

Karakol, vol. 5, agosto, 2025 ISSN: 2710-7795

Valoración de la implementación de Educación Bilingüe Intercultural en la Comarca Gunayala

Artinelio Hernández Campos





Universidad Especializada de las Américas, Panamá
Centro de Investigación sobre Educación en los Pueblos Indígenas
Disponible en: https://revistas.udelas.ac.pa/index.php/karakol
revista.karakol@udelas.ac.pa / ciepi@udelas.ac.pa
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No
Comercial 4.0 Internacional











Recepción: 22 de febrero de 2025

Aceptación: 17 de abril del 2025

Valoración de la implementación de Educación Bilingüe Intercultural en la Comarca Gunayala

Nue bur selemai Nan Garburba Oduloged Igar Gunayalagi

Assessment of the implementation of intercultural bilingual education in Gunayala region

Artinelio Hernández Campos

Licenciado en Sociología Centro de Investigación sobre Educación en los Pueblos Indígenas (CIEPI) Universidad Especializada de las Américas artinelio.hernandez@udelas.ac.pa https://orcid.org/0000-0002-3341-2322

DOI: 10.57819/qjc3-j771

Resumen:

El objetivo de este estudio fue valorar la percepción de los supervisores, directores y docentes sobre Educación Bilingüe Intercultural (EBI) en las escuelas primarias de la Comarca Gunayala y describir el Plan Nacional de EBI del Ministerio de Educación (MEDUCA). Se realizó una encuesta a cada uno de los actores educativos: 6 supervisores, 19 directores y 48 docentes de 16 escuelas de la Comarca Gunayala. El diseño de esta investigación es no experimental, tipo descriptivo y transversal. Los resultados de análisis de los datos indican que un 66.7 % de los supervisores y directores han observado cambios favorables tras la implementación de la Educación Bilingüe Intercultural (EBI) en los centros educativos. No obstante, a pesar de esta percepción positiva, el 53 % de los docentes manifestó a los supervisores y a los directores su desacuerdo con la implementación de la EBI. Además, 88.9% de los supervisores y directores reportó no contar con instrumentos para monitorear y dar seguimiento a la EBI. En consecuencia, el estudio recomienda que los supervisores realicen un adecuado monitoreo y seguimiento brindando a los docentes una orientación constante.

Palabras clave: Educación bilingüe intercultural, evaluación, actores educativos, Ministerio de Educación, comunidad indígena.

Binsaed issegwad: We sagba inmaglesa wisguega igi binsamala ibdurdagged neggi arbamalad nan Garburba Oduloged igargi gunayalagi, geb daggega sabga maid nan Garburba Oduloged igarsig ibdurdagged galu saglagad. Sunmaglesa ibdurdagged neggi arbamaladbo: 6 ibdurdagged neg dagmalad edummagan, 19 ibdurdagged neg edummagan, 48 ibdurdagged neggi odurdagmalad, 16 ibdurdagged neg gunayalagi. We arbaed inmaglesa daggega igi arbananai we igarsig. Amilesa 66.7% ibdurdagged neg dagmalad edummagan, geb ibdurdagged neg edummagan edoddogana gwagmala nan Garburba Oduloged igargi arbamalar ibdurdagged neggi. Deginigwale, 53% eodurdagmaladi binsamala edummagan nan garburba Oduloged igar abesurmala. Auggi 88.9%









edummagan sogmarmoga garda saddemarye nuegwa igar seega, nuegwa daggega igi nan Garburba odologed igar selemai. Degsoggua anmar sogsunndo igar nue amiergebye nabir nan Garburba Oduloged igar guega ibdurdagged neggi.

Gayamar: Nan Garburba Oduloged igar, nue ibmar seleged igar, ibdurdagged neggi arbamalad, ibdurdagged galu sagla, dulemar galagwensur neggwueburgi bugmalad.

Abstract:

This study aimed to assess the perceptions of supervisors, principals, and teachers regarding Intercultural Bilingual Education (IBE) in elementary schools of the Gunayala region and describe the Ministry of Education's (MEDUCA) National IBE plan. A survey was conducted among each of the educational actors: 6 supervisors, 19 principals, and 48 teachers from 16 schools in the Gunayala region. This research design is non-experimental, descriptive, and cross-sectional. The results of the data analysis indicate that 66.7% of supervisors and principals have observed favorable changes after the implementation of Intercultural Bilingual Education (IBE) in their schools. However, despite this positive perception, 53% of teachers expressed their disagreement with the implementation of IBE to supervisors and principals. Furthermore, 88.9 % of supervisors and principals reported not having tools to monitor and follow up on IBE. Consequently, the study recommends that supervisors conduct adequate monitoring and follow-up, providing teachers with ongoing guidance.

Key words: Intercultural bilingual education, evaluation, educational actors, Ministry of Education, indigenous community.

Introducción

A pesar de los importantes avances en materia de normas educativas y de la existencia de un amplio marco legal, que reconoce y garantiza el derecho de las poblaciones indígenas a recibir una educación de calidad, de respeto a su lengua y cultura, todavía no se dispone de información relevante y oficial que permita verificar el cumplimiento efectivo de dichas disposiciones.

En este contexto, el modelo de Educación Bilingüe Intercultural que se implementa en la actualidad se concibe, según Montalván (2008) como un sistema educativo orientado a fortalecer la diversidad cultural y a formar individuos plenamente bilingües. Cuando el niño inicia su vida escolar en la escuela bilingüe es monolingüe en su lengua materna; por tanto,







es responsabilidad de la institución educativa desarrollar en él el uso efectivo de dos lenguas: su idioma materno y una segunda lengua.

Sin embargo, este proceso enfrenta desafíos importantes, porque "el plurilingüismo escolar se traduce en una dificultad, ya que el profesorado debe saber hablar, leer y escribir las dos lenguas indígenas que prevalecen en el aula, situación que en la mayoría de los casos no ocurre" (Viveros-Márquez, 2016).

El mismo autor subraya Viveros-Márquez (2016) la falta de correspondencia lingüística cultural es también uno de los factores u obstáculos para la práctica de la Educación Intercultural Bilingüe, pues la mayoría de los docentes, aunque pueden comunicarse en lengua indígena, desconocen los procesos de escritura (gramática) de la lengua con menor dominio o de aquella que han aprendido al trabajar en comunidades indígenas.

Para atender estos restos, el Ministerio de Educación aprobó el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, que (...) hace énfasis en fines y objetivos de la Educación Intercultural Bilingüe, en las líneas estrategias curriculares de la educación indígena, desarrolla los fundamentos y conceptos sobre la educación indígena, bilingüismo, publicado en el mes de agosto de 2005 (MEDUCA, 2005).

No obstante, aun cuando la Ley 34 (6 de julio de 1995) incorporó el artículo 11 a la Ley Orgánica de Educación reconociendo "la educación para las comunidades indígenas se fundamenta en el derecho de éstas a preservar, desarrollar y respetar su identidad y patrimonio cultural", y estableciendo la metodología de la Educación Bilingüe Intercultural, no fue hasta el año 2004 que se inicia con experiencia más concreta la ejecución en materia de la EBI en Panamá en la Comarca de Gunayala.

Frente a este panorama, la presente investigación propone describir y valorar los avances y obstáculos de la implementación de la Educación Bilingüe Intercultural, a partir de la percepción de los supervisores, directores y docentes.







Métodos y materiales

El diseño de esta investigación fue no experimental, de tipo descriptivo y de corte transversal. No se manipularon ni se controlaron variables; se limitaron a describirse los datos e informaciones proporcionados por supervisores, directores y docentes. Asimismo, se llevó a cabo una revisión documental como fuente secundaria para analizar los procesos de implementación de la Educación Bilingüe Intercultural. Para llevar a cabo este diseño, entre agosto y septiembre del año 2017 se planificó y ejecutó el estudio de percepción de los actores educativos antes mencionados sobre la Educación Bilingüe Intercultural. Si bien ha transcurrido casi ocho años desde la recolección de estos datos, su uso sigue siendo relevante, ya que constituyen un insumo valioso para comprender las condiciones iniciales o intermedias de implementación de la EBI en un momento clave de su condición en el país.

A lo largo de la Comarca Gunayala existen 45 escuelas entre ellas están los Centros Básicos Generales, La Premedia Multigrado, La Media y la Tele Básica en seis zonas escolares. De este universo se seleccionó solamente las escuelas primarias y centros Básicos Generales por núcleo escolar, con el fin de facilitar la ubicación de los docentes, directores y supervisores.

Los sujetos de este estudio son seis supervisores, diecinueve directores y cuarenta y ocho docentes de dieciséis escuelas de la Comarca Gunayala. Las escuelas seleccionadas cumplen los siguientes criterios:

- 1. Tiene en su planta docente a los egresados en la Licenciatura en Educación Bilingüe Intercultural-Universidad Especializada de las Américas.
- 2. Docentes capacitados para Educación Bilingüe Intercultural.
- 3. Escuelas que ya tengan tres años en el programa EBI.







Se ha aplicado una encuesta por cada grupo. El grupo 1, los docentes; y el grupo 2, los directores y supervisores. Para el grupo 1 se incluyeron 20 preguntas y para el grupo 2, 19 preguntas, y luego los datos fueron procesados en SSPS su respectivo análisis e interpretación.

La selección de la muestra es de conveniencia con criterios señalados. La selección de las dieciséis escuelas fue determinante para ubicar a los docentes, directores y supervisores de manera intencional, porque permitió con mucha facilidad aplicar las encuestas de manera efectiva a los sujetos de estudio.

Resultados

El Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural

El Plan de Nacional de Educación Intercultural Bilingüe presentado por el Ministerio de Educación en agosto de 2005, establece líneas estratégicas nacionales para la Educación Bilingüe Intercultural. En la siguiente Tabla 1, se resume los avances que ha habido en la gestión desde la dirección nacional y otros aportes por los pueblos indígenas. En la parte izquierda de la tabla están las estrategias y en la parte derecha está los que se ha ejecutado de estas líneas.

Estas líneas estratégicas, desde que su lanzamiento como hoja de ruta en 2005, han sido ejecutadas de manera compartida entre el gobierno nacional y los pueblos indígenas. En particular, su implementación ha sido con el apoyo de cooperación internacional dirigida por los Congresos Generales Gunas.

En la Tabla 1, se observa ese esfuerzo mancomunado, entre el gobierno nacional y el pueblo guna de la Comarca Gunayala, ya que se tuvo el interés de implementar la carta orgánica de la educación sin esperar al gobierno nacional; por lo que, las iniciativas de los pueblos indígenas empujaron lentamente a los gobiernos nacionales a la ejecución de estas líneas estratégicas hasta la fecha.









Tabla 1

Descripción de los aspectos claves del Plan Nacional de EIB de MEDUCA en el proceso de implementación en la Comarca Gunayala

Línea estratégica	Propuesta EBI-GUNA (los hallazgos)
1: Canalizar la aplicación del marco jurídico nacional (Ley 34 de 6 de julio de 1995) referente a la educación de los indígenas del país, con base en un presupuesto específico y suficiente. 2: Contextualizar el currículo estratégico	En el año 2004, el pueblo guna de la Comarca Gunayala inició el Plan de Implementación de Educación Bilingüe Intercultural, con financiamiento de la Cooperación Internacional. (AECID). Es un Fondo Mixto Hispano-Panameño de Cooperación. Los aportes del gobierno español fueron muy significativos en el avance de la implementación de la EBI. En el año 2011 pueblo guna publicó la propuesta curricular
nacional centrándolo en los sujetos de las sociedades indígenas, con método y esquemas de evaluación actualizados aplicables a la EBI.	de la EBI-GUNA, y fue presentado al MEDUCA como muestra de avances y logros de la implementación de educación pertinente y contextualizada.
3: Capacitar al personal docente de las regiones indígenas en la administración, metodología y contenidos de Educación Bilingüe Intercultural.	Desde 2004 hasta 2010 se han realizado 82 talleres a los docentes, autoridades, padres y madres de familia. Esta práctica no se detuvo ya que cada año se realizaba capacitaciones a los docentes de preescolar hasta tercer grado con visto bueno de Ministerio de Educación.
4: Oficializar y regular el uso de los idiomas como medio privilegiado de comunicación y materia de estudio en la implementación de la EBI.	La Ley 88 de 22 de noviembre de 2010. Esta ley regula la oficialización de los alfabetos indígenas del país e igualmente otorga a las universidades públicas y particulares incorporar nuevas ofertas educativas atendiendo la EBI.
5: Sensibilizar a la población panameña mediante los recursos disponibles, a fin de fomentar actitudes positivas hacia la EBI, la equidad social y la convivencia pacífica entre todos los sectores sociales del Estado panameño.	Se ha realizado talleres a los directores de varias dependencias del MEDUCA por el proyecto EBI-GUNA. No fue suficiente con los talleres la sensibilización, se requiere voluntad política de parte de los gobernantes para lograr los objetivos de la Ley 88.
6: Diseñar y producir textos escolares, recursos didácticos, libros y afines contextualizados para cada pueblo indígena con la participación de las comunidades involucradas.	Se han elaborado 16 textos escolares en lengua guna y español como segunda lengua por el proyecto EBI.
7: Diseñar métodos de evaluación y de monitoreo para la Educación Bilingüe Intercultural.	En este estudio particular de percepción arroja los siguientes datos: 88.9% de los supervisores y directores no cuentan con instrumentos para monitorear y dar seguimiento a EBI. Y existe un 28% , los supervisores y directores monitorean 1 a 2 veces al año.
8: Descentralizar la administración y la ejecución de las acciones educativas de la	Se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a través de un decreto Ejecutivo 274 del 31 de agosto

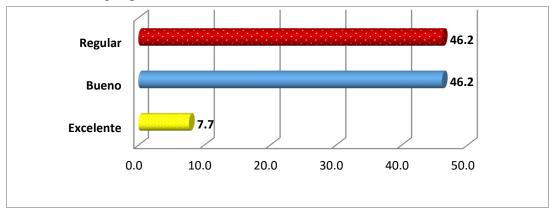




EBI para asegurar su cobertura, su	de 2007 que permitió ampliar la cobertura de atención de las
eficiencia y los fondos suficientes para	normas educativas con respecto a la EBI.
tales efectos	
9: Fortalecer el enfoque bilingüe	No hay intervención directa ni escuelas piloto para dar
intercultural del sistema educativo	seguimiento al programa para lograr la calidad. Ya que sigue
nacional, para elevar esta modalidad a	saliendo debajo de los promedios nacionales las escuelas
estándares nacionales e internacionales de	indígenas del país.
calidad y excelencia.	
10: Promover la investigación	No hay plan de investigación para acompañar a todos estos
sociocultural y lingüística para sustentar la	procesos, desde que inició la EBI. Solo UDELAS, desde
planificación curricular en cada pueblo	CIEPI ha presentado algunos resultados de la investigación.
indígena del país	

Nota. MEDUCA, 2005.

Figura 1Valoración del programa EBI



Nota: La gráfica indica la valoración del programa Educación Bilingüe Intercultural por los directores y supervisores. Según este sector, la implementación del programa se percibe como regular en un 46.2% y como buena en un 46.2%, para ambos casos un total de 92.4%. Aunque esta valoración no es tan significativa, sugiere un avance positivo según su perspectiva.

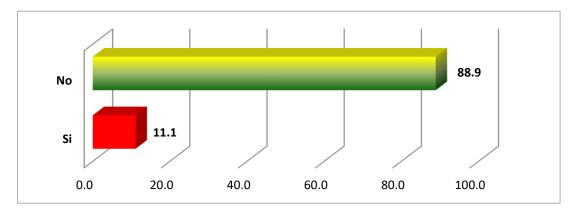






Figura 2

Disponibilidad del instrumento para evaluar los docentes sobre EBI.



Nota: La gráfica muestra los resultados obtenidos ante la pregunta dirigida a supervisores y directores sobre si disponen de algún instrumento para evaluar a los docentes. El 88.9% manifestó no contar con herramientas específicas para monitorear ni dar seguimiento a la implementación de la EBI, mientras que solo el 11.1% afirmó disponer de algún tipo de instrumento para tal fin.

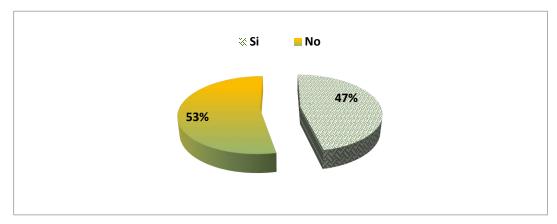
Estos datos revelan una debilidad significativa en la gestión educativa, particularmente en los procesos de evaluación y seguimiento. Entre sus responsabilidades fundamentales se incluyen: planificar y supervisar los procesos, asegurar un adecuado acompañamiento sistemático, monitorear el desarrollo de la EBI, generar información actualizada con el fin de orientar a los docentes. La ausencia de instrumentos de evaluación no solo limita la mejora continua, sino que también obstaculiza el logro de los fines de la educación pertinente y culturalmente adecuada.





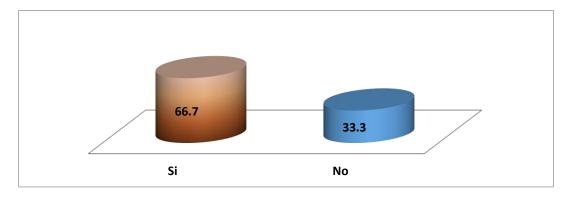


Figura 3 Docentes y el programa EBI.



Nota: La gráfica presenta datos relevante sobre la valoración que hacen los docentes respecto a la implementación de la Educación Bilingüe Intercultural. Ante la pregunta sobre sí están de acuerdo con dicha implementación, el 53% de las respuestas indicaron desacuerdo, mientras que el 47% manifestaron estar de acuerdo. Estos resultados reflejan una división significativa en la percepción de docentes, lo cual evidencia tensiones internas en torno a la EBI. Esta situación puede estar relacionada con factores como la falta de formación especializada, el desconocimiento de la lengua materna, la ausencia de materiales adecuados o una comprensión limitada de los fundamentos y objetivos de la EBI.

Figura 4 Cambios favorables sobre la EBI.



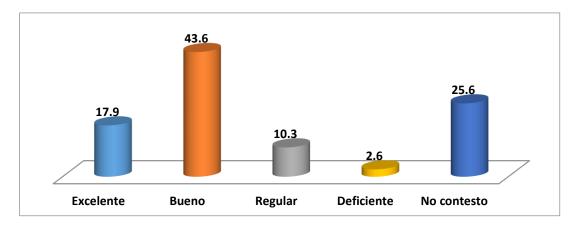






Nota: La gráfica describe la percepción de supervisores y directores respecto a los cambios observados en el proceso de implementación de la Educación Bilingüe Intercultural. El 66.7% de los encuestados afirmó haber identificado cambios favorables, mientras que el 33.3% consideró que no habido modificaciones significativas. Estos datos sugieren que, si bien existe una percepción mayoritaria de avances en la aplicación del modelo, aún persiste una proporción considerable de actores educativos que no reconoce mejoras sustanciales. Esta situación plantea la necesidad de profundizar en estudios posteriores sobre los tipos de transformaciones que se perciben como positivas, especialmente en dimensiones clave como la enseñanza de la lectura y la escritura en lengua materna.

Figura 5
Valoración de la aplicación de la EBI.



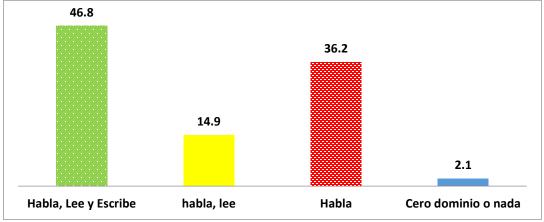
Nota: La gráfica indica nivel de valoración sobre la aplicación de la Educación Bilingüe Intercultural. Son los indicadores importantes para vislumbrar el proceso educativo en la cual 43.6% los docentes señalan que su valoración es buena y un 17% excelente, además es regular un 10.3%, lo deficiente 2.6%. Por otro lado, un 25.6% de los docentes no contestaron. Es decir, cada diez docentes, dos podríamos decir, que no ve que el programa EBI sea positivo para la región. Aquí se nota cierta regularidad en avance del programa EBI, un 61.5% lo señala en lo positivo.







Figura 6 Dominio del idioma materno guna.



Nota: La gráfica describe sobre competencias lingüísticas de los docentes, básicamente esta figura es sustancia en el avance de la EBI. La respuesta son las siguientes: que habla, lee y escribe fue un 46.8%, esto indica que hay docentes que tienen dominio completo, pero por debajo de la mitad esperada; mientras tanto, que solo habla fue 36.2% y que habla y lee fue 14.9%, y un porcentaje mínimo que no dominan la lengua materna fue de un 2.1%.

Discusión

Este estudio se ha realizado para conocer los avances de la implementación de Educación Bilingüe Intercultural en la Comarca Gunayala, con los actores educativos en la dirección, supervisión y ejecución; de manera que, la valoración y la percepción de los directores, supervisores y docentes son fundamentales para describir la realidad educativa.

Queda evidenciada poco avance en supervisión para dar seguimiento y en la direccionalidad del proceso porque los docentes no tienen una supervisión efectiva por parte de la dirección y de la supervisión. Esta afirmación está señalada en la figura 2, esto se debe porque no cuentan con los instrumentos de evaluación de Educación Bilingüe Intercultural un 88.9%.







Otro hallazgo relevante en esta evaluación diagnóstica fue de las competencias lingüísticas del docente. La figura 6 indica que el 46.8% de los docentes solo habla, lee y escribe en guna. Para potenciar las competencias lingüísticas de los estudiantes en lectura y escritura en su lengua nativa, se requiere que los docentes dominen cuatro competencias lingüísticas básicas: escuchar, hablar, leer y escribir, con un nivel de dominio del 100%; ya que para la enseñanza y aprendizaje del idioma materno del niño así se lo exige y es esencial para lograr el éxito de la calidad de educación que se persigue en la Educación Bilingüe Intercultural.

Los resultados obtenidos confirman las observaciones realizadas durante múltiples giras a lo largo de la comarca: los docentes perciben escasa presencia de los supervisores y un apoyo limitado de los directores para el monitoreo y seguimiento de la implementación de la EBI en las aulas.

Con este trabajo se alcanzó el objetivo principal de valorar de manera concreta y contextualizada, el estado de la EBI en la comarca. Los hallazgos resaltan la necesidad de que los actores responsables atiendan las deficiencias detectadas en los procesos de supervisión y acompañamiento pedagógico. Asimismo, se evidencia la urgencia de fortalecer las competencias lingüísticas de los docentes en lengua materna mediante la oferta continua de cursos, diplomados y talleres especializados.

Por otro lado, la replicación de este estudio en otras comarcas y territorios indígenas resulta prioritaria. Disponer la evidencia comparable permitirá a las autoridades comarcales y de tierras colectivas y al Ministerio de Educación, en particular a la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe empoderarse con información pertinente para diseñar estrategias que mejoren la calidad educativa en contextos donde las condiciones socioculturales y la limitada accesibilidad dificultad el logro de resultados óptimos.

En las posteriores investigaciones, se debe fortalecer la línea de investigación en materia de Educación Bilingüe Intercultural, particularmente la enseñanza y aprendizaje de la lengua materna por la parte de la niñez indígena. Esto permitirá determinar si se están







logrando las competencias necesarias en lectura y escritura en su lengua materna, así como en español como segunda lengua.

Agradecimientos

El CIEPI deja constancia de su agradecimiento a las autoridades de la Comarca Gunayala y las autoridades locales de cada comunidad visitada por permitir y facilitar este estudio. Se agradece a la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS) por el financiamiento, a través del Fondo Concursable N° 03-2016. Igualmente, a las autoridades del Ministerio de Educación, por su apoyo y confiar en este estudio (supervisores, directores, docentes). Se agradece a quienes apoyaron en la aplicación de la encuesta, el profesor Irik Limnio y asesoría de los profesores Eladio Richard y Jorge Eliecer Madrid (Q.E.P.D).

Referencias bibliográficas

Belén Castañeda, M. et al. (2010). Procesamiento de datos y análisis estadísticos utilizando SPSS. Un libro práctico para investigadores y administradores educativos. EDIPUCRS – Editora Universitária da PUCRS. https://www.researchgate.net/publication/261704346_Procesamiento_de_datos_y_a nalisis_estadísticos_utilizando_SPSS_Un_libro_practico_para_investigadores_y_ad ministradores_educativos

Ley N° 88 de 2010. (2010, 22 de noviembre). Asamblea Nacional de la República de Panamá. Gaceta oficial N° 26669-A.

- MEDUCA. (2005). Fundamentación y Conceptualización del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe.
- MEDUCA-PNUD. (2017). Compromiso Nacional por la Educación. Primera edición, Casa editora Novo Art, S.A, en Panamá.







- MEDUCA., (2015). Informe de Revisión Nacional de Educación para todos (EPT). Comisión Nacional panameña de Cooperación con la UNESCO-Dirección General de Educación-Dirección nacional de Planeamiento Educativo. República de Panamá
- Montalván, A. (2008). Modelo de Educación Intercultural Bilingüe/Educación Bilingüe Intercultural. Documento preliminar. MEDUCA-BID. Panamá.
- NAN GARBURBA ODULOGED IGAR. (2011). *Propuesta Curricular de la EBI-GUNA*. Propuesta de los Congresos Generales Gunas. Editora Sibauste.
- Viveros-Márquez, J. (2016). Evaluación del enfoque intercultural bilingüe en educación primaria indígena: Estudio de. *Revista Electrónica Educare*, 1-26.
- UNIDOS POR LA EDUCACIÓN. (2012). La Educación en Panamá: 5 metas para mejorar.