

Hacia una política educativa para las ciudades panameñas

Pág. 1 - 24

*Abril Eneida
Méndez Chang

*Universidad
de Panamá

Instituto
Centroamericano
de Administración
y Supervisión
de la Educación
ICASE

Departamento de
Administración

amendezchang@hotmail.com

Fecha de
Entrega:
abril de 2012.

Fecha de
Aceptación:
julio de 2012.

Resumen

La educación es responsabilidad de la sociedad en su conjunto. En su sentido amplio, la educación trasciende lo que conocemos como el “edificio educativo”, la escuela, el instituto, la universidad; lo que convencional y “formalmente” está concebido como espacio de aprendizaje, para permear otras áreas en las que es posible aprender. Se concibe entonces la plaza, la calle, el parque, el teatro, etc.; esto es, la ciudad entera, como espacio de aprendizaje importante en función de su riqueza de contenidos, experiencias, sentimientos, valoraciones y normas. El espacio urbano cobra cada día mayor relevancia ya que no sólo crece en términos de tamaño y número de personas, haciéndose cada vez más complejo e interactivo, sino que posee una interesante capacidad de renovarse y transformarse.

La ciudad convertida en espacio de convivencia, confluencia e incluso conflicto, es rica en significados, juicios de valoración, contenidos y expresiones; lo cual supone un alto impacto educador. Tres son las dimensiones en que pueden entenderse las relaciones entre la ciudad y la educación: *“la ciudad como entorno educativo, la ciudad como agente o medio de educación y la ciudad como contenido educativo”* (Trillas, 1999).

Reconocer el potencial de las ciudades panameñas, y en especial la ciudad de Panamá, como escenario educativo que se extiende a lo largo de toda la vida de sus habitantes, supone reorientar la estrategia política municipal para que, de forma intencionada y en acuerdo con la sociedad civil, se promueva la ejecución de políticas educativas que aseguren una mejor calidad de vida y propicien una verdadera sociedad del conocimiento.

Palabras clave: ciudad, educación, política educativa.

Abstract

Education is the collective responsibility of society. In its widest sense, education transcends what we know as the “educational building,” the school, the institute, the university; that which conventionally and “formally” is seen as learning space, in order to permeate other areas in which it is possible to learn. One conceives therefore, the square, the street, the park, the theatre, etc. In other words, the entire city, as an important learning space, in view of its wealth of content, experiences, feelings, values and standard.

The urban space assumes greater relevance each day since it not only increase in size and population, becoming daily more complex and interactive, but also because of its remarkable capability of renewing and transforming itself.

The city, turned into a space of coexistence, confluence and even conflict, is rich in meanings, judgments, content and expressions; which supposes a high educational impact. There are three dimensions in which the relations between the city and education can be understood: “*the city as an educational environment, the city as an agent or means of education and the city as an educational content*” (Trillas, 1999).

To recognize the potential of Panamanian cities, and especially Panama City, as an educational setting, which extends over the whole lifetime of its people, requires a re-orientation of municipal political strategy, so that intentionally, and in accordance whit civil society, the result is the promotion of educational policies which assure a better quality of life and provide a true society of knowledge.

Keywords: city, education, education policy.

Introducción

La ciudad como espacio humano

El concepto de ciudad suele utilizarse para referirse a una determinada entidad político-administrativa, urbanizada y con alta densidad de población. Desde el punto de vista morfológico, se trata de un espacio en el que los elementos naturales han sido modificados y reemplazados por otros de origen antrópico, con predominio de infraestructuras de viviendas, comunicaciones y transportes. Económicamente hablando, se refiere a un espacio donde predominan las actividades terciarias y secundarias y en donde los servicios públicos son suficientes. Visto desde una perspectiva social, la ciudad es el lugar donde convergen diversos grupos sociales y culturales con formas de vida particulares y en donde las relaciones interpersonales pueden ser algo distantes y, en algunos casos, conflictivas, en donde los problemas de seguridad y delincuencia son graves.

Desde la antigüedad se conoce el concepto de ciudad referido a la “polis” (Grecia, ocho siglos antes de Cristo), el cual fue más tarde desarrollado por Roma y extendido a todo su imperio. Para los griegos, la ciudad era una creación humana, autorizada e ideada por los dioses (Troya y otras ciudades griegas, por ejemplo, fueron construidas por divinidades como Poseidón y Heracles). Aristóteles consideraba que la ciudad era el oikos, el espacio propio, el hogar, la casa; por ella, los humanos eran humanos, y no salvajes, ya que el sometimiento a las leyes los hacía diferentes. De igual forma, los romanos concebían la ciudad como el lugar donde habitan los ciudadanos (civitas)... “la ciudad son los ciudadanos”, que acatan la ley y los que dan sentido a la vida en comunidad. La ciudad significaba para los romanos mejores días, por el acceso a oportunidades de todo tipo. De hecho, las ciudades romanas presentaban trazado regular, calles pavimentadas con losas cortadas en ángulo recto, sistemas de alcantarillados y cloacas, servicios de baños públicos, sistema de acueductos que recibían agua desde áreas distantes, áreas para culto y esparcimiento, mercado y el desarrollo de actividades de gobierno.

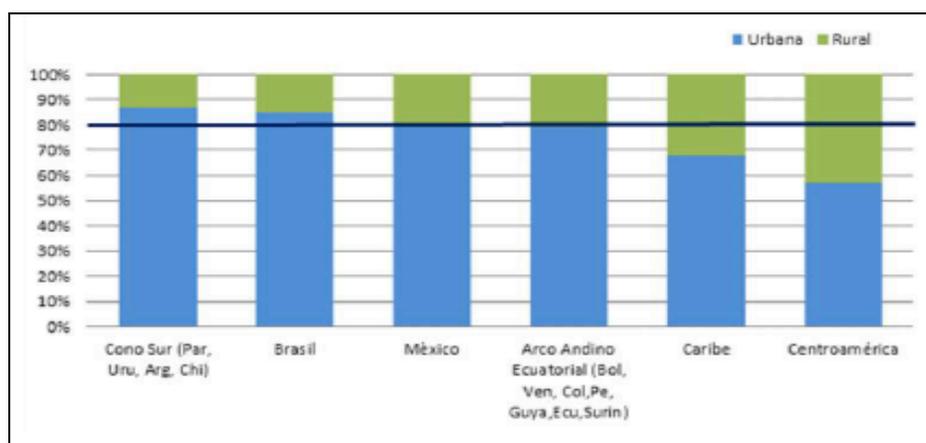
La ciudad caracterizada por sus facilidades para el desempeño de las actividades humanas ha ido desarrollándose. Hoy día la población mundial ocupa cada vez más las ciudades. Así, por ejemplo, hace algo más de 200 años (en el año 1800) solo había una ciudad con 1 millón de habitantes, en 1900 ya había tres, mientras que hoy, hay 281 “ciudades de millón”. Un informe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU HABITAT) 2008-2009, señala que la mitad de la humanidad vive en ciudades y que, para el año 2025, el porcentaje de población urbana superará el 80% en los países industrializados.

Así mismo, se espera que, para mediados del siglo XXI, la población urbana total de los países en vías de desarrollo sea mayor al doble, (unos 5,3 mil millones).

Es importante destacar que América Latina y el Caribe (ALC) es considerada como la región más urbanizada del mundo, casi el 80% de su población vive en ciudades. Entre 1950-1990 (40 años) la región mostró una evidente “explosión urbana”, la cual hoy día se ve frenada con un crecimiento natural más lento, aunque con otros nuevos y más evidentes matices de la vida urbana, tales como las migraciones entre ciudades, la emergencia de las ciudades secundarias y la conformación de mega regiones y corredores urbanos. La evolución demográfica de ALC se debe en parte al descenso de la tasa de fecundidad (pasó de 5,8 hijos por mujer en 1950 a 2,09 en 2010) y a la mejora notable de la esperanza de vida (de 51.4 a 74.5 años).

Gráfico N° 1

América Latina y el Caribe Población urbana y rural



Tomado de: ONU HABITAT (2012). Estado de las Ciudades de América Latina.

El Informe de Estado de las Ciudades de América Latina 2012, (gráfico N°1) muestra que a nivel de subregiones, es la del Cono Sur la más urbanizada (87%), mientras que Centroamérica presenta las tasas de urbanización más bajas (67% aproximadamente). En el caso de Panamá, el informe revela que la tasa de urbanización es de 74% (más alto que el de la sub región Centroamericana).

Si bien es cierto, el crecimiento de las urbes supone mejores condiciones sociales y económicas (la urbanización coincide con un incremento continuado de la esperanza de vida, la reducción de la pobreza y el analfabetismo), también agrega a su dinámica nuevos y complejos problemas asociados a la degradación ambiental, la gobernabilidad, el uso de los espacios públicos, la movilidad, la inseguridad ciudadana y las brechas de desigualdad, entre otros.

El espacio urbano cobra un valor estratégico para el desarrollo de políticas públicas. Las ciudades -como nodos de innovación, formación, cultura y logística son las que producen, distribuyen y organizan flujos económicos y sociales entre territorios. El carácter de ese desarrollo y evolución tendrá un importante impacto en los habitantes dada la proximidad al desenvolvimiento de la vida cotidiana de las personas y a los problemas a los que se enfrentan. Por ello, más allá de jugar un rol meramente administrador, las municipalidades deben asumir otros retos estratégicos que garanticen canalizar las iniciativas de los ciudadanos, con el fin de lograr que el territorio comunal provea mejores condiciones para el desarrollo de la vida, la convivencia y el aprendizaje permanente; y, a su vez, formen personas responsables, solidarias, comprometidas y capaces de vivir con los demás.

La Ciudad como Agente Educativo

En el documento *“La educación encierra un tesoro”* (UNESCO, 1996), se señala que la educación tiene la misión de permitir a todos desarrollar sus talentos y sus capacidades de creación. La educación debe, por tanto, ser permanente, siendo una estructuración continua de la persona humana, de su conocimiento y sus aptitudes, pero también de su facultad de juicio y

acción. En ese sentido la educación debe permitirle a la persona tomar conciencia de sí misma y de su medio ambiente e invitarla a desempeñar su función social. Para ello es necesario considerar una educación a lo largo de toda la vida, bajo un concepto de sociedad educativa, en la que todo puede ser ocasión para aprender y desarrollar las capacidades del individuo.

La educación, a lo largo de la vida, debe aprovechar todas las posibilidades que ofrecen la sociedad y la vida. La actividad educativa, bajo esta perspectiva, pasa a ser “el entorno” en su sentido más amplio (ciudad, medios de comunicación, relaciones sociales, áreas verdes...), comprendiendo todas las tipologías educativas (formal, no formal e informal), una gran complejidad en los contenidos (conocimientos, experiencias y sensibilidades, procedimientos, normas y valores) y aplicaciones (académicas, no académicas, para el trabajo, el deporte, la cultura, etc.). Entendido así, las posibilidades de aprender se amplían más allá de “la escuela” (lo formal) y la educación se presenta como eje importante para el logro del desarrollo humano, capaz de transformar la realidad.

Considerando lo anterior, la ciudad se observa no solo como un escenario de intervención educativa, sino como un generador comunicativo, transmisor de cultura y significado social, que incide activamente en la educación de sus ciudadanos.

La ciudad contiene en su configuración, en su funcionamiento, en su cultura, en sus costumbres, en fin, en su historia un inagotable caudal de influencias sobre los ciudadanos. Cuando hablamos de ciudad educadora, no se trata solamente de organizar actividades educativas aisladas u ocasionales sino de constituir un ambiente ciudadano educativo.... Ciudad y educación son dos conceptos pues, con una gran relación (Copini Bertran, 2006, p. 21).

El territorio urbano, entendido como un espacio activo, impregna al ciudadano de un conjunto de significados, experiencias y valores que van definiendo características particulares y distintivas de quienes la habitan. El disponer de una identidad local, y en especial de un territorio-identidad, permite a la ciudadanía de dicho territorio actuar con personalidad propia.

La dinámica educativa de la ciudad varía atendiendo a sus habitantes y sus condiciones; y acompaña al ciudadano antes y luego de su paso por la escuela, el instituto o la universidad. Para las organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, juveniles, ambientales, etc., la ciudad, y en particular el tejido social, brindan el escenario y la posibilidad de realizar acciones y proyectos educativos, en las áreas y temáticas de su interés. De allí que Jordi Hereu (ex alcalde de Barcelona y Presidente de AICE) reconociera que la ciudad *“se nos presenta como un nuevo sistema educativo y el compromiso que representa incumbe al gobierno local, pero también a las distintas organizaciones sociales cuyas funciones y tareas se desarrollan en la misma dirección”* (AICE, 2007, p. 1).

El concepto de ciudad educadora tiene sus orígenes en 1990 cuando se realiza en Barcelona el Primer Congreso Internacional de Ciudades Educadoras en donde se establece que:

La ciudad educadora tiene personalidad propia, integrada al país donde se ubica. Su identidad, por tanto, es interdependiente con la del territorio del que forma parte. Es, también, una ciudad que se relaciona con sus entornos; otros núcleos urbanos de su territorio y ciudades de otros países su objetivo constante será de aprender, intercambiar, compartir y, por lo tanto, enriquecer la vida de sus habitantes.

La ciudad educadora es un sistema complejo en constante evolución y puede tener expresiones diversas; pero siempre concederá prioridad absoluta a la inversión cultural y a la formación permanente de su población. La ciudad será educadora cuando reconozca, ejercite y desarrolle, además de sus funciones tradicionales (económica, social, política y de prestación de servicios) una función educadora, cuando asuma la intencionalidad y responsabilidad cuyo objetivo sea la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes, empezando por los niños y los jóvenes.

Trilla (1999) citado por Copin Bertran (2006), proponen tres dimensiones de las relaciones entre ciudad y educación: la ciudad como entorno educativo, la ciudad como agente o medio de educación y la ciudad como contenido. A continuación se detalla cada una de las dimensiones:

Aprender en la ciudad

Se refiere a pensar la ciudad como un contenedor de educación múltiple y diversa, compuesto por: instituciones, medios, recursos, relaciones, encuentros, vivencias que nos permiten aprender en la ciudad. Encontramos desde esta perspectiva:

- Una estructura pedagógica estable formada por instituciones específicamente educativas tanto formales como no formales (entidades de tiempo libre, animación sociocultural, espacios de educación permanente de personas adultas, etc.).
- Un entramado de equipamientos, recursos e instituciones ciudadanas también estables pero no específicamente escolares como: bibliotecas, centros cívicos, museos, teatros; es decir, espacios en los cuales se genera intencionadamente educación.
- Un conjunto de acontecimientos educativos programados pero efímeros u ocasionales. Algunos provocados por instituciones educativas estables o no. Este es el caso de las ferias, congresos, jornadas, campañas, celebraciones, etc.

Aprender de la ciudad

El medio urbano como un agente educador permite “aprender de la ciudad” en tanto genera encuentros, ricos en información y socialización (es un entramado de relaciones humanas con capacidad de ser socializadoras y educativas) Se aprende en base a los modelos de comportamiento presentes en la ciudad y de las relaciones que ésta modela. De allí el concepto de “la escuela de la vida”.

Aprender la ciudad

Es considerar la ciudad como contenido, aprendemos lo que nos es útil y necesario para nuestra vida cotidiana, como ciudadanos, sin que para ello sea necesario un acto formativo voluntario. Aprendemos por la propia necesidad de usar la ciudad. Se trata de un espacio de aprendizaje informal con el cual se aprende a leer la ciudad (sistema dinámico y evolutivo). También significa aprender a leerla críticamente, a utilizarla y a participar en su construcción.

La ejecución de políticas educativas bajo el concepto de “Ciudad Educadora” debe responder a una visión de estrecha relación entre educación- sociedad, basando su accionar en tres pilares fundamentales (Figueras, 2008, p. 20).

- Buena comunicación de las oportunidades que ofrece la ciudad a todos y cada uno de los ciudadanos. En lo referente a los gobiernos municipales, comunicar el por qué y el cómo de sus políticas pedagógicas.
- Participación responsable de los ciudadanos definiendo alcances y formas de diseño e implementación.
- Evaluación del impacto educativo de las diferentes políticas y el grado de utilidad y eficacia de estas.



Esta visión progresista supone asumir, a su vez, tres principios básicos.

- La educación tiene que estar orientada a fortalecer la cultura y los valores de una ciudadanía democrática.
- La educación es uno de los factores básicos para promover y asegurar el progreso, la movilidad, la integración y la cohesión social.
- La educación es un instrumento básico y esencial de renovación, creación y cambio cultural.

En el mundo globalizado y competitivo de hoy, la ciudad educadora se presenta como motor facilitador de procesos, tales como capacidad de organización y acción de la sociedad, fomento de una cultura ciudadana, generación de confianza entre actores, promoción de sentimiento colectivo de pertenencia e identidad (entendido como un factor de conectividad ciudadana que

permita la movilización para hacer valer el territorio) y mayor conciencia de la importancia de una gestión pública democrática; todos estos elementos claves para asegurar la gobernabilidad.

Vale destacar que movilizados por el reto de lograr, a partir de la promoción de iniciativas locales, una red de ciudades educadoras que garanticen el logro del derecho fundamental a la educación y, asimismo, promuevan una verdadera sociedad del conocimiento, la igualdad, la justicia social y el equilibrio territorial, surge en 1994, la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), la cual reúne a 454 ciudades de todo el mundo. En esta iniciativa, nuestra región (América Latina y el Caribe) participa con una representación que incluye cerca 60 ciudades de 11 países, atendiendo de forma prioritaria temas relacionados con educación ambiental, movilidad sostenible y segura, políticas locales de inclusión socioeducativa de jóvenes, políticas públicas para la diversidad sexual y prevención de la violencia contra la mujer.

Por qué pensar en una Política Educativa para las Ciudades Panameñas

La intensa dinámica de las ciudades exige hoy día, que sus habitantes jueguen un rol protagónico en la toma de decisiones acerca de cómo debe ser el “proyecto de su ciudad”, garantizando con ello su propia sobrevivencia y una vida plena con el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

La política nace con la ciudad y se constituye en el modo de organización particular de la vida común. Parece ser la manera como los seres humanos adaptan el entorno social para obligarlo a convertirse en un ambiente que esté de acuerdo a sus prioridades. Por otro lado, la *educación* y “lo educativo” requiere trascender lo escolar-institucional, y promover una ciudadanía más culta y más cohesionada; por lo que es importante que la ciudad se comprometa a garantizar espacios de aprendizaje.

Priorizar la educación en la agenda del gobierno municipal, supone que el mismo, se convierta en gestor, impulsor y líder de lo que debería ser el proyecto “ciudad como agente educativo”; asegurando la convocatoria de todos los actores sociales, entes privados y públicos interesados.

El proyecto educativo municipal debe ser capaz de asegurar el progreso social, cultural y económico de sus ciudadanos a nivel individual y colectivo.

El marco legal (municipal y educativo) de referencia

Como base para sustentar un proyecto educativo de ciudad, es necesario revisar el marco normativo, que tanto a nivel municipal como educativo puede facilitar el establecimiento de una política educativa para las ciudades panameñas.

La Constitución Política de la República de Panamá establece en su Título III, relativo a Derechos y Deberes Individuales y Sociales, artículo 91 que:

“Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional... La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política. La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social.”

Reconoce, además, que la educación debe

“...atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual, moral, estético y cívico y debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo”. (Artículo 92)

Por otro lado, la Constitución, en su artículo 232 señala que *“El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito”* y que *“La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno*

local.”; garantizando con ello la participación de los diversos actores locales. Le asigna al Municipio, entre otras cosas:

“...ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes...” (Artículo 233); con lo cual le asigna la responsabilidad del ordenamiento, disposición y uso de sus espacios (bibliotecas, teatros, parques) y la promoción de todos aquellos acontecimientos (ferias, congresos, jornadas, semanarios, talleres) y modelos de comportamiento (vial, seguridad, urbanidad, ambiental) que conduzcan al mejoramiento de las condiciones sociales y culturales de sus habitantes.

Más específicamente la Ley 106 del 8 de octubre de 1973 de Régimen Municipal establece, en su artículo 17, que son los Consejos Municipales (conformados por los representantes de corregimientos y el Alcalde, principalmente) los encargados de, entre otras cosas, formular la política de desarrollo del distrito, preparar, evaluar y ejecutar los programas y proyectos que se pretendan desarrollar y estudiar, evaluar y aprobar el programa de inversiones públicas municipales. Aunado a ello establece la posibilidad de asignar recursos financieros para educación:

“Los Municipios asignarán el porcentaje de sus ingresos reales que estimen convenientes a la educación pública, educación física.... Tales asignaciones atenderán a las necesidades municipales y a la planificación estatal de estos servicios públicos y sociales.” (Artículo 112)

Por lo antes expuesto, es claro que la normativa le otorga a los gobiernos municipales competencias para liderar, planificar y desarrollar acciones de carácter educativo dirigidos a sus ciudadanos, así como a organizar el espacio municipal, de forma tal que se propicie el aprendizaje y el mejoramiento social y cultural de los habitantes.

Desde la perspectiva educativa, los fundamentos legales destacan la importancia de una “educación permanente” al servicio del ser humano. Así, el Decreto Ejecutivo 305 del 30 de abril de 2004 por el cual se aprueba el Texto Único de la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación, se refiere a la educación permanente señalando que: “*la educación permanente como proceso que se realiza a lo largo de toda la vida del ser humano, deberá promover cambios de conducta*

hacia el logro de actitudes y capacidades, para que el individuo sea portador de los valores culturales, cívicos y morales, y pueda perfeccionar constantemente su preparación”. (Artículo 5).

Igualmente ratifica que *“la educación al servicio del ser humano se fundamenta en principios cívicos, éticos y morales; se afirma en la justicia y la libertad, con igualdad de oportunidades que conduzcan al educando al logro de su máximo desarrollo espiritual y social, y con base en el principio de continuidad histórica a fin de que contribuya al fortalecimiento de nuestra cultura”* (Artículo 9).

Tanto la normativa municipal como la educativa, sustentan el actuar de las municipalidades para el desarrollo de estrategias educativas que contribuyan a garantizar la educación permanente; por tanto es viable desde la perspectiva legal, un proyecto municipal que garantice aprender en la Ciudad, de la Ciudad y la Ciudad.

El municipio, el distrito y la ciudad en Panamá

Antes de indagar acerca del potencial de nuestras ciudades para educar, me permito revisar los conceptos de “distrito”, “municipio” y “ciudad”, ya que al hablar de “distritos” establecemos relaciones funcionales de éstos con los “municipios” y a su vez, surge la duda si, en efecto,

La Constitución de la República establece que “El territorio del Estado panameño se divide políticamente en provincias, éstas a su vez en distritos, y los distritos en Corregimientos.” (Artículo 5); adicionalmente en su artículo 232 se refiere al municipio indicando que *“es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito”*. De esta forma se homologa el distrito con el municipio, entendiendo que el primero se refiere a la territorialidad, mientras que el segundo implica la “organización” de la comunidad para el ejercicio de funciones sobre ese territorio. El municipio como gobierno local que ejerce sus funciones dentro de los límites político-administrativos de la correspondiente circunscripción del distrito. (González, 2011).

Aclarado esto, revisaremos lo que se entiende por ciudad, para lo cual nos remitimos a lo que el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de Panamá, tiene por definición.

“Ciudad es un área urbana que concentra por lo menos 20,000 habitantes permanentes y es socialmente heterogénea. En ella se generan funciones sociales y administrativas con un grado de equipamiento de servicios que aseguran condiciones de vida humana. Cuenta, además, con un sistema de servicios públicos continuos y con una base económica que provee empleos para una parte significativa de su población. Su continuidad del espacio geográfico puede estar interrumpida por pequeñas áreas rurales circundantes a la misma y que por su proximidad constituyen áreas potenciales de crecimiento”.

De acuerdo con esto y considerando **solamente la cantidad de población** en Panamá, existirían solo 28 distritos (de 75) con rasgos de ciudad. Ver el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Distritos de Panamá con más de 20,000 habitantes

Provincias	Distritos con más de 20,000 habitantes
Bocas del Toro	Changuinola
Coclé	Aguadulce, Antón, La Pintada, Natá y Penonomé
Colón	Colón
Chiriquí	Puerto Armuelles, Bajo Boquete, La Concepción, David, Dolega y Río Sereno
Darién	La Palma, El Real
Herrera	Chitré
Los Santos	Las Tablas y La Villa de Los Santos
Panamá	Arraján, Chorrera, Ciudad de Panamá y San Miguelito
Veraguas	Santiago y Soná
Comarca Guna Yala	El Porvenir
Comarca Ngabe Bule	Besiko, Kankintú y Kusapin

Elaboración propia.

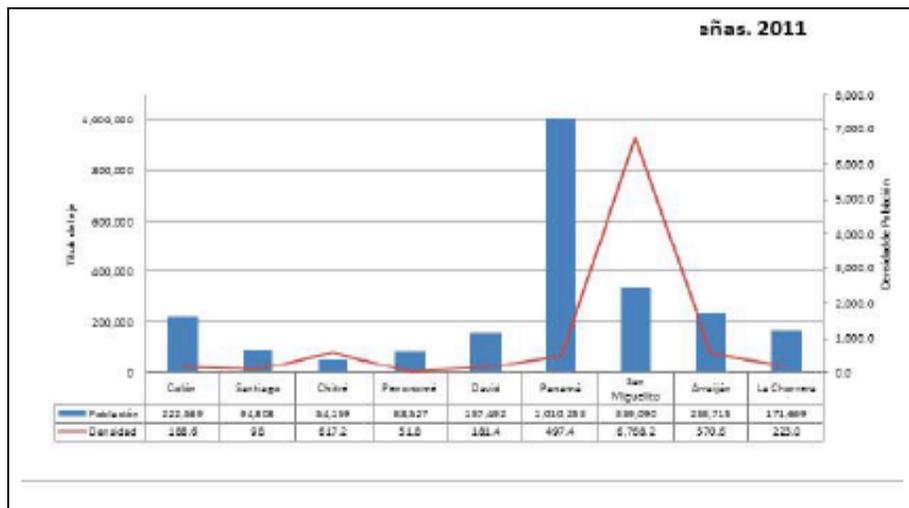
Sin embargo, al considerar las características de equipamiento de servicios, funciones sociales, administrativas y base de actividad económica que presentan, se observa que no todos califican como “ciudades”. Atendiendo a lo anterior, consideramos que solo nueve (9) municipios podrían ser catalogados como “Ciudades”. Se trata de cinco municipios capitales de provincia (David, Penonomé, Santiago, Colón, Chitré), otros dos que están vinculados a la dinámica de la zona de tránsito (Arraiján y Chorrera) y el municipio de San Miguelito estrechamente ligado a la dinámica de la Ciudad de Panamá (capital de la República). Se destaca el hecho que el total de la población que habita en estas ciudades, representa el 64% de la población a nivel nacional.

Algunas características de las ciudades panameñas

Un vistazo a la población estimada para 2011 en las nueve ciudades panameñas, deja claro que, si bien es cierto el municipio capital es el más poblado con 1,010,253 habitantes (27% del total de la población nacional), es el municipio de San Miguelito, inserto y estrechamente vinculado con el distrito capital, el que posee la mayor densidad de población. Ver Gráfico No 2.

Gráfico N° 2

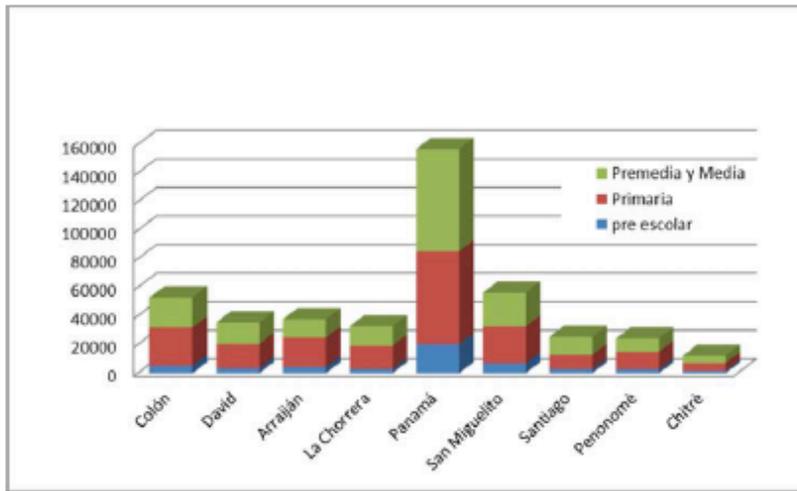
Población y densidad de población, de ciudades panameña, 2011



Fuente: Elaborado por la autora en base a información del INEC- 2011

Respecto a la demanda educativa formal se tiene que, la ciudad de mayor matrícula es la de Panamá (capital del país), la cual posee significativamente la mayor cantidad de estudiantes en todos los niveles con un total de 156,6751. (Ver gráfico N° 3).

Gráfico N° 3
Matrícula por ciudad. 2010



Fuente: Elaborado por la autora en base a datos de INEC-2010.

De igual forma y con respecto a la oferta educativa formal, se destaca una variada concurrencia de instituciones particulares y oficiales en todos los niveles, lo que evidencia un complejo desarrollo de estructuras que son utilizadas para el fomento de actividades educativas tales como: bibliotecas escolares, auditorios, laboratorios, gimnasios, piscinas, entre otros. Adicional a esto, a nivel de educación superior también se cuenta con una oferta importante de infraestructuras (cine, auditorios, salas de lectura, bibliotecas, plazas, parques, entre otros) y actividades (conferencias, talleres, presentaciones artísticas, trabajos de campo etc.) de carácter académico y cultural que dinamizan la oferta de actividades educativas en la ciudad.

La ciudad capital de Panamá, reflexiones para un primer bosquejo de modelo de ciudad educadora.

Reflexionando acerca de las ciudades como “espacio para aprender”, preocupa lo que se está haciendo para garantizar “aprender de la ciudad” y “aprender la ciudad”, esto es, qué modelos de comportamiento propician nuestras ciudades.

Para ello nos referiremos por su importancia a la ciudad de Panamá, (capital de la República), intentando aproximarnos a conocer qué relaciones fomenta, y qué contenidos podría encontrar el ciudadano al usarla y leerla.

En general, las ciudades panameñas enfrentan casi los mismos problemas que cualquier ciudad en la región, aunque por sus características la ciudad de Panamá agrega una dinámica intensa por su proximidad y alta vinculación a la zona de tránsito (Canal de Panamá, sistema portuario que la limita al oeste).

El enfoque hacia las actividades de servicios, el turismo y el comercio, hace de la ciudad de Panamá, una ciudad llena de matices y con una alta dinámica de actividades humanas. Su forma alargada (este- oeste) producto de la obstrucción que supuso la “zona del canal” por el noroeste, así como una frontera sur marina (costa pacífica), le otorga características particulares en cuanto al uso de los espacios y la forma de poblamiento. Respecto a esto, el arquitecto Samuel Gutiérrez, señala que: “Desde su nacimiento, la ciudad confirma unas relaciones iniciales entre paisaje natural -el mar- y paisaje cultural -el tajo de la vía intermarina-, las cuales vendrían a caracterizar posteriormente su crecimiento y funciones urbanas.”

Por sus características (capital) y su valor histórico, el distrito capital de Panamá es el que mayor espacio brinda para la recreación, la cultura y el ocio. Aglutina la oferta de museos, parques y teatros, monumentos históricos (Casco Antiguo, Panamá La Vieja) y se destaca por su proximidad a áreas protegidas, las cuales se incorporan a su dinámica, como es el caso del Parque Natural Metropolitano (única área protegida de Centroamérica que se encuentra dentro de los límites de una ciudad metropolitana). Vale señalar que a esta área protegida también se añade

el Parque Nacional Camino de Cruces y el Parque Nacional Soberanía que conforman un corredor biológico que se extiende al oeste de la ciudad, aportándole a ésta la posibilidad de disfrute a sus habitantes.

Si bien es cierto la ciudad se muestra activa, dinámica, verde y marina; presenta otro conjunto de características menos atractivas relacionadas con caos vial, altas temperaturas, pérdida de cubierta vegetal, deterioro de parques y sitios de deporte, el cerco visual por edificaciones, la basura, museos descuidados, falta de señalización, poco espacio para la convivencia, malos olores, contaminación visual por exceso de publicidad, cables de electricidad y telefonía así como de las edificaciones, entre otros.

Muchos de estos problemas se asocian a un pobre o muy débil ordenamiento espacial, producto quizás de una frágil implementación de la normativa de uso de los suelos, así como las características históricas asociadas a los patrones de ocupamiento, especialmente en la zona de tránsito; y más recientemente debido al vertiginoso “bomm inmobiliario” que ha hecho crecer, “en altura” la ciudad de Panamá y sus alrededores.

El uso de los espacios costeros para el desarrollo de altísimas edificaciones ha ido cercando la ciudad reduciendo la capacidad visual, el intercambio de la brisa marina (favoreciendo islas de calor a lo interno de la ciudad) y negando además al ciudadano la posibilidad de interactuar con los espacios costeros que cada vez se hacen más “privados”.

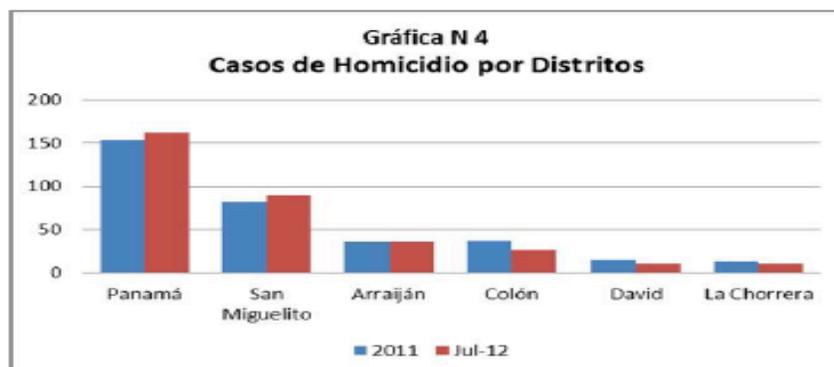
Otro aspecto conflictivo se asocia al desarrollo vial, ya que la desesperada búsqueda de espacios ha hecho que la ciudad incursione en áreas marino-costeras.

El proyecto “Cinta Costera”, por ejemplo, procura integrar 26 hectáreas de área marina al conjunto de zonas verdes y de esparcimiento, y además mejorar la vialidad de la ciudad en su extremo sur. Aún su noble intención, este proyecto tiene serias repercusiones al patrimonio histórico y natural por los impactos al conjunto monumental Casco Antiguo-Panamá Viejo (Patrimonio de la Humanidad-UNESCO 1997), daños a la costa y afectaciones a la biodiversidad. En esta misma línea de ideas, está en la palestra la amenaza al humedal “Bahía de Panamá” (declarado en 2003 por la Convención de Naciones Unidas sobre los Humedales–

Convención Ramsar). Sobre este humedal, de 85 mil 652 hectáreas, se planea intervenir para el desarrollo de infraestructuras, poniendo en peligro las condiciones ambientales, de belleza escénica y de protección a la biodiversidad que posee; además de aumentar la vulnerabilidad de la ciudad, dado que el mismo actúa como zona de amortiguamiento y protección frente a los vientos y las mareas.

Por otro lado, está el tema de la alta criminalidad la cual preocupa no tanto por el número de casos sino por las formas del crimen. Al respecto el Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) del Ministerio de Seguridad Pública de Panamá señala que para el 2010, en la Provincia de Panamá se reportó el 56.5 % de los incidentes delictivos del país. El gráfico N° 4 muestra los distritos con mayor número de casos de homicidio, evidenciándose su alta incidencia en Panamá y San Miguelito.

Gráfica N° 4
Casos de Homicidios por Distritos



Otro fenómeno delictivo propiamente urbano y ya muy desarrollado en Panamá son las pandillas, las cuales operan sobre todo en los distritos de San Miguelito, La Chorrera, Ciudad Capital y Arraiján. De acuerdo a la Unidad Anti Pandilla de la Policía Nacional, existen en San Miguelito, al menos, 44 pandillas criminales que, según los vecinos del lugar, “se han apoderado de canchas y parques públicos, desde los cuales se cometen toda clase de fechorías.” (La Prensa, 26 de julio de 2012). El impacto de las pandillas en la deserción escolar, en la premedia y media, es evidente (11.1% en 2012) de acuerdo al Ministerio de Educación.

Preocupante es también el aumento de la violencia en el entorno escolar urbano.

Según la UNICEF (2011) se ha pasado de “*simples actos disruptivos de violencia común tales como: llegar tarde a clase, no realizar las tareas en casa, hablar o comer durante las clases, etc.; al uso de la fuerza física, agresiones verbales o el hurto entre estudiantes o, en algunos casos, de estudiantes en contra de personal docente o administrativo.*” Las estadísticas de MEDUCA (2011) señalan que es en las escuelas públicas urbanas donde, a nivel premedia y media, se registra la mayor cantidad de casos (76.7%) de violencia escolar y problemas relacionados con drogas.

Finalmente, está el tema de la contaminación producto de la mala recolección de los desechos lo que afecta la salud humana, impiden la movilidad de los peatones por aceras y calles y, además, afean la ciudad. De acuerdo a Rivas, (2009) en los municipios de Panamá, Colón y San Miguelito, se generan per cápita 1/kg/hab/día. Vale destacar que, a nivel de la región centroamericana, la ciudad de Panamá es la que posee la más alta generación per cápita de basura, debido muy probablemente a los patrones de consumo y el despilfarro.

La ciudad de Panamá, si bien es cierto presenta un conjunto de situaciones que posibilitan el desarrollo de acciones municipales que educan, también presenta graves problemas que dibujan una ciudad hostil, con una carga conceptual negativa, confusa, agresiva, intolerante y, por ende, nada edificante. De hecho, la falta de atención a estos elementos es lo que podría ayudar a explicar los patrones de violencia, la dinámica y características de las actividades delictivas, el desinterés y falta de compromiso de los ciudadanos para comprometerse a resolver los problemas de la ciudad. Se rescata, por otro lado, el que, a pesar de todo lo antes mencionado, existe entre sus ciudadanos un alto potencial para organizarse y participar de un proyecto de ciudad educadora. Es evidente que diferentes actores sociales, institucionales y corporativos, organizan y desarrollan a lo largo de todo el año, actividades teatrales, de cine, talleres, ferias, conciertos, conferencias, actividades ambientales, deportivas; las cuales sin agenda ni cronómetro, de forma desarticulada y sin apoyo del gobierno municipal, colocan los primeros fundamentos para lo que podrían ser los lineamiento de actividades educativas no formales.

A manera de cierre: La Ciudad un nuevo reto educativo.

Comprometerse a desarrollar acciones educativas de impacto y relevancia, que aseguren ciudadanos y ciudades con modelos replicables de armonía y convivencia ciudadana, es urgente. De hecho la dinámica urbana, cada día hace más vigente la necesidad de una educación permanente, promotora de cambios de conducta, actitudes y capacidades, que aseguren valores culturales, cívicos y morales; que permitan la convivencia armónica.

Vertimos a la ciudad nuestras experiencias, vivencias y contenidos individuales, los cuales sumergidos en la dinámica social y económica, esbozan rasgos especiales que definen la ciudad en donde vivimos y de la cual aprendemos. La ciudad es y somos nosotros. No cabe duda que se aprende a lo largo de toda la vida, en especial del entorno donde se habita porque es rico en contenidos y experiencias de aprendizaje.

En el caso de Panamá es necesario el compromiso y la decisión de los alcaldes para establecer una política municipal que atienda lo educativo y que, de forma intencionada y en acuerdo con la sociedad en su conjunto, promueva ciudades educadoras. Algunos temas en los que podría priorizarse para el desarrollo de una agenda de política educativa para la ciudad figuran: la promoción de la educación ambiental con énfasis en turismo ecológico e histórico, educación vial, el derecho a la igualdad, la ordenación del espacio físico (se deberán atender las necesidades de accesibilidad, encuentro, relación, juego y esparcimiento), la educación en la diversidad, la búsqueda y promoción de la propia identidad de la ciudad, la promoción de la participación ciudadana crítica y corresponsable, la promoción de la cultura, la estimulación del asociacionismo y el fomento del diálogo entre generaciones; algunos de estos temas considerados en la agenda regional (Proyecto Ciudades Educadoras de ALC).

Una política educativa para las municipalidades es clave como promotora de cultura, integración, cohesión, renovación y cambio. El gobierno municipal debe asumir el reto, asegurando una ciudad que sea “escuela de la vida” prometedora de mejores días para el país y sobre todo para las personas; una ciudad llena de contenidos y capaz de ser “usada y disfrutada”. Un espacio edificante para el crecimiento a lo largo de toda la vida y que propicie una verdadera sociedad

del conocimiento. Esta tarea colectiva, de búsqueda de un verdadero “oikos” promotor de cultura y belleza, supone esfuerzos de política local, tendientes a definir lo que queremos, por qué lo queremos y para qué lo queremos.

Referencias

- Asociación América- Europa de Regiones y Ciudades -AERYC. (2005). Regiones y Ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: La Gobernanza Democrática. Segundo Seminario sobre Gestión de Redes de Ciudades. Jalisco 2004. Recuperado de <http://www.aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/PublicacioJalisco.pdf>
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. (2007). Entrevista al Alcalde de Barcelona y Presidente de la AICE Sr. Jordi Hereu. *Boletín Informativo N° 1*. Recuperado de <https://www.cmeira.pt/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.sovlet.ContentDelverySlet/Thematic%2520Navigation/Educa%25C3%25A7%25C3%25A3o/Cidades%2520Educadoras/ficheiros/Boletim%2520AICE/Boletim1AICE.pdf>
- Blogg TOCHO T8- La imagen de la Arquitectura. La ciudad: "espacio propio" humano (según Aristóteles). Disponible en <http://tochocho.blogspot.com/2012/10/la-ciudad-espacio-propio-humanosegun.html>
- Blogg Brainpop. Teorizando sobre la Educación formal, informal y no formal. Publicado por Isaúl Rentería Guerrero el enero 25, 2013 a las 12:23pm. <http://maestros.brainpop.com/profiles/blogs/teorizando-sobre-la-educacionformal-informal-y-no-formal>
- Cabezudo, Alicia. (2006). *Ciudad Educadora, una manera de aprender a vivir juntos*. Escuela de Ciencias de la Educación / Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario / Argentina. Recuperado de <http://www.hegoa.ehu.es/congreso/gasteiz/doku/Ciueduc.pdf>

- Capel, Horacio. (2003). Los problemas de las Ciudades, Urbs, Civitas y Polis. *Colección Mediterráneo Económico “Ciudades, Arquitectura y Espacio Urbano”*. Número 3. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar. Recuperado de <http://www.instituto.cajamar.es/mediterraneo/revista/me0302.pdf>
- Carta de Ciudades Educadoras. (1990). Declaración de Barcelona aprobada en el Ier Congreso Internacional de Ciudades Educadoras y revisada en 1994. Recuperado de <http://www.bcn.cat/edcities/aice/adjunts/Carta%20Ciudades%20Educadoras%20%202004.pdf>
- Constitución Política de la República de Panamá. Ajustada a los Actos Reformatorios de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004.
- Copini Bertran, Roser. (2006). Los Proyectos Educativos de Ciudad Gestión Estratégica de las Políticas Educativas Locales. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. CIDEU. Recuperado de http://www.kreanta.org/programas/pdf/Los_Proyectos_Educativos_de_Ciudad_.pdf
- Comuna de Frutillar. (2011). Marco para una Política Educativa Comunal 2011-2016. Departamento de Administración Educacional Municipal. Recuperado de <http://www.munifrutillar.cl/archivos/Politica%20Comunal.pdf>
- Delors, Jack y otros (1996). La Educación encierra un tesoro. Informe UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. Madrid, Santillana-UNESCO, 318 pp.
- Díaz, Juan Manuel. (2012, julio 26). Pandillas azotan San Miguelito. *Diario La Prensa*. Recuperado de <http://www.prensa.com/impreso/panorama/pandillasazotan-san-miguelito/110454>

- Figueras, Pilar. (2008). Ciudades Educadoras una apuesta al Futuro. En Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educadoras. Editorial Santillana. España.
- González Gómez, Agapito. (2009). *La organización territorial de Panamá particularidades del régimen provincial y municipal*. Recuperado de http://www.asamblea.gob.pa/debate/Ediciones_anteriores/Ponencias/ORGANIZACION_TERRITORIAL_PANAMA.pdf
- Gutiérrez, Samuel. *La Ciudad de Panamá y la primera modernidad: Arquitectura 1930-1950*. Recuperado de www.rafaellopezrangel.com/Reflexiones%20sobre%20la%20arquitectura.
- Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973. "Sobre Régimen Municipal". Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat. (2012). Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.unhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=362&Itemid=18
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2009). Informe global: Planificación de Ciudades Sostenibles: Orientaciones para políticas. Resumen ejecutivo. <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?PublicationID=3316>
- Rivas, Francisco. (2009). *La crisis de los residuos sólidos en Panamá*. Recuperado de http://grupos.emagister.com/documento/la_crisis_de_los_residuos_solidos_en_panama/1092-349924
- Trilla, Jaume. (1997). Educación y Ciudad. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico –IDEP. Recuperado de <http://www.idep.edu.co/pdf/revista/Revista07.pdf>