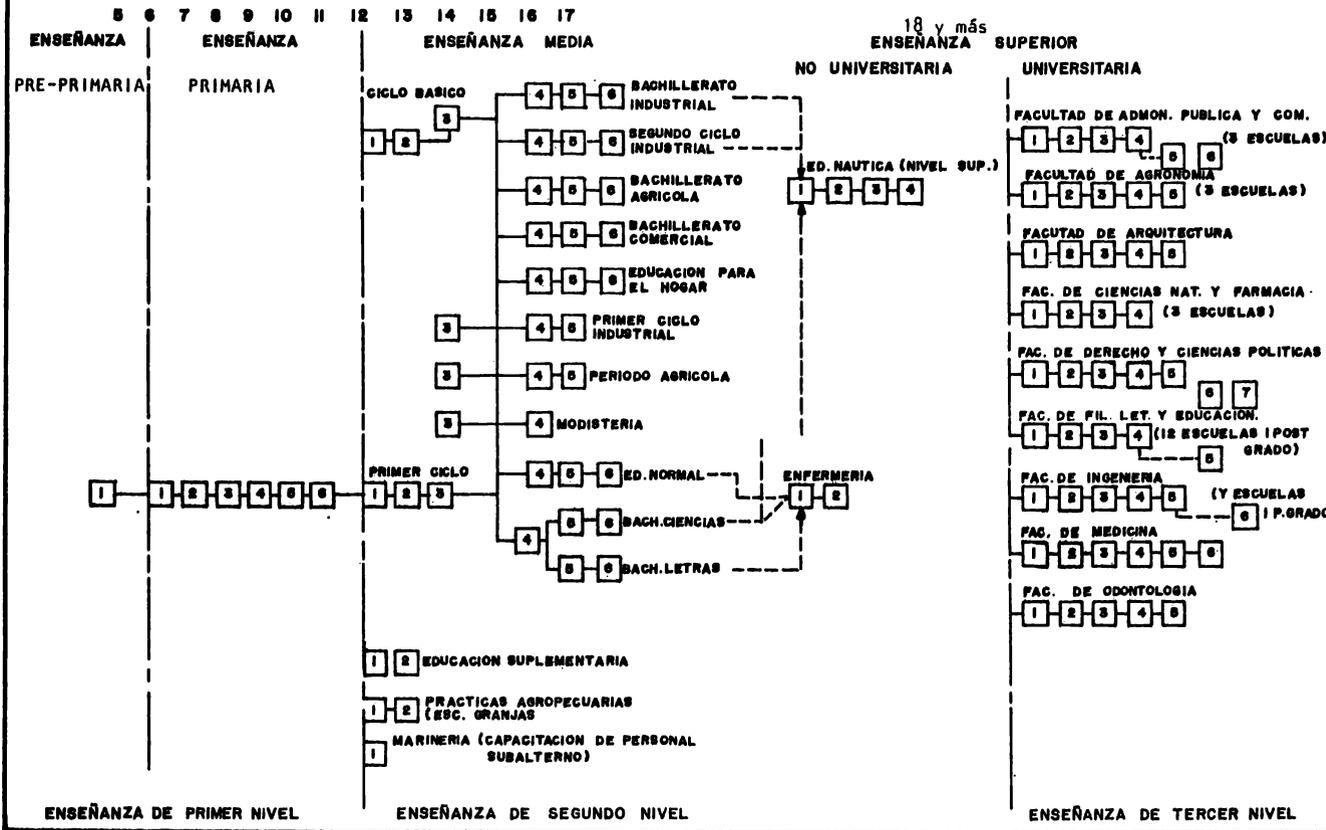
de los factores políticos fundamentales, en este tipo de escuela, lo constituye la participación activa de las comunidades y una organización comunitaria consciente, a través de la cual se imprima dinamismo a las relaciones estructurales con los demás componentes del desarrollo integral. Las autoridades educativas, representantes de corregimientos, Juntas Comunales y locales, comités de salud, autoridades militares y eclesiásticas y demás estructuras gubernamentales, en estrecha coordinación, establecen las pautas, diseñan los medios acordes con la realidad, para garantizar la solución de los diversos problemas que surgen con motivo de las necesidades y del establecimiento del nuevo centro de desarrollo educativo.

La Educación Básica General, como parte fundamental del sistema educativo reformado, está destinada a sustituir gradualmente, en el menor tiempo posible, al sistema educativo tradicional. La gráfica No. 1 ilustra la estructura escolar del sistema tradicional, que es objeto de las reformas introducidas en todos los niveles y modalidades de enseñanza.

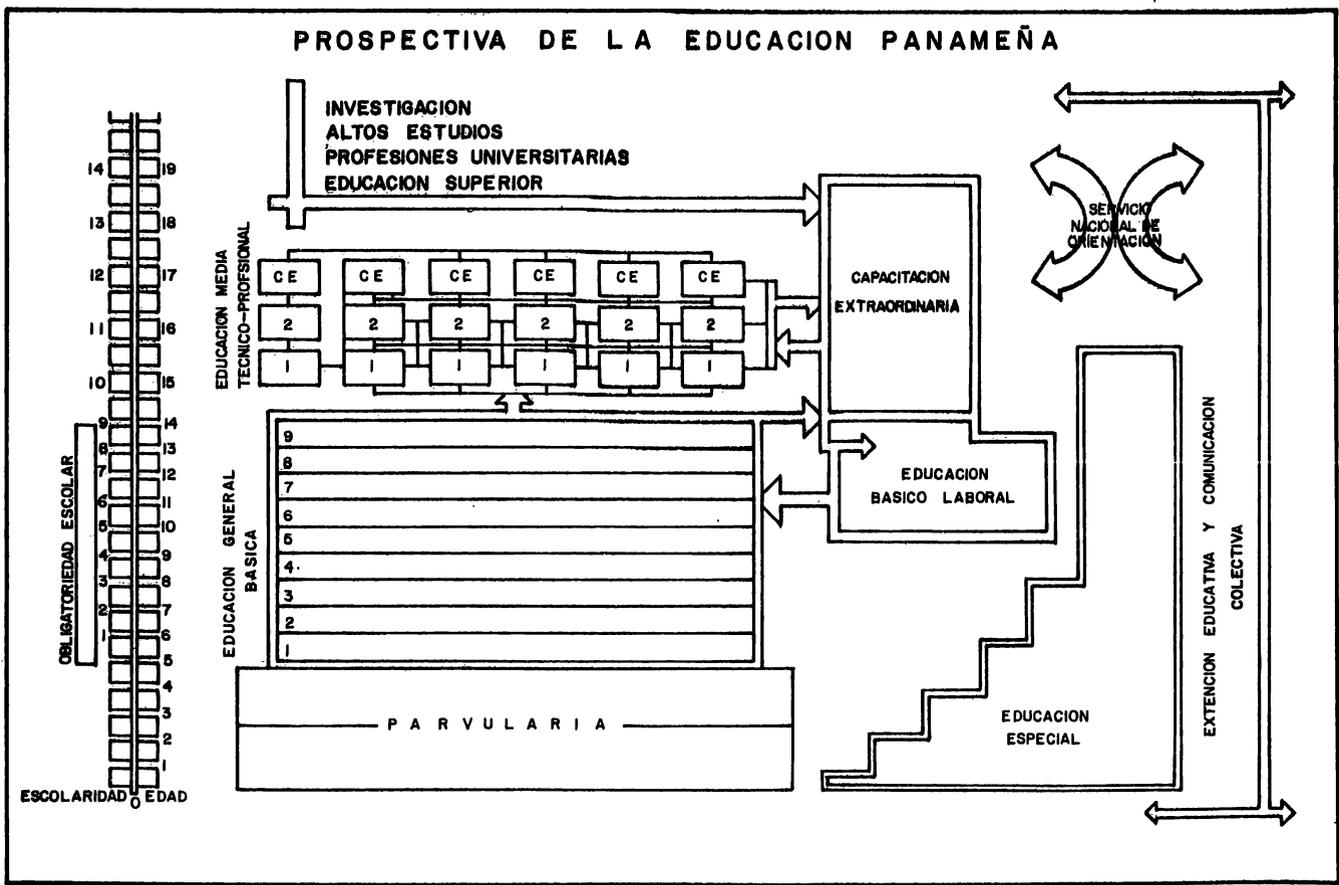
La implantación del sistema educativo reformado, que puede apreciarse en la gráfica No. 2, no es solamente la modificación de los niveles educativos, sino que lleva impresa una orientación diferente y un contenido distinto; los que se plasman en un nuevo currículum, como elemento esencial dirigido al logro de los objetivos generales y específicos de los diferentes niveles que atienden a las necesidades y demandas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Ministerio Educación creó, mediante Decreto No. 2 de 14 de febrero de 1,975, el Programa de Desarrollo Educativo Integrado, cuya finali

# ESTRUCTURA ESCOLAR DEL SISTEMA EDUCATIVO PANAMEÑO



# PROSPECTIVA DE LA EDUCACION PANAMEÑA



dad principal consiste en impulsar la Educación Básica General e incrementar los servicios de enseñanza que propenden al éxito de los proyectos, planes y programas de la política nacional. El funcionamiento del Núcleo de Desarrollo Educativo, como método, se fundamenta en el criterio de relación y coordinación estructural, sea que se trate de quienes desempeñan papeles oficiales en los diferentes sectores de actividad, de asociaciones particulares, o de la simple conexión personal, como medio de acceso a las decisiones políticas que afectan a la comunidad.

En términos de este nuevo enfoque el concepto tradicional de escuela es reemplazado por el concepto de escuela-comunidad, donde no sólo se presta atención al método de enseñanza, a la evaluación, al material didáctico, sino a todos los elementos vitales de la comunidad; salud, vivienda, ingreso económico, clima moral, espiritual y efectivo de la familia y tantos otros que orientan motivan el qué, el para qué y el cómo hacer en el sector educativo. La acción interdisciplinaria de las estructuras en la comunidad y de las que se establecen con motivo de la participación y movilización de los medios existentes representa uno de los recursos positivos de transformación, toma de conciencia de los propios problemas, elevación personal y social tanto en lo económico como cultural.

La puesta en marcha del Programa de Desarrollo Educativo Integral se produce en dos direcciones: por un lado, las escuelas primarias de seis grados, que en 1,975 ascendían a 2,171 en todo el país, con una matrícula de 342,843 alumnos, amplían sus servicios educativos hasta el noveno grado, y, por el otro, los primeros ciclos de enseñanza secundaria existen

tes se van transformando en Centros de Educación Básica General, a partir del séptimo grado. Para dar ingreso prioritariamente a quienes han estado marginados de los beneficios integrales de la educación, el Ministerio de Educación ha adoptado, como estrategia el que este fenómeno de integración a la cultura y a la vida política se vaya produciendo paulatinamente, desde las regiones rurales más apartadas hacia los centros urbanos, hasta completar la transformación total del sistema.

Los elementos considerados básicos en el funcionamiento de la estructura nuclearizada son los siguientes: Organización e integración social de la comunidad o comunidades, tierra en condiciones de rendimiento técnico y económico del suelo, caminos de penetración en condiciones de acceso, concentración y atención de la población de edad escolar y adulta con fines de retención efectiva; reendimiento y ampliación de las oportunidades educación sobre una base de igualdad de oportunidades; capacitación y asesoramiento técnico, estudio del suelo y socioeconómico del área, hacia la diversificación de la estructura académica según las peculiaridades de cada región; producción sistemática de la comunidad y de la escuela, como motor integrador e impulsor del desarrollo; establecimiento de centros de servicio social médico-sanitarios, de educación materno infantil y parvularia, de seguridad civil, de abastecimiento de artículos de primera necesidad y de comunicación.

Además de los aspectos anotados, el método de la integración educativa o de la estructura nuclearizada incluye, la dotación de viviendas económicas, edificadas con modelos y materiales que se ajustan a las condi

ciones y necesidades de la comunidad, como también la integración y concentración de esfuerzos en los procesos de producción y mercadeo con apoyo de recursos técnicos y financieros por parte del Estado, sobre la base de una efectiva participación y organización de la comunidad.

La determinación de todos estos elementos supone la actuación de la escuela como uno de los factores en el proceso de transformación que involucra todas las necesidades y demandas de la comunidad; de allí que los Centros de Educación Básica General cuentan, por lo común, con el apoyo de la instituciones establecidas en el área: juntas comunales, locales y agrarías, asentamientos campesinos, asociaciones sindicales, por cuanto la acción corresponde a los auténticos intereses y formas de vida de la comunidad.

El currículum de la Educación Básica General se desarrolla atendiendo a tres grandes áreas del conocimiento: científica, humanística y tecnológica. Las dos primeras atienden a un tronco de cultura común para todos los que ingresan a esta modalidad del sistema; la última área está orientada hacia aspectos diversificados: agropecuarios, industriales, comerciales, pesca y otros, según las peculiaridades y motivaciones muy particulares de la región en donde se encuentre ubicado el centro educativo.

La primera enseñanza o Educación Básica General, para fines técnicos y de conformidad con los procesos de maduración y desarrollo del escolar, se ha dividido en tres ciclos o niveles: el ciclo inicial, que comprende los dos primeros grados; el ciclo Intermedio, que se extiende desde

el tercero hasta el sexto grado; y el ciclo final, que va desde el séptimo al noveno grado. Durante este ciclo final" se enfatiza sistemáticamente el aprendizaje de nociones y métodos de las Ciencias Técnicas en un contexto creativo y crítico, teórico-práctico, diversificado de acuerdo con amplias procciones de la actividad social, económica y productiva local, regional y nacional." <sup>1/</sup> La gráfica No. 4 resume tanto al organización como los objetivos específicos de cada uno de los tres niveles de esta modalidad en señanza.

Durante el año escolar 1,975, en la República de Panamá funcionaron 67 Centros de Educación Básica General, en los cuales se desarrolló un nuevo currículum en los grados iniciales de cada uno de los tres ciclos, es decir, en I, III y VII grados. La matrícula ascendió a 30,000 estudiantes, atendida por 1,150 educadores. De los 120 centros de este tipo programados para 1,976, funcionaron 117 con una matrícula de 72,916 alumnos; en 50 de estos centros funcionan internados que dan alojamiento a 14,200 alumnos <sup>2/</sup>

Dentro de la nueva estructuración educativa el Ciclo Básica, es establecimiento escolar en el cual se imparte el último ciclo de la Educación Básica General o sean los grados VII, VIII y IX, para los educandos entre doce y quince años de edad, a más de elevar el índice de escolaridad de to

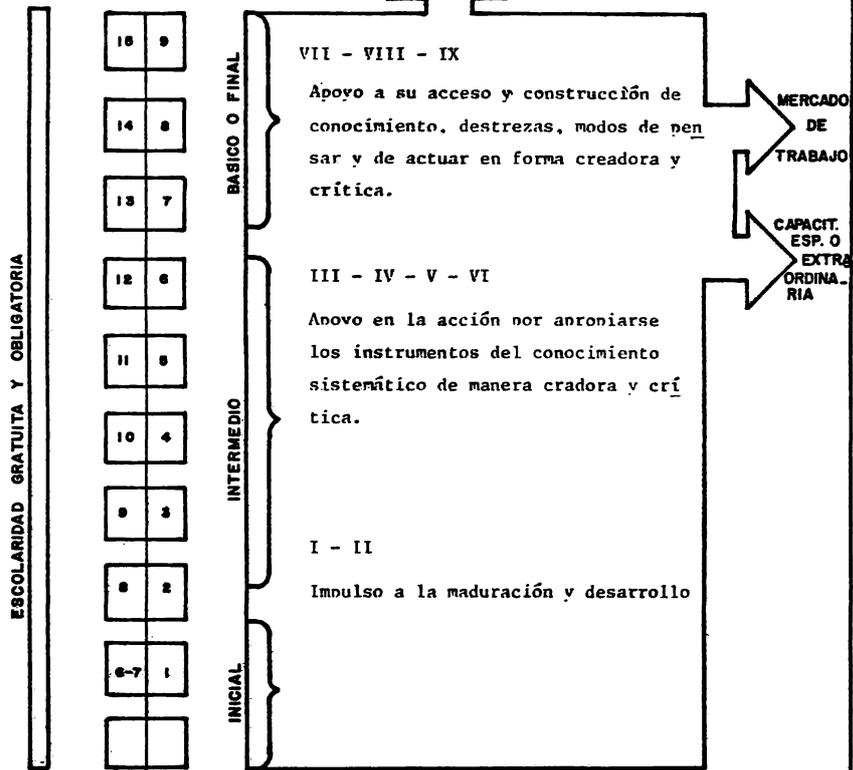
---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Aplicación de las recomendaciones de la conferencia de ministros de A. Latina y el Caribe, p. 5

<sup>2/</sup> Ministerio de educación, Informa anual 1,976, p. 14

# EDUCACION BASICA GENERAL

EDUCACION MEDIO TECNICO - PROFESIONAL



ESCOLARIDAD GRATUITA Y OBLIGATORIA

VII - VIII - IX

Apoyo a su acceso y construcción de conocimiento, destrezas, modos de pensar y de actuar en forma creadora y crítica.

MERCADO DE TRABAJO

III - IV - V - VI

Anovo en la acción por apropiarse los instrumentos del conocimiento sistemático de manera creadora y crítica.

CAPACIT. ESP. O EXTRAORDINARIA

I - II

Impulso a la maduración y desarrollo

EDUCACION PARVULARIA

do el país que es de 4.8 y en el área rural de 2.4, 1/ ayuda a la nucleari zación de la población dispersa, a la concentración de la población esco- lar, a disminuir la deserción y a reducir el 14% de deserción antes de fi nalizar los seis grados primarios.

Los Centros de Educación Básica General, a más de constituirse en una respuesta al mejoramiento de las condiciones sociopolíticas y econó- micas, representan una salida al problema de la migración de las áreas ru- rales hacia las urbes, al desempleo y la subutilización de los recursos materiales y humanos del medio. En la medida en que los miembros en donde funciona el núcleo o centro educativo perciben mayores ingresos y aumenta- ten capacidad de generar nuevos recursos, serán capaces de demandar y con sumir lo que producen y, con ello, contribuir a fomentar una mayor indepen- dencia económica y la viabilidad nacional.

Todos los Centros de Educación Básica General que funcionaron has- ta 1,975 estuvieron orientados hacia la producción agropecuaria en el área tecnológica, pues la meta, a parte de la incorporación a la toma de deci- siones políticas y del despegue económico de tales comunidades y regiones, ha estado dirigida a elevar el nivel nutricional que afecta el 15% de la población con mayor incidencia en el área rural. 2/

---

1/ Gudiño, Laurentino, "Problemática del mundo contemporáneo y la educación nacional", p. 14

2/ Ministerio de planificación y política económica., Informe económico 1975, p. 53

Los 67 Ciclos Básicos hasta 1,975 lograron poner en producción un total de 1,264 hectáreas; 485 de arroz, 168 de maíz, 70 de frijol, 70 de sorgo, 116 de verduras y hortalizas, 15 de café y 320 de pastos. <sup>1/</sup> En el aspecto pecuario los programas incluyen cría de bovinos, porcinos, gallinas y colmenas. Estos programas han sido posibles por el apoyo de la infraestructura establecida y por la articulación entre el Ministerio de Educación y los programas de Desarrollo Agropecuario, a través de las Direcciones Nacionales de Planificación Sectorial con respaldo de la Corporación Financiera Nacional.

Otras instituciones que contribuyen al éxito del Programa de Desarrollo Educativo Integrado, como se le denomina, son los Consejos Municipales y de Coordinación Provincial, los Jefes de las Zonas Militares, UNICEF y, muy especialmente, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (I.F.A.R.H.U) cuyo apoyo se materializa mediante la adjudicación de becas comunitarias que se destinan a la alimentación de los alumnos internados que asisten a los Centros. Durante 1,976 se otorgaron 29 becas comunitarias para un total de 76 que han sido asignadas en los Ciclos Básicos en funcionamiento. <sup>3/</sup>

La Educación Básica General, como producto del proceso de diferenciación de las estructuras educativas con vistas a su eficacia interna y externa, actúa con carácter dinámico y se apoya en el trinomio familia-escue

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, de Orientación: Núcleos de desarrollo educativo integrado, p. 6

<sup>2/</sup> Instituto para la Formación, Aprovechamiento de los Recursos Humanos, Informe anual 1,976, p. 28

la-comunidad para el logro de condiciones plenas y óptimas en la realización del sujeto de la educación y de la autoafirmación política y socioeconómica que requiere el país. En este sentido los objetivos extraeducativos son pautas de orientación de las políticas educativas y consideran básica no sólo la formación individual sino la integración social alrededor de los problemas internos y externos que determinan el grado de independencia, poder de negociación y de autonomía del sistema político.

La orientación política del proceso panameño ha ido haciendo de la lucha por la liberación, independencia y soberanía total el centro de su creatividad fundamental, y, consecuente con la toma de posición política, la Reforma Educativa trata de hacer coincidir sus conductas teóricas u objetivos generales y específicos, con los avances políticos, gubernamentales. En atención a los problemas fundamentales, una respuesta o salida concreta la ofrece el sistema de educación con la distribución por todo el país de los Ciclos Básicos en funcionamiento y en proyecto, así como con las escuelas de nivel medio que ilustra el mapa No. 5 en este respecto. Esta actuación del sistema responde a la variable política de racionalidad en la ejecución, al control de los resultados, a la coherencia y racionalidad de las decisiones.

#### 3.4.2 Reorientación de la Educación Media, Técnica-Profesional.

La renovación acelerada del conocimiento y la tecnología, la revolución de lo que se ha dado en denominar "expectativas creciente" 1/ las

---

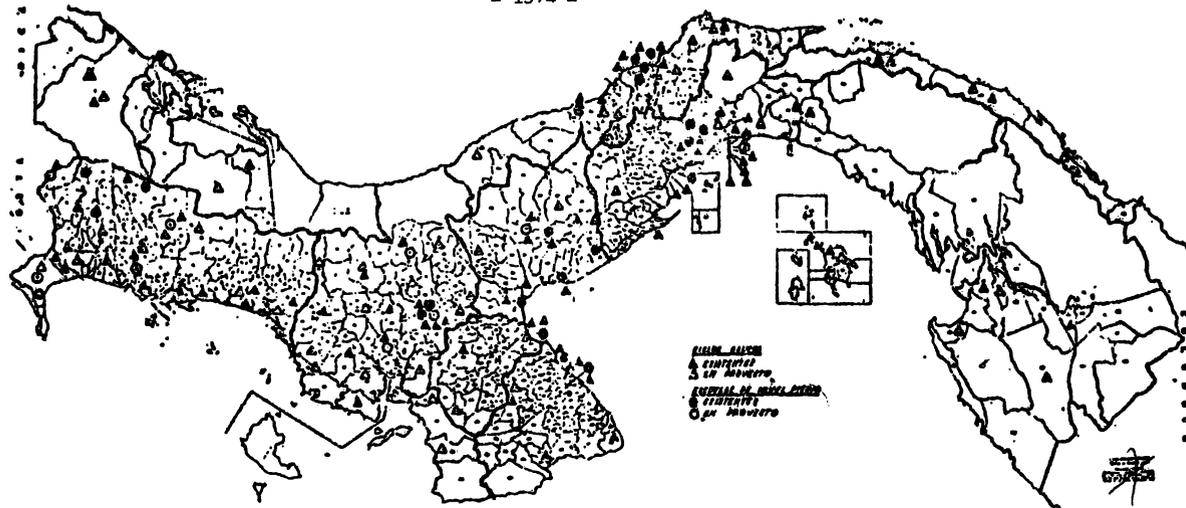
1/ Vaizey Jhon La educación en el mundo moderno, p. 31

# REPUBLICA DE PANAMA

CICLOS BASICOS EXISTENTES, ESCUELAS DE NIVEL MEDIO

Y EN PROYECTO

- 1974 -



instancias sociales, económicas y culturales que experimenta el país, las cuales lo condicionan y lo colocan al margen de las influencias positivas que pudieran ser asimiladas de contar con una capacidad selectiva y el juicio crítico para adaptarlas a la realidad nacional son, entre otros, los elementos que han instado al sistema educativo a revisar sus estructuras internas en el área académica y en el plano de la acción interdisciplinaria para que digan relación con las expectativas de la nación.

La naturaleza misma de la sociedad panameña, su proceso de desenvolvimiento político a partir de la revolución de 1,968, que propugna por un mayor secularización, viabilidad nacional, participación, compromiso e igualdad política, plantea al sistema la necesidad de la diversificación, que se le imprime con la Reforma Educativa a la Educación Media, Técnica-Profesional. Esta modalidad, como segundo nivel del sistema regular de enseñanza, sobre la base de un amplio desarrollo humano en la cultura general, amplía y profundiza los estudios en la cultura especializada o técnica, para el trabajo profesional.

La Educación Media, Técnica-Profesional, está armonizada con la Educación Básica General y con la Educación Superior; en forma teórico-práctica. Dentro del principio didáctico estudio trabajo, familiariza a los estudiantes con los materiales y procesos comunes a una diversidad de ocupaciones en conexión con el medio científico, humanístico, tecnológico y socioeconómico del país. Opera con amplia flexibilidad orgánica de tal modo que el estudiante puede pasar de una opción a otra tomando en cuenta su formación y estudio.

FILOSOFIA  
Y LETRAS

La Educación Media, Técnica-Profesional, como sistema reformado, supera en posibilidades al sistema tradicional que ilustra la gráfica No. 5 no sólo en cuanto a opciones sino en su contenido y funcionalidad, toda vez que está diseñada en términos de los cuadros reales, de las necesidades ocupacionales en todas las ramas de actividad que requiere el país para su desarrollo global. Los proyectos de nuevas instalaciones portuarias, como el de Contenedores en Colón, Provincia de Colón; los proyectos mineros como el de Cerro Colorado en la Provincia de Chiriquí para la explotación del cobre; los de electrificación como Bayano, Fortuna, La Estrella y Los Valles, que <sup>1/</sup> requieren personal técnico y profesional son, entre otros, fuentes de ocupación segura para los egresados de este nivel del sistema. Este comportamiento dice del grado y alcance de las conductas educativas y de los productos de la educación como resultado del sistema reformado.

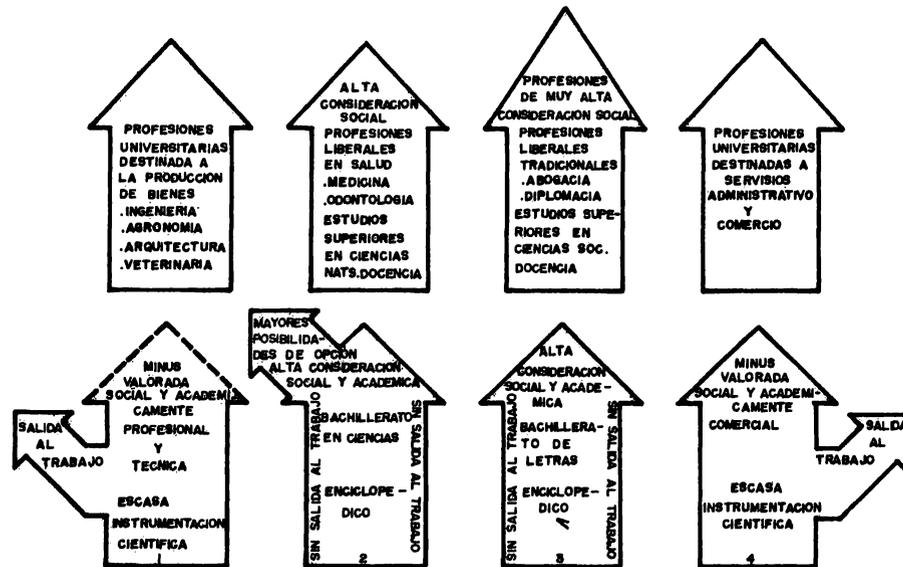
Desde el punto de vista administrativo y político los centros de Educación Técnica-Profesional convergen con las acciones racionalmente distribuidas en atención a las áreas socioeconómicas previstas. La planificación regional, estrategia implantada según el Plan Nacional de Desarrollo, la distribución de los centros se aproxima a las necesidades de cada una de las Regiones; no como simple desplazamiento de bloques burocráticos, sino como componentes claves del desarrollo Educativo Integrado.

La Educación Media, Técnica-Profesional, dentro de este enfoque realista, diluye la discriminación de que han sido objeto quienes han optado por estas carreras en el medio nacional y contribuye a la integración

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Los polos de desarrollo nacional, p. 2 - 15

**SITUACION DE LA EDUCACION MEDIA ACTUAL**  
**OPCIONES DE ESTUDIO - POSIBILIDADES DE TRABAJO - RECONOCIMIENTO**  
**SOCIAL Y ACADEMICO**



de valores y actitudes compatibles con el sistema político y con el orden social; de allí que se plantee entre sus fines "eliminar la diferenciación tradicionalmente establecida entre una educación para el trabajo... y la educación con destino a estudios superiores." <sup>1/</sup> Esto se ve representado en la gráfica No. 6 que contiene los objetivos de esta modalidad del sistema.

La vigorización y creación de las condiciones cualitativas y cuantitativas de la fuerza laboral, la incorporación efectiva de los sectores marginados a la calificación profesional, es decir, la de aquellas que nunca ingresaron al sistema escolarizado y la de los que habiendo culminado de sus etádos o niveles no estuvieron en condiciones de sumarse y de competir, en forma igualitaria, con los ya calificados, son fines que alienta esta nueva modalidad educativa.

Dentro de la perspectiva sistemática y la nación de conjunto, la Educación Media Técnica-Profesional se propone desarrollar en el estudiante:

- "Conciencia de la proyección y dinámica de la interacción de la cultura en la persona, racionalmente coincidente con el autodesarrollo de sus virtudes y preferencias con beneficio personal y social y comunitario.

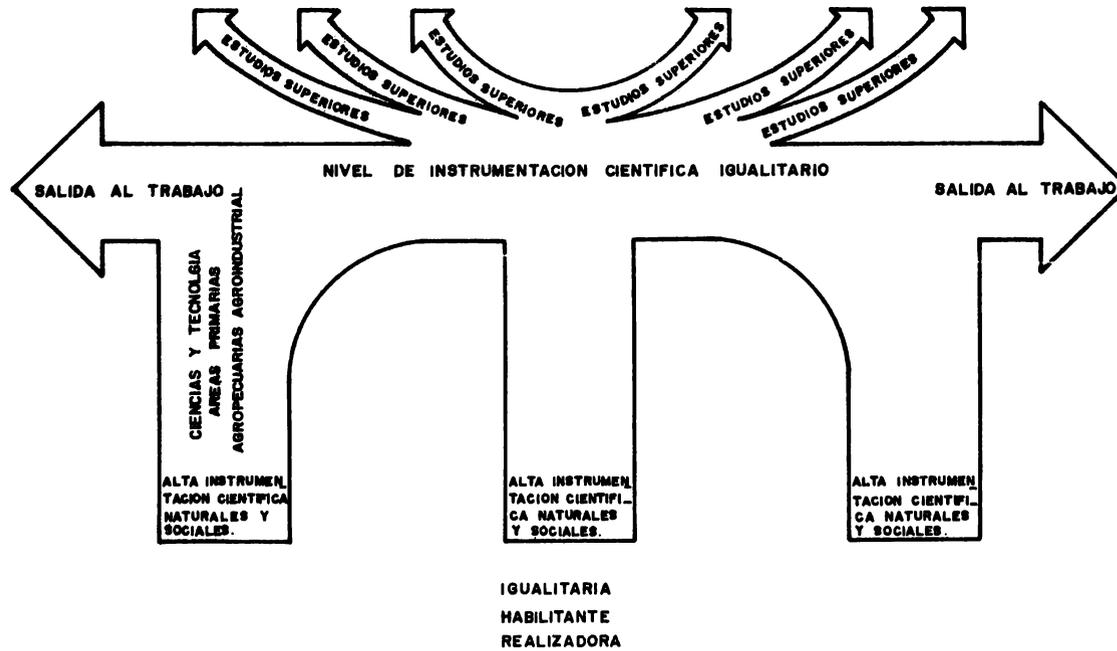
Cultivo de la actitud analítica, crítica, creadora y de la capacidad científica y tecnológica.

Conciencia crítica y manejo del método científico en el estudio, comprensión, revaloración y profundización de las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas del país.

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Educación media, técnico profesional, p. 3

OBJETIVOS DEL SISTEMA EDUCACION MEDIA REFORMADO



Capacidad de desarrollar actividades en forma dinámica, consciente, racional y creativa que encaucen, vigoricen y consoliden las motivaciones del trabajo productivo.

Conciencia de responsabilidad y participación en el examen y revalorización de la sociedad y de la problemática panameña; de la capacidad para asumir el papel que le corresponde en el proceso de desarrollo y cambio de la estructura socio-económica.<sup>1/</sup>

1/

La determinación de los objetivos de este nivel de enseñanza, así expuestos, habla del grado de correspondencia e integración entre fines globales del desarrollo nacional y de los miembros que desempeñan los papeles políticos en los subsistemas educativos llamados a instrumentarlos. De esta manera, las políticas educativas, como salidas asociadas de acuerdo con el modelo empleado para el análisis político y la determinación del nivel de integración del sistema de educación a la vida nacional, dicen del grado de compatibilidad no coercitiva del proceso político del momento; sino de la internalización a través de ellas de hábitos, actitudes y habilidades útiles como medios efectivos de comunicación y retroalimentación sobre las necesidades que ha de enfrentar el régimen gubernamental en toda su estructuración.

La legitimidad de la representación política, validez y estabilidad, el sentido de civilidad y acrecentamiento de las formas adoptadas, dirigidas al proceso de modernización y ampliación de las capacidades para atender los problemas nacionales, sólo están en función de una educación

---

1/ Ministerio de Educación, Síntesis de planteamientos centrales de reforma educativa, p. 29

que haga de los panameños, sujetos de verdadera transformación de conformidad con las realidades existentes y del momento histórico nacional e internacional. Los problemas de desnacionalización, concretizados en el país en los hábitos de consumo de productos de mercados foráneos, existiendo en el medio nacional, el ahorro y la inversión en bancos extranjeros, que en el país ascendieron a setenta hasta, 1,974, <sup>1/</sup> en vez de capitalizar en las instituciones financieras del país; el fenómeno de la deserción política o ausencia de participación en la solución de los problemas nacionales, con las capacidades y actitudes políticas antes anotadas, dejarían de tener vigencia y se vitalizaría la verdadera noción del desarrollo en lo personal y social.

Como quiera que los objetivos mayores de la política nacional y educativa, de la misma manera que las acciones hasta ahora desarrolladas, insisten fundamentalmente en una serie de situaciones y condiciones que han dejado de tener vigencia en términos de los cambios del lugar y la época, de las influencias científico-tecnológicas, tanto internas como externas, se han encontrado innumerables resistencias con la implantación de la Reforma Educativa. Y es que la Reforma que no implica resistencias no constituye una verdadera Reforma. <sup>2/</sup>

La toma de conciencia del cambio supone, desde el punto de vista psicológico y sociológico, sin dejar de considerar otros, un desequilibrio

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Planificación y Política Económica, Memoria, 1,975, p. 31

<sup>2/</sup> Royo Artisticides, "La revolución y la reforma educativa," p. 28

en la conducta de los individuos que ven amenazada su estabilidad y seguridad, su comportamiento habitual que no les exige demasiados esfuerzos emocionales y físicos. La ruptura de actitudes y de valores internalizados con motivo de las influencias familiares, económicas, políticas y sociales en su ambiente, es motivo de desajustes y el rechazo de toda innovación, como actitud defensiva para el sostenimiento del patrón habitual que les garantiza su estabilidad.

Se ha señalado la conveniencia de que la educación prepare, cada vez más, a los individuos para hacerle frente a la velocidad con que se producen los cambios en todos los órdenes de la vida social, a fin de que no sean objeto de lo que se denomina shock del futuro <sup>1/</sup>, que se ocasiona, desde ahora, por la incapacidad de gran número de personas para adaptarse a las inevitables transformaciones del mundo actual.

En el medio nacional resultan evidentes las aprehensiones al cambio, sobre todo en los sectores económicos, políticos y sociales del núcleo poblacional que ha disfrutado de las mejores condiciones y de un mayor status; toda vez que, las metas educativas y del desarrollo global del gobierno implican una dinámica mayor en la adaptación y en la participación de su parte para cristalizarlas. Este fenómeno no es exclusivo de Panamá sino que se produce donde quiera que se introduzcan situaciones nuevas; y no cesará hasta que se obtenga la comprensión y la justificación racional de tales cambios. La comunicación, en su carácter de doble vía, resulta indis

---

1/ Alvin Toffler, El shock del futuro, p. 39

pensable en la tarea de concientización e incorporación de tales reformas con la misión de que las variables esenciales de tipo político no se desplacen más allá del punto crítico.

Sin embargo, la resistencia a las innovaciones es un fenómeno que se extiende más allá de la estratificación social antes señalada; acontece dentro de todos los grupos y, muy particularmente, de los marginados como son los indígenas guaymíes, cunas y analfabetas, cuya conformación social y cultural impide toda forma de penetración política.

Puesto que "los programas educativos se han caracterizado por una carga académica, divorciados de los problemas reales del alumno y de la comunidad en general, haciendo énfasis en la repetición y la memorización de conocimientos", <sup>1/</sup> dentro del marco científico pedagógico, se han revisado las áreas de mayor prioridad de la Educación Básica General y de la Educación Media, Técnica-Profesional y se proyecta una revisión en los otros niveles; todo ello con el propósito de corregir las discrepancias entre lo que es y lo que debe ser la educación nacional.

La Educación Media, Técnica-Profesional abarca un período de tres grados y está destinada a los jóvenes de 15 a 18 años de edad. En su carácter de nivel medio diversificado implementa todas aquellas carreras asociadas con el desarrollo primario o agropecuario, a través de los Bachilleratos en Ciencias y Tecnología Agropecuaria, en Ciencias y Tecnología Marítima.

---

1/ Demetrio Basilio Lakas, Mensaje Presidencial ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, 1,975, p. 45

Desde el punto de vista socioeconómico y político, la tendencia consiste en la explotación y utilización de los recursos naturales y humanos como son: la fertilidad del suelo y la abundancia de los recursos marinos en el país.

El sector secundario del desarrollo se ve reforzado con el Bachillerato en Ciencias y Tecnología Industrial, que forma Técnicos de nivel medio en: construcción, mental, mecánica, electricidad y electrónica, electro-mecánicos, mecánicos-motores y Técnico Industrial en química. En el área terciaria o servicios, se dispone de los Bachilleratos en Tecnología y Administración en Ciencias y Tecnología en Promoción y Comunicación Social; dentro de esta misma área se localizan los Centros de Orientación, Formación y Perfeccionamiento Docente o Educación Normal.

En la República de Panama existen hasta la fecha (5) escuelas de nivel medio encargadas de formar el personal docente del nivel primario. Hasta 1,975 estas instituciones contaban con una matrícula de 11,371 estudiantes, y en 1,974 finalizaron esta carrera 1,892 maestros. Una de las políticas educativas de importancia consiste en reivindicar, vigorizar y dignificar la función del docente de todos los niveles del sistema; en este sentido se ha indicado:

"Conscientes de la urgencia de preparar un educador que contribuya a promover los cambios sociales, culturales, económicos y políticos que le permitan al país salir del estado de subdesarrollo y dependencia en que se encuentra, se siente la necesidad de transformar las actuales estructuras para adecuarlas a la nueva orientación, objeti-

vos y contenidos que se proponen para estos centros educativos." 1/

La expansión y transformación de la escuela tradicional al sistema reformado demanda la preparación de los cuadros docentes no sólo de la Educación Básica General y de la Media, Técnico-Profesional, sino para los otros niveles y modalidades del sistema. El Ministerio de Educación tenía un déficit, según las cifras de 1,974, de 12% y de 26% 2/ de docentes no graduados, en primaria y media respectivamente; sumado este problema al de la formación adicional, en orden a la diversificación de carreras, representa no sólo racionalidad en la decisión sino en la ejecución de los planes, programas y proyectos para satisfacer las exigencias actuales y del futuro.

La expansión y transformación ha traído aparejada otra serie de problemas de no menor importancia; en este sentido, los miembros del Taller Interdisciplinario para la Instrumentación de la Reforma Educativa han anotado la existencia de los Bachilleratos de Ciencias, Letras, Ciencias y Letras y de Educación para el Hogar en los cuales existe una gran matrícula la que, luego de doce años de escolaridad, para efectos de la estructura ocupacional, son trabajadores sin calificación, 3/ productos del sistema tradicional.

---

1/ Ministerio de Educación, Metas preliminares para la expansión y transformación para el Quinquenio 1,976-80, p. 2

2/ Ministerio de Educación, Informe estadístico, p. 9

3/ Ministerio de Educación, Educación media, técnico profesional, p. 29

Otro de los problemas de regular envergadura que enfrenta a la fecha el Ministerio es el de la transformación de las carreras de peritos del sistema tradicional, con once y doce años de escolaridad, sobre todo en el sector industrial, a la formación de técnicos que debe corresponder les de acuerdo con la nueva estructuración.

Tal cual se dejó expresado en el segundo capítulo, al considerar los aspectos socioculturales, la población panameña es fundamentalmente joven y su edad promedio es de 18 años. Según el Censo de 1,970, el 3% de la población lo constituyen personas mayores de sesenta y cuatro años, fuera de la actividad económica. El 58% corresponde al grupo económicamente activo, en tanto que el grupo demográfico, con mentos de 15 años representa el 44% de la población total. <sup>1/</sup> Esta situación sirve de fundamento al sistema educativo en su esfuerzo por elevar los niveles educativos como forma de integración efectiva a la transformación del país. Es importante señalar que, aun cuando la República de Panamá acusa un alto índice de escolarización en todos los niveles, si se compara con el de América Latina, como se observa en el cuadro No. 1, los desequilibrios regionales y el mismo efecto multiplicador de la educación son imperativos mayores para rodoblar los esfuerzos en este sentido. Hay que anotar a la vez que el efecto de las cifras generalizadas, por lo común, se aleja, en buena medida, de la situación real; hecho que es aplicable a cualquier otra situación.

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Memoria, 1,976, p. 12

Cuadro No. 1  
TASAS DE ESCOLARIDAD: PANAMA Y AMERICA LATINA

	1,960	1,965	1,970	1,974
<u>6 - 11 años de edad</u>				
Panamá.....	68	71	77	92
América Latina.....	59	65	72	75
<u>12 - 17 años de edad</u>				
Panamá.....	43	58	61	72
América Latina.....	35	42	49	53
<u>18 - 29 años de edad</u>				
Panamá.....	4	9	11	18
América Latina.....	4	5	8	10

Fuente: Ministerio de Educación, Memoria, p. 13

La Educación Media, Técnico-Profesional, en el contexto de la nueva estructuración, viene a reforzar la elevación de los índices cuantitativas, y es una salida política para atender las demandas del grueso de la población del país ávida de los conocimientos enteramente funcionales. De ahí que el Ministro de Educación de Panamá manifieste la necesidad de continuar proliferando los Bachilleratos de acuerdo con las previsiones y demandas de personal calificado. <sup>1/</sup> Gran parte de estas medidas están en procesos de implementación, ya que la revisión de contenidos, metodologías y de recursos, comenzó a partir de 1974, fundamentalmente.

<sup>1/</sup> Aristides Royo, "La Escuela tiene que ser más comunitaria," Estrela de Panamá. p. 8

### 3.4.3 Diversificación de la Educación Superior.

La Reforma de la Educación en su perspectiva global, no como competencia exclusiva de docentes sino de toda la sociedad, de los organismos populares, de los cuadros competentes de la ciencia, la cultura y tecnología del país, ha incidido en la vida universitaria. Ante la aguda escasez de personal calificado, sobre todo en el campo tecnológico y científico, la Universidad de Panamá está comprometida con el proceso de transformación dada su incidencia en el desarrollo.

El sistema de educación y cultura del país es, en gran medida, un conjunto de peticiones que se formulan a la Universidad, que le hacen posible el cumplimiento de la función docente que tiene asignada, asociada a la misión de investigación y proyección social. Para dar respuesta a ese conjunto de requerimientos nacionales, ha la Universidad debido modificar su estructura tanto docente como administrativa, toda vez que "la Reforma de la Universidad de Panamá está concebida como un modelo en función del conjunto de transformaciones previstas para el desarrollo, el cambio estructural, la independencia y la construcción de una nueva sociedad justa y libre." <sup>1/</sup>

Con fundamento en estos señalamientos la Educación Superior y Universitaria cuenta entre sus fines:

"Cultivar la personalidad creadora y crítica actuada en la investigación, el estudio y el trabajo transformador en la cultura y en la

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Reforma educativa, p. 188

compresión del desarrollo e interacción del proceso político de su pueblo.

Orientar y operar el desarrollo orgánico de carreras profesionales, de la investigación científica y la cultura en general, sobre una base popular de oportunidades de estudios acorde con las necesidades reales del pueblo panameño.

Participar racionalmente en los procesos culturales, físicos y sociales de construcción del medio y la sociedad con aportes concretos científicos y técnicos actuados en la dimensión ética, científica y profesional del estudiante trabajador." 1/

En función de estas implicaciones que dicen de su actividad política, del filosófico conocimiento de sí mismo, del desarrollo y madurez personal y social, en todos los campos, adquiere beligerancia la Reforma de la Educación Superior y, como estructura educativa, se integra a la vida política nacional.

La expansión y transformación de la Primera Enseñanza y de la Educación Media, Técnica-Profesional han tenido su impacto en el Educación Superior en los últimos años. De 50,909 estudiante de nivel medio en 1,970, la matrícula asciende a 125,745 en 1,975, o sea un incremento de 74,836 alumnos, 147%, durante ese período. 2/ Este efecto se tradujo en una matrícula de 25,046 estudiantes en el nivel universitario en 1,975 que, comparados con los 7,178 que ingresaron en 1,969, significó un crecimiento del orden de 249%. 3/ Cifras preliminares señalan que la matrícula correspon

1/ Ministerio de Educación, Informe centro nacional de orientación y perfeccionamiento docente, p. 2

2/ Ministerio de Educación, Estadísticas de educación, Boletín mensual No. 48 de enero de 1,975, p. 1

3/ Universidad de Panamá, Memoria 1,976, p. 2

diente al primer semestre de 1,976 llegó a un número sin precedentes de 29,118 estudiantes, que superó la meta esperada para 1,978.

El cuadro No. 2 presenta el incremento anual de la matrícula en la Universidad de Panamá durante el último quinquenio, en el Campus Central y en los cinco Centros Regionales que coordinan sus esfuerzos para impartir enseñanza y cultura en las más diversas disciplinas del pensamiento científico, tecnológico y humanista. Este crecimiento estudiantil ha sido el producto de la aplicación de políticas de democratización; sin embargo, aun es bajo el porcentaje de los que ingresan a este nivel. Así, la educación mantiene sus características elitistas, ya que el ingreso está asociado a las condiciones económicas, políticas y culturales que aún conforman la sociedad panameña.

El crecimiento de la comunidad estudiantil obligó a la Universidad a aumentar su planta docente, para contribuir a la formación de los profesionales requeridos por el país. La promoción de graduados no sólo se refiere a carreras tradicionales, sino que la Universidad hace énfasis en la creación de carreras cortas, dirigidas a la graduación de profesionales en orden al desarrollo. Entre 1,969 y 1,975 se ofrecieron 47 carreras completas y 22 carreras intermedias; a partir de 1,976 se iniciaron un conjunto de carreras agropecuarias en los distintos Centros Regionales: Azuero, Coclé, Colón, Chiriquí y Veraguas que cubre toda la geografía de la República y las demandas del sector primario del desarrollo con características tradicionales. Este programa educativo concreta un esfuerzo gubernamental conjunto que integra la acción del Ministerio de Educación, Desarrollo Agropecuario, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Hu

Cuadro No. 2  
 INCREMENTO ANUAL DE LA MATRICULA EN LA UNIVERSIDAD  
 DE PANAMA PRIMER SEMESTRE, AÑOS ACADEMICOS  
 1,971-1,976

Año Académico	Univers. Total			Ciudad Univers.			Centros Regionales		
	Ma-trí-cula	Incremento		Ma-trí-cula	Incremento		Ma-trí-cula	Incremento	
		Abso-luto	Rela-tivo		Abso-luto	Rela-tivo		Abso-luto	Rela-tivo
1,971.....	14,467	6,121	73.4	12,849	5,296	70.1	1,618	830	105.3
1,972.....	17,678	3,211	22.2	15,670	2,821	22.0	2,008	390	24.1
1,973.....	21,045	3,367	19.0	18,041	2,371	15.1	3,004	996	49.6
1,974.....	23,259	2,214	10.5	19,861	1,820	10.1	3,398	394	13.1
1,975.....	25,046	1,787	7.7	21,394	1,533	7.7	3,652	254	7.5
1,976.....	29,118	4,072	16.2	24,154	2,760	12.9	4,964	1,312	35.9

Fuente: Universidad de Panamá. División Estadística, octubre 1, 1976.

manos y la Universidad.

En la gráfica No. 7 puede apreciarse la matrícula universitaria, por tipo de carrera y el incremento en los últimos años, lo cual determina la acción rápida con que el gobierno, por intermedio de los subsistemas educativos, fomenta su capacidad de respuesta a los problemas nacionales; porque a mayor nivel técnico y científico se logra agilizar el poder de asimilación, institucionalización y transformación hacia la verdadera independencia.

El Instituto Politécnico, creado en 1,975, también contribuye a la formación de profesionales y técnicos en todos los niveles y, de igual manera, la Universidad Santa María la Antigua, sin el descuido de la carreras humanísticas.

En atención a uno de sus objetivos fundamentales, la Universidad dedica el 7% de su presupuesto a la investigación en las áreas científicas, tecnológica y humanística. De los once centros especializados que funcionan cuatro han sido creados en los últimos siete años. A estos avances se adicionan los planes y programas previstos para establecer estudios de Post-Grado en la Universidad de Panamá; sólo en el campo Técnico existen en el exterior 240 becarios, <sup>1/</sup> subvencionados por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos.

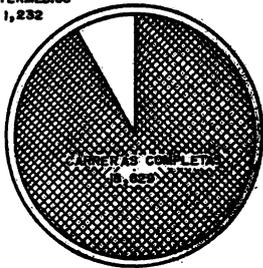
---

<sup>1/</sup> Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, Memoria. 1,976, p. 48

**MATRICULA EN LA UNIVERSIDAD DE PANAMA  
POR TIPO DE CARRERA**

**AÑO ACADÉMICO 1974**

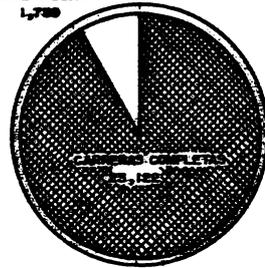
**CORREOS  
INTERMEDIOS  
1,232**



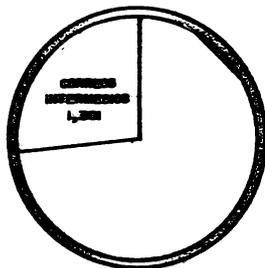
**CIUDAD  
UNIVERSITARIA**

**AÑO ACADÉMICO 1976**

**CORREOS  
INTERMEDIOS  
1,789**



**CENTROS  
REGIONALES  
UNIVERSITARIOS**



Además del desarrollo cualitativo y cuantitativo de los programas técnicos y docentes, la Universidad de Panamá ha promovido un fuerte impulso a la expansión física que se traduce en modernas instalaciones para ofrecer la comodidad y el clima espiritual a los estudiantes; pero que también es una consecuencia de la presión numérica con motivo del ingreso, cada vez mayor, de estudiantes en las diferentes opciones de estudio disponibles. El cuadro No. 3 ofrece una visión pormenorizada de las Facultades, distribución de la matrícula en la Ciudad Universitaria y Centros Regionales.

Los términos de la actuación de la Enseñanza Superior, en sus tres funciones fundamentales, están dirigidos hacia la secularización del adolescente ya que "a la escuela se le continúa y se le continuará confiando un papel de formación 'cívica,'" <sup>1/</sup> principalmente en los países que, al igual que Panamá, tratan de perfeccionar su identidad nacional; por ello, lo esencial no es el lugar que ocupa este nivel en la estructuración del sistema, sino los fines y si favorece la eclosión de individuos con una manera muy singular de concebir sus relaciones con el mundo y el ambiente del país.

#### 3.4.4 Servicios de Educación no Escolarizada

La necesidad de establecer lazos más estrechos entre la escuela y el medio ambiente, la finalidad de modificar las estructuras sociopolíticas en lo fundamental, la idea de hacer operacional el principio de

---

<sup>1/</sup> UNESCO, El tiempo de la innovación. p. 36

MATRICULA EN LA UNIVERSIDAD DE PANAMA, POR  
FACULTAD Y CENTRO REGIONAL: PRIMER SEMESTRE,  
AÑOS ACADÉMICOS 1972-1973 A 1976

Cuadro No. 3

Facultad y Centro Regional	1972	1973	1974	1975	1976
	1973	1974			
TOTAL.....	<u>17,678</u>	<u>21,045</u>	<u>23,259</u>	<u>25,046</u>	<u>29,118</u>
Ciudad Universitaria.....	<u>15,670</u>	<u>18,041</u>	<u>19,861</u>	<u>21,394</u>	<u>24,154</u>
Admón. Público y Comercio.....	6,964	7,566	8,495	8,650	9,308
Agronomía.....	375	465	601	791	1,134
Arquitectura.....	603	815	1,125	1,227	1,414
Ciencias Naturales y Farmacia.....	2,612	3,026	2,967	2,986	3,291
Derecho y Ciencias Políticas.....	853	1,035	1,035	1,108	1,272
Filosofía, Letras y Educación.....	3,137	3,513	3,576	3,766	4,177
Instituto Politécnico.....	758	1,098	1,250	1,706	2,392
Medicina.....	197	304	486	827	765
Odontología.....	171	219	253	313	312
No Especificada.....	0	0	0	0	89
Centros Regionales.....	<u>2,008</u>	<u>3,004</u>	<u>3,398</u>	<u>3,652</u>	<u>4,964</u>
Azuero.....	299	466	414	386	463
Conclé.....	94	57	228	105	188
Colón.....	163	349	492	514	875
Chiriquí.....	861	1,422	1,557	1,743	2,204
Veraguas.....	591	710	707	904	1,234

oportunidad igual para todos, la urgencia de remover las barreras que retardan el desarrollo, los desequilibrios regionales y locales, la incapacidad de responder con sentido de unidad frente a los problemas tanto internos como externos en el grado y oportunidad requeridos, han sido algunos de los móviles prioritarios para la búsqueda de respuestas por parte del gobierno en el poder.

El Gobierno Nacional y con ello el Sistema Educativo, conciente de estas prioridades, a más de la red escolarizada de enseñanza que cubre la Educación Básica General, Media Técnica Profesional y Educación Superior instauró los Servicios de Educación no Escolarizada para los que por razones de edad, bajos niveles económicos y precaria escolaridad se encuentran al margen de los beneficios y posibilidades que disfrutaban otros sectores.

Los servicios de Educación no Escolarizada comprenden la Educación para Párvulos, consignada en el Artículo No. 58 de la Constitución Política; la Educación Básica Laboral y la Capacitación Especial o Extraordinaria, establecidas estas últimas en el Artículo No. 91 del mismo documento. 1/

La forma no regular se extiende a todo el país y se dirige básicamente a situar la educación en su dimensión continua, sobre todo ahora que se multiplican las posibilidades de instruirse, de adquirir conocimientos y de cultivarse. Se trata de apelar a todas las energías, a todas las

---

1/ Ministerio de Gobierno y Justicia: Constitución Política de la República, 1,972, p.p. 19-26

energías, a todas las inteligencias que atesora el pueblo, para hacerlas participar en la promoción de un nuevo tipo de desarrollo científico, tecnológico y humanístico, de acuerdo con las necesidades de la nación y las motivaciones personales, dentro del contexto de los más altos valores de la cultura.

La Educación Parvularia está destinada a proteger la familia, a promover la paternidad y la maternidad responsable, a proteger a los menores para custodiarlos y readaptarlos atendiendo a las diferentes fases del desarrollo de su personalidad. Esta educación llega a los niños mediante la acción coordinada de diversas instituciones: Ministerio de Educación, Salud, Trabajo, Agricultura, Instituto de Rehabilitación Especial, Cruz Roja y otras que coadyuvan a favorecer su desarrollo. A esta labor se suman los servicios de orientación, apoyo y asistencia, para proporcionar un ambiente y clima necesarios los infantes y de la familia que constituye la base de la sociedad.

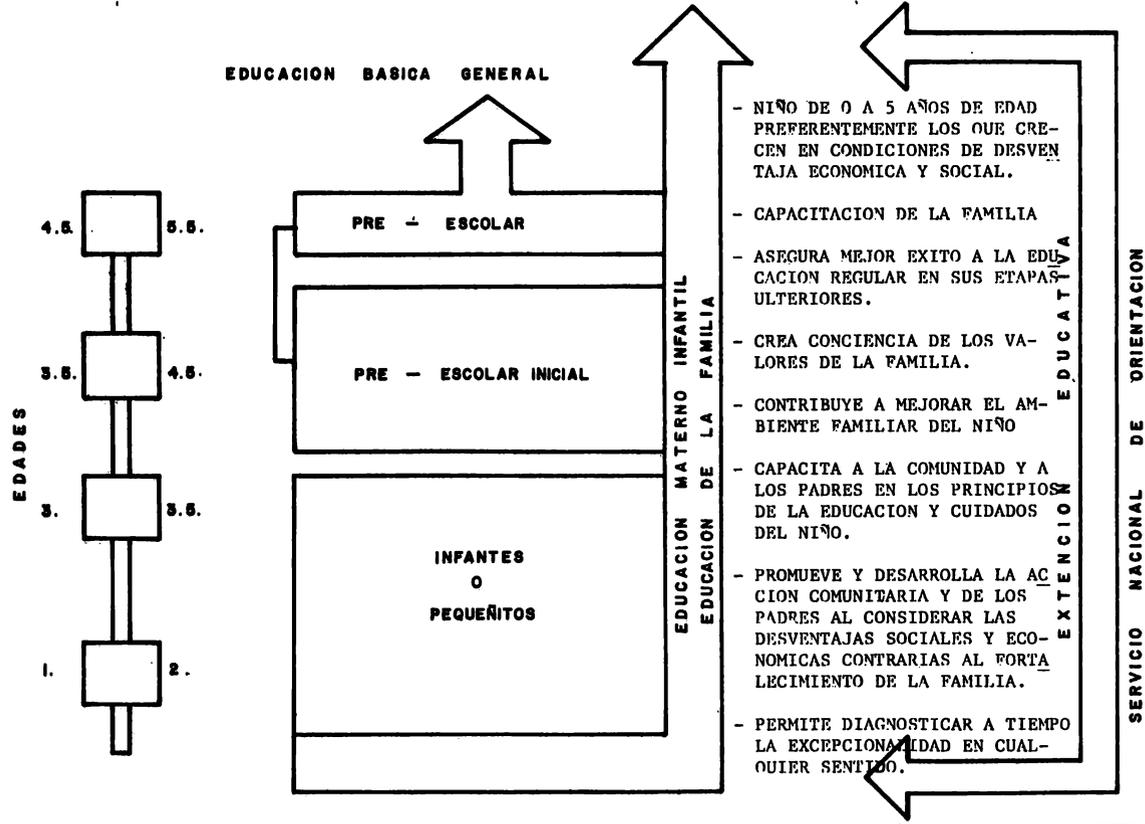
La gráfica No.86 revela la estructura, niveles y objetivos que articulan esta modalidad no escolarizado con el sistema en su totalidad. En 1,974 la población escolar en este nivel era de 3,360 y en 1,975 ascendió a 12,398, incluyendo el sector oficial y particular, que revela un incremento de 9,038 niños o sea 269% en dos años. <sup>1/</sup>

La Educación Básica Laboral y Capacitación Especial o Extraordinaria está dirigida a incorporar a la vida productiva a los que abandona-

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Memoria 1,976, p. 17

## ESTRUCTURA DE LA EDUCACION PARVULARIA



ron y continúan desertando del sistema, en cada grado de la pirámide escolar, o van con retrasos en los mismos, por diversas causas, sin terminar estudios; de igual manera, a los que concluyen los niveles educativos sin la capacitación para el campo ocupacional; fenómeno común en el sistema tradicional que constituye uno de los serios problemas que enfrenta el Ministerio de Educación a la fecha, por cuanto aun concurren a las aulas, en muchas escuelas no reformadas, gran cantidad de estudiantes que deben obtener la formación calificada en su especialidad.

Existe la necesidad de que se incorpore al mercado de trabajo el 6.5% de la población de edad económicamente activa sin empleo por carecer de calificación laboral, con escolaridad precaria o con motivo de una capacitación para el trabajo inadecuada o deficiente. De allí que tenga prioridad el perfeccionamiento, especialización, adiestramiento, aprendizaje, reentrenamiento, la capacitación acelerada para reducir el déficit cualitativo y cuantitativo en distintos tipos de calificaciones que demanda el país.

Dentro de este contexto se emplea como política el enfoque de la Educación de Adultos a partir del adulto mismo, dentro del entorno o realidad específica en que vive, lo cual implica tomar en consideración las condiciones geográficas, antropológicas, históricas, sociales y económicas. Esto señala, a la vez, que los esfuerzos que se realicen deben ser de concierto para responder a la formación integral del hombre panameño, promotor del desarrollo socioeconómico y político.

El Programa de Desarrollo Educativo Integrado, al que se hizo referencia, es una respuesta concreta a esta necesidad que ofrece la Reforma Educativa, y concuerda con el objetivo mayor de la Política Nacional de Desarrollo que se propone, entre otras cosas, la organización y nuclearización de la población rural dispersa, a fin de que pueda contar con los servicios de salud, educación, electrificación, vías de comunicación, mejor distribución y uso de las tierras. Los instrumentos legales han hecho viable el logro de estas posibilidades; así el Decreto 50 de 24 de febrero de 1,972 creó el Asentamiento Campesino organización empresarial patrocinada inicialmente por la Comisión de Reforma Agraria, cuya misión es promover la explotación de la tierra y la elevación cultural y política de sus miembros. <sup>1/</sup>

Los Núcleos de Desarrollo Educativo, en este sentido, no sólo incorporan a la población de 6 a 15 años de la red escolarizada, sino a la gente de 15 años y más fuera del servicio regular de educación, enfatizando en la formación general y la capacitación laboral según niveles y necesidades de los alumnos.

Desde el punto de vista curricular, la educación laboral y la capacitación extraordinaria comprenden tres ciclos: inicial, destinado a la alfabetización funcional; el intermedio, a los adultos que saben leer y escribir pero que requieren afianzamiento de lo aprendido y de una calificación elemental para el trabajo y el ciclo final, orientado a la capacitación técnica a base de programas intensivos, de la práctica de talleres,

---

<sup>1/</sup> Heckadon, Stanley. Op. cit., p. 37

con la adición de contenidos formativos.

La Educación Básico Laboral es responsabilidad directa del Ministerio de Educación y el de Trabajo, en coordinación con otras entidades oficiales y particulares que la ligan a todas las fuerzas vivas de la comunidad: Ministerio de Comercio e Industrias, Instituto de Recursos Hídricos y Electrificación, Corporaciones de Desarrollo (Bayano, Ingenios, Cuperífera, Bananera, etc.) a nivel nacional, regional y local. Esta circunstancia determina la existencia, en cada uno de los lugares en donde funciona un núcleo educativo y un proyecto de desarrollo del gobierno, de un Comité de Apoyo integrado por representantes de todos los sectores: Juntas Comunales, Padres de Familia, educadores, estudiantes, autoridades civiles, militares y eclesiásticas que programan y llevan adelante las acciones para solucionar los problemas de la comunidad y la región que componen el núcleo. Son funciones de los Comités de Apoyo:

"Realizar estudios e investigaciones que le permitan conocer la realidad socio-económica y cultural de las comunidades.

Servir de enlace entre la escuela sede y las satélites a fin de canalizar la asistencia técnica, económica y de cualquier otro tipo en ambas direcciones.

Participar en la planificación de las actividades a realizar para solucionar los problemas de las comunidades.

Participar en el manejo y control de los recursos propios y de los que, por diversas fuentes, lleguen al núcleo educativo.

Asumir la responsabilidad de los empréstitos en que se vea involucrado el núcleo.

Formar los sub-comités de apoyo en cada una de las comunidades en donde funciona una escuela satélite." 1/

---

1/ Ministerio de Educación, Qué es un núcleo de desarrollo educativo, 9.

La estrategia adoptada mediante este modelo integrador de los elementos dinámicos de la comunidad, alrededor de sus propios problemas y recursos, confirma la transferencia de responsabilidades en materia de acción educativa encaminada a desarrollar las aspiraciones liberadoras. Con arreglo a esta metodología los recursos de la educación no sólo aumentan en la base, sino que se desplazan verticalmente en dirección hacia la cima con una mayor aproximación entre enseñanza técnica, cultura general de tipo polivalente y formación especializada.

En 1,973, asistían 27,849 estudiantes a 752 centros de Educación Básica Laboral y en 1,975 un total de 25,086 a 723 centros por lo que se nota un ligero decremento de 237 estudiantes y de 27 centros: según el Informe Anual de 1,976 se debió a limitaciones financieras y al cambio en la política de Educación de Adultos. A estas cifras se agregan 3,306 estudiantes atendidos por el Ministerio de Trabajo por intermedio del Servicio Nacional de Formación Profesional.

Como quiera que este proceso reformista demanda concientización de los miembros de la comunidad, fundamentalmente de los que cubren la orientación y acción directa en las primeras fases de la transformación entre los que figuran los educadores, el Ministerio de Educación impulsa la formación y capacitación en el servicio de los docentes con el nuevo perfil que reclama la necesidad de un nuevo hombre panameño en la tarea de lograr la plena soberanía territorial, aumentar la producción, y desarrollar los recursos disponibles contra la dependencia. En esta labor coadyuvan la Universidad de Panamá y la Dirección General para el Desarrollo de la Comu

nidad, que tiene como objetivo la organización y capacitación de los grupos locales de los que forman parte los elementos más representativos, llamados a forjar el cambio de actitud en los sectores menos desarrollados.

Con estos antecedentes y dentro de estas perspectivas, la expansión y transformación de todo el engranaje, tanto de la educación escolarizada como no escolarizada, hace preveer, según las anotaciones propuestas, la aceleración del cambio en un nivel mayor que el obtenido hasta ahora.

### 3.5 Elevación de los niveles de estructuración administrativa.

La convergencia de la educación en todas sus fases, con las necesidades individuales y colectivas, dentro de los términos de la expansión y transformación cualitativa y cuantitativa, impuestos por el alcance, contenido y procedimientos de la Reforma Educativa Panameña, ha tenido sus efectos en las estructuras administrativas del sistema; esto es, en el esquema institucional con que cuenta para convertir las demandas y cumplir su función educativa.

De la misma manera que resulta indispensable la articulación de la red regular y no regular de la estructura académica, también lo son los cuadros llamados a instrumentarlas. La razón consiste en que no existe ningún elemento de eficiencia de un sistema educativo que no esté condicionado, en un sentido favorable o desfavorable, por los aciertos o por las deficiencias de la administración.

Con vistas a su coherencia, dinamismo, capacidad técnica y operativa de sus recursos físicos y humanos, de sus métodos y procedimientos, el movimiento de innovaciones permanentes o de Reforma Educativa, en los últimos cuatro años, ha incidido en la estructuración administrativa del Ministerio de Educación desde su más alto nivel hasta las unidades operativas localizadas en las provincias.

Los lineamientos básicos que orientaron la administración anterior fueron la centralización en la decisión y la poca participación de los subsistemas en la determinación de los fines y objetivos, así como de los medios; ello trajo como consecuencia el desajuste entre las políticas diseñadas en los altos mandos y la realidad. Con los imperativos de una educación más comunitaria, de la nuclearización como metodología de integración, de la instauración de las formas no escolarizadas de enseñanza, de la eliminación de las trabas administrativas para el libre acceso a las diferentes modalidades de la educación, en la presencia de una movilidad de todas las estructuras en los demás subsistemas hacia la consecución de los objetivos mayores de la política nacional; ante la diversificación de las estructuras políticas, juntas locales, comunales, consejos municipales y de coordinación a nivel provincial; frente al problema del Canal y de las negociaciones de un nuevo tratado más justo y equitativo que demandan del pueblo panameño, unidad nacional, compenetración, sentido de responsabilidad y ante la necesidad de un desarrollo económico más dinámico, diversificado y sostenido, entre otros problemas, surge la urgencia de una salida administrativa del Sistema de Educación más realista, flexible, con las capacidades físicas y técnicas para responder al reto que le impone

la circunstancia histórica y los avances científicos y tecnológicos.

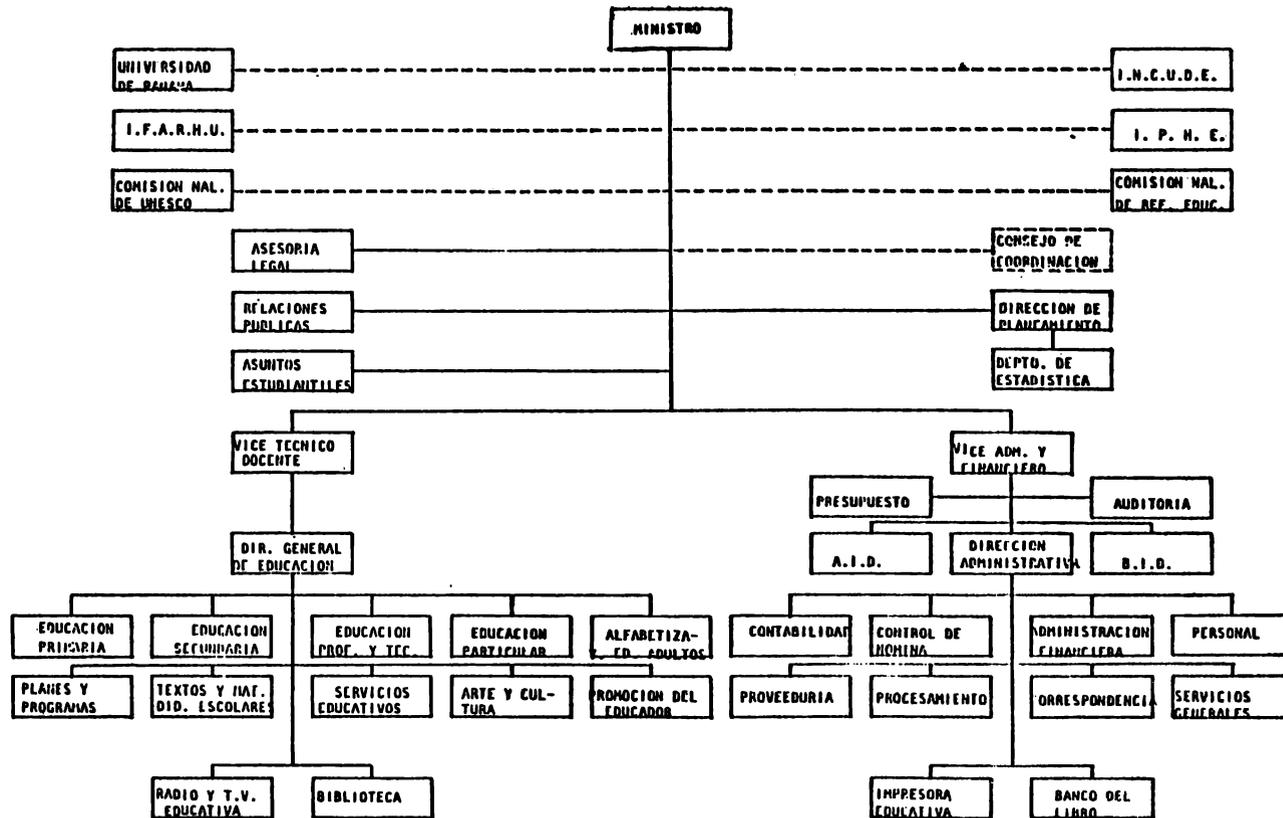
Con arreglo a estas necesidades, el Organigrama No. 1 del Ministerio de Educación introduce algunas reformas administrativas que pueden ser observadas al contrastarlas con el Organigrama No. 2, que presenta la estructuración anterior. A las dos secciones principales: Técnico Docente y la Administrativa y Financiera, cada una de ellas dirigidas por un Vice-Ministro se integra en el proceso reformado un Vice-Ministerio, que cumple las dos funciones a través de cuatro Direcciones Nacionales: Dirección Nacional de Administración y Finanzas, Dirección Nacional de Planeamiento y Reforma Educativa, Dirección Nacional de Enseñanza y Dirección Nacional de Técnicas Docentes y Extensión Cultural.

Otras de las modificaciones son la transformación del número y función de las Direcciones, reducidas de seis a cuatro, en función de la política de racionalización de los recursos e integración de los servicios. Por su parte, la Dirección Nacional de Educación Primaria se transforma en Dirección General e Educación Básica, con motivo de la extensión de los servicios gratuitos y obligatorios a los nueve grados.

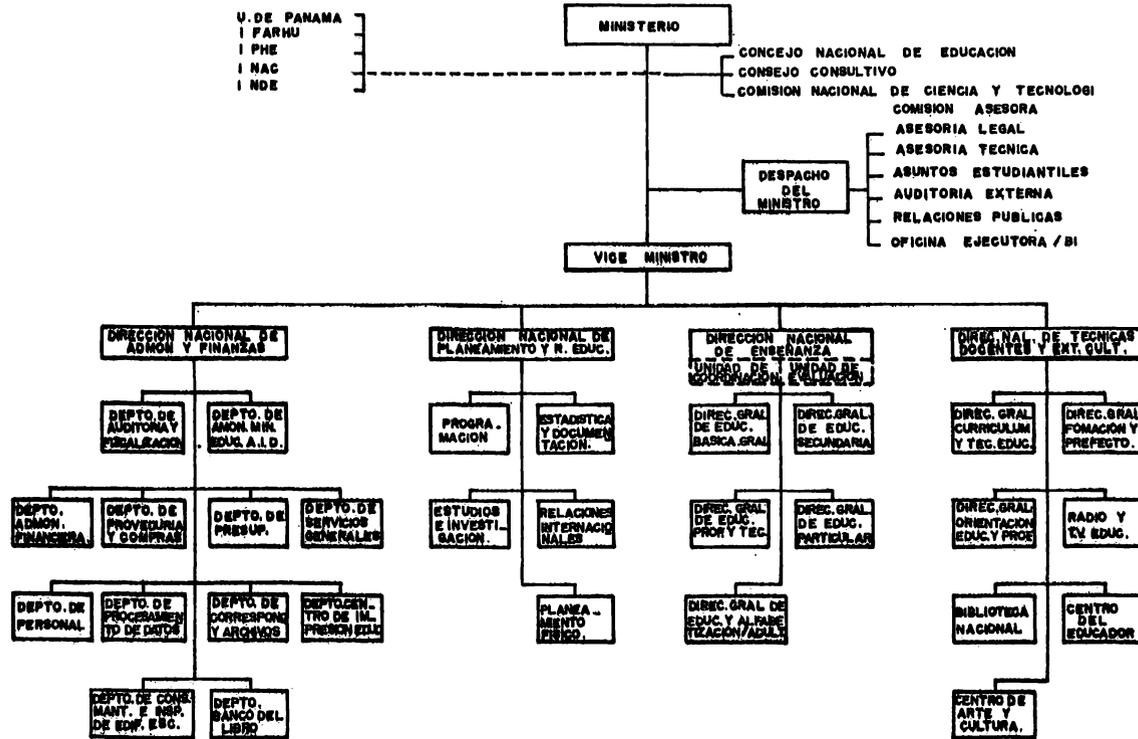
La descentralización del sistema educativo es una nota sobresaliente; se trata, de ajustar, cada vez más, las estructuras a las características regionales en sus aspectos geográficos, políticos, culturales y sociales, con el fin de favorecer el desarrollo armónico de las diferentes áreas del país y dar mayor autonomía administrativa a las entidades a nivel local y regional. De conformidad con la política de regionalización y sectorización, a nivel nacional, funcionan las unidades descentrali

Mayo de 1973

# ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE EDUCACION



# ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE EDUCACION



EL PRESENTE ORGANIGRAMA ESTA EN PERIODO DE PRUEBA

zadas, a nivel del sistema primario y medio, en las Provincias de: Chiriquí, Veraguas y Herrera que laboran en coordinación con el parasistema, para asegurar el logro de los objetivos asignados a los planes de desarrollo económico, político y social.

La adopción de decisiones, el planeamiento y programación, la supervisión y el asesoramiento, la administración de personal y la administración presupuestaria con estas facilidades adquieren mayor autonomía, sin pérdida de la vinculación en el desarrollo de las estrategias y políticas propuestas por las respectivas Direcciones Generales, localizadas en la sede a nivel nacional.

El proceso de Reforma Educativa, aun cuando ha promovido importantes cambios administrativos con la creación y reajuste de algunas Direcciones, tiene pendiente el de la reestructuración de todo el personal de que dispone para su servicio y funcionamiento. Esta tarea implica su redistribución por actividades, funciones, regiones, localidades y establecimientos, de igual manera, el diagnóstico de los desequilibrios que afectan la eficiencia del sistema en sus partes y en su conjunto.

La elevación de los niveles de operatividad de la estructura administrativa demanda racionalización del personal en atención al número y grado de especialización, a fin de obtener los mejores rendimientos para la instrucción, el bienestar social y personal. La idoneidad para el desempeño de cargos es una condición "sine que non" en el funcionamiento correcto de los servicios educativos, aunque una de las más difíciles de evaluar.

Esta labor es ingente, ya que el Sistema de Educación sólo cuenta con un personal docente de 19,521 unidades con diferente calificación, distribuidos en 3,212 planteles. En alto porcentaje la distribución es inadecuada y con base en los criterios anotados. Gran cantidad de servidores de la educación sirven cátedras que no son su especialidad, lo que viene en detrimento de la eficiencia y de los productos educativos que se requieren; a ello se adiciona un número elevado de docentes con funciones administrativas sin calificación correspondiente.

La Universidad de Panamá, por intermedio de la Escuela de Economía, los Ministerios de Planificación y Política Económica, Trabajo, Educación y el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, promueve estudios para contabilizar y clasificar todo el personal que sirve al Estado con el objeto de elevar la calidad y funcionalidad de las estructuras, concebidas en términos de los desempeños interrelacionados que cumplen, tanto los que ejercen funciones políticas como no políticas. <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Trabajo, Informe evaluativo del programa de formación profesional, p.p. 18-23

### 3.6 Relacionalización de los recursos materiales y financieros.

El grado de suficiencia o escasez y la racionalidad en el aprovechamiento de los recursos disponibles influye, en diversa medida y forma, sobre todas las variables determinantes de la cantidad y calidad de la educación. Este criterio determina el énfasis que le imprime el Ministerio de Educación a las políticas que ven con los gastos o uso de los recursos obtenidos. El criterio de racionalización no atiende solamente al manejo acertado de los recursos financieros, sino que se extiende a todo cuanto implique dispendio de energías y tiempo en detrimento de la eficiencia del sistema.

En esta forma cobran importancia las jornadas de trabajo, horarios, la capacidad instalada, materiales y equipo, el empleo eficaz de métodos y procedimientos, la evaluación y, como es lógico, los recursos financieros, sobre todo en un país con escasos recursos. La investigación, planeamiento, jerarquización y controles son políticas puestas en uso por el sistema educativo, a fin de sacar un mínimo de costo. A este efecto, existen, dentro de la estructura administrativa, el Departamento de Auditoría y Fiscalización y el de Administración, que velan por el uso racional de los fondos.

La supervisión escolar, en todos los niveles, es una forma de control y de orientación del proceso; a la vez que se interesa, prioritariamente, por el logro de los aprendizajes de acuerdo con los objetivos diseñados en todos los niveles y tiene por función, con la ayuda del personal a su

cargo, extraer los mayores beneficios de toda la implementación, material y humana, a su disposición.

El significado que le imprime la sociedad panameña a la educación está expresada en la demanda de mayor número de escuelas, maestros, en la elevación en la calidad de la enseñanza, en la revisión de los contenidos, métodos y procedimientos, aspectos que constituyen entre otros, las presiones que a partir de hace muchos años han contribuido a que, en materia presupuestaria, el Gobierno Nacional haya destinado a este sector- el educativo- el mayor presupuesto. El cuadro No. 4 expone la contribución del Gobierno a la educación en el período 1.971 a 1,975.

El presupuesto del Ministerio de Educación para 1,976 asciende a B/ 70,027,640.00 lo que representa el 19% del presupuesto General que evidencia un aumento de 0.009% con relación a 1,975. "En el lapso de los últimos 15 años, el presupuesto se ha quintuplicado en el sector educativo", <sup>1/</sup> hecho que revela el valor que le concede el Estado a la educación como medio y fin del desarrollo total del individuo y la sociedad.

Otra de las fuentes del sector público que contribuye a ejecutar planes y programas del Ministerio de Educación, de manera explícita, son los Municipios. El Seguro Educativo, creado mediante Decreto No. 168 de 27 de julio de 1,971, es parte de la solución al problema de la educación. La

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, "Informe anual 1,976", p. 23

CUADRO No. 4

SUMAS PRESUPUESTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL DESTINADAS A EDUCACION, COMPARADAS CON EL PRESUPUESTO TOTAL: AÑOS 1,973-1,975

AÑOS	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO M.	%	PRESUPUESTO UNIV.	%
	TOTAL	EDUC. (1)		PANAMA	
1,971	186,000.0	42,205.6	22.7	5,609.2	3.0
1,972	221,000.0	47,591.5	21.3	6,000.0	2.7
1,973	229,052.0	52,883.5	23.1	8,163.3	3.6
1,974	260.825.0	57,549.7	22.1	9,351.4	3.6
1,975	336,675.0	68,681.6	20.4	11,410.0	3.4

Fuente. Estadística y Censo. Panamá en Cifras. p. 210  
 Excluye las sumas presupuestadas para la construcción y reparación de edificios escolares efectuadas por el Ministerio de Obras Públicas. ( en miles de balboas).

ley establece que el Fondo del Seguro Educativo se integra con los aportes de: 1.25% de los salarios brutos que paguen los patrones y el 0.75% de los sueldos básicos que perciben los trabajadores.<sup>1/</sup>

La misma Ley que creó el Seguro Educativo establece la distribución del dinero y las áreas a las que está destinado:

Formación Profesional.....	15%
Educación Sindical.....	5%
Educación Cooperativa.....	5%
Educación Agropecuaria.....	7.5%
Radio y Televisión Educativa.....	7.5%
Becas para la Educación Media.....	10.0%
Préstamos para Estudios Profesionales a Nivel Universitario.....	40.0%
Otros préstamos educativos.....	10.0%

Los fondos del Seguro Educativo, de los cuales el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos maneja el 75% es una respuesta y una medida política de extracción financiera, sobre todo a los sectores que derivan mayores ingresos por cuanto así lo establece la Reforma Tributaria.

---

<sup>1/</sup> Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, Seguro educativo, significado beneficios, p. 8

Además del sector público al financiamiento de la Educación contribuyen el sector privado y externo. En 1,976, el Ministerio de Educación suscribió dos préstamos, por intermedio de la Agencia para el Desarrollo Internacional, (AID) por la suma de B/ 11,000,000.00 correspondiéndole a Panamá aportar B/ 9,290,000.00, sumas que se invertirán en construcciones escolares, Centro de Formación y Desarrollo Educativo, creación del Instituto Politécnico y en un Centro para el Desarrollo de la Capacitación Nacional en la Investigación. El préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por B/ 12,200,000.00 conjuntamente con la aportación de Panamá de B/ 5,800,000.00 se destina a las proyecciones de la Educación Media Técnico-Profesional y la construcción de nuevos Ciclos Básicos. <sup>1/</sup>

Las formas de integración y de participación comunitaria a través de las agencias oficiales, del sector privado y externo, la ayuda directa de los miembros de la comunidad y la utilización de los recursos del medio constituyen elementos válidos que están siendo articulados para aumentar el grado de suficiencia y la cobertura de los servicios educativos.

### 3.7 Replanteamiento de la política educativa.

La dinámica a la que están sometidos los sistemas, en razón de las variables tiempo y espacio, que se hacen visibles en su funcionamiento y en vista de lo que sucede en el ambiente, dentro y fuera de ellos, que

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Educación, Informe anual, 1,976, p. 27

los afecta simultáneamente. sugiere, en orden a la eficiencia y a su estabilidad, una sensibilidad y adecuación permanente.

Los elementos que dicen del continuo ajuste de los sistemas son, en nuestro tiempo, cada vez más necesarios y pertinentes siempre que la viabilidad, confiabilidad y efectividad con que se expresan están siendo sopesadas en forma sistemática, tanto interna como externamente. El poder y la determinación que manifieste una sociedad, y en este caso la panameña, no tanto en su dimensión material sino intelectual y moral, para la solución de sus problemas, son factores fundamentales en su desarrollo y progreso.

El poder y la eficacia requeridos para esta transformación están dados en el grado de conciencia de los valores, en los nuevos conocimientos, en los elementos de juicio que vaya haciendo tomar conciencia de lo que es cada uno de sus miembros y de lo que es la sociedad en que vive.

El replantamiento de las políticas educativas tendrá en cuenta entonces no sólo la toma de conciencia del estado negativo en que se vive: insatisfacciones, falta de oportunidades, derecho, las incapacidades y desniveles sociales, económicos, políticos y culturales, los cuales se hacen mucho más evidentes en los medios de comunicación, sino que es preciso llegar a formar un hombre agente, protagonista y motor de su propia liberación. Este concepto está contenido en los lineamientos básicos del nuevo sistema de educación que propone la Reforma Educativa para la sociedad panameña.

La idea de la innovación del sistema educativo tradicional por el reformado, atiende a este criterio de la renovación del hombre, ya que existe conciencia de que el hombre es el recurso principal por y para el cual se debe orientar la actuación del Estado, sujeto impersonal que pretende el bienestar de la comunidad dentro de los cánones establecidos por la Constitución Política de 1,972. Por ello, el régimen político y el Gobierno actual, como medio destinado a sustentar estas posibilidades, crea y difunde sus estructuras para promover la liberación a través del proceso de autorealización y, con ello, su proyección social y solidaridad humana.

Al sistema educativo resulta evidente la necesidad de estar adecuando continuamente su comportamiento y productos a las expectativas individuales y sociales; para ser operante y congruente con la naturaleza, contenido y alcance de los intercambios y transacciones que emanan de su ambiente. Este ajuste permanente de fines, objetivos y metas impone a la educación, estructura con que cuenta el país para desarrollar su proyecto político, la investigación sistemática, el planeamiento racional, la movi-lización de su estructura interna, la evaluación y retroalimentación, como formas de articularse, en el grado y oportunidad convenientes, con los demás procesos sociales donde se ubica el sistema político.

En la tarea de aproximación a la realidad, por parte de el sistema educativo, la comunicación, el diálogo, en donde la palabra ocupa un lugar destacado, el respeto a la dignidad humana y el espíritu de legalidad son, entre otros, los valores y medios que subrayan la permanente actitud

de estar revisando la fuente de los problemas, las demandas que entran al sistema, la manera en que son procesadas por las estructuras educativas y, esencialmente, los productos o salidas con el objeto de determinar la validez de los mismos; esto es, si se avienen a las expectativas personales y sociales y a la política global que alienta el Estado.

El Ministerio de Educación, cada vez más consciente del significado pedagógico-político que envuelven las tareas educativas, a objeto de tener a mano la información requerida, en el momento preciso, para tomar las opciones y corregir las desviaciones, mantiene en su estructura administrativa la Dirección Nacional de Planeamiento y Reforma de la Educación que, a través de la Unidad General de Evaluación, orienta, contrasta y coordina las actividades que dicen de la evaluación o control de los resultados.

La vigencia y eficacia de la gestión de cualquier sistema está en función de la manera en que se percibe, interpreta y cifra la información que se origina en su ambiente; de igual manera se encuentra en la disposición para mantener los canales abiertos con el fin de volver a captar, en toda su amplitud y profundidad, el impacto que ocasionaron los productos o mensajes salidos del sistema como respuesta a la información que, en forma de demandas, fue formulada. Es a través de la retroalimentación, como proceso continuo, que adquiere eficacia la acción y, con ella, el replanteamiento de las políticas. En esta forma puede verse el comportamiento del sistema, tanto político como el educativo, en función de un modelo de comunicación bien orientado.

En los Núcleos de Desarrollo Educativo, en donde ve la acción interdisciplinaria, la evaluación es realizada por los diferentes organismos comprometidos; aquí cobra importancia real el replanteamiento permanente de las políticas, no ya como acción unilateral. sino en el plano multisectorial atendiendo al principio de que todos los involucrados en el proceso, de acuerdo con sus capacidades y tareas específicas, han de participar en el mismo.

Como quiera que la Reforma Educativa está en su fase inicial, ya que comenzó sus operaciones formales a partir de 1,974, no es factible determinar, por ahora, sus resultados. máxime cuando los efectos, cualitativos y cuantitativos. sólo pueden ser bien apreciados a largo plazo.

Por la resonancia que tiene la educación en las tareas individuales y en el desarrollo del país; por las influencias internas y externas que muchas veces tienden a la deformación social, económica y cultural; dados los avances científicos y tecnológicos del momento actual; determinadas las carencias del plano interno y externo que merman la capacidad del pueblo panameño para actuar con libertad, sentido de compromiso, inteligencia, integración y voluntad; manifestada la disposición del Gobierno. en el período de transición que vive el país, por la elevación de todos los niveles hacia la verdadera independencia, en términos de la autorrealización, proyección social y solidaridad humana, toca al sistema educativo forjar la verdadera conciencia política que presente al ciudadano panameño, con la claridad posible, el bien común y las factibilidades para su compatibiliza

ción con los bienes particulares. La conciencia de realizarse en los demás y con los demás, en solidaridad constituye la norma rectora para entrar en la participación realizadora que se propugna.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

1. La política es la forma en que individuos y grupos ejercen la función de construir, desarrollar, modificar, defender o extinguir una orden dentro de una sociedad; por lo que resulta una dimensión necesaria.
  
2. El análisis del contexto político de la educación no se puede realizar sin hacer anotación de los sistemas económico y social que, analítica y empíricamente, forman la más amplia de las formas sociales cual es la sociedad.  
  
Las variables fundamentales en el estudio de un sistema político son: la diferenciación estructural, orientación racional, capacidad funcional, movilización, integración y representación política, consideradas dentro de un programa de análisis.
  
4. La situación social de la realidad panameña revela desequilibrios en la distribución de los ingresos económicos, en los niveles culturales y sociales, en la modernización e institucionalización política que repercuten en la dinámica de la educación.
  
5. El sistema educativo panameño sí se integra a la política global a través de la articulación de sus fines, objetivos y metas con la estrategia mayor de la política estatal, diseñada por medio del proceso de conversión de demandas.
  
6. Los cambios de la estructura académica tradicional por el sistema reformado de educación, en sus diversos niveles y modalidades, son formas de articulación entre la educación y la política orientadas hacia la integración y aumento de la capacidad funcional de la sociedad panameña.

7. Los cambios en la estructura administrativa del sistema educativo panameño responden a la filosofía estatal de racionalidad en la decisión, en la ejecución y dirección hacia el mejor uso y aprovechamiento de los recursos físicos y humanos existen, en términos del desarrollo.
8. La distribución de los Ciclos Básicos con orientación humanística, tecnológica y científica, de acuerdo con las características ecológicas y las necesidades del desarrollo nacional, es una nueva forma en que se implican concretamente la educación y la política; ya que dicha solución incide en la participación, movilidad, integración como variables políticas.
9. El sistema educativo sí incrementa los valores cuantitativos y cualitativos destacados en la sociedad panameña, por medio de su función formativa, de cultura general y de la especialización; con lo que se obtienen los hábitos, habilidades y actitudes y, por consiguiente, la diferenciación e institucionalización política.
10. La función política desde el punto de vista formal o de derecho sólo ve con la realización de ideas y contenidos no creados por ella, sino por la pedagogía; en vista de lo cual el aumento cualitativo y cuantitativo de los valores en la comunidad panameña es fundamentalmente cometido político.
11. Las asignaciones normativas, en términos de leyes, decretos, resoluciones, memoranda, son medios a disposición de la educación para la cristalización de sus fines, objetivos y metas, toda vez que como prescripciones políticas poseen la mayor fuerza por lo que son acatadas, generalmente.
12. El sistema educativo provee, en cantidad y calidad, los actores que integran las estructuras de autoridad políticas, cuyas funciones consisten en articular, convertir y suministrar los productos o respuestas a las demandas de la sociedad panameña; por lo que la eficacia del sistema educativo es determinante en la funcionalidad o disfuncionalidad de las estructuras políticas.

13. La convención del canal interoceánico, entre la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, ha sido fuente de permanentes conflictos, hasta la fecha no superados; por lo que el Estado Panameño lucha por eliminar sus causas a través de la negociación bilateral.

**B I B L I O G R A F I A**

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Adams Newbold, Richard. El poder y el desarrollo secundario en América Latina, tr. Alfonso Esperza, Edit. Roble, México 1971, 280 p.
- Almond, G. y Powell, G. B., Política comparada, tr. Juan F. Marsal, Edit. Paidós B. Aires 1,972, 276 p.
- Ball, Raymond, Pedagogía de la comunicación, tr. Sara Esther Billino, Edit. El Ateneo, 1,972, 142 p.
- Bastide, R., Strauss, Levi C. y Otros, Sentido y usos del termino "estructura", tr. Beatriz Dorriots. Edit. Paidós B. Aires, 1,971, 142 p.
- Bruyn, Severyn, La perspectiva humana en Sociología, tr. Graciela Schamilchuk, Edit. Amorrortu B. Aires 1,972, 318 p.
- Budge, Ian, La estabilidad de la democracia, tr. Eduardo J. Prieto, Edit. Paidós B. Aires, 1,970, 208 p.
- Castillero Pimentel, Ernesto, Política exterior de Panamá. Imprenta Estrella de Panamá. Panamá, 1,972, 84 p.
- Deustsch, Karl W., Los nervios del gobierno, modelos de comunicación y control políticos, tr. Albert Ciria, Edit. Paidós. Aires, 1,971, 274 p.
- Dúverger, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, tr. Isidro Molas Edit. Ariel Madrid, 1,967, 294 p.
- Duverger, Maurice, Sociología política, tr. Jorge Esteban, Edit. Ariel Madrid, 1,972, 426 p.
- Easton, David, Enfoques sobre teoría política. tr. José Rovira Armegol. Edit. Amorrortu, B. Aires, 1,973. 231 p.
- Easton, David, Esquema para el análisis político. tr. Aníbal C. Leal. Edit. Amorrortu B. Aires. 1,973, 186 p.
- Eisenstadt, S. N., Moderнизación, movimientos de protesta y cambio social. tr. Carlos Galle. Edit. Amorrortu B. Aires, 1,968. 272 p.
- Fagen, Richar R., Política y comunicación. Edit. Paidós B. Aires, 1,969. 179 p.
- Flores de Gortari, Sergio y Orozco G. Emiliano, Hacia una comunicación administrativa integral. Edit. Trillas México, 1,975. 354 p.

- Germani, Gino, Política y sociedad en una época de transición. Edit. Paidós B. Aires, 1,971. 371 p.
- González Uribe, Héctor, Teoría política, Edit. Porrúa, México, 1,972, 659 p.
- Gordillo, Agustín, Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio. Edit. Machi. B. Aires, 1,973. 284 p.
- Graeme, Moodie C. y Sttudert-Kennedy, Gerald, Opiniones, públicos y grupos de presión. tr. Ana Zacury y Victoria Miret. Fondo Cultura Económica, México 1,975. 222 p.
- Heckadon, Stanley, Los asentamientos campesinos, una experiencia en reforma agraria. Edit. Renovación, Panamá 1,973. 102. p.
- Heller, Hermann, Teoría del Estado. tr. Luis Tobio. Fondo Cultura Económica. México, 1,974. 341 p.
- Illueca, Jorge E. Frente a las negociaciones, dignidad y patriotismo. Edit. Imprenta Universitaria, Panamá, 1,975. 104 p.
- Jaguaribe, Helio, Crisis y alternativas en América Latina: reforma o revolución, tr. Floreal Mazia, Edit. Paidós B. Aires, 1,972, 211 p.
- Jaguaribe, Helio, Sociedad, cambio y sistema político, tr. Floreal Mazia, Edit. Paidós B. Aires, 1,972 226 p.
- Kiménez de Parga, Manuel y Cabrera, Los regímenes políticos contemporáneos, Edit. Tecnos, S.A. rid 1,968, 559 p.
- Kaplán, Marcos, El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina, Edit. Ateneo Avila C.A. Caracas, 1,969, 236 p.
- Kauffman, Roger, Planificación de sistemas educativos, tr. Agustín Contín, Edit. Trillas, México, 1,973 189 p.
- Kelsen, Hans, Teoría general del Estado. tr. Lus Legas Lecambra, Edit. Nacional, México, 1,973, 544 p.
- Klausner, Samuel, Estudio de las sociedades, Edit. Amorrortu B. Aires, 1,968 186 p.
- Koontz, Harold y O'Donnell, Cyril, Curso de administración moderna, tr. Ignacio Pérez Salgado, Edit. Mcgraw Hill, México, 1,970, 1002 p.
- Lawrence, Paul R. y Lorsch, Jay W., Desarrollo organizacional, tr. Jaime Lpera, Fondo Educativo Interamericano, S.A. México, 1,973, 113 p.
- Lazarsferl, P. F. y Sewel, W. H., La Sociología en las instituciones, tr. Eduardo Saltman, Edit. Paidós B. Aires, 1,971, 263 p.

- Lippitt, Ronald y Otros, La dinámica del cambio planificado, tr. Sibila S. de Yujnevsky, Edit. Amorrortu B. Aires, 1,970, 311 p.
- López G., Carlos Alfredo, Panamá tiene derecho a denunciar la convención del canal istmico de 1.903, Edit. Impresora Educativa, Panamá, 1,974, 30 p.
- Luzuriaga, Lorenzo, Pedagogía social y política, Edit. Losada B. Aires, 1,968, 231 p.
- MacGrath, Marcos Gregorio, Estados Unidos y América Latina, Edit. Senda, Panamá, 1,973, 27 p.
- Mattel, Alfredo y Venegas C, Ramón, El desarrollo proyecto político de liberación, Edit. Herder, Barcelona, 1,973, 331 p.
- Meadowx, Donella H. y Otros, Los límites del crecimiento, tr. María Soledad Loaeza de Grave, Fondo de Cultura Económica, México, 1,975, 253 p.
- Merkl, Peter H., Teorías políticas comparadas, tr. Nuria Paredes, Edit. Robles México, 1,970, 526 p.
- Myrdal, Gunnar, Teoría económica y regiones subdesarrolladas, tr. Ernesto Cuenca, Fondo de Cultura Económica México, 1,968, 188 p.
- Nash, Paul, Libertad y autoridad en educación, tr. Nuria Parés, Edit. Pax-México, 1,968, 373 p.
- Ortega y Gaset, José, El hombre y la gente, Edit. Espasa Calpe, S.A. Madrid 1,972, 247 p.
- Quintero, César, Principios de ciencia política, Edit. Imprenta Nacional, Panamá, 1,966, 515 p.
- Rasmussen, Jorge, El proceso político, Edit. Diana México, 1,971, 262 p.
- Romero Lozano, Simón y Ferrer, Martín Sebastía, El planeamiento de la educación, Serie II, Anticipos de Investigación, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1,968, 148 p.
- Schramm, Wilbur, La ciencia de la comunicación humana, tr. Lionel Dignowity Edit. Robles, México, 1,974, 166 p.
- Shils, Edward, Los intelectuales y el poder, Edit. Tres Tiempos B. Aires, 1,974, 143 p.
- Singer, David J. y Rosenau, James N. Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales internacionales, tra. Antonio Pannano, Edit. Nueva Visión, S. A. I. C. B. Aires, 1,973, 190 p.
- Soler, Ricaurte, Formas ideológicas de la nación panameña, Ediciones Tareas Panamá, 1,973, 94 p.

- Sorouf, Francis J., Ciencia política, tr. Margarita Alvarez Franco, México 1,967, 170 p.
- Tack, Juan Antonio Nuestra revolución, Imprenta Nacional Panamá, 1,974, 183 p.
- Thesing, Josef, Política y desarrollo, Edit. Inés, Bogotá, 1,973, 113 p.
- Toffler, Alvin, el shock del futuro, tr. J. Ferrer Aleu. Edit. Plaza Janés S.A. Barcelona, 1,974. 632 p.
- Torrijos, Omar H., La batalla de Panamá, Edit. Eudeba B. Aires, 1,973, 147 p.
- Vaizay, Jhon, La educación el mundo moderno, tr. Carlos Benito Cardenal, Edit. Guadarrama. S. L, Madrid, 1,967, 252 p.
- Vásquez, Juan Materno, Una introducción a la teoría de la constitución, Edit. Imprenta Nacional Panamá, 1,972. 42 p.
- Warren, Benis, Estructuras tradicionales, transformaciones y cambios, tr. José Clmenti, B. Aires, 1,969, 259 p.
- Zúñiga G., Carlos Iván, El panameño su vocación de libertad y las negociaciones, Impresora Panamá, Panamá, 1,975, 40. p.

## DOCUMENTOS, ARTICULOS, REVISTAS Y PERIODICOS

- Ahumada, Adolfo, "La junta comunal: El pueblo organizado según las condiciones nacionales", El poder popular No. 3, Panamá, 1,973, 71 p.
- Gorostiaga, Xabier, "La zona del canal y el subdesarrollo panameño," Folleto Mimeografiado, Panamá, 1,974, 76 p.
- Jaén, Marcelino, "La experiencia panameña", Boletín No. 3, Panamá, 1,974, 23 p.
- Lakas, Demetrio Basilio, Mensaje presidencial ante la asamblea nacional de representantes de corregimientos 1,975, Panamá, 91 p.
- Lakas, Demetrio Basilio, Mensaje presidencial ante la asamblea nacional de representantes de corregimientos 1,976, Panamá, 92 p.
- Montalván, Jorge, Atlas de salud de Panamá, Ministerio de Salud, Panamá, 1,976, 46 p.
- Panamá. Caja de Seguro Social, Memoria 1,975, Panamá, 1,975, 60 p.
- Panamá. Consejo de Legislación. Gaceta oficial No. 17,389, Panamá, junio 26 de 1,973, 28 p.

- Panamá. Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Boletín mensual No. 679, Panamá, 1.976, 2 p.
- Panamá. Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Compendio general de población 1,970, Panamá 1,970, 404 p.
- Panamá. Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Encuesta especial sobre ingreso de los hogares 1,970, Panamá, 1,970 91 p.
- Panamá. Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Panamá en cifras 1,974, Panamá, 1,975, 232 p.
- Panamá. Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Panamá en cifras 1,975, Panamá, 1,976, 225 p.
- Panamá. Contraloría General de la República, Estadística y Censo, Características generales, educativas, migración interna, fecundidad y hogares, Panamá, 1,970, 215 p.
- Panamá. Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, Informe anual 1,976, Panamá, 1,976, 76 p.
- Panamá. Lotería Nacional de Beneficencia, "La convención del canal", en Revista Lotería No. 191, octubre de 1,971, Panamá, 1,971, 47-74 p.
- Panamá. Lotería Nacional de Beneficencia, "Discurso del General Omar Torrijos Herrera ante el Consejo de Seguridad", Revista Lotería No. 207, mayo de 1,973, Panamá, 1,973, 399 p.
- Panamá. Ministerio de Comercio e Industrias, Memoria 1,974, Panamá, 1,975, 230 p.
- Panamá. Ministerio de Educación, Aspectos generales de la reforma educativa, Panamá, 1,975, 47 p.
- Panamá. Ministerio de Educación, Aspectos fundamentales de curriculum y tecnología educativa en la Reforma, Panamá, 1,975, 43 p.
- Panamá. Ministerio de Educación, Educación media, técnica-profesional, Panamá, 1,975, 82 p.
- Panamá. Ministerio de Educación, "Estadística de Educación", Boletín No. 48, Panamá, enero de 1,975, p. 2
- Panamá. Ministerio de Educación, Informe anual 1,974, Panamá, 1,974, 96 p.
- Panamá. Ministerio de Educación, Informe del centro regional de orientación y perfeccionamiento docente, Panamá, 1,973, 32 p.

- Panamá. Ministerio de Educación, Informe del estudio realizado sobre la situación actual del proceso de evaluación educativa, Panamá, 1,973-74, 195 p.
- Panamá. Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución política de la República de Panamá, de 1,946, Imprenta Nacional, Panamá, 1,957, 95 p.
- Panamá, Ministerio de Gobierno y Justicia, Constitución política de la república de Panamá 1,972, Imprenta Nacional, Panamá, 1,972, 112 p.
- Panamá. Ministerio de Gobierno y Justicia, Doctrina de la revolución, Imprenta Educativa, Panamá, 1,974, 82 p.
- Panamá. Ministerio de Gobierno y Justicia, Guía para la organización del poder popular, Panamá, 1,975, 119 p.
- Panamá, Ministerio de Gobierno y Justicia, Memoria 1,975, Panamá, 1,975, 104 p.
- Panamá. Ministerio de Gobierno y Justicia, Memoria 1,976, Panamá, 1,976 108 p.
- Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica, Informe nacional de habitat, Panamá, 1,976, 35 p.
- Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica, Síntesis de la estrategia de desarrollo regional de panamá a mediano y a largo plazo, Panamá, 1,975, 31 p.
- Panamá. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, Las asociaciones sindicales en Panamá, Panamá, 1,973, 33 p.
- Panamá, Ministerio de Vivienda, Memoria 1,975, Panamá, 1,975, 17 p.
- Panamá. Universidad de Panamá, División de Estadística, Boletín No. 8, Panamá, Octubre de 1,976, s/n.
- Panamá. Universidad de Panamá, Memoria 1,976, Panamá, octubre, 1,976, 199 p.
- Secretaría de Educación Pública, "Sobre el pensamiento educativo del Régimen Actual", México, 1,974 166 p. Sep-Setentas. No. 162
- Secretaría de Educación Pública, "Evolución Reciente de la Educación en América Latina, México, 1,976 172 p: Sep-setentas. No. 234.
- UNESCO. "El Devenir de la Educación", México, 1974, 172 p. Sep-setentas No. 192.
- UNESCO. "El Tiempo de la Innovación", México, 1,975, 166 p. Sep-setentas. No. 194.
- Yau, Julio, "El Anuncio conjunto Tack-Kissinger" Revista Tareas No. 30, Ediciones de la Revista Tareas, 1,975, 119 p.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL RECOMENDADA

- Aparicio, Luis, Planeamiento integral de la educación, Ministerio de Educación, Dirección General de Educación y Publicaciones, San Salvador, 1,967, 213 p.
- Benson, Oliver, El laboratorio de ciencia política, tr. Mauricio Kitaigodzki, Amorrortu S.A., B. Aires, 1,974, 397 p.
- Beredy, George Z.F, Teoría y práctica del planeamiento de la Educación, tr. Antonio H. Soto, Edit. Estrada, S. A., B. Aires, 1,971, 281 p.
- Best, John W., Cómo investigar en educación, Ediciones Morata, S.A., Madrid 1,972, 386 p.
- Barahona, J Luis, Juventud y política, Departamento de Publicaciones, San José , 1,972, 203 p.
- Derisi, Octavio N., Naturaleza y vida de la universidad, Edit. Universitaria B. Aires, 1,972, 257 p.
- Faunce, R.C. y Bossing, N. L., Desarrollo del plan escolar de núcleo básico, tr. Susana Scala, Edit. Universitaria, B. Aires, 1,967, 351 p.
- Ferrer Arellano, Joaquín, Filosofía de las relaciones jurídicas, Edit. Rialp S.A., Madrid, 1,963, 414 p.
- Gale, Lawrence, Educación y desarrollo en América Latina, tr. Renato, Edit. Paidós, B. Aires, 1,973, 250 p.
- Freire, Paulo, La educación como práctica de la libertad, tr. Lilian Ronzoni Edit. Siglo XXI S. A., B. Aires, 1,974, 151 p.
- González Casanova, Pablo, Las categorías del desarrollo económico, y la investigación en ciencias sociales, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, UNAM, México, 1,970, 108 p.
- Hubert, René; Tratado de pedagogía general, Edit. El Ateneo, B. Aires, 1,968, 595 p.
- Johnson, H. M., Joung, K. y Otros. Naturaleza, cultura y personalidad, tr. Emma Kestelbain, Edit. Paidós, B. Aires, 1,967, 156 p.
- López, Salvador, Educación y liberación, subdesarrollo, dependencia y conciencia, Edit. Bogotá, 1,974, 96 p.

- Mantovani, Juan, La crisis de la educación, Edit. Columba, B. Aires, 1,970 60 p.
- Mantovani, Juan, La educación y sus tres problemas, Edit. El Ateneo, B. Aires, 1,957, 144 p.
- Nuechtertein, Donald E., Los intereses nacionales de los Estados Unidos en un mundo cambiante, Edit. Robles, México, 1,975, 243 p.
- Shields, James J. La Educación en el desarrollo de la comunidad, tr. Leticia Halperin Don Chi, Edit. Paidós, B. Aires, 1,969, 165 p.
- Simpson, George, El hombre en la sociedad, tr. Elizabeth Gelin, Edit. Paidós, B. Aires. 1,964, 190 p.
- Soler, Ricaurte, Panamá en el mundo americano, Edit. Chen S.A., Panamá, 1,975, 96 p.
- Taba, Hilda, Elaboración del currículo, tr. Rosa Albert, Edit. Troquel, B. Aires, 1,974, 662 p.
- Tibergen J., La planeación del desarrollo, tr. Javier Márquez, Fondo de Cultura Popular, México, 1,974, 107 p.
- Travers, Robert, Introducción a la investigación educacional, tr. Eduardo J. Prieto, Edit. Paidós, Argentina, 1,971, 525 p.
- Van Dyke, Vernon, Ciencia política un análisis filosófico, tr. Fernando Morán, Edit. Tecnos, S.A., Madrid, 1,962, 225 p.