

**DESENVOLVIMIENTO**  
**DE LAS**  
**DEAS PEDAGOGICAS EN PANAMA**  
**1903 — 1926**

**POR EL**

**DR. ALFREDO CANTON**



**PREMIO SECCION ENSAYOS**  
**CONCURSO "RICARDO MIRO" DE 1954**



**DESENVOLVIMIENTO**  
**DE LAS**  
**IDEAS PEDAGOGICAS EN PANAMA**  
**1903 — 1926**

**POR EL**

**DR. ALFREDO CANTON**



**PREMIO SECCION ENSAYOS**  
**CONCURSO "RICARDO MIRO" DE 1954**



## RECONOCIMIENTO

Deseamos dejar constancia de nuestro agradecimiento al Sr. Ministro de Educación, Ing. Víctor C. Urrutia por el interés que se tomó en la publicación de esta obra. Sin su eficaz intervención esta edición hubiera tenido que esperar mucho tiempo.

*El Autor.*

## AL LECTOR

*Ha sido el propósito de este trabajo presentar un panorama del desenvolvimiento de las ideas pedagógicas en Panamá de 1903, año en que se funda la República, hasta 1926, año en que entran en vigencia los nuevos Programas de Educación Primaria y de Educación Secundaria; programas que habrían de orientar la instrucción pública panameña por un lapso de casi treinta años. Los años transcurridos entre 1903 y 1926 es lo que nosotros llamamos la primera etapa en la educación nacional.*

*El mundo de las ideas pedagógicas al iniciarse la República tuvo mucho de las nebulosas que preceden a la formación de los sistemas solares. La experiencia nos había enseñado muy poco en educación y por lo tanto eran muy pocas las ideas pedagógicas de que podíamos echar mano así de momento: por eso tuvimos que importarlas. Cuando ya en otros países americanos había conceptos claros y precisos sobre instrucción pública, nosotros no habíamos avanzado más allá del concepto, liberal en extremo, de una escuela primaria gratuita y obligatoria. Y es precisamente este concepto, el de la obligatoriedad de la enseñanza primaria, cuya aclaración preocupa más a los funcionarios del Ramo durante los quince primeros años de vida independiente.*

*Si como dice el Génesis, el espíritu de Dios se movía sobre las aguas, aquí en Panamá muchas ideas pedagógicas flataron sobre el ambiente generalmente por varios años, antes de que las circunstancias las llevaran a la práctica.*

*Las ideas pedagógicas, así como ninguna otra idea, no admiten ser patentadas. Carecen de dueño. Pueden hacer comunión de ellas, como en la eucaristía, todos los hombres de buena voluntad. Pertenecen al acerbo común. La única concesión admisible es que corresponda a una mente mejor organizada hacer la síntesis de ella. Cuando en una generación falta esta mente organizadora no hay posibilidad de un mensaje a la posteridad.*

*Basados en este concepto hemos reducido el minimum de funcionarios de instrucción pública mencionados, y los que hemos dado corresponden a personas que lucharon por llevar a la práctica alguna idea que estaba allí a la espera del "fiat" que la haría útil a la educación nacional.*

*Hemos conservado la nomenclatura usada en los documentos utilizados a fin de mantener este ensayo dentro del ambiente en que las ideas se desarrollaron. Creemos que ayudará al lector a identificarse con el ambiente y a comprender mejor estas ideas si se le ofrece la oportunidad de conocerlas bajo las mismas formas en que fueron expresadas.*

*Nuestra actitud no ha sido iconoclasta. Hemos tratado de dar a conocer tanto las ideas pedagógicas que tuvieron realización como aquéllas que no la tuvieron. Creemos que el legado cultural de una civilización está contenido tanto en las obras realizadas como en aquéllas que fueron planteadas aunque no pudieran llevarse a la realidad material.*

*Esperamos que este trabajo, con sus cualidades y sus defectos, (en lo de cualidades nos atenemos a lo dicho por Cervantes) contribuya a la definición y realización de una síntesis que tanto falta entre nosotros, a la aclaración del concepto, valor y contenido de nuestra nacionalidad, a la mejor concepción y comprensión de lo que significa ser panameño.*

## CAPITULO I

### *La Instrucción Pública Durante la Colonia*

Durante los tiempos coloniales la instrucción pública en Panamá corrió parejas con el grado de adelanto o de atraso de la educación que se daba en el resto de las colonias y en la misma Madre Patria España: tuvo sus mismas virtudes y adoleció de sus mismas fallas.

A todo lo largo del Nuevo Mundo los españoles diseminaron el mismo tipo de escuelas, buenas o malas, que existían en todos sus dominios: España ofreció a todos sus hijos, sin reservas, lo mismo que ella ofrecía a los habitantes de la metrópolis en materia de educación.

Las primeras Universidades fueron autorizadas por la Corona desde el Siglo XVI: la Universidad de San Marcos de Lima fue fundada en 1551; el Seminario de San Agustín fue fundado en 1612 en Panamá La Vieja, y la Universidad de San Carlos Borromeo de Guatemala, en 1681. Estas Universidades de Indias, igual que las de Europa en esa época, daban gran importancia a los estudios clásicos y teológicos, y en su curriculum figuraban el Latín, Griego y Teología como disciplinas fundamentales. Ofrecían, además, estudios de Medicina, Leyes y Ciencias Naturales.

Además de estos estudios superiores existieron durante la Colonia escuelas preparatorias cuyo objetivo primordial era preparar a los estudiantes para ingresar a la Universidad. Siendo el Latín idioma oficial de las Universidades era indispensable dominar éste, y a enseñar el Latín se dedicaban las escuelas preparatorias, de donde

se deduce que esta especie de escuela secundaria era en realidad una escuela para enseñar Latín. La escuela primaria tal como la conocemos en nuestros días era desconocida y en su lugar se encontraban humildes instituciones en donde se enseñaba a leer, escribir, contar y nada más.

En cuanto a métodos de enseñanza el sistema colonial no era peor que el de la madre patria: enseñanza memorista, disciplina corporal muy estricta e impuesta por la autoridad del maestro y no por el convencimiento del alumno, muy poco interés por los problemas de la vida y por las necesidades de la comunidad, y exámenes finales rígidos en los cuales se jugaba el estudiante la suerte de todos sus años de estudio. Poca o ninguna atención se prestaba al desarrollo del espíritu de investigación en los estudiantes.

Justo es reconocer, aun cuando se haya querido afirmar lo contrario con maligna intención, que España se dió cuenta de la necesidad que había de dar alguna educación a las clases pobres de Indias, especialmente a los indios y mestizos: Fray Pedro de Gante fundó en México escuelas en las cuales los indios aprendían no sólo a leer y escribir, sino también habilidades manuales que los habilitaban para ganarse después la vida en alguna rama de pequeñas industrias caseras. Por sus métodos de enseñanza y por su organización administrativa las escuelas fundadas por fray Pedro de Gante podrían servir de modelo a muchas escuelas vocacionales contemporáneas.

Así mismo los Padres Jesuitas en el Paraguay demostraron con su sistema de "Reducciones" que los indios eran capaces de ser educados si se les trataba de una manera humana. En estas comunidades regidas por los jesuitas los indios adquirieron, además de la lectura y escritura, conocimientos de Agricultura y algún oficio, y a vivir una vida mejor organizada.

No significa esto, de ninguna manera, que hubiera suficientes escuelas para todos. Lejos de ello, los benefi-

cios de la educación casi nunca alcanzaban a los hijos de las familias humildes. Algo se hacía, pero demasiado poco comparado con las necesidades de la población. Sin embargo, dígase en descargo de España. que lo mismo acontecía en todo el mundo occidental en esos tiempos.

Es interesante dejar claramente establecido que los reyes de España y muchos oficiales del Gobierno de las Colonias se interesaban por la educación de los indios así como del resto de la población. Las Leyes de Indias están llenas de muy humanas y sabias disposiciones concernientes a la educación de los súbditos de allende el mar. Desgraciadamente, a estas Leyes no se les dió cumplimiento por parte de las autoridades coloniales y los Reyes estaban demasiado lejos para hacerlas cumplir; así que en su mayoría fueron letra muerta. En realidad, los únicos niños que llegaron a recibir una educación fueron los hijos de las familias ricas que estaban en condiciones de enviarlos a las grandes capitales y centros de cultura de la Colonia, como México, Guatemala, Bogotá, León o la misma España.

Bien puede asegurarse que durante los días coloniales las masas no recibieron ninguna educación. La Colonia no creó un sistema de educación, ni una tradición que obligara al pueblo a pensar o a sentir la necesidad de instruirse. A esto se debió que, una vez alcanzada la independencia, las nuevas naciones se encontraran sin una base, ni una tradición en que cimentar sus sistemas de educación primaria y tuvieran que iniciarlo todo ellas mismas. A este respecto dice el Profesor Roberto Brenes Messén, de Costa Rica, que apenas si puede afirmarse que existiera un sistema de educación en la primera mitad del siglo diecinueve en ninguno de los países latinoamericanos, a causa de su falta de recursos, de experiencia y de preparación para tal empresa. (1).

---

(1) Brenes Mesén, Roberto. "Costa Rica" *Educational Yearbook 1942*. International Yearbook of Teacher's College, Columbia University. p. 135.

Octavio Méndez Pereira escribió en 1916 las siguientes palabras acerca de la educación panameña durante la Colonia: "Si hemos de resumir el estado de la instrucción pública en Panamá durante la Colonia, debemos confesar desde luego que era miserable. En los conventos no menos de cuatro años se gastaban en estudiar Latín, para poder estudiar después los textos de filosofía o ciencias eclesiásticas. (2)

La independencia de Panamá de España fue alcanzada en 1821 sin ayuda exterior y casi sin derramamiento de sangre. Después de alguna vacilación, la antigua Castilla del Oro, seducida acaso por la gloria de Bolívar, se adhirió de su propia voluntad a la Gran Colombia. Cuando a la muerte del Libertador se disolvió la creación de su genio inmortal, Panamá no siguió el ejemplo de Venezuela y Ecuador sino que siguió formando parte de la República de Colombia. El tiempo demostró que éste fue un grave error: la historia de Colombia durante el siglo diecinueve fue de intranquilidad, guerras civiles y miserias. El país había quedado exhausto tanto en recursos humanos como económicos, y Panamá, cuya independencia se había ganado sin sangre, tuvo que pagar su cruento tributo durante las numerosas guerras civiles colombianas.

Como una sección del territorio colombiano durante el siglo diecinueve, Panamá tuvo que sufrir su parte en los sufrimientos que aquejaron a todo el país. Si la instrucción pública era pobre en Colombia, la de Panamá era paupérrima. No puede hablarse de un sistema de instrucción pública panameño durante el siglo pasado debido a la falta de recursos económicos y al estado de zozobra e intranquilidad espiritual de la nación causados por las constantes guerras civiles. Las escuelas particulares, especialmente las religiosas, tuvieron mucha mejor vida y ofrecieron a los hijos de las familias acomodadas los bene-

---

(2) Méndez Pereira, Octavio. *Historia de la Instrucción Pública en Panamá*. Panamá. Topografía Moderna. 1916. p. 14.

1872, se estableció bajo la dirección del educador alemán Oswald Wirsing una nueva Escuela Normal con la idea de inyectar nueva savia al sistema de educación del país.

Un paso muy importante en el desenvolvimiento de la instrucción pública del Istmo fue la promulgación de la Ley N° 14 de 20 de Noviembre de 1873. En ella se establecía ya de manera definitiva el principio democrático de una instrucción pública gratuita y obligatoria y se reglamentaba su administración. A partir de esa fecha se nota un aumento gradual y constante tanto en el número de escuelas como en la matrícula.

CUADRO I.—Población escolar de Panamá en el siglo XIX, durante un período de 53 años.

a ñ o	Num. escuelas	Matrícula
1846	40	1.465
1874	17	1.065
1875	31	1.857
1876	35	2.155
1877	40	2.543
1888	49	2.727
1890	64	1.326
1899	126	4.500

El desarrollo de la instrucción pública marchaba por senderos que auguraban un porvenir brillante; desafortunadamente, hacia fines del siglo XIX se desató la terrible guerra llamada de los Mil Días que dió al traste con todo el progreso alcanzado, de suerte que bien puede decirse sin temor a exagerar que a comienzos del siglo XX la instrucción pública había desaparecido del panorama de la vida nacional del Istmo de Panamá.

El siglo XX encontró la instrucción pública panameña en plena bancarrota, una guerra civil sangrienta acaban-

do con las últimas reservas económicas y humanas de la nación, la vida económica paralizada, el pueblo cansado y desilusionado de formar parte de Colombia y en espera de que algo extraordinario ocurriera que le permitiera ser el arquitecto de su propio destino. La situación no había cambiado cuando llegó el día 3 de Noviembre de 1903, día en que Panamá se declaró independiente de Colombia en la misma forma y con el mismo derecho con que se había declarado independiente de España en 1821.

## CAPITULO II

### *Desarrollo de la Escuela Primaria.*

La generación de alumnos que cada día invade las aulas de las escuelas primarias y secundarias de Panamá en la década de 1950, esto es, a cincuenta años de distancia de nuestra independencia, que baja de un autobús después de haber viajado media hora por calles limpias y pavimentadas, difícilmente puede llegar a formarse una idea del estado de atraso y abandono en que se encontraba tanto las ciudades de Panamá y Colón como el interior del país cuando alumbró por primera vez el sol de nuestra segunda independencia el día 3 de Noviembre de 1903.

Todas las pinturas de la época coinciden en presentarnos un cuadro de pobreza, insalubridad y frustración sin paralelo en la historia del Istmo de Panamá. Los viajeros que visitaron nuestras playas en los años anteriores o inmediatos a 1903 y escribieron sus impresiones, coinciden en que la situación del Istmo durante esos años era difícil e incierta: las fotografías que nos quedan corroboran gran parte de estas afirmaciones. En el aspecto económico la Guerra de los Mil Días casi acabó con las ya escasas reservas económicas nacionales, amén de haber cegado miles de preciosas vidas y de dejar sembradas las flechas del rencor y del odio entre hermanos. El rechazo por parte de Colombia del Tratado Herrán-Hay mató las últimas esperanzas de los panameños de que se reanudaran los trabajos del Canal y de que volvieran los días de prosperidad monetaria, aunque ésta fuera ficticia y sin una base sólida.

En el aspecto de salubridad, hacia 1903 Panamá era uno de los focos de fiebre amarilla más temidos en toda América, junto con Guayaquil y La Habana. A esto puede agregarse la falta de acueducto, de alcantarillado y de calles pavimentadas. Y en cuanto a instrucción pública, ésta había alcanzado el punto equivalente a cero, pues debido a la guerra civil todas las escuelas públicas habían permanecido cerradas durante los años anteriores a 1903.

El cuadro no era mejor si se estudian y analizan otros aspectos de la vida nacional de Panamá, y a eso se debe probablemente que aun personas nacidas en territorio colombiano no panameño, haciendo justicia a este pueblo hospitalario hubieran secundado los anhelos separatistas de los panameños y tomado parte activa en los movimientos que culminaron en la independencia.

He ahí, pues, en pocas pinceladas, el cuadro a que tuvieron que enfrentarse los primeros forjadores de nuestra vida independiente cuando reunidos en Convención comenzaron a echar las bases constitucionales de todas las ramas de la vida nacional.

#### *La Ley N° 11 de 1904.*

La educación primaria pública, así como todo otro tipo de educación tiene en Panamá su base legal en el artículo N° 133 de la Constitución Nacional de 1903. Este artículo dice a la letra: "La instrucción primaria será obligatoria y la pública será gratuita". Así, pues, una de las primeras tareas que se impuso la Convención Nacional fue la organización de la Escuela Primaria.

La filosofía educativa presente en la mente de los legisladores de la nueva república quedó expresada en los siguientes principios generales contenidos en la Ley N° 11 de 1904.

a) La educación primaria es obligatoria para todos los niños sin restricción de color, sexo o religión, desde los siete hasta los quince años;

b), La educación primaria es el deber del Estado. Este principio significa que el Estado tiene que pagar por toda educación pública primaria, pero, por otra parte, el Estado se reserva el derecho de organizar esta educación;

c) La educación primaria tiene que alcanzar a todo niño donde quiera que viva, y se le ofrecerá una instrucción primaria rural o urbana, según sus necesidades. No quedó, sin embargo, claramente expresado un claro concepto de lo que la escuela urbana y la rural deben ofrecer. Los legisladores carecían de experiencia en el campo de la educación, y mucho de lo que ellos hicieron revela, más que conocimientos técnicos en la materia, los firmes y sanos propósitos que los animaban;

d) Todo parece indicar que los legisladores aceptaron el principio de que las comunidades tenían muy poco que hacer con el desarrollo de la instrucción pública. En efecto, en la Ley N<sup>o</sup> 11 de 1904 es muy poco lo que se deja o se confía a la iniciativa de las comunidades en problemas tan importantes como curriculum, objetivos de la educación, escogencia de maestros, etc. La única obligación de los municipios era ceder un porcentaje de sus rentas para los fondos de educación en el respectivo distrito. A cambio de esto no se les concedía ninguna ingerencia en la organización de las escuelas;

e) La Convención mantuvo el principio de la igualdad de razas y de sexos. Sin embargo, el principio de separación de sexos en el salón de clases estaba tan arraigado en la conciencia del público que la co-educación no pudo ser establecida sino años más tarde;

f) Un profundo sentido de comprensión de la realidad a que tenían que enfrentarse en tales momentos aparece en todas las provisiones de la Ley N<sup>o</sup> 11 de 1904. Ya que no había sino muy pocos maestros graduados en Panamá, el Gobierno fue autorizado para contratar maestros y profesores en el exterior y para crear becas y enviar jóvenes panameños a estudiar en países extranjeros;

g) La centralización de todos los poderes y todas las funciones relacionadas con la instrucción pública en manos del Gobierno es quizás el más fuerte de todos los principios pedagógicos que la nueva nación establecía. Aun las escuelas primarias particulares quedaban bajo el control del Estado.

#### *Principios Generales de Administración.*

El Capítulo II de la Ley N<sup>o</sup> 11 de 1904 reglamentó por primera vez la instrucción primaria panameña. Todo el país fue dividido en zonas administrativas llamadas Inspecciones de Instrucción Pública. Se crearon a razón de una Inspección por cada Provincia, excepción hecha de la Provincia de Panamá en donde hubo dos Inspectores debido a su extensión y población. Al frente de cada Inspección estaba un Inspector Provincial cuyo nombramiento era por dos años, pero podía ser reelecto, o mejor, nombrado otra vez. Fungía de jefe directo de todos los Inspectores el Secretario de Instrucción Pública que venía a ser el jefe del ramo. Ahora bien, por delegación especial que de sus poderes hiciera el Secretario el Inspector de la ciudad capital podía actuar como Inspector visitador de todos los otros Inspectores del país.

Es curioso observar que la Ley N<sup>o</sup> 11 no trae ningún requisito especial que el candidato debiera llenar para ser nombrado Inspector Provincial; en cambio se exigía por lo menos cuatro condiciones para poder ser nombrado Director de una escuela primaria. Estos cuatro requisitos eran: buena conducta, conocer la materia que se iba a enseñar, conocer medianamente los métodos de enseñanza y gozar de buena salud. Un jurado compuesto por tres miembros nombrados anualmente por el Secretario de Instrucción Pública debía escoger a los maestros y directores de las escuelas primarias. Quedaban excentos de entrar en oposición los maestros graduados, que dicho sea de paso eran muy pocos.

La Ley N<sup>o</sup> 11 provee también el nombramiento de Inspectores Municipales de educación. Estos funcionarios servían sus funciones ad honorem, estaban bajo la autoridad de los Inspectores Provinciales y debían aceptar el cargo por lo menos por el término de un año.

En el tercer escalón de la jerarquía administrativa se encontraban los Directores de escuelas, luego los maestros de grado, y por último los maestros especiales. Estos podían ser de Dibujo, Canto, Costura e Inglés, y devengaban un sueldo distinto de los maestros regulares. El sueldo de los maestros especiales era pagado por los municipios y a eso se debió que fueran tan bajos, ya que las finanzas municipales nunca fueron florecientes. También pagaron los municipios el material de enseñanza que necesitaran los maestros especiales.

Además de la jerarquía ya mencionada, la Ley N<sup>o</sup> 11 estableció un Consejo Técnico Directivo integrado por los siguientes miembros:

El Secretario de Instrucción Pública, que presidía; .

Los Directores de las escuelas normales;

Los Directores de las escuelas secundarias de la Capital; y

El Inspector de Instrucción Primaria de la Capital, quien actuaba de Secretario.

Muy significativo es el hecho de que en este Consejo Técnico Directivo que era en realidad una especie de Junta Nacional de Educación no se encuentre ni un solo representante de diferentes sectores de la comunidad, ya fueran comerciantes, industriales, etc. prueba de que aún no se concedía beligerancia en materia de educación a las personas ajenas al ramo.

Para propósitos de sueldos de los maestros las escuelas fueron divididas en cuatro grupos o categorías, y los salarios fueron distribuidos desde la suma de ciento cin-

cuenta pesos mensuales para los maestros que trabajaban en escuelas de primera categoría, hasta cuarenta pesos mensuales para los que trabajaban en escuelas de cuarta categoría. Los sueldos de los maestros especiales iban desde setenta pesos mensuales para los que trabajaban en escuelas de primera categoría hasta treinta pesos para los de cuarta categoría. A esto hay que agregar que dentro de las tres primeras categorías había tres divisiones y sueldos distintos según el maestro trabajara en la Sección Superior, Sección Media o Sección Elemental de la escuela. Dentro de la cuarta categoría el sueldo era igual para todos: cuarenta pesos.

Conviene señalar que estas cuatro divisiones o categorías de escuelas con su secuela de sueldos diferentes para los maestros, no significaba nada en cuanto a la preparación de los mismos. Todavía no podía en esta época hacerse divisiones de maestros por sus credenciales académicas. La división de escuelas por su localización era bastante para satisfacer las necesidades administrativas del sistema. Puede decirse, sin embargo, que en relación con la responsabilidad respectiva, los maestros y directores de escuelas primarias recibían, relativamente, un mejor salario que los Inspectores Provinciales.

#### *Concepto de Obligatoriedad de la Enseñanza.*

La Ley N° 11 de 1904 repite el precepto constitucional de la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Este concepto había de sufrir cambios en años subsiguientes en cuanto a determinar si el precepto constitucional se cumplía asistiendo y aprobando los seis grados de la escuela primaria, o si bastaba haber asistido a la escuela desde los siete a los catorce o quince años, aprobada o no la primaria.

Aunque el principio establecido era tan hermoso, más fácil le fue al Legislador establecerlo que al Inspector Provincial y a las autoridades del ramo hacerlo cumplir. La

experiencia demostró que fueron necesarias las medidas que facultaban a los Inspectores Provinciales para multar a los padres de familia que no mandaban sus hijos a la escuela. La población en general no estaba preparada, a comienzos de este siglo, para comprender y aceptar con regocijo los beneficios de una instrucción primaria obligatoria.

La sanción establecida por la ley era una multa de cincuenta centavos por cada ausencia no justificada a clase. Se estableció así mismo una multa de cinco pesos para los padres y tutores que no enviaran a sus hijos o pupilos a los exámenes finales o a los actos públicos de la escuela. El dinero de estas multas debía ingresar a los fondos de instrucción pública.

De acuerdo con el Artículo 19 de la Ley N<sup>o</sup> 11 la instrucción pública era obligatoria para niños y niñas desde los siete a los catorce años. Estaban exentos de esta obligación aquellos niños que vivieran a una distancia mayor de dos kilómetros de la escuela más cercana. Se cumplía también con el requisito enviando los niños a una escuela privada, siempre y cuando que ésta ofreciera por lo menos la instrucción señalada en los pensums reglamentarios para las escuelas públicas. Interpretando estas disposiciones se llega a la conclusión de que se cumplía con el precepto constitucional al completar la escuela primaria, no importa la edad que tuviera el niño al salir de sexto grado, o bien asistiendo a ella hasta cumplir los catorce años aunque no se completaran los seis grados.

En realidad, el principio de instrucción primaria gratuita y obligatoria, tal como lo soñaron los constituyentes no pudo llevarse a la práctica debido por una parte a escasez de maestros capacitados, y por otra, a incapacidad económica del mismo Gobierno para cumplir con este compromiso. Así pues, en la práctica lo único que se pudo garantizar y exigir en la primera década de vida independiente en las zonas rurales fue el primero y segundo grado.

Los niños que vivían en centros urbanos gozaron, hasta 1910, del privilegio de terminar estudios correspondientes a un quinto grado, y después de esto se retiraban de la escuela.

No estaban los educadores de la época todos de acuerdo con la política seguida por las autoridades del ramo. Hacia 1910 había ya dos corrientes definidas en cuanto a lo que significaba o debía significar en la práctica el principio de instrucción primaria obligatoria. Un grupo sostenía que debía establecerse un *mínimum* específico y definido de conocimiento en algunas materias, una vez alcanzado éste el niño podría retirarse de la escuela, no importaba cual fuera su edad. El otro grupo sostenía que había que mantener a los niños en la escuela de los siete a los trece años, sin tomar en cuenta hasta donde hubieran avanzado.

Al cabo de siete años prevaleció la opinión del primer grupo y por medio del Decreto N<sup>o</sup> 2 de 1910 se estableció un *mínimo* de conocimientos básicos, después de adquiridos los cuales, el niño podría retirarse de la escuela no importaba su edad. Este *mínimum* era de tres años de escuela primaria. De esta manera vino a suavizarse y a ponerse a tono con la realidad el precepto de obligatoriedad de la enseñanza primaria.

No ha sido característica de los educadores panameños estar de acuerdo sobre ningún problema importante de educación. Esto fue una verdad desde los comienzos de la República, y quizás a ello se deba en gran parte los adelantos realizados. Dos años más tarde, en 1912, un Secretario de Instrucción Pública expuso el punto de vista de que el *mínimum* de seis años debía ser obligatorio para todos los niños. Sus palabras textuales son las siguientes: "Lo menos que el Estado debe al ser humano, es la instrucción primaria completa, en la cual, al par que estudie lo útil y práctico, cultive sus sentimientos y eduque sus

facultades". (1) Para llevar a la práctica esta nueva teoría se creó un año más tarde, mediante la Ley N<sup>o</sup> 31 de 1913, un cuerpo de ciento veinte policías escolares para obligar a los niños a concurrir a la escuela.

Sin embargo, la realidad hacía retroceder a la utopía después de pasado el espejismo—que la inspiración del momento provocaba: los nuevos planes de estudio preparados en 1915 señalan un mínimo de tres años de escuela primaria como suficiente para cumplir con el precepto constitucional. En estos planes de estudio no se menciona la edad de los niños, lo cual sugiere que al menos en las pequeñas comunidades rurales los niños podían retirarse de la escuela después de completar los tres primeros grados ya que por lo general eso era todo lo que la escuela les ofrecía. Este concepto prevaleció de 1915 a 1919.

La Ley N<sup>o</sup> 35 de 1919 vuelve a colocar la edad del niño como la medida de lo que debe ser la enseñanza obligatoria. Se establece que la instrucción primaria será obligatoria de los siete a los quince años. Como corolario de esta determinación se señalan medidas severas contra los padres negligentes que no envíen sus hijos a la escuela.

No quedaron las cosas así por mucho tiempo: en 1924 el Secretario de Instrucción Pública presenta un punto de vista que aunque en el fondo es el mismo, presenta una nueva modalidad o ángulo del problema. Dice el Secretario: "En mi concepto la obligación escolar no debiera fijarse por la edad sino por el mínimo de enseñanza que debe ser el programa completo en la escuela primaria. Sólo así podrá acabarse con el analfabetismo en el país" (2)

Tales las variantes sufridas por el concepto de obligatoriedad de la enseñanza primaria de 1904 a 1926. Varios

---

(1) *Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Instrucción Pública Presenta a la Asamblea Nacional de 1912.* Panamá. Imprenta Nacional. 1912. p. 21

(2) *Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Instrucción Pública Presenta a la Asamblea Nacional de 1924.* Panamá. Imprenta Nacional.— 1924. p. 24

factores influyen en esta falta de consistencia aquí señalada entre los cuales deben mencionarse: falta de maestros preparados, falta de preparación de la comunidad y un idealismo ajeno a la realidad de parte de algunos educadores a quienes parecía mejor que el precepto permaneciera allí, en espera de mejores tiempos, aunque en la práctica no se cumpliera. Pero el hecho mismo de que hubiera tantas variantes está demostrando que los educadores de la primera mitad de nuestra historia de la educación comprendieron la importancia del problema e intentaron múltiples soluciones.

#### *Primarias Urbanas y Primarias Rurales.*

La Ley N° 11 de 1904 no establece de manera concreta y terminante los objetivos que persigue la escuela primaria. De una manera general se dice en el artículo N° 18 lo siguiente: “El Gobierno cuidará de difundir la instrucción primaria en todo el territorio de la república, reglamentándola en forma esencialmente práctica, encaminada al aprovechamiento moral y físico de los niños, a la formación de éstos en las virtudes cívicas y al desarrollo agrícola, industrial y comercial del país”.

Las escuelas primarias fueron divididas en urbanas y rurales, según su localización y no de acuerdo con el contenido de los programas. Todas las escuelas situadas en cabeceras de distrito o de corregimiento eran consideradas urbanas; todas las demás eran rurales. A su vez, las rurales fueron clasificadas como permanentes y periódicas. El status de estas escuelas debía ser determinado por el Secretario de Instrucción Pública de acuerdo con las necesidades locales. La cantidad y cualidad de la instrucción ofrecida en estas escuelas no fue determinado por la ley, y sólo se dice que deben enseñar solamente los puntos más importantes de los programas de las escuelas elementales primarias.

Puede afirmarse, pues, que las escuelas urbanas fueron en realidad, en esta década, las únicas escuelas primarias. Estaban divididas en elemental, media y superior,

teniendo cada una de estas divisiones los grados primero y segundo, tercero y cuarto, quinto y sexto, respectivamente.

El propósito de esta división en tres secciones fue para que el niño pudiera recorrer los distintos grados sin tripiezos de ninguna clase, o utilizando las mismas palabras de la Ley, "de manera que los niños puedan recorrer los grados sin forzar su espíritu ni impedir el desarrollo natural de la razón".

En cambio, las condiciones físicas del niño no se mencionan en la Ley Nº 11 de 1904. Los legisladores, de acuerdo con el espíritu de la época, se preocuparon exclusivamente de la educación del espíritu y hacia este fin dirigieron todas sus atenciones. Fue ésta una de las omisiones fundamentales de nuestra primera Ley orgánica de educación.

Los municipios quedaban obligados, por el mandato legal, a dar el veinticinco por ciento del total de sus entradas para promover la instrucción pública primaria dentro de los límites de sus respectivas fronteras. Este dinero debía gastarse en la construcción, conservación y mejoramiento de los edificios escolares, así como para mobiliario de las escuelas, útiles de escritorio para las Inspecciones locales, fomento de bibliotecas, gastos de exámenes y certámenes de las escuelas. Así mismo podían estos fondos ser utilizados para proveer de ropa a los niños de familias pobres, de modo que la falta de ropa no fuera excusa para no enviar sus hijos a la escuela. Aunque la intención era magnífica no siempre estuvieron los municipios en condiciones de cumplir con ella.

La Ley requería que en cada cabecera de Distrito hubiera por lo menos una escuela para niños y una para niñas. La coeducación fue tolerada solamente en pequeñas comunidades rurales, y eso como una excepción. Se requería un minimum de treinta niños para establecer una nueva escuela en las zonas rurales. Casó que no hubiera treinta niños y treinta niñas para abrir una escuela para cada

sexo, se establecía una escuela alternada a la cual asistían niños y niñas, unos por la mañana y otros por la tarde, pero todos con el mismo maestro.

El número de alumnos por maestro requerido por ley fluctuaba entre treinta como minimum y cincuenta como maximum. Caso de que no hubiera suficientes alumnos para dos grados el maestro debía arreglárselas par encargarse de todos los alumnos que se presentaran a la escuela. A decir verdad, la instrucción primaria superior, quinto y sexto grados, se ofrecía solamente en las cabeceras de provincias y el niño de las zonas rurales no tenía oportunidad de recibirla. El objetivo parece haber sido alfabetizar a los niños y niñas de las comunidades rurales, pues dadas las críticas condiciones culturales de la época el problema básico y fundamental era el analfabetismo.

#### *Apreciaciones Generales.*

No pretendemos presentar la Ley N<sup>o</sup> 11 de 1904 como un-monumento intachable de legislación pedagógica, Hubo en ella muchos vacíos e importantes aspectos de la educación fueron pasados por alto. Su contenido era general, su filosofía educativa, democrática y liberal. Los legisladores hicieron lo mejor que pudieron en la preparación de una Ley que se necesitaba con urgencia para poder proceder a iniciar el andamiaje del sistema escolar nacional. Sin embargo, a pesar de sus fallas y lagunas ella fue la piedra angular sobre la cual se fue levantando a trevés del tiempo el edificio de la educación primaria panameña. Sus provisiones fueron el fundamento de todo el sistema futuro de educación; su filosofía democrática inspiró las reformas que se hicieron en los años siguientes. Octavio Méndez Pereira, primer historiador de la educación panameña, decía en 1916 lo siguiente: “Desde la Ley 11 de 1904, orgánica de instrucción pública, principia la era de nuestros adelantos escolares. Desde entonces ha venido operándose en los diversos grados de la enseñanza una serie de modi-

ficaciones que constituyen realmente una organización pedagógica". (3)

*La Ley 11 en acción.*

La primera Memoria de Educación presentada a la Asamblea Nacional fue la de 1906. En ella el Secretario de Instrucción Pública informa por primera vez en qué forma fueron llevadas a la práctica los postulados y principios establecidos en la primera ley orgánica del país. El primer Secretario de Instrucción Pública, Julio J. Fábrega, reconoce que la organización del sistema de educación era algo que requería para su afianzamiento la acción combinada del tiempo, un esfuerzo continuado, y experiencia, en lo cual tenía sobrada razón, pues ya la experiencia le había enseñado que resultaba más fácil crear una ley orgánica que llevar a la práctica sus disposiciones.

El primer problema que había confrontado el Secretario de Instrucción Pública había sido, no la falta de dinero, sino la falta casi absoluta de maestros de educación primaria capacitados para ejercer su profesión. Este problema fue en parte resuelto utilizando los servicios de los Hermanos de las Escuelas Cristianas, los hijos de Juan Bautista de La Salle. Los Hermanos Cristianos se encargaron inmediatamente de casi todas las escuelas primarias superiores de la república, bajo el control de la Secretaría del ramo. Y no siendo esto suficiente se apeló al sistema de contratar educadores extranjeros para las escuelas panameñas, algunos de los cuales contribuyeron efectivamente al progreso de nuestro sistema.

Aunque la Ley 11 no establecía provisión alguna para el establecimiento de Kindergartens, ni menciona la educación pre escolar, lo cierto es que en 1906 había ya varios Kindergartens establecidos y en los depósitos de la Secretaría del ramo había material listo para ser entregado a los Kindergartens.

---

(3) Méndez Pereira, O. op. cit. p. 47

La primera evaluación del sistema escolar, y con ella la primera re-orientación hecha está contenida en la Ley N° 22 de 1907, tres años escasos desde la promulgación de la Ley 11. La práctica había enseñado a los educadores y legisladores de la joven república donde estaban las lagunas que había que llenar y las deficiencias que subsanar, y a ello se dedicaron con toda sinceridad. Por primera vez fueron definidos los objetivos de la instrucción primaria con un significado amplio en las siguientes palabras: "El objetivo de la instrucción es ayudar y dirigir gradual y simultáneamente el desarrollo físico, intelectual y moral del niño" (4) Por primera vez son mencionadas y tomadas en consideración las condiciones físicas del niño.

Afortunadamente, la situación económica del Gobierno durante la primera década de la república era buena debido a los trabajos del Canal de Panamá. En cambio, excepción hecha del de la Capital, la situación económica de los municipios era precaria y resultaba muy limitada la ayuda que podían ofrecer a las escuelas. En ocasiones los municipios tenían que solicitar ayuda económica al gobierno nacional para poder subsistir ya que la economía de las comunidades interioranas era muy precaria. Así, pues, el veinticinco por ciento que de sus rentas debían entregar para el mantenimiento de la Instrucción Pública resultaba una carga realmente pesada. Para remediar esta situación la Ley N° 22 de 1907 rebajó este porcentaje al diez por ciento con la esperanza de que los municipios cumplieran mejor en adelante sus compromisos con la educación local.

#### *Primeros Informes de los Inspectores Provinciales.*

La Memoria de 1908 da por primera vez a conocer los Informes de los Inspectores Provinciales de Instrucción Pública dirigidos al Secretario del ramo. A través de ellos

---

(4) *Leyes Expedidas por la Asamblea Nacional de la República de Panamá en sus Sesiones de 1906 y 1907.* Panamá. Star and Herald. 1907. p. 126

es posible conocer la actitud y la reacción de los funcionarios que estaban en contacto directo con las escuelas y las comunidades. En ellos puede verse un cuadro interesante de como reaccionó la población panameña al verse confrontada por primera vez con una instrucción pública obligatoria para niños y niñas. También aparecen en estos informes la actitud de las autoridades oficiales, Gobernadores, Alcaldes, Corregidores, en relación con el problema educativo. Es necesario anotar esta actitud de los funcionarios oficiales porque ella ha de ejercer mucha influencia en la mayor o menor efectividad con que se apliquen las reglamentaciones del ramo de educación en el futuro.

Los Inspectores se quejaban de que los maestros carecían de preparación técnica y académica, que no sabían enseñar y no mantenían la disciplina en el salón de clases. Es bueno agregar, en descargo de los maestros, que los Inspectores tenían a su vez un concepto formal y tradicional de disciplina y la asociaban con el silencio y la inmovilidad del alumno en clase, y buena formación al marchar al aula. Como prueba de la falta de aprendizaje citan el alto porcentaje de alumnos que fracasan en los exámenes de admisión de la Escuela Normal de la Capital. Este porcentaje era mayor entre los alumnos que venían de las escuelas del Interior. Un Inspector llega hasta asegurar en 1907 que el desarrollo intelectual de los alumnos de su provincia escolar es nulo y que el conocimiento adquirido, deficiente. (5)

Estos primeros Informes contienen críticas valientes al sistema educativo, críticas justas casi siempre y que señalaban las deficiencias que ellos creían que debían remediarse. Se dice, que no se usan en la escuela métodos activos de enseñanza y que la educación ofrecida no era integral. Esta crítica a la falta de métodos activos de

---

(5) *Memoria que el Secretario de Instrucción Pública Presenta a la Asamblea Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1903.* Panamá: Tipografía Excelsior. p. 185

enseñanza en las escuelas es muy antigua en Panamá: en esto no andaban alejados de la verdad, pues falta de métodos activos e integración en el proceso educativo siguen siendo los males de muchos sistemas de educación en el mundo entero. Señalaban, además, los Inspectores la aguda necesidad que tenía el país de bibliotecas, de libros de texto y de revistas de educación. Otro Inspector ataca la enseñanza que se imparte en la Escuela Normal cuando asegura que no se enseñaba en ella Psicología ni Sociología, observación que nos indica que estos funcionarios se daban cuenta de la importancia que tales ciencias tenían en la preparación de los maestros.

La campaña por interesar a los padres de familia en la educación de sus hijos no había producido frutos por los años de 1908. Los Informes indican que los padres de familia campesinos preferían conservar sus hijos en casa para que les ayudaran en las faenas del campo a enviarlos a la escuela. No creían ellos que valiera la pena ir a la escuela. Y es probable que tuvieran razón si lo que la escuela enseñaba no les era de utilidad práctica. Había un agravante en este problema: en muchas ocasiones las autoridades, corregidores especialmente, apoyaban a los padres de familia en su resistencia a enviar sus hijos a la escuela, si no de manera activa, de manera pasiva.

Es justo reconocer que los Inspectores no se conformaron con criticar y señalar errores del sistema educativo, sino que también hicieron recomendaciones concretas para remediarlas. Algunas de estas recomendaciones fueron: aumento de salario a todos los servidores del ramo de instrucción pública; preparación de planes de estudio y de programas para las escuelas primarias de acuerdo con las necesidades locales y nacionales; creación de una Inspección Técnica de Instrucción Primaria; legislación sobre aumento de sueldos a fin de estimular a los maestros en su trabajo; menos trabajo de clase a los alumnos de primero y segundo grado, que ellos consideran recargados; más edificios escolares; que se volviera al veinticinco por cien-

to el impuesto que los municipios deben entregar para educación en vez del diez por ciento que estaban pagando en ese momento, y que se cumplieran las disposiciones legales que establecen multas a los padres de familia que no envían sus hijos a la escuela.

Todas las recomendaciones de los Inspectores eran de suma importancia y conviene hacer destacar las que se refieren al aumento gradual de sueldos, que años más tarde debía culminar en una ley de sobre sueldos, y la de creación de la Inspección Técnica de Instrucción Primaria. Estas dos recomendaciones son una prueba elocuente de que estos funcionarios comprendían cuáles eran las necesidades más urgentes del momento. Por fortuna estas sugerencias hallaron eco en la Secretaría del ramo y nuevas reformas educativas le fueron solicitadas a la Asamblea Nacional el año siguiente.

#### *Primeras Reglamentaciones. — 1910.*

Las reglamentaciones hasta entonces vigentes, es decir, de 1904 a 1910, resultaban incompletas y hasta vagas. Era ya de urgente necesidad una reglamentación a tono con las exigencias del momento. Esto se realizó mediante el Decreto N° 2 de 14 de Febrero de 1910, que da por primera vez una reglamentación a las escuelas primarias.

En la Memoria de 1910 el Secretario de Instrucción Pública reconoce públicamente que es preferible tener muchas escuelas con no muy buenos maestros que tener unas pocas escuelas solamente, con muy buenos maestros. Agrega que aun con pobres métodos de enseñanza puede un maestro enseñar algo a sus alumnos. Tales afirmaciones fueron hechas debido a que hubo muchas críticas acerca de la pobre preparación de los maestros y al número crecido de escuelas que estaban en tales manos.

La nueva declaración de objetivos de la escuela primaria es más abarcadora que las anteriores, pues habla ya del aprovechamiento del niño en relación con su papel en la comunidad; es decir, va saliéndose del plano de la sim-



constitucional, pero en cambio se estaba considerando mejor la realidad del ambiente. El Plan de Estudios para varones fue el siguiente:

CUADRO II.—Plan de Estudios de la Escuela Primaria Según el Decreto N.º 2 de 1910. (Para Varones). (6)

Asignaturas	Grados y Horas Semanales					
	I	II	III	IV	V	VI
1. Lengua Materna						
a) Lectura.....	3	3	3	3	3	2
b) Escritura.....	2	2	2	2	2	2
c) Dictado.....	2	2	2	2	2	2
d) Ejercicios de Lenguaje.....	2	2	2	2	2	2
e) Composición oral.....	2	—	—	—	—	—
f) Composición oral y escrita	—	2	2	2	2	2
2. Aritmética.....	3	3	3	4	4	3
3. Geometría objetiva.....	2	2	2	2	3	3
4. Geografía patria.....	2	2	—	—	—	—
5. Geog. patria y General.....	—	—	2	2	2	2
6. Nociones científicas.....	2	2	2	2	2	2
7. Moral y Religión (fac.).....	2	2	2	2	—	—
8. Biología del hombre e Higiene..	—	—	1	1	2	2
9. Instrucción Cívica.....	—	—	1	2	2	2
10. Trabajos manuales.....	2	2	2	2	2	2
11. Agricultura.....	—	2	2	—	—	—
12. Dibujo.....	2	2	2	2	2	2
13. Canto.....	2	2	2	2	2	2
14. Gimnasia, juegos y ejercicios escolares todos los recreos y ratos desocupados.....						
<b>Total:</b> .....	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>32</b>

(6) Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Instrucción Pública Presenta a la Asamblea Nacional en sus Sesiones Ordinarias de 1910. Panamá. Tipografía Nacional.

El Plan de Estudios para niñas era igual, con la diferencia que en vez de Instrucción Cívica, ellas daban Costura y en vez de Agricultura, las niñas tenían Economía Doméstica.

Mirado a la luz de los principios y de la filosofía de educación de la época, este Plan de Estudios parecía equilibrado. Sin embargo, un breve vistazo al mismo nos indica que treinta horas de trabajo semanales para niños de Primer Grado, era demasiado. El plan general no era práctico, a pesar de que ya los educadores estaban exigiendo una instrucción más práctica y menos acedémica. Por ejemplo, la Agricultura no se enseñaba sino dos horas a la semana en segundo y tercer grados, a pesar de ser Panamá enteramente rural en 1910. Los alumnos en grados superiores no tenían oportunidad de trabajar en Agricultura.

Acaso de aquí arranque la falla de la escuela primaria panameña: que no arraiga al campesino a sus campos, que al crearle nuevas necesidades no le proporciona a la vez la manera de satisfacerlas, motivo por el cual el niño campesino que termina su educación primaria emigra a la ciudad y no regresa más al Interior. Esta falla, esta falta de adaptación, de los planes de estudio y de los programas de la escuela primaria a la realidad de la vida nacional, a sus necesidades y exigencias, constituye desde el primer momento la debilidad del sistema de educación del Istmo.

Cuando en las Leyes y Decretos de esta época encontramos que se exige que la instrucción sea práctica, lo que en realidad esto significa es que los métodos de enseñanza sean menos librescos y más prácticos. Así lo establece la Ley N<sup>o</sup> 22 de 1907 y así lo reconoce el Decreto N<sup>o</sup> 2 de 1910. No se trata de recomendar un plan de estudio y unos programas con un contenido útil y práctico, al servicio de las necesidades económicas, culturales y sociales de la comunidad, sino tan sólo de los métodos de enseñanza. Pero aun en esto no se tuvo mucho éxito ya que los maestros carecían del dominio de esta metodología.

Las recomendaciones oficiales era que se usara el método concéntrico, recomendado por el alemán, Dr. E. Hoffman, Director del Colegio Nacional de Comercio e Idiomas para la escuela preparatoria de este plantel y que consistía que cuando en Aritmética, por ejemplo, se hacían problemas con ovejas, en Ciencias Naturales, Español y otras asignaturas se tratara también de las ovejas.

### *Exámenes Finales.*

La Memoria de Educación de 1910 da indicaciones acerca del calendario escolar: las clases debían comenzar el 1º de Mayo y terminar el 1º de Febrero del año siguiente. Los últimos veinte días del año escolar estaban dedicados a los exámenes finales. Este largo período dedicado a exámenes se estableció porque, de acuerdo con los nuevos reglamentos, los exámenes finales eran muy formales y solemnes.

Estos exámenes finales tenían un doble objetivo: medir el aprovechamiento del alumno, por un aparte, y por otra, medir también, como corolario, la habilidad del maestro para enseñar. De esta manera los exámenes resultaban tan importantes para el alumno como para el maestro: si el resultado de los exámenes demostraba que el alumno no había aprendido lo que se suponía que debía de haber aprendido, el alumno fracasaba, pero el maestro podía ser destituido de una vez. De acuerdo con las reglamentaciones vigentes una de las causas de destitución de maestros y directores de escuelas primarias era malos resultados en los exámenes. (7)

Como una prueba adicional de la formalidad de los exámenes finales de la escuela primaria basta recordar que la ley establecía que un Comité formado por el Alcalde, el Presidente del Consejo y un representante del Inspector

---

(7) Ibid. p. 58

Provincial de educación debían presenciar estos exámenes. En localidades donde no hubiera alcalde, el Corregidor lo reemplazaría.

*Algunas Disposiciones sobre  
el Personal Docente.*

Por ley se reconocía que la situación ideal en materia de selección y nombramiento de maestros era poder tener en todas las escuelas, como directores y maestros, personas graduadas en una Escuela Normal. Pero como en la práctica esto era imposible, se estableció el requisito de que cada candidato a una posición de maestro debía someterse y aprobar un examen para probar que por lo menos conocía las materias que debía enseñar.

Entre otras reglamentaciones de las actividades del maestro que la ley establecía merecen citarse dos muy importantes: a los maestros y directores les estaba prohibido inmiscuirse en las convicciones religiosas de sus alumnos, así como tomar parte activa en discusiones políticas. Los maestros debían limitarse a depositar su voto y abstenerse de hacer propaganda política en favor de determinado candidato.: La violación de este precepto legal podía traerles como sanción la destitución inmediata.

El problema de la estabilidad del maestro en su puesto es uno de los primeros que entra en el panorama de la educación nacional. De acuerdo con el Decreto N<sup>o</sup> 2 de 1910, del cual hemos venido hablando, cada maestro y cada director de escuela primaria debía ser nombrado por el término de un año, y debían ser nombrados de nuevo cada año, un poco antes del mes de Mayo. Ahora bien, si para los primeros días de Mayo, y comenzado el año escolar, no se habían hecho aún nuevos nombramientos, se aceptaba que los maestros del año anterior quedaban automáticamente en sus puestos. Quizás fue ésta una de las situaciones más difíciles porque atravesaron los maestros

panameños de los primeros treinta años de nuestra vida republicana: la inseguridad de si serían nombrados el año siguiente.

Con el fin de saber cuántos nuevos maestros se necesitarían para el nuevo año escolar se estableció la obligación de levantar cada año el correspondiente censo escolar. Se puso en manos de los alcaldes y gobernadores la responsabilidad de levantar este censo, por lo menos un mes antes de la iniciación del año escolar. Los directores de escuelas primarias debían considerar como matriculados a todos los niños cuyos nombres aparecieran en el censo de población escolar de sus respectivas comunidades. Esta medida trajo como resultado que la matrícula aparecía inflada porque no todos los niños que aparecían en el censo asistían después a la escuela.

No había aún en la Ley provisión alguna relativa a jubilación de maestros por antigüedad de servicio o por enfermedad. Con el objeto de subsanar esta deficiencia el Ejecutivo creó la categoría de maestro supernumerario. A estos se les asignó el sueldo correspondiente al de maestros de una Sección Superior de la escuela primaria. Fue ésta la primera medida hacia el establecimiento de un seguro de vida, de jubilación y de enfermedad para maestros y personal administrativo del ramo. Los maestros supernumerarios podían ser llamados a prestar servicio en caso de ausencia de un maestro regular. De 1910 en adelante estas benéficas reglamentaciones fueron perfeccionándose hasta llegar años más tarde a la creación del Seguro Social obligatorio.

#### *Centralización vs Descentralización.*

Puede asegurarse que durante los primeros seis años de vida de nuestro sistema escolar hubo una mayor descentralización en el sistema nacional de educación. La legislación era menos específica; se dejaba más campo a la iniciativa individual y se reglamentaba menos las funciones del personal del ramo. Esto no significa necesaria-

mente que se siguiera este criterio liberal como una política establecida sino que se debió más bien a escasa capacidad para reglamentar con más detalles la administración escolar. Pero a medida que la experiencia fue enseñando en donde estaban las debilidades de la administración, a medida que aparecieron las ventajas de una mayor centralización para el Organó Ejecutivo, las reglamentaciones minuciosas no se hicieron esperar.

Debemos reconocer que esta centralización impuesta por los políticos dentro del sistema, y defendida bajo pretexto de que aún no contaba el país con personal preparado fue combatida por los educadores en todos los niveles de la instrucción pública: maestros, directores, Inspectores y algunas veces hasta los Secretarios del ramo, estuvieron contra esta excesiva centralización. A trevés de los años, hasta 1926, los educadores levantaron su voz de protesta contra esta rémora de la educación nacional.

Todo fue inútil: los políticos tenían mucho que hacer en el establecimiento y mantenimiento de este mal ya que, en muchos casos, ellos influían en el nombramiento de los maestros y de otros funcionarios del ramo, nombramientos hechos no a base de méritos profesionales sino por recomendaciones políticas. (8) Fue en 1920 cuando un Secretario de Instrucción Pública hizo por primera vez a la Asamblea Nacional la recomendación específica que hubiera acabado o por lo menos amortiguado la influencia de los políticos en el ramo de instrucción pública: sugirió la creación de un Consejo Mixto de educadores que dirigiría toda la instrucción pública. Pero esta idea, avanzada como era, pasó desapercibida y no se legisló al efecto: el tiempo no había llegado para dar un paso tan avanzado. (9)

---

(8) *Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Instrucción Pública Presenta a la Asamblea Nacional de 1918.* Panamá. Tipografía EAl Istmo. 1918. p. 324

(9) *La Educación Pública en Panamá. Memoria que el Secretario de Instrucción Pública Presenta a la Asamblea Nacional en sus Sesiones de 1920.* Panamá. Imprenta Nacional. 1921. p. 338

### *Nuevas Tendencias en Instrucción Primaria.*

Uno de los fenómenos más curiosos que vale la pena de señalar en el desenvolvimiento de la instrucción pública panameña es el hecho de que las reformas o los simples cambios que se suceden a través de los años no son siempre el producto de un estudio científico, metódico de las necesidades del ramo, sino más bien el resultado de haber sido designado Secretario de Instrucción Pública determinada persona con determinadas ideas respecto de lo que la administración escolar debe de ser. Porque es curioso observar que es en el campo de la administración escolar en donde más cambios se operan; en cambio, los métodos de enseñanza permanecen estacionarios por largos años, la orientación y contenido de los programas escolares no varían sino en su forma de presentación, sin que haya en ellos reformas sustantivas en cuanto a métodos, propósitos y objetivos de educación. Es digno de observar, para satisfacción de todos, que los cambios y reformas administrativas son el resultado de la actuación directa y casi personal de los Secretarios de Instrucción Pública y que en cambio los métodos sólo se cambiaban por iniciativa de los educadores.

El concepto de "instrucción pública gratuita y obligatoria" sufrió también un tercer cambio en 1912: el mínimo de instrucción pública establecido en 1910 fue considerado ilegal. El nuevo Secretario del ramo hace la siguiente declaración: "Lo menos que el Estado debe al ser humano, es la instrucción primaria completa, en la cual, al par que estudie lo útil y práctico, cultive sus sentimientos y eduque sus facultades". (10)

---

(10) *Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Instrucción Pública Presenta a la Asamblea Nacional de 1912.* Panamá. Imprenta Nacional. 1912. p. 20

*El Problema Religioso en la  
Escuela Primaria.*

La enseñanza de la Religión en la escuela primaria comienza a presentarse como un problema hacia 1910. La tradición era fuertemente conservadora e imperaba la idea, tácitamente, de una escuela religiosa, o en la cual se enseñara la Religión Católica. La idea de una escuela laica comenzó a ganar terreno hacia 1909 con la creación del Instituto Nacional y el regreso al país de educadores graduados en el exterior. Es cierto que el Estado pagaba por la enseñanza de la Religión, pero, en principio al menos, cualquier religión podía ser enseñada en las escuelas primarias si los padres de familia así lo deseaban. Sin embargo, desde que no se establecía quien debía pagar a los maestros de religión, no católicos, era de suponer que esto correspondiera a los padres de familia o a los ministros de la religión interesada.

La posición oficial quedó definida por el Secretario del ramo en las siguientes palabras: "La escuela laica y neutral donde tienen cabida todas las creencias y opiniones, es el ideal que debemos perseguir". (11)

También encontramos en esta época un despertar en el interés mostrado hacia la vida personal y condiciones sociales del alumno, tanto de parte de los maestros como del personal administrativo. Por primera vez un Secretario de Instrucción Pública hace una declaración categórica referente al trabajo de la niñez. En estos años no existía una reglamentación al respecto, de ahí la importancia de la declaración del Secretario del ramo.

La primera sugestión hecha es que no se permita trabajar durante el año escolar a ningún niño de menos de catorce años, es decir, la edad que la Constitución requería

---

(11) *Ibid.*, p. 9

como edad escolar. La idea parece ser que solamente se permita el trabajo de los niños durante los meses de vacaciones, y eso de una manera restringida.

### *Escasez de Maestros.*

En la Memoria de 1912, un año antes de que saliera de la Sección Normal del Instituto Nacional la primera cosecha de maestros graduados, el Secretario de Instrucción Pública declara que la situación de la escuela primaria no es tan buena como podría ser, y esto por culpa de los maestros. Considera él que la deficiencia de los maestros es el primer obstáculo en el desarrollo de la instrucción pública. Las esperanzas del Secretario están cifradas en la labor que habrán de realizar los nuevos maestros que se gradúen en Febrero de 1913 en el Instituto Nacional.

Y anticipándose a la llegada de esa fecha, recomienda que los mejores de estos nuevos maestros fueran colocados en los primeros y segundos grados porque, "La enseñanza de los primeros rudimentos de la lectura, escritura y matemáticas, exige métodos y conocimientos muy especiales que no están al alcance de pedagogos improvisados." (12) Se recomienda, además, que los maestros permanezcan enseñando en el mismo grado por tanto tiempo como fuere posible. Puede decirse que este principio fue práctica general de la escuela primaria panameña.

Conviene anotar como un dato que arroja luz sobre el problema de la falta de interés de parte de los padres de familia en enviar sus hijos a la escuela, que durante el año de 1911 se recaudaron, en concepto de multas a los padres de familia por inasistencia de sus hijos a la escuela, la suma apreciable de trescientos veintiún balboas.

---

(12) *Ibid.*, p. 29

*La Ley N° 31 de 1913,  
Orgánica de Instrucción Pública.*

La marea de las reformas en la instrucción pública alcanzó su punto culminante con la Ley N° 31 de 1913. Desde la promulgación de la primera Ley Orgánica (Ley 11/ de 1904) no se habían hecho reformas sustanciales a la instrucción primaria como las contenidas en la Ley 31 de 1913. La innovación más útil y definitiva de ella fue la creación de la Inspección General de Enseñanza Primaria a la cual correspondería la dirección y vigilancia de las Escuelas Públicas Primarias, de las Escuelas Normales y de los Jardines Infantiles establecidos o que se establecieran en la República. El Inspector General y su Secretario serían nombrados por el Poder Ejecutivo por un período de cuatro años y podían ser reelectos.

Una nueva división territorial fue establecida para la administración escolar, y una nueva división de escuelas primarias fue hecha. Y como culminación de todo, la Ley creó las Asambleas Pedagógicas, que estarían formadas por delegados de maestros de todo el país y por algunos representantes de las pocas escuelas secundarias existentes. Por la primera vez en la historia de la Instrucción Pública sería posible a los maestros discutir los problemas de la educación en una reunión de proporciones nacionales.

La nueva Ley Orgánica disponía la preparación de

cibió recomendaciones específicas de parte de la Secretaría de Instrucción Pública acerca de los lineamientos de estos planes de estudio y programas. El principio que debía inspirar estos programas era la ya enunciada filosofía de educación de 1907, que cada escuela ofreciera la clase de instrucción que los niños necesitaran de acuerdo con las necesidades ambientales. No hay duda que esta filosofía era sumamente avanzada y llenaba las exigencias del más avanzado sistema educativo. Veremos hasta que punto fue posible ponerlo en práctica.

*La Educación Moral.*

*La Oración del Buen Niño.*

Otro aspecto interesante de las tendencias en marcha fue el énfasis dado a la educación moral en la escuela primaria: se suscitó un acalorado debate sobre el problema de si la enseñanza de la Religión era indispensable en la educación moral del niño. La controversia comenzó a raíz de la promulgación del Decreto N<sup>o</sup> 102 de 31 de Julio de 1913, cuyo Artículo N<sup>o</sup> 21 decía: "En todas las escuelas primarias, antes de terminar las clases, en la mañana así como en la tarde, los alumnos dirán la Oración del Buen Niño."

La primera versión del texto de la Oración del Buen Niño no mencionaba a Dios. Esto fue demasiado para Panamá: las protestas por la omisión apuntada llovieron por la prensa. El Secretario de Instrucción Pública y creador de la Oración del Buen Niño fue atacado rudamente y su "Oración" la llamó el público, "El Padre Nuestro de Andreve", pues era don Guillermo Andreve el Secretario de Instrucción Pública del Presidente Doctor Belisario Porras en 1913 y 1914. El Secretario declaró que había sido mal entendido y el texto mencionado fue reformado y quedó en la forma siguiente que es a como ha llegado hasta nuestros días:

## LA ORACION DEL BUEN NIÑO (13)

Creo en Dios; prometo amar y respetar a mis padres y maestros; no hacer daño a los árboles ni a los pájaros; no escupir en los lugares públicos; no llenar de letreiros ni de garabatos los edificios; no arrojar papeles ni inmundicias ni desperdicios en sitios públicos; no decir jamás una mentira; no ser cruel con los animales; ser siempre cortés en mi lenguaje y en mis maneras, y respetar a mis superiores; proteger a los ancianos y a las mujeres así como también a los niños menores que yo; respetar la propiedad ajena; ser un buen ciudadano, sincero y leal; amar la bandera de mi Patria y defender ésta, hasta con la vida si fuere necesario.

Las niñas decían la oración con una variante: en vez de decir "ser un buen ciudadano", ellas decían, "hacer el trabajo de la casa; ser modesta, honesta y amar el hogar y la familia." Es decir, la vieja filosofía social española en la cual la mujer encuentra su lugar en el hogar.

### *La Policía Escolar.*

El Secretario de Instrucción estaba muy interesado en combatir el absentismo en la escuela primaria. A fin de hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza, la Ley N<sup>o</sup> 31 de 1913 estableció un cuerpo de policía escolar diseminado por todo el país y que contaba con ciento veinte unidades. Fueron nombrados por el Presidente de la República y puesto bajo las órdenes de los Inspectores Provinciales de Instrucción Pública y de las autoridades locales. Las funciones de estos policías escolares era ir a la casa de cada niño ausente y pedir una explicación sobre la ausencia.

---

(13) *Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Instrucción Pública Presenta a la Asamblea Nacional de 1914.* Panamá, Imprenta Nacional. 1914. p. X

Por otra parte, la Ley no olvidó proteger la dignidad del niño, y en ella aparecen las primeras providencias prohibiendo definitivamente el castigo corporal de los alumnos, costumbre muy en boga en la pedagogía de la época. Para hacer efectiva la medida se establecía en la misma Ley que la violación de tal disposición acarrearía la destitución inmediata.

### *La Inspección General de Enseñanza Primaria.*

Una de las más importantes innovaciones de la Ley Nº 31 de 1913, y que satisfacía un clamor de los educadores, fue la creación de la Inspección General de Enseñanza Primaria. El sistema escolar habíase desarrollado ya de tal suerte, y su administración venía haciéndose tan complicada que se sentía la necesidad de un funcionario que fuera el líder del desarrollo educativo y directamente responsable por el mejoramiento de la escuela primaria. (14)

Bajo el sistema centralizado que hasta entonces rigiera, el Secretario de Instrucción Pública había tenido un recargo que vino a aliviarse con la creación de esta nueva oficina. Con la Inspección General se preparó el camino a nuevos adelantos administrativos y técnicos que siguieron después, especialmente en el campo de la evaluación del trabajo del maestro e Inspectores, hubo luego un mejor conocimiento de las condiciones de vida de los niños en todo el país y de las necesidades de las escuelas, y una mejor distribución del material de enseñanza. El nuevo funcionario tendría a su cargo todas las escuelas primarias oficiales, las Escuelas Normales y los Jardines Infantiles. Sería nombrado por un período de cuatro años y podía ser reelecto.

---

(14) *Leyes Expedidas por la Asamblea Nacional de Panamá en sus sesiones de 1912-1913.* Panamá. Imprenta Nacional. 1914. p. 204.

### *Los Distritos Escolares.*

Una reforma de la división territorial de instrucción pública tuvo lugar en 1913: el país fue dividido en Distritos escolares al frente de cada uno de los cuales fue puesto un Inspector Distritorial. El Ejecutivo quedaba facultado para crear Sub-Distritos escolares cuando las necesidades del Ramo así lo aconsejaran. Los Inspectores Municipales serían pagados por los Municipios. Son dignos de mención los requisitos exigidos para ser nombrado Inspector Municipal: ser panameño, ser padre de familia, tener buena reputación y haber demostrado interés en la instrucción pública. Los inspectores municipales serían escogidos por los Inspectores provinciales, con la aprobación del Secretario del ramo.

Todo parece indicar que tal subdivisión territorial se hizo con el propósito de mejorar la supervisión escolar aumentando el número de supervisores, por una parte, e interesar a elementos destacados de la comunidad en los problemas de la instrucción pública y en el mejoramiento de las escuelas.

### *Albores de la Estabilidad del Maestro. Sobresueldos.*

Un comienzo de estabilidad del maestro en su puesto aparece en el Artículo N<sup>o</sup> 31 de la Ley N<sup>o</sup> 31 de 1913, Orgánica de Educación: se dice allí que el nombramiento de un maestro sin grado era siempre en interinidad, pero que si después de medio año de labores demostraba ser un buen maestro, entonces ya no podía ser destituido sino por mala conducta o por meterse activamente en política. Según la filosofía educativa de la época el maestro debía mantenerse alejada de toda actividad política y limitarse a emitir su voto. Por supuesto que la experiencia demostraba que estas sanciones por razones políticas sólo tenían aplicación cuando el maestro estaba en un partido de oposición al Gobierno.

Además del reconocimiento del principio de estabilidad del maestro, se inicia también este año una nueva conquista en el campo social; las maestras y empleadas de administración del Ramo de Educación que salieran en cinta recibían un permiso para dejar su puesto, conservando desde luego, el derecho de volver a ocuparlo después de dar a luz. No dice la Ley por cuantos meses debían retirarse, pero en todo caso es ya una conquista el tener la seguridad de volver a su puesto.

El pago de sobre sueldos a los maestros por antigüedad de servicio se inicia en realidad en 1913. El reconocimiento de este derecho constituye una muestra palpable del interés de la Secretaría de Instrucción Pública y de los legisladores por el mejoramiento social y económico de los educadores, y marca uno de los áalones más importantes en el desarrollo de la instrucción pública panameña; abrió así mismo el camino a sucesivas mejoras y a nuevas leyes protectoras del magisterio. De acuerdo con la Ley los maestros de escuela primaria recibirían un aumento de sueldo cada cuatro años hasta completar veintiocho años de servicio. Los maestros graduados recibirían un aumento de cinco balboas y los no graduados, dos balboas y medio. La Ley era tan amplia que establecía que si un maestro no graduado llegaba a graduarse un día, recibiría el aumento de sueldo como si hubiera sido graduado desde los comienzos de su carrera. De esta manera se estimulaba al maestro a entrar a la escuela normal y a mejorar profesionalmente. Con el mismo fin se estableció este año una nueva escala de sueldos según la cual el maestro graduado recibiría un salario más alto que el no graduado. La disposición anterior establecía una escala de sueldos en la cual el maestro ganaba según la categoría de la escuela donde trabajara, fuera o no graduado.

Otra contribución importante en Administración escolar contenida en el Decreto N<sup>o</sup> 102 de 1913 es que fija, o por lo menos echa las bases a las futuras funciones

de los Directores de escuelas primarias y de los Inspectores Provinciales de Instrucción Pública. Los Directores de escuela primaria debían enviar informes tres veces al año sobre la conducta, competencia, métodos de enseñanza y deficiencias observadas en cada maestro; debían dictar también clases modelos a sus maestros y rendir un informe detallado de las mismas al Inspector Provincial. Por otra parte, los Inspectores quedaban en la obligación de informar al Secretario del ramo el número de visitas hechas por ellos a las escuelas bajo su jurisdicción, así como el número de maestros visitados, y las calificaciones otorgadas a los mismos. Esta calificación era de "bueno" o "malo" y se otorgaba a base de métodos de enseñanza, disciplina en el salón de clase, aprovechamiento del alumno y personalidad del maestro. No era pues, el Director quien calificaba al maestro, sino el Inspector. No establece el Decreto el número de visitas que el Inspector debía hacer cada año a cada maestro; se habla de "un número prudencial de visitas" lo cual es muy vago. Conviene señalar lo inadecuado de medir la labor del maestro por el aprovechamiento del alumno, o lo que significa en realidad esto, en el número de alumnos que pasaban al grado superior. Sin embargo, tal sistema de evaluación de la labor del maestro estaba aún en boga en esos años también en otros países, aunque ya se lo consideraba anticuado.

#### *Algunas quejas de los Inspectores.*

Ya desde 1914 algunos funcionarios del ramo se quejaban de que la instrucción pública primaria no había dado todos los frutos que de ella se esperaban. Algunos Inspectores lo atribuyen a los bajos salarios pagados a los maestros y a la falta de libros de texto nacionales. Se presenta también, y con caracteres alarmantes, un problema que ha de ser por años un grano de

arena caído en el engranaje de la maquinaria de instrucción pública: las ciudades de Bocas del Toro y Colón pobladas en su mayoría por negros venidos de Jamaica, de nacionalidad, religión e idioma ingleses, y cuyos hijos asistían a la escuela pública panameña. Estos jamaicanos querían que la instrucción de sus hijos se diera en Inglés, a lo cual, naturalmente, se oponía el Inspector. Este problema que comienza en los albores mismos de la República se recrudeció con la construcción del Canal, obra para la cual fueron traídos por el Gobierno de los Estados Unidos miles de negros antillanos de habla inglesa.

Otra queja que con frecuencia aparece en los Informes de los Inspectores es que los archivos de las Inspecciones Provinciales y de las escuelas primarias están en abandono y que cuando un nuevo funcionario es nombrado se encuentra con que su antecesor no le ha dejado archivos que puedan orientarlo en su labor educativa. El sistema de llevar la estadística educativa era una de las debilidades del ramo y con frecuencia se pedía su mejoramiento. En cambio, por primera vez en once años se dice que los municipios están cooperando con la instrucción primaria en la medida de sus posibilidades. Los municipios en general eran pobres, y por lo tanto no era mucho lo que podían hacer por la instrucción en sus respectivos linderos: los sueldos pagados a los policías escolares, que estaban a cargo de los municipios, eran muy bajos, y algunos Inspectores atribuían a tan bajos sueldos que la asistencia a clases no hubiera mejorado, o en otras palabras, el fracaso de la policía escolar se atribuía a los bajos sueldos devengados por estos servidores del ramo.

Al terminar el año de 1914 el Secretario de Instrucción Pública se dirigió a la Asamblea Nacional en solicitud de las tres mejoras siguientes:

a) Aumento de sueldos a los maestros, especialmente a los de 3ª, 4ª y 5ª Categoría, cuyos sueldos resultaban a veces inferiores a los de un simple peón o jornalero;

b) Que el mínimo de instrucción primaria obligatoria fuera por Ley, aquélla que el Gobierno estaba realmente en condiciones de ofrecer, o sea, primero y segundo grados en las zonas rurales, y los cuatro primeros grados en las escuelas consideradas urbanas. Esta recomendación estaba en pugna con lo requerido por la Ley vigente: tres primeros grados de primaria para todos, como un mínimo, pero que el Gobierno no estaba en condiciones de cumplir, según opinaba el Jefe del ramo.

c) Que se concediera mayor importancia a la educación física y deportes. La educación física y los deportes comenzaban a despertar interés debido a la influencia ejercida por el Instituto Nacional en este sentido.

d) Puede agregarse, como una cuarta recomendación, que se diera una preparación más práctica y efectiva a las niñas en Economía Doméstica, Higiene y Cuidados del Niño.

#### *Nuevos Programas en 1915.*

La Comisión designada en 1914 para preparar nuevos planes de estudio y nuevos Programas para la escuela primaria y la secundaria terminó su trabajo a fines del mismo año y los nuevos programas fueron puestos en práctica en Mayo de 1915. Estos programas se inspiraron en las ponencias y recomendaciones hechas por la Primera Asamblea Pedagógica de Panamá, reunida en la Capital en Septiembre de 1913 y de la cual se hablará más adelante. Fueron puestos en vigencia mediante

Decreto N° 14 de 14 de Abril de 1915, firmado por el Dr. Belisario Porras como Presidente y Guillermo Andreve como Secretario de Instrucción Pública.

De estos programas se esperaba que darían unidad y correlación al sistema de instrucción pública nacional, del primer grado de Primaria al último año de Secundaria. Esto representaba una mejora muy valiosa sobre los anteriores, en los cuales no existía una verdadera interrelación. El mejoramiento de la Agricultura fue uno de los objetivos de los programas de las escuelas rurales. La situación económica de la nación era todavía próspera, a pesar de la Guerra Mundial, debido a los millones de dólares que los Estados Unidos invertían en los trabajos del Canal de Panamá y era precisamente por esta causa que la Agricultura se mantenía en un nivel muy rudimentario. Puede afirmarse sin exageración que en esa época ningún campesino panameño había visto un arado de tracción animal y mucho menos lo había usado en sus siembras. Contra esta situación van encaminados en gran parte estos programas.

La Comisión comprendió que los maestros rurales carecían de la preparación técnica que su trabajo requería, y consciente de esta dificultad y de que el éxito de todo programa de instrucción pública depende en primer término del maestro, resolvió en parte esta dificultad colocando en el Programa de cada asignatura una introducción en la cual se exponían los objetivos de la materia en cuestión, su filosofía educativa y el método de enseñarla. De esta manera aun el maestro menos experimentado recibía una orientación y no se encontraba tan a oscuras en su difícil tarea de llevar la luz a la vida de los niños a través de los nuevos programas.

Como una muestra del espíritu de los programas de 1915, y de la manera como resolvieron el problema pe-

dagógico, diremos que los objetivos generales de la enseñanza de la Aritmética en las zonas rurales eran: a) habilitar a los niños para que ejecuten correcta, segura e independientemente todos los cálculos que exige la vida diaria. (Fin material o práctico) b) la enseñanza de la Aritmética es un medio valioso para desarrollar el intelecto del niño, para robustecer sus facultades de raciocinar, de pensar y de argüir lógicamente, (fin formal) y c) Una buena enseñanza de la Aritmética produce habilidad espiritual y disciplina mental, fortifica la voluntad, evita faltas disciplinarias, despierta el espíritu del orden, educa directamente al niño, demostrando por la fuerza convincente del número los beneficios del ahorro, las malas consecuencias del despilfarro, la importancia económica de los seguros, etc. (fin ético) (15) Se reconoce la intuición como la base de la enseñanza de la Aritmética, especialmente en los grados inferiores de la Primaria.

Los fines de la instrucción religiosa en las escuelas rurales eran: desarrollar el sentimiento del deber, despertar las virtudes y dar forma a la sensibilidad del niño. Como una parte de la metodología de la enseñanza religiosa se aconsejaba a los maestros rurales evitar el presentar abstracciones a los niños usar con frecuencia anécdotas ilustrativas del punto que se deseaba desarrollar, uso de biografías, historia sagrada, láminas religiosas, etc. La enseñanza religiosa no era compulsoria y debía darla el maestro de grado dos veces por semana, pues no había maestros especiales de Religión. El Plan de Estudios era el siguiente:

---

(15) *Programas de Enseñanza para las Escuelas Rurales.* República de Panamá. Secretaría de Instrucción Pública. Panamá. Imprenta Nacional. 1915. p. 25

CUADRO III.—Plan de Estudios de las Escuelas Primarias Rurales. 1915. (16)

Asignaturas	Grados y Horas Semanales		
	I	II	III
Lectura y Escritura.....	6	6	6
Ejercicios de Lenguaje.....	—	2	2
Lecciones de cosas.....	3	2	—
Lecciones de cosas.....	3	2	—
Aritmética.....	5	—	4
Historia, Geografía e Instrucción Cívica.....	—	2	4
Religión e Historia Sagrada.....	2	2	2
Ejercicio de Agricultura (V).....	2	—	—
Costura (niñas).....	2	—	—
Agricultura (varones).....	—	5	5
Costura (niñas).....	—	5	5
Composición, Dictado, copia.....	—	5	5
Canto y Gimnasia.....	2	1	1

La escuela, rural era pues decididamente una institución de tres años de estudios. Esto nos lleva a aceptar que la interpretación del mandato constitucional sobre educación obligatoria se completaba con sólo tres años de escolaridad en las zonas rurales. Esta medida, si bien no elevaba el nivel cultural, tenía por lo menos el mérito de aceptar la realidad sin subterfugios y de reconocer que eso era lo que en la práctica el Estado podía ofrecer pese a todo lo que se dijera en contrario.

Si analizamos el plan de estudios anterior comprobaremos que en realidad se ha prestado bastante atención a la Agricultura, pero mucho más a las actividades lingüísticas ya que en segundo y tercer grado tienen un total de trece horas semanales, lo cual constituye un ele-

(16) Ibid. p. 1

vado porcentaje. Por otra parte las escuelas urbanas fueron divididas en dos grupos: para comunidades pequeñas, cuatro años, y para comunidades mayores, seis años. El curriculum era el mismo para ambas y tenían la misma orientación. Realmente no hubo cambios importantes en estos programas de la escuelas urbanas que siguieron en todo los lineamientos de los de 1909.

### *Primera Asamblea Pedagógica.*

Entre las provisiones de la Ley 31 de 1913 hay una que tuvo repercusiones saludables y efectivas en el sistema de educación primaria. El artículo N° 91 dice así:

“En la Capital de la República se reunirán anualmente en Asamblea para la época de vacaciones y para tratar de cuestiones o puntos de enseñanza que la Secretaría de Instrucción Pública les señale, delegados del personal de maestros de las escuelas oficiales de la República.” (17)

Y para que el mandato de la Ley no fuera letra muerta, la misma Ley autorizó al Ejecutivo para organizar estas Asambleas cuyos gastos debían correr por cuenta del Estado e incluirse en el Presupuesto de Instrucción Pública. El Gobierno pagaría los gastos de transporte de los delegados. No cabe duda que la intención de discutir todos los años los problemas de educación en una asamblea en donde los maestros tuviesen la oportunidad de dejar oír su voz a través de sus delegados, era digna de encomio y podía tener influencia decisiva en el mejoramiento de la instrucción primaria. Los objetivos generales de estas Asambleas fueron establecidos mediante Decreto N° 81 de Junio de 1913 que las reglamentó. Estos objetivos eran: estudiar, de acuerdo con las necesida-

---

(17) *Primera Asamblea Pedagógica de Panamá.* Imprenta Nacional. 1914. p. 4

des y recursos del país los mejores medios de fortalecer el sistema de educación nacional, fortaleciendo aún más el aspecto educativo de la instrucción pública. (18)

La Primera Asamblea Pedagógica fue inaugurada solénnemente en el Aula Máxima del Instituto Nacional el día 6 de Septiembre de 1913 y sus sesiones duraron hasta el día 13 del mismo mes. Debe hacerse constar que la inauguración y sesiones de la Primera Asamblea Pedagógica constituyeron un acontecimiento nacional. La Comisión nombrada por el Ejecutivo para organizarla quedó constituida por las siguientes personas: Jephtha B. Duncan, Sub-Secretario de Instrucción Pública, Presidente; Octavio Méndez Pereira, Vice-Presidente; Homero Ayala, Secretario; José de la Cruz Herrera, Dámaso Bortello y los dos Inspectores de Instrucción Primaria de la Capital y la Provincia de Panamá.

En esta Primera Asamblea Pedagógica estuvieron representados los maestros de las escuelas rurales y urbanas y los siguientes Colegios Secundarios: Instituto Nacional, Escuela Normal de Señoritas, Escuela de Artes y Oficios, Escuela Profesional de Mujeres y el Conservatorio Nacional. Con el objeto de utilizar los conocimientos de otras personas que tuvieron experiencias en el campo de la pedagogía se nombraron varios miembros honorarios de la Primera Asamblea Pedagógica, entre otros, a las siguientes personas: los Directores de los Colegios Secundarios, el Inspector General de Enseñanza Primaria, el Inspector de Escuelas Secundarias, el Presidente de la Asociación Nacional de Maestros y todos los ex-Secretarios de Instrucción Pública. Estos miembros honorarios tuvieron voz pero no voto en las sesiones. Los Inspectores Provinciales fueron miembros con voz y voto. La Mesa Directiva de la Primera Asamblea Pedagógica quedó formada así: Presidente: Octavio Méndez

---

(18) Ibid.....p. 5

Pereira; Vice-Presidente: Nicolás Pacheco; Segundo Vice-Presidente, José D. Moscote; Secretario: Homero Ayala.

La Asamblea se dividió en cuatro secciones, de acuerdo con lo establecido por la reglamentación oficial:

Sección I.—Organización General de Enseñanza Primaria. Esto incluía: legislación, administración, higiene en las escuelas, personal docente, inspección escolar, plan de estudios y programas.

Sección II.—Educación Física y Técnica. Esto incluía: gimnasia, juegos escolares, agricultura, manualidades, dibujo, canto y caligrafía.

Sección III.—Religión, moral e instrucción cívica.

Sección IV.—Educación Intelectual: Español, Aritmética, Historia y Geografía de Panamá, y Ciencias Naturales.

Se preparó una larga lista de temas de la cual los delegados escogerían aquél que más les interesara para desarrollar durante las reuniones. De entre estos temas pueden mencionarse, por su importancia, los siguientes:

- 1.—La estabilidad del maestro, promoción y jubilación.
- 2.—Por qué la enseñanza obligatoria carece de eficiencia. Como remediar esta situación.
- 3.—Necesidad de un buen sistema de estadística en la Primaria para la debida apreciación de su eficiencia.
- 4.—La enseñanza de la Higiene en la Primaria.
- 5.—Reforma del sistema actual de exámenes para hacerlo eficiente y racional.
- 6.—El problema de la disciplina.
- 7.—Edificios escolares, museos, bibliotecas y educación de adultos.

- 8.—Unificación del sistema escolar a fin de tener un solo tipo definitivo de escuela primaria.
- 9.—Programas para una escuela primaria de seis años y para la Escuela Anexa de la Normal.
- 10.—Establecimiento de Kindergartens como parte integrante del sistema de-educación nacional.
- 11.—Requisitos para ser Inspector Provincial de Enseñanza Primaria.
- 12.—Escuela Correccional para jóvenes.
- 13.—Relaciones entre la escuela primaria rural y la urbana.
- 14.—La escuela y la preparación del buen ciudadano.
- 15.—La escuela y la preparación de una buena ama de casa.
- 16.—Método de enseñanza intelectual, mecanización de la enseñanza y sus consecuencias.
- 17.—Libros de texto de las escuelas primarias.
- 18.—Excursiones durante las vacaciones.
- 19.—El canto en la escuela primaria.
- 20.—Artes Manuales y Economía Doméstica en la Primaria.
- 21.—El Dibujo y la Escritura.
- 22.—Cultura estética en la enseñanza primaria.
- 23.—El lugar de los deportes en el programa de Educación Física.
- 24.—Como interesar a los alumnos en la Agricultura.

Algunos de estos temas fueron desarrollados por los delegados y leídos en las sesiones. De entre ellos mencionaremos los siguientes: “Consecuencias de la Mecanización en la Enseñanza” por Sara M. G. de Torraza; “Caracteres que Debe Revestir la Enseñanza del Canto Escolar en Panamá”, por Narciso Garay; “La Religión

en la Escuela Primaria”, por el Reverendo Hermano Henrique; “La Instrucción Cívica como Factor para el desarrollo del amor patrio en la Escuela Primaria”, por Homero Ayala P.; “Régimen Disciplinario en las Escuelas Primarias”, por Julia M. Naar; “Educación Religiosa y Moral”, por José de la Cruz Herrera; “De la Ambidextría o Ambidextreza en la Enseñanza”, por Nicolás Pacheco, curioso trabajo presentado sobre el uso de ambas manos por los alumnos en determinadas actividades, por el abnegado maestro de la niñez panameña.

*Recomendaciones hechas por la  
Primera Asamblea Pedagógica.*

Como puede verse casi, todos los temas transcritos tienen un valor permanente dentro de cualquier sistema de educación primaria. Algunos de ellos están aún allí en espera de una solución adecuada. Salta a la vista el hecho significativo de que los educadores de la década de 1910-1920 palparon estas necesidades e hicieron cuanto pudieron para darles solución adecuada dentro de las limitaciones técnicas y de personal, de la época.

El tema de la educación rural fue discutido por un Hermano Cristiano: él atribuye la falla de la educación rural, y especialmente la pobre asistencia, a la falta de preparación pedagógica de los maestros y a locales escolares inadecuados. No menciona si el contenido de los programas tiene algo que ver con el problema. Para mejorar esta situación él recomienda, y la Asamblea lo aprobó, el establecimiento de una Escuela Normal Rural de dos años. Sugirió que a esta Normal Rural fueran aquellos alumnos que no hubieran recibido becas en el concurso abierto para llenar vacantes a becas en la Sección Normal del Instituto Nacional. También se aprobó la construcción de edificios para escuelas rurales de dos salones, uno para aula de clase y el otro para habitación del maestro. Finalmente solicita al Gobierno que contrae un empréstito para la construcción de estos edificios

escolares, y sugiere además, que la deuda se pague con el dinero gastado en alquiler de locales escolares, que era ya una suma crecida en esta época. Es curioso observar que ya desde 1913 están los educadores recomendando al Gobierno contratar un empréstito para la construcción de edificios escolares, y garantizar su cancelación con el dinero pagado en alquileres. Por una razón o por otra, esto nunca ha podido hacerse. En esta ocasión se calculó que en tres años hubiera podido pagarse la deuda.

Respecto de que tipo de educación debía darse a cada alumno los educadores reunidos en esta Primera Asamblea Pedagógica expresaron un concepto que indica claramente que la idea de una educación democrática no había invadido aún el campo de la instrucción pública panameña. La siguiente afirmación es muy elocuente: "La cultura que se dé al niño ha de ser adecuada a la futura posición social que ocupe o pueda ocupar; por esta razón la enseñanza debe ser distinta, siempre que sean diferentes las clases sociales en que más tarde ha de vivir el alumno." (19)

Este problema de adaptación de la educación al medio fue discutido en la sección llamada "mecanización de la enseñanza". Las recomendaciones concretas fueron que las escuelas urbanas tuvieran un plan de estudio y programas diferentes de las rurales; que los Inspectores fueran los líderes que guiaran a los maestros en el uso de buenos métodos de enseñanza, que los interesaran en el estudio y amor a su profesión. Se recomendó también una educación más práctica, así como el uso del método intuitivo. Por primera vez aparece en el horizonte de la instrucción pública panameña el lema pedagógico que más tarde, en la década del 40 iba a ser bandera de combate de los normalistas, "No aprendemos para la escuela sino para la vida." (20)

---

(19) Ibid. p. 132

(20) Ibid. p. 129-136

La Primera Asamblea Pedagógica da por primera vez la oportunidad de conocer cual era el concepto que de disciplina tenían los educadores de esta época. Hasta entonces nadie se había tomado la molestia de explicar que opinión tenían de tan importante factor de la vida escolar. El siguiente pensamiento nos da una idea muy aproximada del concepto de disciplina en mente durante la Primera Asamblea Pedagógica: "...desde pequeños los niños son inquietos con gran inclinación a lo malo..." Se responsabiliza al hogar por la falta de disciplina del niño. Se hacen algunas recomendaciones prácticas de como mantener la disciplina en el aula, entre ellas, que el maestro permanezca de pies al dar la clase, pues estando sentado es muy difícil mantener la disciplina; además, y en esto les sobra razón, se recomienda al maestro que prepare muy bien su clase si desea mantener la disciplina. La atención de parte del alumno debe ser voluntaria y no se debe obligar a éstos a permanecer mucho tiempo en una sola posición. Es decir, el concepto de disciplina como algo nacido dentro del alumno, de auto-disciplina, parece estar ya latente en la conciencia de los educadores, pero está aún luchando por liberarse de las ligaduras de la tradición y del medio ambiente.

Los objetivos de la instrucción primaria establecidos son: mejoramiento de los sentimientos humanos, armónico desarrollo de las facultades del hombre, preparación para el gobierno de si mismo y preparación del niño para cumplir su misión social. El campo de la educación se divide en: educación intelectual, moral y física. La primera desarrolla la inteligencia y la segunda educa la conciencia, la voluntad y el corazón. La belleza es un factor poderoso en la educación del niño, o por lo menos el sentimiento estético. Hay que reconocer que en cuanto a la utilización de la Estética en el proceso educativo,

la Asamblea Pedagógica de 1913 representa el avance mayor, en teoría al menos, en ese sentido hecho en toda la historia de la educación nacional.

La Religión y la Moral fueron discutidas como un solo tema pues se consideró que ambas eran inseparables. Debían, además, ser enseñadas de acuerdo con los preceptos de la Iglesia Católica ya que ésta era la religión de la mayoría de los panameños. Se recomienda la Historia Sagrada como vehículo por el cual llegar a la enseñanza moral y religiosa.

La Economía Doméstica era una Asignatura que luchaba en la década de 1910 por encontrar un sitio en el curriculum de la instrucción primaria y secundaria. No había aún maestras graduadas en esta disciplina, ni había institución alguna donde prepararlas. Fue en esta Asamblea Pedagógica en donde las maestras de Economía Doméstica tuvieron por primera vez la oportunidad de hacer oír su voz. Se reconoció que el adiestramiento de maestras de Economía Doméstica era una necesidad inmediata.

### *La Educación de la Mujer.*

La educación de la mujer fue un tópico muy debatido. Aunque en Panamá niñas y niños estaban en el mismo plano de igualdad en cuanto a educación se refiere, había entre los maestros el sentimiento de que las niñas no estaban recibiendo una educación adaptada a la misión social de la mujer como madre y esposa. La historia de la educación de la mujer a través de los siglos fue largamente discutida y se terminó reconociendo la importancia de la mujer en la sociedad actual. En resumen, la educación debía darle a la mujer un buen juicio basado en sólidos y útiles conocimientos, todo esto acompañado de un alma amable y pura, capaz de los más grandes sacrificios.

No se da ninguna explicación sobre este concepto de preparar a la mujer para los grandes sacrificios. ¿Por qué en la educación del varón no aparece este concepto de sacrificio? Pareciera que en la conciencia social de la época hubiera estado grabada la idea de que el sacrificio es inherente a la condición de mujer. La idea de que el sacrificio es inseparable compañero de la mujer, o de que siempre que haya un sacrificio que hacer es la mujer quien debe hacerlo, es una de las actitudes de que ni la mujer misma ha podido desprenderse, sino que pareciera aceptarlo como algo natural en ella. Y así mismo quedó establecido por la Primera Asamblea Pedagógica.

#### *Artes Manuales en General.*

Las artes manuales fueron discutidas como parte de una educación práctica, educación ésta por la cual se venía clamando insistentemente. En Panamá no existían industrias. Los maestros sostenían que la escuela debía contribuir al desarrollo de las pequeñas industrias de que tanto necesitaba el país. Dos aspectos importantes fueron señalados en relación con las manualidades: su papel como actividad práctica para el niño, y su importancia pedagógica en la formación de hábitos de trabajo, desarrollo del espíritu de iniciativa y desarrollo de la habilidad en el uso de sus manos y manejo de herramientas de trabajo.

La enseñanza del Dibujo fue tratada junto con la de la Escritura o Caligrafía, como partes separadas de una misma unidad. La enseñanza del Dibujo debe preceder a la de la Caligrafía. El niño debe dibujar directamente de la naturaleza; un niño no debe nunca copiar un modelo hecho por el maestro o de un libro de texto. Se considera buena práctica dibujar de memoria, sin tener en frente el modelo, a fin de que el niño se acostumbre a recordar lo que ha visto. Cualquier conocimiento

y habilidad adquirido en el Dibujo se acepta que puede ser transferido a otra asignatura o a otra actividad, y debe por lo tanto ser usado en la Caligrafía. Se considera que dos períodos cortos de Caligrafía son más recomendables que uno largo. No debe extrañar el énfasis dado a la Caligrafía-ya que la máquina de escribir no se había popularizado al extremo de que la escuela pudiera descuidar el proporcionar al alumno una letra legible y elegante.

En el campo de la Agricultura se hicieron algunas recomendaciones, como: a) que el Gobierno compre lotes de tierra y se los ceda a las escuelas para huertos escolares; b) que se forme un Comité Nacional para la Administración de estos huertos y granjas escolares; c) preparar cursos de Agricultura Práctica, Industria y de Medicina Práctica para maestros. No se explica el significado de "Medicina Práctica" pero es probable que se tratara de Primeros Auxilios y la administración de medicinas de patente contra la malaria y otras dolencias comunes.

*Recomendaciones Específicas de la  
Primera Asamblea Pedagógica.*

La Asamblea aprobó una larga lista de recomendaciones para ser sometidas a la consideración del Gobierno, de entre las cuales anotamos las siguientes:

- a) preparar una reglamentación de ingreso al magisterio y de promoción de maestros;
- b) los profesores de segunda enseñanza deben ser remunerados de acuerdo con una escala de sueldos fijos, con un salario mínimo adecuado a fin de que puedan tener independencia económica;
- c) sobresueldos para los maestros de primaria;
- d) establecer clases obligatorias de puericultura en los colegios secundarios;

- e) establecer una ficha pedagógica de cada niño en la cual conste su desarrollo físico y moral, y determinar cuando la escuela es responsable por la mala salud del niño;
- f) crear Kindergartens en las escuelas más importantes;
- g) que las escuelas normales tengan una sección para la preparación de maestras de Kindergarten;
- h) que haya relación permanente entre la escuela y el hogar;
- i) favorecer la formación de asociaciones de estudiantes de la Sección Superior de la escuela primaria (5º y 6º Grados) bajo la guía del Director del plantel, a fin de iniciar al niño en el gobierno propio y la auto disciplina;
- j) celebrar cada año la Fiesta del Arbol y sembrar árboles ese día en todas las escuelas;
- k) estimular el ahorro por medio de cuentas de ahorro escolares;
- l) abrir una biblioteca pública en cada cabecera de provincia;
- m) el maestro de grado debe enseñar Canto si no hay maestro especial de esta actividad;
- n) que se tomen medidas para hacer una colección de cantos y música nativa; (folklore)
- o) bordado y tejido deben ser suprimidos en la Primaria y en su lugar se enseñarán cosas más prácticas a las niñas;
- p) las escuelas normales deben preparar maestros de Agricultura;
- q) reservar la instrucción moral y religiosa para el nivel primario;

- r) la gimnasia y los deportes deben tener lugar importante en la educación de las niñas de escuela primaria;
- s) el amor a la Patria debe estar presente en la enseñanza de cada Asignatura;
- t) proveer a las escuelas primarias de suficientes libros de texto para ayudar al éxito de los métodos intuitivos de enseñanza;
- u) establecer en el Interior del país centros donde se ofrezcan charlas pedagógicas y clases modelos para los maestros rurales;
- v) que se nombre una Comisión de Programas a fin de que para comienzos del año lectivo siguiente (1914) la escuela primaria tenga programas definitivos, igual que la secundaria, de manera que cada maestro y profesor sepa que tipo de educación desea el Gobierno para las escuelas y colegios;
- x) interesar a todos los maestros para que se inscriban como miembros de la Asociación Nacional de Maestros;
- y) que las Asambleas Pedagógicas se reúnan cada dos años en vez de cada año, que era lo establecido por la Ley.

Poderosas razones políticas y económicas contribuyeron al éxito de la Primera Asamblea Pedagógica: el Gobierno se encontraba en una favorable situación económica y pudo correr con los gastos y pagar la edición de la Memoria o Anales de tan importante reunión de educadores. Todos estaban interesados en el buen suceso de la Asamblea Pedagógica y los más destacados educadores estaban ansiosos por ofrecer su colaboración; a esto se debió que el éxito sobrepasara a las esperanzas

Antes de clausurar sus sesiones la Primera Asamblea Pedagógica tomó las medidas necesarias para ase-

gurar la reunión de la Segunda Asamblea que debía tener lugar dos años más tarde, en 1915. Se nombró la Comisión que debía organizarla, mereciendo tal distinción los señores Octavio Méndez Pereira, José de la Cruz Herrera, José D. Moscote, Richard Newman, el Sub-Secretario de Instrucción Pública, un Oficial de la Secretaría de Instrucción Pública y dos Inspectores de Primaria de la Capital. La ceremonia de clausura de la Primera Asamblea Pedagógica se efectuó con toda solemnidad, igual que su inauguración.

Algunas de las recomendaciones hechas fueron atendidas de inmediato por la Secretaría de Instrucción Pública, entre ellas la de nombrar una Comisión de Programas de que ya se ha hablado, y de establecer una mejor estadística escolar. La primera evaluación la encontramos en la Memoria de 1916; en ella se dice que de acuerdo con datos estadísticos, la mayoría de los alumnos de la escuela primaria estaban en los grados primero y segundo. Había, según el Secretario, una gran desproporción entre el número de alumnos de primero y segundo grados con los de quinto y sexto. Se achaca esto a que muchos maestros obligaban a sus alumnos a repetir el grado que ya habían aprobado, lo cual se imponía porque de acuerdo con la Ley, cuando un maestro era nombrado se le designaba en el mismo Decreto de nombramiento el grado en que debía enseñar. Así que en muchas ocasiones para no quedarse sin alumnos el maestro obligaba a repetir el mismo grado a alumnos que ya lo habían aprobado, con el consiguiente disgusto de los padres de familia. Afortunadamente esta situación cesa ese mismo año, pero el porcentaje de alumnos que no terminan su educación primaria sigue siendo alto.

#### *Primeras dificultades económicas.*

Tras un período de unos diez años de prosperidad económica el Gobierno tuvo que enfrentarse a tiempos duros en la economía nacional. La Guerra Europea de

1914 llevaba ya dos años de duración y el comercio internacional que era de donde Panamá derivaba sus rentas más importantes se redujo mucho. Por primera vez el Gobierno de la joven república tuvo que pensar seriamente en reducir sus gastos. Muchas de las medidas tomadas este año de 1916 se debieron más a la precaria situación económica que a principios pedagógicos. La situación de Europa preocupaba y un sentimiento de inseguridad comenzó a experimentarse en las esferas oficiales: la suerte de Francia preocupaba a los panameños.

Como medida de economía se eliminaron los maestros especiales de los primeros y segundos grados, con excepción de los de Religión y Moral. Es cierto que en este mismo año, 1916, se aumentó el sueldo de los maestros de las escuelas de cuarta y quinta categoría, y esto podría interpretarse como un síntoma de auge económico. La realidad era otra: el Gobierno se veía imposibilitado para pagar a tiempo a sus empleados, y fueron los maestros los primeros en sufrir el impacto de tal depresión económica, pues recibieron un aumento de sueldo que resultó nominal ya que los cheques llegaban tan retrasados que los maestros cayeron en manos de agiotistas en cuyos bolsillos fueron a parar los aumentos de sueldo acordados.

#### *La Supervisión Escolar.*

Para los fines de supervisión de la enseñanza primaria la Ley No. 11 de 1904 dividió el país en siete zonas, correspondientes a las siete provincias que componía la división territorial de la república. No se exigieron requisitos especiales para ser nombrado Inspector Provincial, posición ésta que convertía a la persona nombrada en jefe de esa zona y responsable por el desarrollo de la instrucción pública de la misma. Los llamados inspectores municipales, subordinados de los Provinciales, nunca tuvieron preponderancia en el ramo. No fue sino hasta

1913 cuando la supervisión escolar fue organizada de manera más efectiva. La Ley No. 31 de 1913 creó el cargo de Inspector General de Enseñanza Primaria, de quien dependieron en adelante todos los Inspectores Provinciales.

El Artículo 6º de la Ley 31 de 1913 decía: "Créase una Oficina que se denominará Inspección General de Enseñanza Primaria, a la cual corresponderá la dirección y vigilancia de las Escuelas Públicas Primarias, de las Escuelas Normales y de los Jardines Infantiles establecidos o que se establezcan en la República." (21) La misma Ley colocó las escuelas primarias particulares bajo la supervisión de los Inspectores Provinciales e indirectamente, de la Inspección General, como se la llamó en adelante. Las escuelas particulares continuaron en tal situación por muchos años. Por otra parte, el concepto mismo de supervisión va humanizándose y mejorando: al supervisor ya no se le considera como al policía o fiscal, terror de los maestros y directores, sino como a un amigo, un consejero que desea ayudarles a mejorar la calidad de su trabajo. Se llegó hasta aconsejar que se avise al maestro con anticipación la visita del Inspector. En cuanto a credenciales mínimas necesarias para ser nombrado Inspector, éstas consistían en el diploma de maestro de la Escuela Normal. Es curioso observar que este requisito mínimo académico haya permanecido inalterable por espacio de cuarenta años.

*Frederich E. Libby,*  
*Inspector General de Enseñanza Primaria.*

La Ley 31 de 1913 creó la Inspección General de Enseñanza Primaria, pero la Ley no fue reglamentada sino en 1914, por Decreto No. 113. Como norma general es-

---

(21) *Leyes Expedidas por la Asamblea Nacional de Panamá en sus Sesiones de 1912-1913.* Panamá. Imprenta Nacional. 1914. p. 204.

ta nueva sección de la Secretaría debía sistematizar la instrucción primaria y coordinarla con la secundaria a fin de obtener continuidad en el sistema de educación nacional. Frederick E. Libby, ciudadano de los Estados Unidos de América, fue el primer Inspector General de Enseñanza Primaria nombrado en Septiembre de 1914. Libby era un educador de larga experiencia y había prestado valiosos servicios en la organización de las escuelas de Puerto Rico.

Lo primero que hizo Libby fue recorrer todo el país y puede asegurarse que no se le quedó ninguna escuela sin visitar. En sus numerosos viajes a través del Istmo conversó con padres de familia, autoridades municipales, maestros, directores y alumnos. De esta manera obtuvo una información de primera mano sobre el estado de los edificios escolares, sobre las condiciones en que trabajaban los maestros, sobre el alumnado y sobre los Inspectores. Puede asegurarse que Libby conoció personalmente a cada uno de los maestros, así como a las personas más importantes de las distintas comunidades que él visitó. Una vez terminada esta visita Libby rindió un Informe general sobre el estado de la instrucción pública panameña e hizo recomendaciones para mejorarla. Casi todo este Informe fue incluido en la Memoria de 1916. He aquí algunas de sus consideraciones:

Comienza el Inspector General por decir que se necesita una adecuada inspección del trabajo de los maestros en cada escuela para asegurar el progreso de los alumnos y el mejoramiento de la enseñanza. Una vez sentado el principio de que se necesita una adecuada supervisión escolar, agrega que el aspecto económico de la supervisión no ha sido atendido y que los sueldos de los Inspectores son muy bajos y llega hasta afirmar que hay maestros y directores de escuela primaria que ganan más al año que los supervisores. Recomienda que se aumente el sueldo a los Inspectores y que aumente también el nú-

mero de Inspecciones de catorce a veintiuna para una labor efectiva. El plan completo era transformar las Inspecciones Provinciales en Inspecciones Municipales, y tener Inspectores municipales con igual rango que los provinciales. Con mejores salarios y jurisdicción territorial más reducida esperaba Libby mejorar la supervisión.

Asegura el Inspector General que en su recorrido encontró escuelas rurales que no habían recibido la visita de un Inspector en los últimos tres o cuatro años y atribuye ésto a la falta de buenas vías de comunicación. Por supuesto, que con mucho tacto el Inspector General se cuida mucho de agregar que así como él pudo visitar tales escuelas a pesar de los malos caminos, los Inspectores hubieran podido ir también con un poco más de entusiasmo. También informa el Inspector General que de 398 locales ocupados por las escuelas primarias, sólo 127 eran propiedad del Estado. Este problema ha continuado siendo el talón de Aquiles del sistema de educación panameño: una matrícula que crece más a prisa que los recursos económicos de la nación.

Se da información oficial sobre el estado de salud de los alumnos de la Primaria; pero no sólo eso, la salud del niño en este Informe es considerada como factor importante en el trabajo escolar. Según el Inspector General el setenticinco por ciento del alumnado de la Primaria estaba infectado de uncinarias y de otras enfermedades tropicales. No es, pues, de maravillarse del poco rendimiento, ni del alto porcentaje de ausencias a clase. No se dan datos sobre la salud de los maestros rurales pero es probable que igual porcentaje reinara entre ellos.

A pesar de todo el aspecto negativo presentado, el Inspector General le hace justicia al mérito de la labor realizada y reconoce que Panamá ha hecho grandes esfuerzos por mejorar su sistema de educación. Se hace

especial referencia al costo por alumno de la enseñanza primaria durante los tres últimos años que es el siguiente:

1914 .. .. .	B/.	26.25
1915 .. .. .	..	27.48
1916 .. .. .	..	22.32

Libby compara estos datos con los de Argentina y Uruguay, naciones éstas que marchaban a la cabeza en la América Latina en cuanto a educación y cultura se refiere, y encuentra que Panamá ha gastado casi igual suma por alumno durante los años 1914 y 1915 que Uruguay y Argentina. Por supuesto que esto no significa que la escuela panameña fuera de igual calidad que la de los países mencionados, pero sí revela el esfuerzo realizado.

El Inspector General propone los siguientes objetivos generales para la educación primaria: desarrollar medios a través de los cuales el niño pueda desarrollar múltiples habilidades que le sean útiles en la vida. El niño mejor educado será aquél que salga de la escuela con mayor interés por la lectura y que esté mejor capacitado para sacar de los libros todo lo que ellos puedan ofrecerle. Las buenas relaciones entre la escuela y el hogar son consideradas como factor importante en el éxito de la escuela. Tanto el hogar como la escuela son responsables por el éxito o fracaso del alumno. Entre las fallas achacadas al hogar figuran las siguientes: condiciones sanitarias deficientes, desnutrición, falta de ideales y de cooperación con la escuela, entrada a la escuela muy tarde, mucha inasistencia, defectos físicos tales como pobre visión, sordera parcial y debilidad cerebral. No explica el Inspector General que debe entenderse por debilidad general cerebral, pero todo indica que se trata de cualquier deficiencia mental. A su vez la escuela es culpable por: edificios escolares inadecuados y deficiencia en la enseñanza debido a falta de preparación de los maestros, y programas deficientes.