

CAPITULO IV.  
LA IMPLANTACION DEL SISTEMA NACIONAL  
DE EDUCACION  
(1904-1920)

A. La Materia De Este Capítulo

*Este capítulo presentará una síntesis de los esfuerzos realizados por el Gobierno de la República, entre 1904 y 1920, para establecer, organizar, orientar y afianzar el sistema nacional de educación. Presenta asimismo las ideas generales de orden político social y de orden pedagógico que sustentan tales esfuerzos. De acuerdo con el plan de este libro, la presentación de los aludidos esfuerzos irá precedida de un esbozo muy general de la situación del país durante los primeros dieciséis años de su existencia como Estado independiente.*

*Aunque la Universidad de Panamá, con cuya creación se completó la estructura del sistema, no se fundó sino hasta en 1935, hemos limitado el período a estos primeros dieciséis años, porque ya para 1920 el sistema ofreció varias modalidades de la educación superior y había adquirido una fisonomía bien definida. Además, en 1920 La Secretaría de Instrucción Pública llevó a cabo el estudio tal vez más significativo de la enseñanza que se ha hecho en Panamá, estudio que reveló las deficiencias del sistema y propuso medidas para superarlas. Muchas de estas medidas se adoptaron gradualmente en años posteriores.*

*Como se trata de un panorama histórico nos limitaremos a los hechos y tendencias de mayor significación. Los que deseen conocer más en detalle la historia del período 1904-1920 encontrarán de especial utilidad, además de las memorias y publicaciones oficiales, la obra *Desenvolvimiento de las Ideas Pedagógicas en Panamá 1903-1926*, de Alfredo Cantón; la obra de Octavio Méndez y el artículo de Nicolás Victoria Jaén, citados en la Sec-*

*ción anterior; Cincuenta años de Educación Pública en Panamá, por Víctor C. Urrutia, en Panamá 50 años de República, Edición De la Junta Nacional Del Cincuentenario, Panamá, 1953. pp. 175-184, y El Instituto Nacional en sus Bodas de Plata, 1934; las revistas Reseña Escolar, que se publicó entre 1908 y 1910, la Revista de Instrucción Pública, 1912-1918, la Revista Nueva y Cuasimodo; los periódicos El Tiempo, el Diario de Panamá y, la Decana de la Prensa Istmeña, La Estrella de Panamá.*

## B. La Situación de Panamá Durante el Período 1904-1920.

*A cualquier joven panameño acostumbrado a las comodidades materiales del mundo moderno, le será difícil imaginarse el estado de atraso en que se encontraba Panamá al separarse de Colombia en 1903.*

*La nueva República tenía entonces unos 320.000 habitantes. La capital era una ciudad de 25.000 almas con algunas calles empedradas y las demás sin pavimentar. No tenía acueducto ni alcantarillado y el sistema eléctrico era rudimentario.*

*La Guerra de los Mil Días había dejado al país prácticamente arruinado. La ganadería había sido aniquilada. No había carreteras y la comunicación entre los puertos del Pacífico y la capital se hacía por embarcaciones de vela.*

*Las condiciones sanitarias eran pésimas. El paludismo y otras enfermedades endémicas minaban la población, principalmente la del interior.*

*Como consecuencia de la Guerra de los Mil Días, las 120 escuelas que existían en 1899 fueron clausuradas. "En el ramo de Instrucción Pública abandonado durante tres años de guerra" —decía el Mensaje de la Junta Provisional de Gobierno a la Convención Nacional— "nada encontramos que no necesite reformas substanciales. Os toca a vosotros la labor de organizarlo so-*

*bre bases científicas, de conformidad con sistemas y procedimientos modernos”.*<sup>44</sup>

*La separación de Colombia, la seguridad de que el Canal Interoceánico sería construido, al fin, por los Estados Unidos y la asociación de la Nueva República con la nación del norte, crearon en el país un espíritu de optimismo y de confianza en el porvenir. “La grandeza de ese pueblo no nos intimida, porque tenemos el convencimiento de que no olvidará nunca, que nosotros, sin miramientos, ni egoísmos, le hemos abierto nuestras puertas a sus grandes necesidades, y dado paso libre a la corriente impetuosa del comercio universal”.*

*En el Panamá de 1904 reinaba también un ambiente de armonía y de cordialidad entre los dos partidos políticos que pocos años antes habían librado una guerra sangrienta. El color blanco de la bandera nacional simbolizaba una realidad. Este espíritu de armonía se refleja en el siguiente párrafo del mensaje de la Junta de Gobierno Provisional a la Convención Nacional Constituyente:*

*“La constitución política de un país, como en otra ocasión hemos tenido oportunidad de observar, no es, no puede ser, la obra exclusiva de un partido político. Una Constitución; como el nombre mismo lo indica, es la traducción en preceptos obligatorios, del modo de ser, de las costumbres y de los ideales políticos de un pueblo; los pueblos no se modelan a la obra caprichosa de los ensayadores de sistemas y el pretenderlo causa siempre graves y profundas perturbaciones que a veces no se reparan sino después de crueles y terribles pruebas”.*

*La Convención tuvo muy en cuenta las ideas transcritas, pues según la opinión de un notable jurista panameño:*

*“La Constitución de 1904 constituye un sistema de conciliación nacional, obra sabia que recoge los principios político-*

44. Mensaje de la Junta Provisional a la Convención Nacional, en Documentos Fundamentales para la Historia de la Nación Panameña, op. cit. p. 114.

*jurídicos del siglo diecinueve y que se inspira en todos sus aspectos en la democracia política*"<sup>45</sup> .

*La nueva república necesitaba personal capacitado para los distintos servicios del Estado. Se comenzó a organizar el sistema educativo sin maestros idóneos. Lo mismo puede decirse de los demás ramos de la administración pública.*

*La construcción del Canal de Panamá por los Estados Unidos, iniciada en 1904 y concluida en 1914, fue el acontecimiento de mayores consecuencias inmediatas y para el futuro de Panamá. Los trabajos de la obra trajeron una gran afluencia de trabajadores de diversas partes del mundo. De acuerdo con los datos recogidos por Omar Jaén Suárez, el número de trabajadores, que era 26.547 en 1906, ascendió a 56.654 en 1913, para descender paulatinamente, hasta 20,673 en 1920. Entre 1904 y 1913 La Comisión del Canal reclutó a más de 45.000 hombres de los cuales, el 68% vinieron de las Islas del Caribe y 26.3%, de Europa mediterránea. Dos mil españoles fueron reclutados en Panamá y entre 10.000 y 15.000 norteamericanos llegaron al Istmo* <sup>46</sup>.

*Las ventajas económicas que tal afluencia de trabajadores representó para Panamá y los efectos sociales y culturales de la misma, tuvieron que ser significativos. La presencia de una potencia extranjera en el país y las dificultades que surgieron en las relaciones entre los dos países contribuyeron, entre otras cosas, a afianzar el sentimiento de nacionalidad y de celo de nuestra soberanía.*

*La apertura del Canal al tránsito internacional en 1920 se produjo poco después del final de la Primera Guerra Europea lo cual no alentó enseguida el movimiento de naves a través de la vía interoceánica. Este hecho, añadido a la disminución del comercio internacional producida por la Guerra, fue causa de una*

45. Publio A. Vásquez, *Desarrollo Institucional de la República*. En *Panamá 50 años de República*, p. 141.

46. Omar Jaén Suárez, *Hombres y Ecología en Panamá*, op. cit. ps. 108 y 109

*grave crisis fiscal en Panamá. El Gobierno se vio obligado a reducir gastos, suprimir escuelas, disminuir el número de maestros y bajar los sueldos de los mismos.*

*Con la construcción del Canal ocurrió otro acontecimiento de gran importancia para Panamá: primero, el equipo médico y sanitario dirigido por el doctor William Gorgas erradicó la fiebre amarilla y la malaria de la región transístmica; luego, la Fundación Rockefeller vino al país a iniciar una campaña de erradicación de la uncinariasis, que afectaba la salud de la gran mayoría de la población del interior de la República. En 15 años que duró la campaña no sólo logró su propósito principal, sino que dejó formado un cuerpo de inspectores sanitarios, factor importantísimo en el desarrollo del país<sup>47</sup>.*

*Las campañas políticas para la elección de Presidente de la República, especialmente las de 1912, 1916 y 1920, repercutieron en la marcha del ramo educativo. La intervención de la política partidista en la educación pública será desde entonces uno de los problemas permanentes de la administración de la enseñanza.*

*Al mismo tiempo que se sentaban las bases institucionales del ramo educativo se crearon entidades vitales para el desarrollo de la administración pública y se organizaron servicios tales como el de la Hacienda Pública, la salud, etc.*

*Refiriéndose a un aspecto del clima intelectual de la época, el connotado catedrático panameño, Rafael E. Moscote escribe:*

*“... durante las primeras décadas de la República, una juventud estudiosa estimulada por hombres como Guillermo Andreve, Eusebio A. Morales, Narciso Garay, J.D. Moscote, Ricardo J. Alfaro y muchos otros, participan intensamente en las lides del periodismo, de la educación, de la poesía, del ensayo, de los problemas económicos, de la música, de la*

47. Véase Rómulo Roux. *La Lucha Contra El Dolor, Panamá 50 Años de República*. 1953. ps. 151-171.

*ciencia y de las angustias de la política. Hombres jóvenes como Gaspar Octavio Hernández, Octavio Méndez Pereira, Jephtha B. Duncan, José Daniel Crespo y un poco más jóvenes como Catalino Arrocha Graell, Juan Antonio Susto, Manuel Roy, Fabián Velarde, Felipe Juan Escobar y otros fueron colaboradores de la Revista Nueva, o de Cuasimodo, publicaciones que respondían a una necesidad intelectual inaplazable en el país* <sup>48</sup>...

*La gran mayoría de los hombres citados en el párrafo transcrito tuvieron, a su turno, una actuación destacada en la cátedra o en la dirección de la educación nacional.*

*La población de la República había crecido de 320.000 que era en 1904 a 401,428 en 1920 y en el mismo período la matrícula escolar primaria había ascendido de 4,000 a 24,000, es decir, se multiplicó por 6 en sólo 14 años, cuando la población lo hizo sólo por 1.2.*

*En las páginas que siguen haremos un recuento de los hechos sobresalientes de nuestro desarrollo educativo durante los primeros dieciséis años de la República.*

## C. El Nuevo Estado Establece Las Bases del Sistema

### 1. Adopción de principios normativos

*El primer paso que tomó el nuevo Estado en materia educativa fue la adopción de los principios constitucionales y legales por los cuales debía regirse el sistema. A pocos meses de la Independencia, ya se había expedido la Constitución y se había aprobado la histórica Ley 11, de 23 de Marzo de 1904, Orgánica de la Instrucción Pública. Estos principios, brevemente expresados son los siguientes:*

48. Rafael E. Moscote, "Las Tres Primeras Décadas de la República como Fuente de Investigación Histórica". Boletín de La Academia Panameña de la Historia. Tercera época, Panamá Enero-Febrero, Marzo-1975. p. 12.

## De la Constitución:

*La instrucción primaria será obligatoria, y la pública será gratuita. Habrá escuelas de artes y oficios, y establecimientos de enseñanza secundaria y profesional a cargo de la nación.*

*Es atribución de la Asamblea Nacional fomentar y promover la educación pública, las artes y las ciencias.*

*Es atribución del Presidente de la República dirigir, reglamentar e inspeccionar la instrucción pública nacional.*

*La Ley podrá descentralizar la instrucción pública y destinarle rentas especiales.*

## De la Ley:

*La instrucción pública se dividirá en primaria, secundaria, industrial y profesional.*

*El gobierno podrá inspeccionar los colegios públicos y privados que tengan internado.*

*La instrucción primaria se reglamentará en forma esencialmente práctica, encaminada al aprovechamiento moral y físico de los educandos, a la formación de estos en las virtudes cívicas y al desarrollo agrícola, industrial y comercial del país.*

*Las escuelas normales formarán maestros idóneos para la enseñanza y procurarán que los alumnos de estos establecimientos adquieran las nociones suficientes, no sólo en el orden moral e intelectual, sino también en los principios fundamentales aplicables a la industria, a la agricultura y al comercio, y formarán maestros prácticos, más que pedagogos eruditos.*

*Un Consejo Técnico Directivo tendrá a su cargo todo lo relativo a la organización y régimen de los planteles de enseñanza, reducción de reglamentos y adopción de textos. Lo presidirá el Secretario del Ramo.*

*Habrà en cada provincia un Inspector de Instrucción Pública que durará en sus funciones por un período de dos años y podrá ser reelegido.*

*Los empleados de la Instrucción Pública no podrán ser removidos o suspendidos sino con la aprobación del Secretario de Ramo y por ineptitud, enfermedad, vicio o cualquiera otra causa que los haga acreedores de la destitución o suspensión.*

*Los empleados del Ramo serán nombrados por el Secretario de Instrucción Pública.*

*Los municipios deberán contribuir con el 25% de sus rentas para atender los siguientes gastos: construcción, conservación y mejora de los locales y mobiliario; provisión de vestidos a los niños indigentes; útiles de escritorio para las inspecciones locales; el fomento de bibliotecas escolares y los gastos de exámenes y certámenes públicos de las escuelas.*

*Los gastos que ocasione la instrucción pública en la Nación tienen prelación a cualesquiera otros.*

*Los maestros o directores de escuela deberán optar al empleo por oposición ante una junta de examinadores.*

*Las escuelas primarias se dividen en urbanas y rurales.*

*Las materias de enseñanza se distribuirán en seis cursos o grados.*

*Para su régimen interior todas las escuelas primarias se dividen en tres secciones: elemental que corresponde a I y II*

*grados; media, III y IV grados y superior, V y VI grados.*

*En la Escuela de Artes y Oficios que el Ejecutivo queda facultado para fundar, se enseñarán las artes manufactureras y especialmente el manejo de maquinarias aplicables a las pequeñas industrias.*

*La Escuela de Comercio que el Gobierno queda facultado para fundar suministrará a la juventud los conocimientos científicos y prácticos necesarios para la carrera mercantil y para la educación de los ramos de hacienda y estadística.*

## **2. Creación de las instituciones fundamentales**

*La Ley 11 de 1904 facultó al Poder Ejecutivo para fundar: una Escuela Normal de Varones, una Escuela Normal de Institutoras, una Escuela Superior de Varones, una Escuela Superior de Niñas, un Colegio de Comercio e Idiomas, una Escuela de Música y Declamación y una Escuela de Artes y Oficios.*

*Por Decreto de 15 de Abril de 1904 se crearon y organizaron las dos escuelas normales las cuales comenzaron muy pronto a formar maestros en cursos de tres años. Frutos de la primera cosecha de la de varones fueron Octavio Méndez Pereira, José D. Crespo, Cirilo J. Martínez, Alejandro Tapia y otros profesionales que contribuyeron notablemente al desarrollo de la educación panameña.*

*La Escuela de Música y Declamación se fundó el 13 de mayo de 1904; la Superior de Varones, el 18 de agosto del mismo año. La Superior de Niñas y el Colegio de Comercio e Idiomas se establecieron en 1906 y la de Artes y Oficios en 1907.*

*La Normal de Varones, la Superior de Varones y la Escuela de Artes y Oficios estuvieron regentadas, la última durante corto lapso, por los Hermanos Cristianos.*

*Las superiores eran escuelas secundarias con cursos vocacionales, sobre todo en materia comercial, y otorgaban los diplomas*

*de Perito Mercantil y Bachiller Moderno. El curso comprendía cuatro años y el plan de estudios contenía siete materias cada año.*

*En 1906 se creó una Escuela de Indígenas y un Kindergarten. En 1906 se habían establecido ya 78 escuelas de varones, 72 de niñas y 3 alternadas. El número de escuelas primarias alcanzó en 1908 la cifra de 222 establecimientos servidos por 396 maestros de los cuales sólo un tercio poseía diploma de competencia. Ningún distrito carecía de escuela en ese año. Estas cifras son significativas si se tiene en cuenta que la República comenzó en punto cero en materia educativa.*

### 3. Formación de profesionales en el exterior.

*Otra de las medidas atinadas contenidas en la Ley 11 fue la de facultar al Ejecutivo para enviar al exterior a veinticuatro jóvenes, de trece a veintidós años, a educarse en distintos ramos del saber, con el compromiso de servir al país, durante tres años después del regreso, dondequiera que el Gobierno lo tuviera a bien. Del primer grupo de becarios dos llegaron a ser Presidentes de la República (Harmodio Arias y Augusto S. Boyd) y, la mayoría de los demás, así como los que antes habían sido enviados a Bogotá o Cartagena y los que seguirían después, formarían, en su tiempo, los cuadros directivos de las diferentes actividades de la vida nacional.*

*La Ley 11, por último, autorizó al Ejecutivo para contratar en el exterior profesores y técnicos o administradores para el ramo educativo. Por varios años después de la expedición de la Ley, los cónsules de Panamá en Alemania, Bélgica, Chile, Estados Unidos y otros países estuvieron muy ocupados firmando contratos con profesores para el ramo educativo.*

### 4. Creación del Instituto Nacional y otras innovaciones

*La Ley 11 de 1904 había previsto que la "instrucción secundaria de letras y filosofía se hará en un colegio que con tal fin se fundará en la capital de la república"*

Tres años después, la Ley 22 de 1907, por la cual se reformó la Ley 11 de 1904, dispuso crear "un Instituto Nacional en el cual se enseñarán algunas profesiones y se dará instrucción preparatoria para otras" e introdujo otras innovaciones que se señalarán más adelante.

En el Instituto Nacional, dispuso la Ley de 1907, se dará la instrucción secundaria de Letras y Filosofía. "Los estudios profesionales que en él se dicten tendrán por objeto habilitar para las siguientes profesiones: jurisprudencia, agrimensura y topografía, agronomía, dentistería, asistencia de enfermos, comercio e idiomas, estadística y servicio de correos".

Con la creación del Instituto Nacional se dispuso incorporar a él la Escuela Normal de Varones, La Escuela Superior de Varones y el Colegio de Comercio e Idiomas, lo cual permitió concentrar en una sola institución la educación secundaria. La Normal de Varones y la Superior de Varones estaban regentadas por los Hermanos Cristianos, como se anotó anteriormente.

La organización del Instituto se estableció por Decreto No. 17 de Mayo de 1909 y la nueva institución fue inaugurada solemnemente el 25 de abril de ese año. En la Antología que figura en la segunda parte de esta obra aparece el discurso que el doctor Eusebio Morales, Secretario de Instrucción Pública entonces, pronunció en el acto de inauguración. Para la rectoría del nuevo colegio, destinado a jugar un papel destacado en el desarrollo institucional, cultural y educativo del país, se contrató a don Justo Facio, de formación francesa y corte liberal. Su informe del primer año de gestión como Rector aparece también en la Antología.

El plan de estudios y la organización del Instituto fueron objeto de reformas sucesivas hasta cuando la institución quedó firmemente consolidada en el período 1912-1918.

El Instituto Nacional, con sus secciones normal, liceo y comercio, la Escuela Normal de Institutoras y la Escuela de Artes y

*Oficios, que fueron las escuelas que continuaron funcionando después de la creación del Instituto, fueron asimismo los tres pilares de la educación media en Panamá por varias generaciones. La Escuela Profesional de Mujeres funcionó por un tiempo en la segunda década y fue creada de nuevo en 1922.*

*La Ley 22 de 1907 introdujo otras reformas a la Ley Orgánica entre las cuales se citan:*

*El Gobierno Nacional se hizo cargo de los gastos de construcción de locales escolares lo cual había sido responsabilidad de los Municipios. Estos destinarán el 10% de sus rentas para atender los gastos de educación fijados por la Ley.*

*Además de las escuelas primarias, el Gobierno quedó autorizado para establecer en las cabeceras de Provincias y poblaciones importantes uno o más Jardines de la Infancia.*

*Los Inspectores de Instrucción Pública, además de sus funciones regulares, servirán de Inspectores de Estadística.*

*La instrucción primaria tiene por objeto favorecer y dirigir, gradual y simultáneamente el desarrollo físico, intelectual y moral del educando.*

*La dirección, inspección, y fomento de la Instrucción Pública en todos sus ramos corresponde al Gobierno Nacional por el Organó del Secretario del Ramo, auxiliado de un Inspector Técnico y de Inspectores Provinciales.*

*Por otra ley expedida también en 1907 se separó del Departamento de Instrucción Pública el Departamento de Justicia que desde el comienzo había sido dependencia de la Secretaría de Instrucción Pública.*

*Con un personal docente improvisado en su mayoría, es*

*natural que la enseñanza que impartían las escuelas primarias adoleciera de grandes deficiencias. En efecto, el Inspector de Instrucción Pública y Estadística de la Provincia de Los Santos afirmó en 1908: "Haciendo honor a la verdad y en cumplimiento del deber, declaro que el desarrollo intelectual de los alumnos de esta Provincia es nulo y deficientes son los conocimientos adquiridos. La verdad la tiene S.S. en los exámenes de prueba habidos en la capital para la opción de becas en la Escuela Normal de Varones".*

*Y el Inspector de la capital decía el mismo año:*

*"En cuanto a la enseñanza he podido convencerme de que no va bien orientada. La educación no es integral como lo exigen los cánones de la pedagogía contemporánea, todavía se da importancia a las definiciones, a los detalles, y a la repetición de toda suerte de ideas ajenas. A la enseñanza se le quiere revestir de cierto carácter científico, cuando la escuela primaria en tan corto tiempo no puede dar sino una cultura general; el aprendizaje va dirigido exclusivamente a la inteligencia; en una palabra, como no se persigue el gradual y armónico desarrollo de las facultades mentales, como se hace caso omiso del método activo, al niño se le da el saber hecho, y, por consiguiente, no se le hace observar, ni pensar, ni juzgar, ni descubrir".*

*En 1908 la Secretaría de Instrucción Pública firmó contrato con Enrique J. Arce y Juan B. Sosa para la preparación de la Historia de Panamá como texto para las escuelas de la República. También firmó contrato con José D. Moscote y el representante de Guillermo Andreve para que los contratistas prepararan la segunda edición debidamente corregida y aumentada de la obra de ellos conocida con el nombre de El Lector Istmeño. El tomo I, el II y el III deberán aparecer en 1910 y el IV en 1911. Se destaca este hecho por la importancia que estas dos obras tuvieron en la formación de las primeras generaciones de panameños de la época republicana.*

## 5. Reglamentación de la enseñanza

*En 1909 la Secretaría de Instrucción Pública, a cargo del doctor Eusebio A. Morales, aprobó el primer reglamento del Instituto Nacional y nuevos reglamentos de la Escuela de Artes y Oficios y La Escuela Normal de Institutoras. Estos reglamentos abarcaban todos los aspectos del funcionamiento de los citados planteles: ingreso, planes de estudios, disciplina, deberes de los profesores, exámenes, internado, etc.*

*De especial importancia fue el Decreto No. 2 de 1910 Orgánico de la Enseñanza Primaria el cual fija en cinco Títulos y 15 capítulos normas sobre: escuelas y obligación escolar; censo y matrícula; extensión de la enseñanza, cursos, vacaciones y licencias, dirección de escuelas, maestros, nombramientos, la inspección escolar, exámenes, escuelas privadas y la enseñanza en el hogar.*

*Este decreto, algunas de cuyas disposiciones tienen sus antecedentes en la legislación colombiana, produjo serias y acaloradas controversias principalmente en relación con la definición del minimum de enseñanza obligatoria y la reglamentación pertinente a las escuelas particulares. Entre otras innovaciones, el Decreto Orgánico, que según algunos violaba la ley, estableció:*

- La obligación escolar se puede satisfacer asistiendo a una escuela pública o privada; recibiendo enseñanza en el hogar o presentando examen ante las autoridades competentes.*
- El minimum de la enseñanza obligatoria es la que se adquiere en tres años y la enseñanza obligatoria sólo comprende a los niños que residen en un círculo cuyo radio sea de dos kilómetros, contados desde la escuela. Habrá cuatro categorías de escuelas según la extensión de la enseñanza que imparten.*
- Fija los planes de estudios para las escuelas de la República.*

*Se introduce la enseñanza de la moral y religión pero no se obliga a recibirla a los alumnos que así lo soliciten.*

- *La enseñanza debe ser esencialmente práctica, adecuada a las condiciones sociales del país en general y particularmente a las necesidades de la localidad en que cada escuela funciona.*
- *Desde el primer grado, al tratar las nociones científicas, y al tratar de esa misma asignatura y de la Higiene, del III grado en adelante, el maestro dará preferente atención al estudio de la naturaleza de los alcoholes y de los narcóticos, y a los efectos que éstos producen en el cuerpo humano.*
- *El año escolar comprenderá un curso lectivo de 290 días.*
- *Los aspirantes a ingreso en el magisterio que no posean título de idoneidad deberán someterse a examen.*
- *Los exámenes de fin de curso de las escuelas primarias tienen por objeto estimular a los alumnos, investigar el adelanto de éstos durante el año escolar y calificar las condiciones pedagógicas del maestro.*
- *Las personas que deseen abrir escuelas privadas deben comprobar ante la autoridad competente que llenan los requisitos exigidos. Las escuelas privadas dirigidas por extranjeros que sólo admiten alumnos extranjeros podrán impartir la enseñanza en un idioma que no sea el castellano, pero si admiten alumnos panameños tendrán que impartir la enseñanza en castellano. Las escuelas privadas deben seguir los planes de estudios y programas oficiales hasta el III grado o sea hasta completar el mínimo de la instrucción obligatoria. Para este efecto las escuelas privadas quedan sometidas a la inspección oficial lo mismo que las públicas. Los maestros de las escuelas privadas están obligados a suministrar los datos que las autoridades soliciten.*

*El Decreto Orgánico de 1910 mantiene disposiciones de leyes y decretos anteriores sobre estabilidad, obligaciones de los maestros, directores e inspectores y otros aspectos importantes.*

*Una medida de gran alcance que se adoptó en 1910 es la contenida en el Artículo 17 de la Ley 45 de ese año que simplemente dice "Los nombramientos en el ramo de Instrucción Pública que el artículo 57 de la Ley 11 de 1904 atribuye expresamente al Secretario, corresponde en adelante hacerlos al Presidente de la República".*

*Esta medida contribuyó a centralizar la administración del ramo aún más en la Presidencia de la República. El artículo constitucional que asignaba al Presidente la atribución de "dirigir, reglamentar e inspeccionar el ramo de la instrucción pública" y la nueva disposición de la Ley de 1910 daban toda razón al Dr. Porras para decir años después que él era el INSPECTOR GENERAL DEL RAMO, cuando lo acusaban de inmiscuirse demasiado en los asuntos de dicho ramo <sup>49</sup>.*

*Con la adopción de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de la enseñanza y con la creación y organización de las instituciones fundamentales quedaron sentadas las bases del sistema nacional, en los primeros seis años de la República. En la década que sigue se dará importancia a los aspectos técnicos y pedagógicos de la educación al mismo tiempo que se sistematiza la administración y se continúa difundiendo la enseñanza primaria. En esta década se traen al ramo profesores y técnicos extranjeros de gran categoría y comienzan a incorporarse al profesorado las primeras unidades que habían salido con beca al exterior.*

#### **D. Orientación y Elevación del Nivel de la Enseñanza.**

*Los esfuerzos de los primeros seis años de la República se*

49. El texto del artículo constitucional aludido es idéntico al del numeral 15 del artículo 120 de la Constitución colombiana de 1886, expresión de la tendencia centralista.

*encaminaron hacia el establecimiento de las bases del sistema, a la creación de instituciones fundamentales, a la organización y reglamentación de la enseñanza, y, como tarea principal, a la difusión de la instrucción pública.*

*La segunda década se caracteriza por el empeño de impartir una mejor orientación y a elevar el nivel de la enseñanza, sin descuidar lo que, entonces y a lo largo de la historia de la República, ha sido preocupación primordial de todos los gobiernos: llevar la educación a los distintos sectores de la población y a las diferentes regiones del país.*

*En la infancia y en la niñez de la República cada año está lleno de acontecimientos que darían material suficiente para un libro. Al destacar los esfuerzos que hemos seleccionado para esta sección nos veremos obligados a omitir hechos y acontecimientos que no caben en una visión panorámica de la educación nacional.*

*Para su rápida presentación agrupamos tales esfuerzos en las siguientes categorías: dirección competente; mejoramiento del personal docente y de inspección; planes, programas y textos; métodos de enseñanza; intercambio y difusión de ideas.*

*La nota distintiva de los aludidos esfuerzos es la política deliberada de aplicar a la educación panameña lo mejor, o sea los sistemas y métodos de los países avanzados. La Junta Provisional de Gobierno había sugerido a la Convención Nacional que organizara el sistema educativo de acuerdo con métodos modernos. El doctor Eusebio A. Morales, en su Memoria de Instrucción Pública del año 1910 dice:*

*“Dichosamente nuestro país, nacido a la vida autónoma en una época de evidente progreso intelectual e industrial, ha podido aprovecharse, desde el primer año de su existencia, de las verdades que naciones antiguas han ignorado durante siglos y de la experiencia que otros pueblos han adquirido después de décadas de estériles o perniciosos ensayos. Así por ejemplo, cuando todavía en algunos países es causa de conflicto entre los partidos y motivo de contrariedad entre*

*los hombres de Estado el principio de la instrucción primaria obligatoria, en la República fue aceptado tal principio con el beneplácito de los hombres distinguidos que formaron la Convención Nacional Constituyente, y hoy es para nosotros una institución indestructible por lo sabia, necesaria y benéfica. Y así también se ha aprovechado el país, en la organización de su enseñanza, del progreso universal en las tendencias educacionistas y en los métodos y sistemas pedagógicos, sin haber encontrado grandes obstáculos, porque el lamentable atraso anterior no había dado ocasión de formar hábitos y preferencias contrarias” 50.*

*Casos como los siguientes son ejemplos claros de la política aludida, la cual, dicho sea de paso, ha sido también la política de los demás países latinoamericanos:*

- *Los profesores alemanes que fueron contratados en 1911 para servir en el ramo de educación adquirieron la obligación contractual de enseñar la correspondiente materia “de conformidad con los métodos alemanes modernos”. Estos profesores fueron Richard Neumann, Otto y Eugenio Lutz, y George Goetz. Con excepción del último, estos profesores contribuyeron significativamente a la elevación del nivel de la enseñanza. Formaron maestros y profesores.*
- *La Escuela de Artes y Oficios se denominó Escuela Nacional Industrial en 1911 y debió organizarse de acuerdo con los Technicum de la Suiza alemana.*
- *Para la dirección de la Escuela Normal de Institutoras se trajo a una educadora chilena porque se pensó que el sistema chileno se había organizado de acuerdo con el sistema alemán.*
- *Para la Dirección de la Normal de Institutores también se trajo una educadora norteamericana con varios años de*

50. Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Instrucción Pública presenta a la ASAMBLEA NACIONAL en sus Sesiones Ordinarias de 1910, Panamá, Imprenta Nacional 1910 ps. III y IV.

*experiencia en Chile.*

- *La Comisión que reformó los planes de estudios primarios aprobados en 1910 se basó en un análisis de los programas de Berlín y de New York.*
- *El menú del banquete que brindó la Secretaría de Instrucción Pública a la Asamblea Pedagógica incluía, entre otras viandas, "Fromage de Porc Truffé, Laitues, Potage Saint Germain, Poulets sautés paiva, Filet de boeuf godard" y otros más, posiblemente no muy conocidos de los asistentes. La orquesta amenizó el acto con piezas tales como Masanie- llo, Les Patineurs, Sparklets, "I want to be in Dixie" y otras novedades musicales extranjeras.*

### **1. Dirección competente**

*El Instituto Nacional en sus primeros años, después del año de rectoría del Doctor Facio, tuvo sus problemas y aún en 1913 la matrícula de la sección Liceo era muy reducida y tendía a bajar. La Escuela de Artes y Oficios y la Escuela Normal de Institutoras tuvieron sus dificultades debidas principalmente a deficiente dirección. La enseñanza primaria no tuvo una dirección técnica definida sino hasta cuando se creó la Inspección General de Enseñanza Primaria.*

*Estas instituciones quedaron firmemente afianzadas en el período comprendido entre 1912 y 1918 en que el Instituto Nacional funcionó bajo la rectoría de Edwin Dexter y José D. Moscote. La Escuela de Artes y Oficios (que el Inspector General de Enseñanza Secundaria y Profesional de entonces, Ricardo J. Alfaro calificó de "antiguo laberinto con pretensiones de Escuela Politécnica) bajo la dirección de Charles Stokelberg, y la enseñanza primaria bajo la dirección de Frederick E. Libby, a partir de 1915.*

*Dexter implantó una eficiente organización administrativa, un tipo de disciplina basada en el honor y, mediante las conferencias públicas y los concursos literario-científicos hizo del Instituto mucho más que una institución docente. Gracias a estos con-*

*curso*s Méndez Pereira escribió su *Historia de la Instrucción Pública en Panamá* y Luis Tapia E. y Guillermo Méndez P. escribieron la obra premiada *El Auxiliar del Maestro*, que por muchos años sirvió de guía a los maestros. Dexter ideó la *Universidad Panamericana* en el Instituto Nacional y así lo propuso al Gobierno. Su propuesta aparece en la *Antología de la presente obra*<sup>51</sup>.

Dexter se retiró de la rectoría en 1918 y fue sucedido por Octavio Méndez Pereira quien ya se había destacado en las filas del profesorado del Instituto y por su actuación en diversas actividades en pro de la instrucción pública.

Charles Stokelberg, a pesar de la escasez de recursos, colocó a la *Escuela de Artes y Oficios*, en un plano de seriedad, trabajo y eficiencia.

Libby, quien como Dexter había sido Comisionado de Educación de Puerto Rico, visitó todas las escuelas existentes en el país, organizó el servicio de inspección escolar sobre una base técnica, sistematizó el funcionamiento de las escuelas primarias y formó, en el trabajo y mediante el ejemplo, un cuerpo competente de inspectores que tuvieron la responsabilidad de la marcha de las escuelas primarias por varias décadas. En la *Antología* aparece un fragmento de uno de sus informes, sobre la *Inspección Escolar*. Con Libby, el administrador, asesorado por Neumann, el pedagogo, la instrucción pública primaria no podía estar en mejores manos.

Conviene notar que la dirección competente de la enseñanza primaria y las instituciones de educación media estuvo encabezada por el "Inspector General" Belisario Porras, Presidente de la República, con Guillermo Andreve en la Secretaría de Instrucción Pública y Jephtha B. Duncan como Subsecretario, durante la mayor parte de la segunda década.

## 2. Mejoramiento del Personal Docente.

*En la segunda década comenzaron a incorporarse al personal*

51. Véase José D. Moscote, *Las Conferencias del Instituto Nacional. Panamá 1917.*

*docente de las escuelas primarias las promociones del Instituto Nacional. En aquel entonces los nuevos maestros servían en los lugares para los cuales fueran designados. Las graduadas de la Normal de Institutoras habían ingresado al magisterio en la primera década. El aumento paulatino de personal titulado junto con un servicio más eficiente de inspección contribuyó indudablemente al mejoramiento de la enseñanza. Para suplir la falta de maestros con el mínimo necesario de preparación "Mr. Libby", después de ensayar la idea en Aguadulce, implantó la enseñanza de la pedagogía en los quintos y sextos grados de las cabeceras de Provincia y poblaciones importantes. De esta manera se capacitó a un buen número de adolescentes para el magisterio en cuyas filas había muchas unidades que no habían completado ni siquiera los estudios primarios. Un diploma de sexto grado en aquella época significaba que el poseedor tenía una preparación que no era común.*

*La contratación de profesores extranjeros de la categoría académica y profesional de Neumann, Eugenio y Otto Lutz junto con el ingreso de los jóvenes que habían sido enviados al exterior elevó el nivel del profesorado y dio solidez a la enseñanza.*

*El profesorado del Instituto Nacional en 1918 era, según el Dr. Moscote "un orgullo para el país". En él figuraban Octavio Méndez Pereira, Feliciano Quirós y Quirós, Agustín Jované, José D. Crespo, Fermín Naudeau, Eligio Ocaña, Cristóbal Rodríguez, Manuel Patiño, J. B. Duncan, James T. Zetec, Cristóbal Adán de Urriola y otras unidades más. En los años siguientes ingresarían Alejandro Méndez y Catalino Arrocha Graell al igual que jóvenes profesionales de otras carreras que habían cursado estudios en universidades norteamericanas y europeas de reconocido prestigio. Algunos de estos profesores servían en la Normal de Institutoras o en la Escuela de Artes y Oficios además de su cátedra en el Instituto Nacional.*

*La crisis fiscal de 1915 a 1919 obligó al Gobierno a suspender el envío de becarios al exterior y a reducir el número de becas que se concedían para hacer estudios normales en las dos instituciones nacionales de formación de maestros.*

*Otra de las medidas encaminadas a elevar el nivel de preparación del profesorado fue la creación de un Curso Superior de Matemáticas de tres años, en el Instituto Nacional, a cargo del profesor Eugenio Lutz, para formar profesores de matemáticas. En este curso se formó un núcleo de profesores competentes.*

### **3. Planes y Programas de Estudios, Métodos y Textos**

*La Ley de 1913 que autorizó la creación de la Inspección General de Enseñanza Primaria dispuso la integración de una Comisión para la preparación de planes y programas de estudios para las escuelas de la República.*

*La Comisión encargada de los planes, programas y reglamentos de las escuelas primarias estuvo integrada por Octavio Méndez Pereira, Melchor Lasso de la Vega, Richard Neumann, José Moscote, Julián Moré Cueto y Otilia Jiménez.*

*Por Decreto de Abril de 1915 se aprobaron provisionalmente los planes, programas y reglamentos de las escuelas primarias, secundarias y normales de la República. Esta medida uniformó la enseñanza primaria en el país. Por primera vez se hicieron programas especiales para las escuelas rurales. Estos programas estuvieron vigentes hasta 1926 cuando se adoptaron nuevos programas.*

*En los programas de 1915 se indicaban los fines y naturaleza de cada materia y se daban al maestro instrucciones metodológicas sobre su enseñanza.*

*Al igual que en el caso de la primaria, también se elaboraron programas para las distintas materias del plan de estudios normales y de liceo. Indudablemente la adopción de planes y programas en los dos niveles de enseñanza fue una medida significativa.*

*Con el ingreso de Richard Neumann en el profesorado del Instituto como Director de la Sección Normal se introdujo en Panamá el método de las gradas formales de Herbart. Como ilus-*

*tracción. de este método se ha incluido en la Antología una clase modelo de Geografía del profesor Neumann. Por varios años Neumann fue profesor no sólo en el Instituto sino también en la Escuela Normal de Institutoras y fue asimismo Subinspector General de Enseñanza Primaria. Numerosas promociones de maestros se formaron en el método herbatiano. Además, dos de los discípulos de Neumann —Guillermo Méndez Pereira y Luis Tapia— prepararon el Auxiliar del Maestro en dos tomos que sirvieron de guía a muchos maestros por varias generaciones.*

*El primer día que fui a la Escuela de Varones de Las Tablas, en 1912 regresé a casa cargado de libros. Ya yo había aprendido a leer “de corrido”, como se decía entonces, y me colocaron en la sección elemental. Mi hermano mayor que me llevaba dos años, fue colocado en la media y la carga de libros que él trajo a la casa era naturalmente mucho más pesada que la mía. El Istmeño, la Geografía de Valdés, la Historia de Arce y Sosa, un texto de aritmética, otros de urbanidad, además de libros de otras materias eran proporcionados a cada alumno, en calidad de préstamo. Obras como el Lector Istmeño cumplieron a cabalidad una misión necesaria en las escuelas nacionales. Con lecturas hábilmente seleccionadas, en español bien escrito, llenas de sentimiento patriótico, considero que relativamente no han sido superadas en calidad, sobre todo tenida cuenta de los recursos con que contamos más recientemente. Lástima que por el afán de cambiar por cambiar desechemos cosas de valor imperecedero. No es cualquiera el que puede escribir o preparar un libro de lectura para escolares.*

#### **4. Estudio, Intercambio y Difusión de ideas.**

*Otras de las actividades que auspició la Secretaría de Educación Pública para elevar el nivel y la eficiencia de la enseñanza fueron las Asambleas Pedagógicas y la publicación de la Revista de Instrucción Pública.*

*Las Asambleas fueron creadas por Ley de 1913 por iniciativa de la Asociación del Magisterio Nacional, y la primera, organizada por una comisión integrada por Jephtha B. Duncan, Octavio Méndez Pereira, Homero Ayala, Angélica Ch. de Patterson, Julián*

*Moré Cueto, José de la Cruz Herrera y Dámaso Botello, se llevó a cabo ese mismo año, bajo la presidencia de Octavio Méndez Pereira. En la Asamblea participaron representantes del magisterio de las distintas provincias del país y de profesores de las escuelas normales y secundarias. Los temas de la Asamblea se agruparon en las siguientes secciones: Organización general de la enseñanza; educación física, técnica y estética; educación religiosa, moral y cívica; educación intelectual, y temas generales. Los trabajos presentados y las recomendaciones aprobadas, el tono con que los educadores se dirigían a la Secretaría de Instrucción Pública y otros detalles más, dan idea del clima pedagógico, de urbanidad y de pulcritud en el uso del idioma de aquella época. El Libro Primera Asamblea Pedagógica de Panamá contiene los documentos relacionados con la organización de la Asamblea, los trabajos presentados, las recomendaciones aprobadas y las actas de la comisión organizadora y es de suma utilidad para el que desee estudiar a fondo las ideas pedagógicas de los maestros de la segunda década de la República.*

*Otro medio de gran utilidad fue la Revista de Instrucción Pública que, bajo la dirección de J. D. Moscote, primero, y de Octavio Méndez, después, publicó la Secretaría de Instrucción Pública de 1912 a 1918. La revista mensual, contenía artículos de opinión, de información y de orientación sobre una variedad de temas, escritos por profesores y maestros nacionales. También ofrecía trabajos de autores extranjeros. La colección completa de esta revista es una verdadera enciclopedia pedagógica, repleta de ideas que si se leen bien —sin fijarse en la fecha— se verá que no han perdido enteramente actualidad.*

*Cuando se repasa lo que se hizo en otras épocas con menos recursos que los disponibles en la actualidad no hay límite para el sentimiento de respeto y admiración que despiertan aquellos de gran talento que con tan poco pudieron hacer tanto.*

##### 5. Comprobación del aprovechamiento

*“Mr. Libby” estableció la práctica de someter a los alumnos de sexto grado de las escuelas de la República a exámenes finales*

*que se preparaban y se calificaban en la Inspección General por el propio "Mr. Libby" y el Secretario de la Inspección (graduado con primer puesto de honor de la Normal de Varones en 1908) Cirilo J. Martínez. Esta práctica daba a la Inspección General una base para apreciar la eficacia de la enseñanza y para evaluar el trabajo del maestro. ¿No sería conveniente que, de cuando en cuando, se aplicaran pruebas de aprovechamiento a los escolares de la República para ver, de verdad, en qué está fallando la enseñanza? Yo creo que sí.*

### **E. Otras Innovaciones**

*En la segunda década de la República se introdujeron en el ramo de educación otras innovaciones significativas, además de las ya señaladas.*

*Una de estas innovaciones fue la COEDUCACION la cual se tiene hoy como algo natural, pero en 1919, cuando se introdujo, fue motivo de acaloradas polémicas. Tal medida se implantó mediante un artículo, de apariencia inocente, de la Ley 35 de 1919 que dice:*

*"Artículo 21. El artículo 49 quedará así:*

*El número mayor de alumnos asistentes a cargo de un solo maestro en una sesión será de cuarenta. Cuando la asistencia a una escuela o grado pase de ese número, el grado será organizado de la manera que más convenga, a juicio de la Inspección General de Enseñanza Primaria, la cual queda facultada para establecer escuelas o grados mixtos y la doble matrícula, o sea la asistencia de un grupo en la mañana y de otro distinto en la tarde. No podrá funcionar ninguna escuela con menos de veinticinco alumnos de asistencia media".*

*La coeducación se estableció por razones de orden pedagógico y de orden económico. En la BIBLIOGRAFIA que aparece al final se incluyen trabajos sobre el tema.*

Otra innovación fue la *ORACION DEL BUEN NIÑO* que los alumnos de todas las escuelas oficiales debían recitar al comienzo de las labores escolares y que tuvo la oposición del mismo sector que se opuso a la coeducación. La implantación de esta medida obedecía a la preocupación por la educación moral y cívica de la niñez. En vista de las críticas que le hicieron se modificó la designación de *ORACION* por *RECITACION*. En los fragmentos de las Memorias de Instrucción Pública de Guillermo Andreve que figuran en la Antología se podrán leer las razones que motivaron esta medida.

La oposición a la Oración del Buen Niño tenía relación con la disposición establecida en el Artículo de la Ley 34 de 1915 según el cual, “la asignatura de Religión en las escuelas públicas primarias sólo podrá darse por los maestros de grado, los miércoles y los sábados en las tardes, por el tiempo señalado en los planes oficiales de estudio, siendo la asistencia a dicha asignatura completamente voluntaria para los escolares cuyos padres o encargados lo deseen”. En aquella época no había clases los miércoles y sábados por la tarde.

Otra medida, muy discutida por cierto, fue la establecida en el artículo 91 de la Ley 31 de 1913 que prohibió terminantemente al personal administrativo y docente de los colegios y escuelas oficiales tomar parte en las contiendas políticas y en las actividades electorales. Asimismo se prohibió en absoluto a los alumnos de la Sección Normal y la Sección Liceo del Instituto Nacional así como a los de la Escuela de Artes y Oficios y la Escuela Nacional de Agricultura mezclarse en asuntos de carácter político electoral.

Durante la segunda década se establecieron y clausuraron después de funcionar por breves períodos la Escuela Profesional de Mujeres y la Escuela Nacional de Agricultura. No había entonces gran entusiasmo por los estudios que prepararan para los oficios domésticos ni para las labores tradicionalmente identificadas “con la cutarra y la chácara al hombro”, según expresión de Guillermo Andreve.

*En 1918 se estableció en el Instituto Nacional La Escuela Nacional de Derecho que produjo los juristas y abogados más brillantes que ha tenido Panamá, y en 1920 se establecieron la Escuela de Agrimensura y la de Farmacia, también en el Instituto Nacional. Al terminar la década, pues, se habían establecido ya cursos de nivel superior.*

*Estos fueron, a juicio del autor, los empeños y logros salientes de un período brillante de la joven República.*

#### **F. La Educación Pública en 1920**

*La Secretaría de Instrucción Pública, a cargo en 1920 de Jephtha B. Duncan (Secretario) y José D. Crespo (Subsecretario) presentó entonces a las Asamblea Nacional la Memoria reglamentaria, la cual, por su contenido, alcance y repercusión, se apartó del patrón acostumbrado. En vez de un relato de la labor realizada en el bienio, acompañada de los documentos e informes correspondientes, la Memoria del 20 fue un estudio amplio, circunstanciado y profundo de la situación educativa del país en 1920.*

*El estudio no se circunscribió al sistema escolar sino que incluyó información pertinente obtenida después de un análisis de los aspectos sociales, políticos, económicos y fiscales que tenían íntima relación con la educación. Es hasta la fecha el estudio más completo que se ha hecho de la educación panameña. Limitaciones de espacio, dado el carácter de esta obra, nos permiten sólo señalar algunos de los hechos y apreciaciones salientes que el estudio contiene. Estos son:*

*En 1920 alrededor del 70% de los 401.428 habitantes de la República era rural y sólo el 2% del 80% del área cultivable del país estaba bajo cultivo. No había entusiasmo por la agricultura y en la juventud se notaba una predilección por la empleomanía y las ocupaciones sedentarias. El caciquismo y la apatía por los asuntos públicos imperaban en la República. Desde 1903 se habían hecho notables progresos en todos los aspectos de la vida nacional. De acuerdo con los datos del censo escolar, la población en edad escolar en*

1920 se elevaba a 88.000 niños de 7 a 15 años, y el número de matriculados ascendía a 24,000 lo que representaba el 27% de la población en edad escolar y el 6% de la población total.

*La instrucción pública está exageradamente centrada en el Presidente de la República quien con el Gabinete interviene aún en asuntos de escasa importancia. El hecho de que el Presidente es al mismo tiempo jefe de un partido político hace que la política partidista y de banderismo se inmiscuya en los asuntos del ramo. Debería escribirse "con letras de sangre que las escuelas no pertenecen a ninguna secta ni partido sino que son de la nación entera". Para librar la educación de los males de la política hay que descentralizar el ramo de educación.*

*El 51% de los maestros de primaria tiene diploma de normal y el 43% tiene certificado de aptitud. El 2% de los profesores de enseñanza secundaria tenía preparación sólo de educación primaria, el 26% tenía preparación universitaria y el 5%, educación superior. Al personal de primaria se le nombra todos los años lo cual no tiene objeto. El personal docente profesionalmente organizado, debe participar en el estudio y solución de los problemas educativos. Los sueldos del personal docente son muy bajos de acuerdo con el costo de vida y deben subirse.*

*De los 24.058 alumnos matriculados en primaria 11.502 son varones y 12.556 son niñas. El número de alumnos que permanecen en la escuela hasta terminar el VI grado es reducido. Esto se debe en parte al hecho de que muchas escuelas no tienen VI grado. El porcentaje de repetidores es alarmante y causa pérdida al país.*

*El número de escuelas secundarias existentes (3) es insuficiente y deben crearse dos o tres en las principales ciudades del interior.*

*Los planes de estudios contienen las materias tradicionales y la opinión de los maestros es que los programas están muy recargados. El punto céntrico de la organización escolar es la índole misma de la enseñanza. ¿Satisface ésta las necesidades del país. Debe adoptarse el punto de vista social que impone a la escuela satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la sociedad? Las asignaturas tradicionales reciben atención preferente a través de todos los grados. Se asigna demasiado tiempo al Dibujo, la Moral y la Religión y al Canto y, en cambio, asignaturas modernas como las Ciencias Naturales, la Economía Doméstica y la Instrucción Cívica no reciben tiempo proporcional a su importancia.*

*En el plan de estudios secundarios figuran algunas de las materias que comúnmente se encuentran en los planes de países avanzados, tales como los Trabajos Manuales, la Economía Doméstica, Lenguas Modernas, Instrucción Cívica, Contabilidad, Mecanografía y Corte y Confección. En relación con estas asignaturas lo importante es cuestión de actitud. No se les dedica tiempo suficiente mientras que las Matemáticas y el Castellano ocupan puesto "exageradamente dominante" en el programa. El bachillerato en humanidades no implica conocimientos sólidos ni conduce a nada definitivo. Conviene la bifurcación del bachillerato pero en el VI año.*

*¿Es la enseñanza que recibe la juventud la que necesita el país? ¿Se ha tenido en cuenta el carácter de la población? ¿Se imparte de modo eficiente? ¿Es adecuado el sistema de exámenes y promociones?*

*Hay que intensificar la enseñanza de la Agricultura y de las Ciencias aplicadas. Por su origen monástico la escuela no inculca en la juventud actitudes y modalidades democráticas sino que cultiva en ella "el estado mental y moral propio de gentes destinadas a vivir bajo un régimen autocrático con todas las estratificaciones de clases y prerrogativas sociales que le son características. Hay que orientar la enseñanza hacia rumbos más positivos. Urge destinar mayor tiempo a los estudios de carácter vocacional o poner énfasis en la Biología, la Psicología, la Sociología, la Eco-*

*nómica Política y la Historia, pues son estas materias, y no las de carácter cultural, las llamadas a educar a la juventud para la vida moderna.*

*La enseñanza rural debe mejorarse y tener en cuenta el modo cómo se distribuye la población del país. Los maestros rurales escasamente tienen la preparación especializada necesaria. Debe prestarse atención especial a la enseñanza de la agricultura. Los trabajos manuales, la higiene y la economía doméstica deben intensificarse.*

*La instrucción cívica debe inculcar el espíritu que cumple en un país republicano. Hay que desarrollar el espíritu cívico y el hábito de la crítica sensata e inculcar el sentido de responsabilidad. Las clases de Instrucción Cívica "deben atacar resueltamente los problemas locales y desarrollarse en torno de las instituciones que nos rodean, tomando por tema las leyes que nos rigen y examinando con sinceridad y sin temor la actuación pública de nuestros hombres de Estado y de nuestros gobernantes, en la seguridad de que ese es el medio más seguro de despertar en los alumnos el interés que merecen los asuntos nacionales e inculcarles las cualidades indispensables a un ciudadano de una república".*

*Los trabajos manuales deben recibir mayor atención. Lo mismo la economía doméstica, la higiene y el inglés.*

*La mayoría del magisterio carece del equipo metodológico y del dominio firme e indispensable de las materias para que su acción educativa sea eficaz. Hay maestros excelentes pero éstos son los pocos. El mecanismo y la tendencia a apelar a la memoria imperan en las escuelas. Retener los hechos en clase y estar prontos a reproducirlos, se juzga por muchos maestros como el primer deber del alumno. La enseñanza de la lectura y de la aritmética es deficiente. "Los maestros mantienen la enseñanza en un ambiente de dogmatismo en el que tan sólo se oye la voz de ellos y no se les da la oportunidad de participación general y continua a los alumnos en la clase. Es preciso socializar la enseñanza, es decir, dar participación al alumno en las actividades de la escuela y*

*hacer que se sienta que es miembro de un grupo. La escuela debe extender su radio de acción a la comunidad.*

*Urge un programa de construcciones escolares. De los 276 edificios escolares sólo 136 son de propiedad nacional. Hay 586 aulas pero sólo cuentan las escuelas con diez salones especiales, tres gimnasios y 200 patios.*

*Es urgente establecer un servicio de inspección médica escolar.*

*Es necesario “declarar sin vacilación de ninguna especie que la Nación no destina para los fines de la educación pública una suma adecuada en el presupuesto general de gastos. Contrariamente a lo que ocurre en países avanzados, el Ramo de Instrucción Pública entre nosotros es postergado a casi todos los demás ramos de la Administración. Yo he llegado a la conclusión dolorosa de que, dígame lo que se quiera, no existe en el país un aprecio suficientemente difundido de lo que realmente significa la educación popular. Hay hombres esclarecidos y de influencia que creen de la mejor fe del mundo que la instrucción de las masas puede subordinarse a los demás servicios públicos. Los que así piensan son en cierto modo hombres realistas que sólo conciben el progreso en términos materiales y en obras concretas y tangibles... Como no ven con facilidad la obra realizada por la escuela se niegan a darle a ésta, el crédito que se merece, en tanto que a otros ramos de la Administración cuya labor sí se puede apreciar, pues consiste en obras materiales, no le escatiman su apoyo”.*

*En el caso de nuestra República es imprescindible establecer un impuesto especial para la construcción de modernos edificios escolares.*

*La Memoria termina con una CONCLUSION que figura en la Antología de esta obra y con 42 recomendaciones sobre las medidas que deben tomarse para colocar a la educación pública en el plano que se merece.*

*Muchas de estas recomendaciones se han venido aplicando gradualmente. Otras, como la referente a la descentralización del ramo de educación no fueron nunca motivo de proposición concreta en forma de proyecto de Ley. En 1973-74 hubo el intento de iniciar la descentralización de ciertas funciones y para ello se crearon las "unidades descentralizadas". El proyecto de decreto que debía establecer tales unidades nunca fue firmado por el Ejecutivo.*

*Más importantes que las recomendaciones en sí son los conceptos y puntos de vista sobre los distintos aspectos del problema educativo que la Memoria de 1920 sustenta, muchos de los cuales no han perdido actualidad.*

## CAPITULO V EL DESARROLLO DE LA EDUCACION NACIONAL (1920-1981)

### A. La Materia de Este Capítulo

*En este capítulo presentaremos los acontecimientos y tendencias salientes del desarrollo educativo nacional desde 1920. La historia de la educación en Panamá durante los últimos sesenta años es tan vasta que cada aspecto o década de dicha historia daría suficiente materia para más de un capítulo.*

*Con el objeto de presentar sólo una visión de conjunto, desarrollaremos la materia agrupando en dos temas los esfuerzos realizados durante el período indicado. El primero de éstos abarca las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en el empeño de difundir y ampliar las oportunidades educativas con el fin de hacerlas accesibles a sectores cada vez más amplios de la población. El segundo tema se refiere a los esfuerzos por elevar el rendimiento y la calidad de tales oportunidades. Ambos empeños responden al propósito constante de elevar la cultura popular como medio de promover el progreso nacional.*

*En relación con la difusión y ampliación de las oportunidades educativas señalaremos el crecimiento de la matrícula escolar, el aumento y la creación de establecimientos docentes así como la diversificación del sistema educativo.*

*La materia del segundo tema comprende cuestiones sustantivas que se relacionan con la esencia misma de la educación tales como los propósitos que se persiguen, los programas y métodos que se siguen para obtener dichos propósitos, la estructura del sistema, la preparación del personal y los servicios para los estudiantes.*

*La difusión y ampliación de la enseñanza y la elevación de su rendimiento y calidad han requerido cambios en el carácter y función de la administración de la educación y la necesidad de aumentar considerablemente los recursos financieros que se dedican al ramo. Señalaremos los más importantes de estos cambios.*

*En el desarrollo de la educación nacional han jugado papel importante factores tales como la explosión demográfica, el mejoramiento del nivel económico de la población, la urbanización, el surgir de una clase media, la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo y la cooperación internacional. Han jugado también papel importante algunas ideas y las expectativas crecientes de una población cada vez más exigente. La complejidad de la vida y la movilidad social que la educación facilita han aumentado la demanda popular de la educación.*

*Los asuntos mencionados en los párrafos precedentes constituirán la materia de este capítulo.*

## **B. Etapas, Hechos e Ideas Dominantes**

*La historia de la educación no se desarrolla a saltos ni por etapas marcadas por fechas definidas. No obstante, ocurren sucesos que en cierto modo cambian el curso de la historia.*

*En la evolución educativa de los últimos sesenta años podemos distinguir tres etapas cuyas características, hechos e ideas salientes presentamos a continuación.*

## 1. De la década del 20 a la década del 40

*La primera de estas etapas comienza en 1920 y termina al final de la década del 40. En el campo educativo se inicia la década con una nueva Ley Orgánica (la segunda en la historia de la República) que introduce innovaciones, reitera los principios de obligatoriedad y gratitud de la enseñanza, prevee la creación de una universidad y de otras instituciones y servicios que se establecen en el curso de este período. A raíz de la expedición de la citada Ley, se formulan nuevos planes y programas de estudios para los establecimientos docentes. Con el fin de adaptar la enseñanza al carácter de la población, todavía predominantemente rural, se crean dos escuelas normales rurales en el interior del país las cuales se eliminan diez años después cuando se funda en Santiago de Veraguas una gran escuela normal a la cual se le dota de cómodos y modernos edificios.*

*Una grave depresión económica de carácter mundial trae por resultado la rebaja de los sueldos de los maestros y la reducción de la matrícula escolar. Con parte del producto de un impuesto especial (Fondo del Obrero y del Agricultor) se construyen excelentes edificios escolares en varios lugares del interior del país y también en la Ciudad de Panamá, por primera vez en muchos años, locales para varias escuelas.*

*En las décadas del 20 y del 30 predominan las ideas pedagógicas de la escuela activa, de la nueva educación. Octavio Méndez Pereira las expone en sus Memorias de 1924 y 1926 y clama por la reforma educativa. José Daniel Crespo las difunde a través de sus Cartas Circulares al Magisterio Nacional y en la introducción a los Programas de 1926. Otilia Arosemena de Tejeira las enseña en la Sección Normal del Instituto Nacional y las ensaya, primero en la Escuela experimental Frederick E. Libby, creada especialmente para ese objeto, y, más tarde, en la Escuela República de Brasil. Temístocles R. Céspedes, en el Instituto Nacional, y Max Arosemena, en la Inspección General de Enseñanza Primaria, introducen las pruebas objetivas. Graciela Moscote de Cantoral, de la New York University, enseña también las ideas norteamericanas de educación en el Instituto Nacional. Bertha Q. de Moscote, trae*

las nuevas ideas en la rama de Educación para el Hogar a la Escuela Profesional, creada de nuevo en 1922, y lo mismo hacen en sus respectivas materias Rafael E. Moscote, Nariño Rivera, Víctor Urrutia, J. Antonio Sucre, Jorge Barnett, Virgilio Patiño y otros profesores. Cuando se funda la Universidad en 1935 el autor transmite, desde la Cátedra de Educación, las ideas y técnicas en boga en los Estados Unidos. Los educadores mencionados, con excepción de Octavio Méndez Pereira, habían hecho sus estudios profesionales en la Universidad de Columbia y otras universidades de los Estados Unidos.

Mientras que en las escuelas normales se enseñan las ideas y métodos de la escuela activa, en las escuelas primarias de la República continúan en vigencia la teoría aristotélica según la cual la mente se compone de facultades mentales, y la pedagogía herbartiana de las gradas formales, que habían sido la base de la formación de los que entonces ocupaban las inspecciones escolares.

Un movimiento patriótico nacionalista denominado ACCION COMUNAL organizado por un grupo de jóvenes y cuyo lema fue "HABLE EN ESPAÑOL Y CUENTE EN BALBOAS", surgió al inicio de la década del 20. Este grupo captó la simpatía popular y fue el que promovió, mediante el debate público, la oposición popular que condujo al rechazo rotundo en 1926 de un proyecto de tratado con los Estados Unidos que modificaba algunos artículos del Tratado de 1903. Acción Comunal contribuyó a afianzar el sentimiento de nacionalidad y de soberanía.

En el campo de la educación, como en los demás del Gobierno, la política personalista y partidista continuaba ejerciendo su influencia funesta.

En el inicio de la década del 40 se deroga por decreto ejecutivo la Constitución Política de 1904 y se expide una nueva constitución y una nueva Ley orgánica de educación. Ninguna de las dos tiene gran efecto debido a su vigencia efímera. En el plano internacional, estalla la Segunda Guerra Mundial; se intensifican las obras de defensa del Canal de Panamá lo cual trae a la zona millares de soldados y trabajadores. Esto a su vez produce en Pana-

*má una prosperidad económica sin precedentes.*

*En Panamá se celebra el Primer Congreso de la Juventud que marca el comienzo del movimiento estudiantil y del movimiento magisterial que de entonces en adelante serán un factor importante en la marcha de los planteles educativos. Se expide en el año 46 un Nueva Constitución Política que incorpora principios nuevos en materia social y educativa. Uno de estos principios es el de la autonomía universitaria. En cumplimiento de los nuevos postulados incorporados en la Constitución, muchos de los cuales tenían profundo arraigo en la conciencia nacional, la Asamblea Constituyente, convertida en Asamblea Legislativa, aprueba la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, todavía vigente, y la Ley de Autonomía Universitaria. Estos dos nuevos instrumentos legales tuvieron efectos significativos en la educación nacional.*

*Se crean las Naciones Unidas y sus organismos especializados, y uno de éstos, la UNESCO, jugará papel importante en la educación panameña. En el plano interamericano se crea la OEA, sistema éste que, más adelante, tendrá también efecto en nuestra educación. Harry Truman, en el Punto IV de su mensaje al Congreso, solicita autorización para compartir con los países "en desarrollo" (entonces se usaba el término subdesarrollados que los no muy desarrollados detestaban) la capacidad y la pericia técnica (el "know how") de los Estados Unidos para el fomento de su desarrollo. Así comienza el programa de cooperación de los Estados Unidos con Panamá en el campo de la educación y otros campos.*

*La población de la República aumenta de 446,098 que era en 1920 a 805,285 en 1950. Del total de la población del país el 64% era rural en 1950.*

*Al terminar la década, una Comisión de Estudio de la Educación Nacional, creada por el Ministro Max Arosemena en 1947 y dirigida por Otilia Arosemena de Tejeira, concluye un estudio sobre el estado de la educación nacional en el cual participan, por primera vez, economistas, ingenieros, arquitectos, sociólogos, etc., además de educadores. El estudio reveló las deficiencias del*

*ramo y propuso las recomendaciones pertinentes. Lo más importante del trabajo de la Comisión fue que planteó y recomendó al Ministerio de Educación; como no se había hecho antes, los objetivos fundamentales de la educación nacional.*

*Como material de consulta sobre el movimiento educativo de 1920 a 1950 se recomienda muy especialmente: las Memorias de Educación Pública de 1924 y 1926, de Octavio Méndez Pereira, de las cuales figuran fragmentos en la ANTOLOGIA; la de Jephtha B. Duncan de 1928; la Historia de la Universidad de Panamá de Octavio Méndez Pereira, en Panamá 50 años de República; la Memoria de 1943 de Víctor Florencio Goytía; la obra de José Daniel Crespo, Fundamentos de la Nueva Educación, de la cual se publica parte de un capítulo en la ANTOLOGIA; el artículo de Sebastián Gilberto Ríos sobre "La Teoría de la Actividad", incluido en la ANTOLOGIA, el Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Nacional; "La Escuela Activa", de Otilia Arosemena de Tejeira y el trabajo de Temístocles R. Céspedes sobre "Los Propósitos Fundamentales de la Educación", que está en la ANTOLOGIA.*

## **2. De la década del 50 a la del 60**

*Durante este período el país experimenta una explosión demográfica, se intensifica el éxodo rural y se acelera el proceso de urbanización. El porcentaje de la población rural se reduce de 64% que era en 1950 a 52.5% en 1970. Estos fenómenos coinciden con un crecimiento económico sin precedentes. De acuerdo con un estudio intitulado Notas sobre la Distribución Regional y Social del Ingreso en Panamá, del cual es autor Gerardo González V. y que apareció en Panamá en cifras, 3 de Noviembre de 1967, de la Dirección General de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, el Producto Bruto Interno creció durante los años comprendidos entre 1962 y 1967 a una tasa anual de 8% y durante el año 1966 alcanzó la elevada proporción de 9%. El producto de la industria a precios constantes ascendió de 36 millones en 1956 a 108 millones en 1966. Con respecto a la distribución regional del ingreso nacional, el estudio señala que al territorio que agrupa el 58% de la población (que habita fuera*

*del área metropolitana) corresponde el 22% del Producto Bruto Interno, mientras que el área metropolitana, con el 42% de la población, percibe el 78% del ingreso nacional. Otro dato de interés del análisis de González V. es que mientras que al habitante del área metropolitana corresponde un ingreso promedio de 973 balboas, al habitante del resto del país le corresponde un ingreso promedio per cápita de apenas 200 balboas. La tasa de crecimiento del producto bruto interno que en la década 1950-1960 fue de 4.9, en la década de 1960-1969 fue de 7.7<sup>52</sup>. En el Apéndice estadístico de esta obra aparecen datos sobre el crecimiento del P.I.B.*

*Las Naciones Unidas proclaman el principio de que la pobreza y la miseria son obstáculos para la paz internacional. Las colonias de las antiguas potencias europeas adquieren su independencia y claman por la modernización, la eliminación de la pobreza, de la ignorancia y de la enfermedad. El desarrollo llega a ser la idea dominante y en todas partes se acepta que es al Estado a quien corresponde planearlo y dirigirlo. La CEPAL y la OEA en la América Latina estimulan y ayudan a los países a formular planes de desarrollo económico. Los economistas e ingenieros, que son los que dominan la teoría y la técnica del planeamiento económico, establecen, como principio, que la educación —sobre todo la alfabetización, la enseñanza primaria, la vocacional de nivel medio y la técnica de nivel superior, son elementos básicos del desarrollo. La UNESCO y la OEA promueven el planeamiento educativo en la América Latina.*

*En el plano internacional se intensifica la “guerra fría” entre los Estados Unidos y la Rusia Soviética y este conflicto afecta a todos los países. Surge la China “comunista” y en todas partes se libra una lucha ideológica de maoístas, moscovitas, trosquistas, fascistas, que penetra en los planteles de enseñanza y es causa de toda suerte de disturbios.*

(52) República de Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica. *Estrategia Para el Desarrollo Nacional 1970-80. Visión y Realización Nueve Años Después*. Panamá, junio de 1978, p. 46.