En el ramo de la enseñanza, la década del 50 se inicia con la elaboración y puesta en práctica de nuevos programas de enseñanza primaria que reemplazan a los del 26; más adelante se formulan objetivos y se elaboran programas para las escuelas secundarias. La matrícula crece de manera extraordinaria y muy particularmente, como se verá más adelante, en el nivel medio. Se multiplican los establecimientos, se adoptan medidas de emergencia para hacer frente a la demanda de educación; se aplica a los planteles de primera y segunda enseñanza, principalmente en la capital, la práctica de la doble matrícula, —lo que ya durante la crisis fiscal de 1915 a 1919 se había considerado como un "mal necesario"—; se crean nuevos servicios técnicos, se transfieren algunas funciones del Ministerio de Educación a instituciones autónomas establecidas para cumplir propósitos específicos. Se crea la Universidad Santa María la Antigua; huelgas de estudiantes y profesores reducen considerablemente la productividad del sistema y una Misión de Asistencia Técnica de una universidad de los Estados Unidos somete a la consideración del Ministerio de Educación un plan nacional de educación.

Los sucesos del 9 de enero de 1964 en que mueren más de 20 jóvenes panameños en un encuentro con las fuerzas armadas de los Estados Unidos, provocado por el ultraje hecho a la Bandera Nacional por alumnos norteamericanos de la escuela secundaria de Balboa, conmovieron al país, se acentuó aún más el espíritu nacionalista y se produjo la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Panamá y los Estados Unidos.

Como obras de consulta sobre los temas que interesan en esta etapa son de especial utilidad la obra de Otilia Arosemena de Tejeira, Educación y Desarrollo, y los estudios y publicaciones de lo que era entonces la Dirección de Planeamiento de la Presidencia de la República.

3. Del Final de la Década del sesenta hasta el presente

No son pocos los que consideran que el ascenso al poder de un gobierno de facto en 1968 marca el comienzo de una nueva etapa en la historia de la República y, por lo tanto, en la evolu-

ción educativa nacional. La incapacidad de la Universidad de Panamá de elegir Rector y otras circunstancias más obligaron al nuevo Gobierno a cerrar la institución mientras se elaboraba un nuevo estatuto universitario. En 1972 una Asamblea Constituyente, constituida por representantes de los 505 corregimientos de la República, expide una nueva Constitución que contiene nuevas disposiciones en materia educativa. Una de las primordiales innovaciones de orden político que introdujo la nueva Constitución es la participación más directa del pueblo, por medio de sus representantes, en el manejo de los asuntos locales y en la formulación de políticas al nivel nacional. Otra es la función que se asigna a la Fuerza Pública en las cuestiones de Estado.

Durante este período se da atención preferente a la solución de los problemas existentes entre los Estados Unidos y Panamá, problemas que se resuelven con la firma y ratificación de dos nuevos tratados que reemplazan a los Tratados de 1903, 1936 y 1955. Panamá adquiere durante la década del 70 una nueva estatura en el plano internacional. El Gobierno formula una política de desarrollo que persigue objetivos definidos tendientes a producir cambios estructurales en el orden social que mejoren las condiciones de las mayorías rurales y urbanas marginadas. Como elemento básico de esta política de desarrollo se considera la educación y, sobre la base de esta consideración, se formula y se inicia una reforma integral del sistema educativo. La población urbana, por primera vez, excede la rural.

La educación de primer nivel, que la Constitución de 1972 denomina básica, al igual que en Chile, Perú y otros países latinoamericanos, se extiende de seis a nueve años y se hace más accesible a las poblaciones rurales. La matrícula de los dos primeros niveles sigue su ritmo de crecimiento acelerado y la Universidad de Panamá experimenta una verdadera explosión en el número de alumnos. Predomina la idea de familiarizar al niño desde el primer nivel con las técnicas del trabajo y la producción y, siguiendo lo que desde el comienzo de la República se había propuesto por la mayoría de los jefes del Ramo, se intensifica la enseñanza de la agricultura y los trabajos manuales. Se establece

en la Universidad el Instituto Centro Americano de Administración y Supervisión de la Educación, con la cooperación de la UNESCO y la OEA.

El país sufre las consecuencias de la inflación mundial que produce el alza del costo de la vida y por varios años se registra un descanso en la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto. El Gobierno lleva a cabo proyectos de electrificación, de desarrollo agrícola y de vivienda y se amplían los servicios de Seguro Social. La estabilidad y continuidad de la política estatal y el estado de tranquilidad social que caracteriza al país, junto con un plan deliberado del Estado, convierten al país en un centro financiero internacional. La cooperación financiera de los organismos internacionales de crédito y del gobierno de los Estados Unidos y otros países se intensifica.

Huelgas y paros indefinidos y manifestaciones de protesta de estudiantes de este colegio hoy, de aquél, mañana, disminuyen considerablemente el rendimiento escolar. Pero esto no parece importar a nadie.

En las páginas que siguen daremos un vistazo de los principales esfuerzos educativos de los últimos sesenta años. Aprovecharemos, para ello, el material que preparamos recientemente para un Seminario Interamericano patrocinado por la OEA y la Universidad Simón Bolívar, de Venezuela, con las modificaciones consiguientes.

C. La Ampliación de las Oportunidades Educativas

1. Crecimiento cuantitativo

a. La explosión escolar

Lo primero que salta a la vista al examinar las cifras que aparecen en el APENDICE "La Educación Panameña en Cifras" es el crecimiento extraordinario que ha experimentado la matrícula escolar en todos sus niveles. Hemos tenido en Panamá lo que un francés llamó la explosión escolar.

Este fenómeno se debe a factores que mencionamos en la sección anterior y a la política deliberada y sostenida por todos

los gobiernos, desde el comienzo de la República, de abrir y abrir escuelas aún sin contar con los elementos docentes y materiales necesarios. En las primeras décadas después de 1903 esta política se aplicaba solamente, como era natural, al nivel primario, y fue puesta en duda aún por el propio Frederick E. Libby. (Véase en la parte correspondiente de la Antología las razones que Guillermo Andreve aduce para justificar la aludida política). En aquel período se multiplicaban las escuelitas de un solo maestro que no ofrecían más que hasta III grado de enseñanza. No fue sino hasta la década del 60 cuando el Ministerio dispuso completar gradualmente las escuelas incompletas antes de abrir nuevas escuelas. Y no fue sino hasta la década del 70 cuando el Gobierno adoptó la política de estimular la creación de núcleos de población como elemento necesario para ofrecer la enseñanza básica completa.

Con el establecimiento de los Primeros Ciclos de enseñanza secundaria en el interior de la República al final de la década del 40, se aplicó a este nivel la misma política que se había aplicado al nivel primario y así se multiplicaron los primeros ciclos, sin contar con los elementos necesarios. No fue sino hasta en la década del 70 cuando, de acuerdo con el Proyecto MINED-AID, se adoptó el procedimiento de construir locales escolares, equiparlos, preparar los docentes y los materiales necesarios para los nuevos "ciclos básicos".

La demanda de más y más educación no sólo continúa en los niveles primarios y medio sino que se manifiesta también en el nivel superior. La Universidad ha establecido Centros Regionales en diversas ciudades interioranas y ya hay provincias que exigen que se les establezca su propia universidad. Si no se adopta una política cuerda al respecto, habrán de surgir en Panamá numerosos centros de educación superior sin tener en cuenta, como nunca se ha tenido, la demanda del mercado de trabajo.

Destacaremos a continuación los hechos salientes que las estadísticas sobre la matrícula escolar revelan.

La matrícula escolar

--La matrícula escolar entre 1920 y 1980 se multiplicó por

24, mientras que la población nacional la hizo por 4.1.

—De 1950 a 1960 la matrícula escolar aumentó en un 58.7%. De 1960 a 1970 aumentó en un 67.4% y de 1970 a 1980 aumentó en un 70.3%. Esto demuestra que la tasa de crecimiento de la matrícula ha aumentado progresivamente de década en década. La tasa mayor de incremento se registró en la década del 70.

Matrícula y población

—El aumento de la población fue de 1920 a 1950 de 80.5% y el aumento de la matrícula escolar durante el mismo período fue de 434^oo.

—La tasa de aumento por década de la población y la tasa de aumento de la matrícula escolar fueron respectivamente: De 1950 a 1960 33.5% y 36.5% ;de 1960 a 1970 24.6% y 67.4%. De 1970 a 1980 28.1% y 70.3%. La matrícula escolar aumentó a un ritmo mucho más acelerado que la población.

—El porcentaje de la matrícula escolar en relación con la población del país aumentó de 1950 a 1980 de 16.6% a 32.9%.

Crecimiento de la matrícula por nivel

El aumento de la matrícula por nivel y década a partir de 1950 ha sido como sigue:

— Nivel preescolar o parvulario:

1950-1960	59.5%	1960-1970	111.7%	1970-1980	150.6%
-----------	-------	-----------	--------	-----------	--------

—Nivel primario

1950-1960	47.0%	1960-1970	57.7%	1970-1980	32.0%
-----------	-------	-----------	-------	-----------	-------

—Nivel medio

1950-1960	121.4%	1960-1970	101.4%	1970-1980	118.3%
-----------	--------	-----------	--------	-----------	--------

—Nivel universitario

1950-1960	157.7%	1960-1970	128.5%	1970-1980	351.2%
-----------	--------	-----------	--------	-----------	--------

Distribución de la matrícula por niveles

	1920	1950	1960	1970	1980
	%	%	%	%	%
-Nivel primario	96.3	85.3	79.1	74.5	61.5
-Nivel medio	3.3	13.6	19.0	22.9	31.2
-Nivel universitario	0.4	1.1	1.9	2.6	7.3

La disminución gradual del porcentaje de la matrícula de nivel primario y el aumento de los porcentajes de la media y la universitaria, en relación con la matrícula total, demuestran la ampliación vertical que ha experimentado el sistema nacional de educación en los últimos sesenta años.

La Matrícula de la educación oficial y la de educación particular

-Porcentaje de la matrícula oficial y de la particular en relación con la matrícula total

	1950	1960	1970	1980
	%	%	%	%
Oficial	90	86.4	86.9	88.8
Particular	10	13.6	13.1	11.1

-La matrícula oficial y la particular por niveles

Nivel Primario

	1950	1960	1970	1980
	%	%	%	%
Oficial	94.	93.3	94.6	93.7
Particular	6.	6.7	5.4	6.3

	Nivel Medio			
	1950	1960	1970	1980
	%	%	%	%
Oficial	73.8	59.1	65.1	83.3
Particular	26.24	40.19	34.9	16.7

	Nivel Universitario			
	1950	1960	1970	1980
	%	%	%	%
Oficial	100	100	93.3	91.5
Particular	--	--	6.7	8.5

Disminución del analfabetismo

El índice de analfabetismo de la población de 15 años ha disminuido gradualmente a medida que la enseñanza primaria se ha difundido en el país. Los porcentajes de analfabetismo de acuerdo con los Censos de Población han sido a partir de 1950 como sigue:

1950— 30%; 1960—26.7%; 1970— 21.7%; y 1980— 15.4%.

La tasa mayor de reducción ocurrió en la década del 70.

2. Elevación del nivel educativo de la población.

De acuerdo con los datos de los Censos de 1950, 1960, 1970 y 1980, el nivel educativo alcanzado por la población de diez o más años (las cifras de 1980 corresponden a la población de 15 o más años) en los años mencionados fue:

	1950	1960	1970	1980
	%	%	%	%
Nivel primario	56	60.4	71.2	70
Nivel medio	11.7	15.8	20.4	29.8
Nivel universitario	1.2	1.8	3.0	14
Ningún grado	10.3	21.5	15.2	--
No declarado	0.2	0.5	0.4	--

Los datos de los censos de los años citados revelan que el nivel educativo promedio de la población de diez años o más fue: en 1950 4.9 grados; 1960, 5.8 grados y en 1970 6.6 grados.

La elevación del nivel educativo que los citados datos demuestran es uno de los efectos directos de la difusión progresiva de la enseñanza en el país.

3. Diversificación de oportunidades

El crecimiento cuantitativo de la matrícula escolar, que bien puede caracterizarse como una explosión aún mayor que la demográfica, ha tenido lugar al mismo tiempo que se han diversificado las oportunidades con el objeto de ofrecer nuevas modalidades o tipos de educación.

a) El sistema formal

En el bosquejo del estado de la educación pública en 1920, se señaló que entonces el sistema escolar, primario en un 96%, sólo ofrecía después de la enseñanza primaria estudios de liceo, normales y de artes oficios, en tres escuelas oficiales y unas dos o tres instituciones particulares. En la Introducción indicamos las carreras que se ofrecen en el nivel medio y en el superior, dentro de lo que se considera el sistema formal de educación. La difusión de la enseñanza de nivel medio en toda la República y la creación de la Universidad de Panamá en 1935 y de la Universidad Santa María la Antigua por la iniciativa privada en 1965, bajo el auspicio de la Iglesia Católica, han hecho accesibles para la juventud numerosas y variadas oportunidades que no existían hace tres décadas. En el Apéndice estadístico aparecen datos sobre los egresados del nivel medio en 1980.

La Universidad Santa María la Antigua, que en los dieciséis años de existencia ha logrado adquirir cierto prestigio graduó, en 1980, 110 profesionales distribuidos en las distintas carreras que ofrece la institución. Estas carreras se agrupan en Ciencias Administrativas, Derecho y Ciencias Políticas, Ciencias Sociales, religiosas, etcétera. En el prospecto de la Universidad Católica de 1984 están las áreas que faltan. Cada una de estas categorías comprende una variedad de carreras. Recientemente la Universidad

estableció los estudios de post-grado que conducen a la Maestría en Administración de Empresas, Maestría en Ingeniería Económica y Maestría en Administración Industrial. La Maestría requiere seis cuatrimestres de estudios después de los 5 ó 6 años que se requieren para la obtención de la Licenciatura.

La Universidad de Panamá, por su parte y de acuerdo con un estudio preparado por Raúl Rodríguez Porcell sobre Ideas para el Análisis de la Problemática Universitaria, publicado en la edición de la Estrella de Panamá del 6 de septiembre de 1981, graduó un total de 14,361 profesionales en los años comprendidos entre 1970 y 1980, distribuidos en las siguientes ramas: Administración Pública y Comercio, Agronomía, Arquitectura, Ciencias Naturales y Física, Ingeniería, Filosofía, Letras y Educación, Derecho y Ciencias Políticas, Medicina y Odontología. Otorgó diplomas de técnicos en distintas carreras a un buen número de jóvenes. La Universidad de Panamá también ha comenzado a establecer estudios de post-grado conducentes a la Maestría en varios campos.

De nivel superior, aunque no universitario, son los estudios que ofrece la Escuela Náutica de Panamá, establecida en la década del 70.

b) Oportunidades fuera del sistema formal

Hasta aquí hemos visto cómo la explosión de la matrícula y la diversificación de las oportunidades educativas han transformado radicalmente el sistema nacional de educación tal como era en 1920. La necesidad social de prestar atención especial a grupos especiales de la población, que los centros docentes del sistema formal no atendía, y la conveniencia de descongestionar el Ministerio de Educación de ciertas funciones, trajeron por consecuencia la creación de nuevas oportunidades o la ampliación de las existentes, fuera de los programas regulares del sistema educativo. A continuación señalaremos algunas de estas nuevas o ampliadas oportunidades.

Educación preescolar

El primer kindergarten se estableció en Panamá, como se

apuntó anteriormente, en 1907. Con el correr de los años se fueron estableciendo jardines de la infancia en algunas escuelas, principalmente en la Capital y en las cabeceras de provincias. La creciente urbanización, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y, muy particularmente, la importancia que según la psicología moderna tienen los años de la infancia en la formación del individuo, han hecho patente la necesidad de ampliar las oportunidades educativas en este nivel. Con tal objeto, durante los últimos años se han establecido los llamados Centros de Orientación Infantil y Familiar que funcionan bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo. La Universidad de Panamá, atenta a esta necesidad, prepara personal docente para la educación preescolar. Las cifras citadas en páginas anteriores revelan el número de niños atendidos por los jardines de la infancia y los centros citados. La educación preescolar está llamada a ampliarse considerablemente en los próximos años. Su orientación —en la cual debe participar el Ministerio de Educación según lo prescribe la Ley Orgánica del Ramo— es motivo de seria preocupación en amplios sectores de la opinión pública.

Educación del adulto

Durante el siglo XIX se hicieron intentos de establecer escuelas nocturnas para adultos que, por muchas razones, no lograron echar raíces. Varias administraciones de la era republicana también establecieron escuelas para adultos, pero éstas no obedecían a un programa sistemático y por eso no prosperaron como parte permanente de la acción educativa del Estado. Por mucho tiempo prevaleció la idea de que la función de la educación del adulto era simplemente la enseñanza del alfabeto y a ello se circunscribió la labor de las escuelas que de cuando en cuando se establecían. No fue sino hasta en la década del 50 cuando la UNESCO y la OEA introducen el concepto de que la alfabetización debe capacitar al individuo para el ejercicio de la ciudadanía, para el trabajo y debe impartirle los conocimientos básicos de higiene, conservación de recursos, etc. Se establece también el principio de que las campañas de alfabetización (que en la década del 50 estuvieron de moda) producen óptimos resultados sólo

cuando son parte integrante de planes de desarrollo económico y social de grupos o regiones específicas.

En Panamá fueron precisamente los egresados del CREFAL y de otros centros interamericanos los que iniciaron en la década del 50 los programas de educación del adulto sobre nuevas bases. Estos programas son elementos ya firmemente establecidos en los planes de acción del Ministerio de Educación y, además de los cursos de terminación de estudios primarios y de los centros de alfabetización, se han creado escuelas nocturnas, oficiales y privadas donde los adultos y jóvenes que están ya fuera de la obligación escolar, pueden seguir los cursos regulares que conducen a los grados o diplomas que conceden las escuelas de educación media.

De acuerdo con los datos consignados en el Documento que la Ministra de Educación presentó a la reciente reunión del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura ⁵³ los programas de alfabetización y educación de adultos atendieron a 169.848 personas entre 1970 y 1978.

Además de los citados programas, funcionan el programa de formación profesional para la capacitación acelerada de mano de obra. Este programa está bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo y, en el mismo período, benefició a un promedio anual de 5.158 personas ocupadas en actividades agropecuarias, comerciales y de servicios industriales y de construcción, realizadas en todas las provincias.

La Educación artística

Una de las primeras instituciones educativas establecidas en la República fue la Escuela Nacional de Música la cual funcionó por muchos años, después con el nombre de Conservatorio de

53 Organización de los Estados Americanos, CIECC. Papel de la Educación la Ciencia y La Cultura en la Temática del Desarrollo. Exposición de la Dra. Susana de Torrijos, Ministra de Educación de Panamá, XII Reunión Ordinaria del CIECC. Buenos Aires, 15 de junio de 1980. p. 4

Música y Declamación, bajo la hábil dirección de Don Narciso Garay. Por su obra en pro del arte y la cultura y en el campo de la diplomacia, la República tiene una deuda de gratitud para con don Narciso Garay.

La Escuela de Pintura fue establecida, primero como parte de la de Música y Declamación y, después como institución independiente. Durante las primeras décadas de su existencia estuvo bajo la dirección de Roberto Lewis cuyo nombre ocupa lugar prominente en la historia de la pintura panameña. Con el correr del tiempo se dio a estas dos escuelas una nueva organización, se crearon otras y en la actualidad funciona la Escuela Nacional de Música, la Escuela Nacional de Artes Plásticas y la Escuela Nacional de Danza en la Capital de la República. La Escuela Nacional de Teatro ha sido temporalmente suspendida aunque algunos de sus talleres continúan trabajando. En el interior de la República existen, en Colón, Chitré y David, la Escuela de Bellas Artes; en Penonomé, la Escuela de Música y Danza; en Santiago, una extensión de la Escuela Nacional de Bellas Artes, y, en la Tiza, de Las Tablas, el Centro de Artes Folklóricas.

Estas instituciones dependen del Instituto Nacional de Cultura el cual fue creado como entidad autónoma para estimular y promover la cultura en Panamá, en 1975.

La Educación Especial

Para la educación de los niños que sufren de impedimentos físicos o deficiencia mental se creó el Instituto Panameño de Rehabilitación, mediante ley expedida en 1951. Con anterioridad a la creación del Instituto, funcionaban en Panamá la Escuela de Enseñanza Especial, para retardados mentales, la Escuela de Ciegos y la Escuela de Sordomudos, las cuales constituyeron al principio el núcleo básico de la nueva institución. Esta comenzó a funcionar cinco años después de la expedición de la ley que lo creó.

Modesto en sus comienzos, el IPHE ha evolucionado al punto de convertirse hoy en un moderno complejo de instala-

ciones, programas y servicios, capaz de atender las necesidades educativas del niño atípico panameño.

Como dependencias del Instituto funcionan la Escuela de Enseñanza Especial y Aulas Especiales, la Escuela de Sordos, la Escuela de Ciegos "Helen Keller", el Centro de Aprendizaje Industrial, el Instituto Superior de Especialización y el Centro de Orientación Infantil y Familiar. Los programas que desarrolla el Instituto son: Autismo, Programa de Rehabilitación de Ciegos Adultos, Estimulación Precoz, Escuela para Padres, Programas de Detección Visual y Auditiva y los programas de Detección Auditiva en las escuelas del país. Para el cumplimiento de su labor, cuenta el Instituto con servicios de Psicología, Fonoaudiología, Terapéuticos (terapia física, de lenguaje, ocupacional y recreacional), Servicio Social, Consejerías, Optometría, Otorrinología, Oftalmología y Odontología. Cuenta también con una biblioteca (infantil y especializada) y servicios de documentación, estadística y divulgación.

El IPHE no circunscribe su radio de acción a la Capital sino que ha sabido proyectarse, por medio de centros, programas y servicios regionales, a las distintas provincias del país.

El Instituto Superior de Especialización es la única institución de su género en Centro América y, por su prestigio reconocido, concurren en él, para su perfeccionamiento y especialización, profesionales de los países centroamericanos con becas de la OEA.

Para dar una idea del alcance de la labor del Instituto, basta señalar que el Programa de Detección Visual atendió en los años 1979 y 1980 a 51.241 niños de 208 escuelas de seis provincias y que de los niños atendidos se detectaron 2,884 casos.

El crecimiento explosivo de la población en el área metropolitana ha incrementado el número de niños que el Instituto atiende.

Como entidad autónoma, el Instituto se gobierna por un Patronato. Su presupuesto en 1979 alcanzó la cifra de B/.3,666,649. Sus ingresos proceden del aporte estatal, el Municipio de Panamá, el Hipódromo Presidente Remón, los Casinos Nacionales y los ingresos que el propio Instituto percibe de algunas de sus actividades.

La creación y el funcionamiento de esta institución, desde todo punto de vista meritoria, constituyen una notable innovación en la educación panameña.

4. Fomento del Crédito Educativo

Un factor de primordial importancia en la ampliación de las oportunidades educativas es el fomento del crédito educativo que administra el INSTITUTO PARA LA FORMACION Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS, creado por Ley, en la década del 60, durante el período en que Eduardo Ritter Aislán ocupó la cartera de Educación.

Desde 1965 hasta 1980 el IFARHU ha concedido 44,101 becas y 21,989 préstamos. De las becas 42,277 han sido concedidas para hacer estudios en Panamá y 1824 para estudios de especialización en el exterior. De los préstamos otorgados 16,565 se han hecho para estudiar en Panamá y 5,424 para el exterior. El costo mensual de las becas concedidas asciende a B/s. 1,674,593.00 y el monto total de los préstamos asciende a B/s. 69,528,910.

El presupuesto del IFARHU para el año 1981 asciende a B/.16,435,248 de los cuales 14,185,248 proceden del impuesto del Seguro Educativo.

Por la importante labor que realiza en la formación de recursos humanos y en la investigación de la necesidad de estos recursos, el IFARHU es una de las instituciones nacionales que merecen el apoyo del público.

En las páginas precedentes se han presentado los hechos que demuestran la transformación del sistema educativo panameño de

uno selectivo, limitado en su alcance, en un sistema de masas que ofrece a un amplio sector de la población una variedad de oportunidades. En las que siguen se destacarán algunos de los esfuerzos realizados con el propósito de precisar o definir los propósitos de la educación, revisar sus contenidos y métodos y elevar su calidad y rendimiento.

D. Esfuerzos por Reorientar la Educación y Elevar su Calidad y Rendimiento

1. Definición de propósitos

Hay los propósitos declarados y los propósitos implícitos de la educación. Los primeros son los enunciados que figuran en las constituciones, las leyes y en los programas de estudios. Los segundos son los que yacen en la mente o aún en la subconciencia del maestro, del padre que manda a su hijo a la escuela y del alumno. Son parte de la tradición y de los valores de la sociedad en determinada época. Con frecuencia, los propósitos declarados no coinciden con los implícitos y en una sociedad libre éstos predominan sobre aquéllos.

En la Introducción de este estudio afirmamos que el propósito constante que ha motivado los esfuerzos del Estado en materia de educación ha sido el de elevar la cultura popular con el fin de hacer de los panameños mejores ciudadanos y hombres más productivos y promover así el progreso nacional. Eso es precisamente lo que habían hecho y hacían los países más avanzados y eso es lo que Panamá debía hacer.

“Abrir escuelas, buscar y contratar maestros y profesores, alquilar locales, construir edificios escolares”, dijo Otilia Arosemena de Tejeira en una conferencia que dictó en 1958 de la cual aparece un fragmento en la ANTOLOGIA, “eran los afanes del primer cuarto de siglo de la vida republicana. Hombres y mujeres de buena voluntad, con la sencillez con que se puede actuar cuando todo está por hacer nos han dejado en sus escritos una gran confianza en la escuela y un ingenuo orgullo por haber abierto cuarenta escuelas nuevas en un año lectivo... No había

entonces dudas ni preocupaciones complicadas en la mente de nuestros educadores. Un niño más que va a la escuela, una escuela más, un maestro más, era signo de progreso"⁵⁴.

a. Los propósitos declarados

La Constitución de 1904 no contiene ninguna disposición con respecto a los propósitos que la instrucción pública debía seguir. Las Leyes de 1904, 1907 y 1910 sobre la materia y el Decreto Orgánico de la Enseñanza Primaria definen los propósitos generales de la enseñanza primaria, de las escuelas normales y las superiores y la de filosofía y letras así como los de las escuelas de artes y oficios. En la mayoría de estas disposiciones legales se insiste en que la enseñanza debe ser práctica y que debe capacitar para la agricultura, el comercio y la industria.

Estos fines declarados no tuvieron efecto notorio en la elaboración de los programas de 1915 para las escuelas primarias, secundarias, normales y de artes y oficios. En esta labor se siguieron más bien los fines implícitos que perseguían la enseñanza de las materias tradicionales en los países avanzados. Se adoptaron los moldes importados en la confianza de que con ello se obtendrían los mismos resultados que la enseñanza había dado en tales países. Así se hizo en todas las repúblicas latinoamericanas. Las disposiciones legales sobre la orientación práctica simplemente se quedaron en la ley.

En 1920 Jephtha B. Duncan, como se destacó en la síntesis de la Memoria de Educación Pública que presentamos en páginas anteriores, se pregunta si la enseñanza que se imparte es la que el país necesita y proclama el fin social de la educación, de acuerdo con el cual ésta debe satisfacer las necesidades y aspiraciones de la sociedad (Véase la CONCLUSION de la citada Memoria en la ANTOLOGIA). En 1924 y 1926 Octavio Méndez Pereira (Véase fragmentos de las Memorias de estos años en la ANTOLOGIA) manifiesta su inconformidad con la orientación y el carácter de la escuela panameña y formula lo que él denomina "los ideales" que

⁵⁴ Otilia Arosemena de Tejeira. La Educación en Panamá. Conferencia dictada en la Universidad de Panamá en 1958, p. 3.

la educación panameña debe perseguir. Se hacen nuevos programas de estudios para las escuelas primarias, secundarias, normales y de artes y oficios, pero la orientación y contenidos de los mismos no revelan ningún cambio real en cuanto a propósitos de la educación se refiere. Los entendidos señalan las fallas de la educación no sólo en cuanto a su falta de adaptación al medio sino en lo que concierne a la formación del carácter y la conciencia nacional, los conocimientos básicos, la formación moral y la capacidad para el trabajo.

En 1946 la Constitución establece en su artículo 77 que la "educación nacional se inspirará en la doctrina democrática y en ideales de engrandecimiento nacional y de solidaridad humana". La Ley 47 Orgánica de Educación, que desarrolla el citado artículo, prescribe: La educación panameña en todos sus niveles se orientará hacia la satisfacción de las necesidades económicas, higiénicas, cívicas, culturales y morales de la sociedad. A tal objeto, los programas de enseñanza consultarán las características distintivas de la niñez y la juventud panameñas así como las condiciones del medio físico social". Por primera vez se definió, en un instrumento legal, la orientación de la educación nacional y se precisaron las necesidades que tal educación debía atender. Este artículo se habría quedado simplemente como un enunciado más de propósitos sin efecto, si la COMISION DE ESTUDIO DE LA EDUCACION NACIONAL no lo desarrolla en una declaración de propósitos que recomienda al Ministerio de Educación y éste acepta. Los objetivos propuestos por la Comisión en su Informe de 1950 son:

"Juzgaremos la eficiencia de nuestro esfuerzo educativo por la medida en que la escuela panameña, a través del ambiente de oportunidades y experiencias que ofrece al educando, ayude a éste a adquirir la comprensión, los hábitos y las actitudes que sus aptitudes le permiten y que le capaciten para:

1° Trabajar con eficiencia y honradez para ganarse el sustento y participar de manera constructiva en la vida económica del país, orientada hacia el mejor uso de nuestros recursos naturales y humanos.

2° *Mantenerse sano y asumir la responsabilidad que le corresponda por la salud y el mejoramiento de las condiciones físicas de la vida individual y colectiva.*

3° *Participar con placer en la vida del hogar y aceptar su responsabilidad en el mejoramiento y mantenimiento de éste.*

4° *Participar en forma cada vez más efectiva en la vida democrática del país y del mundo.*

5° *Emplear el tiempo libre en forma agradable y positiva, tanto desde el punto de vista personal como social.*

6° *Actuar conscientemente dentro de las normas de la moral y la ética social y profesional”.*

Habilidades básicas

La Comisión recomendó asimismo que, con el fin de lograr los fines acordados, la escuela debía procurar desarrollar en los educandos las siguientes habilidades básicas:

1. *La habilidad de leer inteligentemente.*
2. *La habilidad de expresarse correctamente en forma oral y por escrito.*
3. *La habilidad de usar otros medios de expresión (pintura, música, modelado, etc.).*
4. *La habilidad de escuchar con respeto, inteligencia y simpatía.*
5. *Habilidad de aplicar relaciones numéricas en la interpretación y solución de problemas corrientes en la vida.*
6. *La habilidad de trabajar independientemente y como miembro de un grupo.*

7. *La habilidad de emplear el método científico en la solución de problemas mediante la observación sistemática y la interpretación de los hechos.*
8. *La habilidad de auto-análisis y auto-dirección.*
9. *La habilidad de terminar la labor comenzada, de la cual uno es responsable.*
10. *La habilidad de desarrollar la comprensión y la apreciación estéticas que contribuyen a enriquecer la vida*⁵⁵.

*En el trabajo de Temístocles R. Céspedes que aparece en la ANTOLOGIA se analizan las características de la escuela que los propósitos de la Comisión requieren*⁵⁶.

Al proponer los propósitos transcritos la Comisión “no ha tratado de buscar fines que fuesen necesariamente originales sino más bien reunir las metas básicas para un sistema educativo de un país democrático. Los maestros y profesores al perseguir inteligentemente estos propósitos tendrán que partir de la realidad panameña, actuar en ella y lograr cambios en las comunidades panameñas”, se afirma en el Informe citado:

Una vez más, los objetivos propuestos por la Comisión no habrían sido más que otra declaración de propósitos, buena para un informe o para una Memoria que se archiva, si el Ministerio de Educación, a cargo entonces de Víctor C. Urrutia en 1953, no los toma como la base para la elaboración de nuevos programas de

(55) Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Nacional, 1947-1950. Panamá. Imprenta Nacional 1950. p. 32, 36.

(56) La publicación La Educación en Panamá, de la Universidad de Panamá, recoge los debates de la Mesa Redonda Sobre los Problemas de la Educación Nacional en la cual se discutieron los objetivos propuestos por la Comisión de Estudio de la Educación Nacional.

estudios para las escuelas primarias. En la sección siguiente se indicará cómo los programas elaborados y puestos en vigencia en 1953 trataron de orientar la enseñanza de acuerdo con los objetivos aludidos.

Durante la misma administración de Víctor C. Urrutia una comisión de profesores redactó objetivos para la escuela secundaria que sirvió de base para los programas que se elaboraron entonces para este nivel.

Ya en la década del 60 se reconoció por las altas autoridades del Ministerio de Educación que el desarrollo de la educación debía correr parejo con el desarrollo económico y social, para ser más precisos, que los planes de educación debían integrarse en los planes generales de desarrollo. Sobre el particular el Ministro de Educación Carlos Sucre C., en su Memoria correspondiente a 1968 declaró: "A través de las Memorias del Ministerio de Educación, de los años 1966 y 1967 he presentado planteamientos en torno a la Planificación Educativa. Insisto hoy una vez más en señalar que esta tarea supone un cambio en el concepto de la educación, como instrumento de promoción social y económica de nuestro país. Esto implica una estrecha conexión e interacción del Plan Nacional de Educación con el Plan Integral de Desarrollo en todos sus aspectos".

La Constitución de 1972, vigente, define así el carácter y propósito de la educación: "Los panameños tienen derecho a recibir una educación democrática y científica, cuya finalidad será fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria; en el dominio de la ciencia, la técnica y la cultura; en el hábito del trabajo; participación en el proceso de desarrollo económico, en la justicia social y la solidaridad humana".

A diferencia de los objetivos formulados en ocasiones anteriores, los de 1972, a tono con las tendencias de la época, se enuncian en términos de la conducta que los fines establecidos en el artículo citado persiguen cultivar en los educandos.

*En 1970 el gobierno adopta una estrategia para el desarrollo nacional durante la década, a la cual debe contribuir la educación.*⁵⁷.

Esta estrategia comprende:

- 1. El aumento de la riqueza nacional y la diversificación de exportaciones;*
- 2. La integración nacional de las regiones del país;*
- 3. La integración social de Panamá;*
- 4. El desarrollo y fortalecimiento institucional, y*
- 5. El fortalecimiento de la motivación y de la personalidad nacional.*

La "estrategia" no fue un plan ni un programa sino un esquema de largo plazo para combatir el subdesarrollo e incluyó los aspectos vitales de la actividad nacional tales como el aprovechamiento de los recursos naturales, el desarrollo industrial, el desarrollo urbano, la infraestructura física, la electrificación, la vivienda, el saneamiento, la seguridad social, el desarrollo de la comunidad y el fortalecimiento institucional.

La formulación, en el plano conceptual, de un esquema de desarrollo del país, proporcionó a los responsables de la dirección de la educación, por primera vez en la historia del país, una base para definir propósitos, fijar metas, determinar medios, recursos y otros elementos necesarios para formular una política educativa. Sin esta política no es posible dar rumbo fijo a la educación. Y esto fue precisamente lo que faltó a los intentos o más, declaraciones anteriores de deseos, de reorientar el ramo de educación.

(57) Obra Citada - p. 1-57.

*Con base en la estrategia o esquema aludidos, el Gobierno formuló una política educativa, la cual según el Informe Anual del Ministerio de Educación presentado a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, en 1974 y en años posteriores, comprende algunos objetivos tales como:*⁵⁸.

— *Garantizar el derecho a la educación establecido en el Artículo 87 de la Constitución, mediante la ampliación de la educación en todos sus niveles y la eliminación del analfabetismo.*

— *Reformar las estructuras de la enseñanza, modificar los planes y programas de estudios y crear nuevas formas de educación, a fin de que ésta responda eficazmente al desarrollo político social y económico de la nación.*

— *Creación de escuelas que respondan a criterios que eviten la dispersión de la población, o sea criterios de nuclearización e integración.*

— *Formación del estudiante con dominio de la técnica, la ciencia y la cultura, para lo cual habrá de formarse un nuevo tipo de docente.*

— *El mandato constitucional que atribuye exclusivamente al Estado organizar y dirigir la educación en el territorio nacional, significa que el Gobierno es el encargado de trazar las políticas de acuerdo con el sistema de consulta con los sectores interesados. El docente y el administrador de la enseñanza deben prestar sus experiencias y conocimientos a la comunidad sin obstáculos de ideologías determinadas.*

*De acuerdo con la estrategia del desarrollo y la política educativa del Gobierno (basada en el Artículo constitucional ya citado) éste asignó al sistema educativo la función de:*⁵⁹

— *Ser factor fundamental para lograr un país independiente, mediante el fomento en el estudiante de una conciencia nacional*

(58) República de Panamá. Informe Anual que el Ministro de Educación Presenta a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Panamá, 1974. p. 11

(59) Ministerio de Educación. Dirección General de Planeamiento y Reforma Educativa. Aspectos Generales de la Reforma Educativa 1975.

y la participación en la superación de las condiciones sociales, económicas y culturales de la sociedad panameña.

—Enriquecer la cultura panameña, conjugando la realización personal y social del hombre panameño, con el desarrollo económico, social y científico de su país y del mundo.

—Educar, actuando en el estudio y el trabajo, en la justicia social y la solidaridad humana; en el dominio de la ciencia, la técnica y la cultura, de acuerdo con las necesidades reales de la nación panameña.

Asimismo, el Ministerio estableció los objetivos siguientes generales que deben lograrse en los que estudian:

—Capacidad para la formación de la personalidad creadora y crítica, de la autorrealización personal y social con fortalecimiento y dominio de la voluntad y del carácter.

—Espíritu creador y crítico, cultivado en la investigación, reflexión, estudio y comprensión de los problemas del país y del mundo, con dominio del método científico.

—Responsabilidad cívica y social del papel que le corresponde desempeñar en el desarrollo de su país como hombre y como trabajador, actuando en el estudio y el trabajo como partícipe de una sociedad democrática.

—Capacidad para la apreciación estética y la expresión artística en todas sus manifestaciones, como elemento fundamental en el desarrollo de la personalidad del estudiante.

Los objetivos del sistema educativo y los que deben lograrse en el estudiante fueron tomados de un documento intitulado Aspectos Generales de la Reforma Educativa publicado en 1976.

b. Los objetivos implícitos

Con la derogatoria de la Reforma Educativa los objetivos transcritos perdieron vigencia aunque pienso que, debidamente entendidos, tendrían la aceptación general de muchos de los que claman porque se reforme el sistema educativo y son siempre los primeros en oponerse cuando se introduce alguna innovación.

Es de esperarse que muy pronto tendremos nuevos objetivos y una nueva reorientación del ramo. Y ¿qué rumbo sigue éste ahora mismo? ¿Qué objetivos persigue? La respuesta es sencilla: los mismos que ha seguido siempre, o sea, los objetivos implícitos, los que hacen que muchos padres se sacrifiquen para enviar sus hijos a la escuela. Esta sigue cumpliendo la función de enseñar ciertas cosas. ¿Cuáles son los objetivos implícitos de la educación panameña, repito, los que están en la mente del público en general? Este es uno de los tantos temas que requieren una investigación científica. Mientras estos objetivos no se conozcan y mientras no se conozca bien y en detalle cómo es que se cambia el rumbo de un sistema educativo, mucho de lo que se hace por coordinar y reorientar no pasa de ser más que un mero ejercicio costoso e inútil. Esto es cierto en Panamá como lo es en otros países de tradiciones y antecedentes semejantes.

2. Mejoramiento del Personal Docente

Una de las preocupaciones de los rectores de la educación nacional ha sido siempre la preparación del docente, sin duda alguna factor determinante de la eficacia de la labor escolar. Señalaremos a continuación los principales cambios que se han efectuado en este aspecto del sistema educativo panameño.

a. En el nivel primario

En las primeras décadas de la República, la gran mayoría de los maestros carecía de la preparación necesaria para la docencia. En aquel entonces, el problema principal era el de preparar maestros en número suficiente y con suficiente preparación para enseñar los rudimentos de la lectura, la escritura y la aritmética. Más adelante, en el camino del desarrollo del sistema educativo, surgió la preocupación con respecto a la adaptación de la enseñanza a las condiciones del medio panameño, antes predominantemente rural. Se manifestó, con el correr de los años, la inquietud acerca de la identidad o conciencia de lo panameño y la necesidad de formar un maestro que contribuyera a su vez a formar ciudadanos.

El cambio de énfasis en estas preocupaciones, junto con la evolución de los estudios profesionales del proceso educativo ocurridos en los países de los cuales importamos modelos, han traído por consecuencia frecuentes cambios o modificaciones de los planes de estudios normalistas.

En terminos generales estas modificaciones han respondido a uno o más de los siguientes propósitos:

- Eleva al nivel de cultura general del maestro.*
- Adecuar el programa y el ambiente normalista a las condiciones del medio en el cual el egresado irá a trabajar, y*
- Ajustar la preparación profesional a nuevos requerimientos: identidad nacional y evolución de los estudios del proceso educativo.*

Hasta 1926, los maestros de primaria se formaban en cursos de cuatro años, a partir de la terminación de los estudios primarios, en dos instituciones ubicadas en la ciudad capital. En el citado año se añade un año al plan de estudios. Se consideró entonces que el programa de formación requeriría cinco años. Nueve años después, cuando se establece el Primer Ciclo de segunda enseñanza, de cultura general y carácter exploratorio, los estudios para el magisterio, de tres años, se colocan sobre la base de dicho Primer Ciclo. En el curso normal se amplían aún más los estudios de las materias académicas y se introducen las asignaturas pedagógicas.

La necesidad de adaptar la escuela al medio llevó al Gobierno a crear dos escuelas normales rurales con programas de tres años sobre la primaria, situadas en el interior del país. De acuerdo con el concepto de escuela rural que se tenía entonces, —escuela de inferior categoría— los tres años bastaban para capacitar a un maestro rural.

Diez años después, en 1938, estas normales rurales se eliminaron cuando el Gobierno trasladó a Santiago de Veraguas la función de formar maestros y construyó para ello cómodos edificios con magníficas instalaciones. El propósito de esta importan-

te y significativa medida fue la de formar maestros en un ambiente más cercano a lo rural del país, y también, contribuir al surgimiento del interior.

Los cambios en los planes de materias profesionales revelan la tendencia hacia la formación de una conciencia nacional y al mismo tiempo la evolución de los estudios pedagógicos.

Estos estudios en 1926 comprendían: Psicología General, Pedagogía General, Didáctica Especial, Organización Escolar y Práctica Docente.

En los programas vigentes en 1933: Psicología, Pedagogía General, Didáctica General, Administración Escolar, Metodología Especial, Historia de la Educación y Pedagogía Práctica.

En 1950: Introducción a la educación, Problemas Psicosociológicos de la Niñez, Principios Básicos del Aprendizaje y Observación, Educación Contemporánea y su Historia, Organización del Trabajo Escolar, Problemas Metodológicos, Preparación y uso de Material Didáctico y Práctica Docente. Como materias electivas: una de: Kindergarten, Artes Industriales y Economía Doméstica.

En 1956, un seminario de profesores de normales elabora un nuevo programa en el cual se aumenta el número de las materias electivas.

En 1977, Ciencia de la Educación comprende: Fundamentos de la Educación y Política Educativa de Panamá, Psicología, Didáctica del Aprendizaje, Sociología Educativa y Técnica de Investigación de la Comunidad, Orientación Educativa y Evaluación del Aprendizaje, Tecnología e Instrumentación del Aprendizaje y Práctica Docente.

Entre 1956 y 1977 hubo también otras modificaciones en la designación y carácter de los cursos pedagógicos.

Durante muchos años el Ministerio de Educación mantuvo

cursos regulares de verano para los maestros sin grado quienes, en su mayoría, eran maestros rurales.

Los maestros diplomados por muchos años han tenido la oportunidad de asistir a cursos de verano que ofrece la Universidad de Panamá. Esta institución ofrece, además, cursos de tres años para maestros graduados que hayan cursado el programa de estudios generales de la institución.

En las filas del magisterio primario hay maestros que poseen título universitario de profesor de Pedagogía o de otras materias y han permanecido en la docencia primaria.

b. En el nivel medio

La formación de profesores de segunda enseñanza ha sido función de la Universidad de Panamá desde la fundación de esta institución, en 1935.

Antes de que existiera la Universidad, se había creado el Instituto Pedagógico que formó un grupo de profesores de español. Como se informó anteriormente, Panamá formaba profesores en instituciones del exterior, de manera muy especial en Chile y siempre contrató profesores extranjeros, también particularmente de Chile.

En este campo no se registran innovaciones novedosas aunque la Universidad ha revisado varias veces los esquemas de la formación de profesores. Los planes sobre la materia no difieren notablemente de los correspondientes de las escuelas de educación o facultades de filosofía latinoamericanas. Los profesores adquieren el título de profesores sobre la base de la Licenciatura en la materia correspondiente.

A las disciplinas académicas para las cuales se formaban profesores en los primeros 20 a 30 años de existencia de la Universidad se agregan ahora los profesados de ramos técnico-profesionales tales como la educación agropecuaria, la educación industrial y la educación para el hogar. En cursos de menor duración y para satisfacer necesidades recientes del sistema educativo tam-

bién se preparan Docentes en ciencias agropecuarias y en educación familiar.

El Ministerio de Educación ha efectuado una labor constante de perfeccionamiento de profesores a través de seminarios y talleres pedagógicos los cuales han servido para la introducción de nuevos métodos o técnicas y para la revisión o elaboración de planes y programas.

A diferencia de hace 30 años, Panamá no carece de profesores titulados. El mercado de trabajo acusa un exceso de oferta en la mayoría de las asignaturas. Sobre la calidad de los profesores que la Universidad prepara actualmente hay fuertes dudas.

3. Revisión de Planes y Programas de estudios

El descontento crónico con la orientación y contenido de la educación nacional se ha reflejado en una constante crítica de los planes y programas de estudio. Mil y una veces se ha dicho en Panamá (lo mismo que en otros países latinoamericanos) que los programas están recargados y que no se ajustan a las necesidades del país.

Resulta lógico, pues, que los ministros del ramo se hayan visto frecuentemente compelidos a modificar planes y a revisar programas. A continuación se reseñan algunas de estas revisiones.

Educación primaria

Desde 1920 hasta 1975, los planes de estudio de educación primaria se habían modificado en 1926, 1953, 1957, 1961 y 1975. Ha habido otras modificaciones de planes de estudios que no tuvieron consecuencia alguna pues no se tradujeron en modificaciones de los programas correspondientes. Así, por ejemplo, en 1936 se expidieron planes de estudios primarios en los cuales "se presentan por separado los de los dos primeros grados porque se considera que el trabajo de estos grupos debe ser más libre para que tengan mayores oportunidades de globalización e inte-

gración. *Todas las actividades de estos grados pueden tener como centro de estudio el medio ambiente*". Se afirma también que *"las materias se agrupan por afinidad con el objeto de que, donde las circunstancias lo permitan, los programas respectivos se desarrollen en forma de unidades o proyectos"*⁶¹. Pero no se hicieron los programas correspondientes.

Cabe informar también que en 1944 se prepararon planes de estudios primarios organizados por Actividades en vez de asignaturas pero los proyectos de programas elaborados entonces no fueron puestos en vigencia.

Los "nuevos" programas de 1926

Los programas de 1926 fueron elaborados en 1924 y puestos en vigencia en 1926. Fueron reemplazados oficialmente en 1953, aunque muchos de sus contenidos están aún vigentes.

Estos programas constituyeron una revisión de los programas de 1915 y 1920, realizada por una Comisión ad hoc designada por la Secretaría de Instrucción Pública para el efecto. Las ideas de José Daniel Crespo, uno de los educadores más destacados en la historia de la República, están consignadas en la introducción a los Programas del 26, bajo el título de "EL ESPIRITU DE LOS NUEVOS PROGRAMAS". El contenido y organización de estos programas, sin embargo, no responden al ESPIRITU.

En los nuevos Programas se reemplazaron las Lecciones de Cosas de I y II grados y las Ciencias Naturales de III en adelante por Estudio de la Naturaleza; la Aritmética y la Geometría por Matemáticas. Se introdujeron la Urbanidad, la Agricultura y Artes Industriales. La Educación Física reemplazó a la Gimnasia y los Juegos Organizados y la Economía Doméstica se convirtieron en Labores Femeniles.

60 República de Panamá, Secretaría de Instrucción pública. Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Instrucción Pública presenta a la Asamblea Nacional. 1936.

El programa de cada materia o asignatura estaba precedido por una metodología de la respectiva materia, que comprendía FIN, MATERIA y METODO, con ejemplos ilustrativos para el maestro. Consecuente con uno de los principios enunciados en el ESPIRITU, se eliminó del FIN de la materia el disciplinario o formal que aparecía en los programas anteriores. Sólo en casos muy contados quedó incluido el fin disciplinario. La materia se organizaba en temas distribuidos por semestres —para el caso de que las promociones se hiciesen semestralmente.

Resultados

A esta distancia no es fácil precisar el efecto que tuvo la aplicación de estos programas. Con excepción del Espíritu y del cambio de algunas materias, los programas no se diferenciaban fundamentalmente de los que ellos reemplazaban. En la época en que estos programas estuvieron en vigencia no había ensayos pilotos, ni evaluación, ni ninguna de las técnicas que aparecieron posteriormente en el campo de la enseñanza. Tampoco se prepararon guías para los maestros. Para la adecuada aplicación de los programas se confiaba en el Inspector quien, a pesar de haber sido discípulo tal vez del autor del ESPIRITU, había sido formado también en la idea de las gradas formales. A los inspectores correspondía la función de velar porque los maestros cumplieran o “llenaran” los programas y el espíritu de éstos no derogó la disposición que prohibía terminantemente a los maestros y directores “alterar los planes de estudios y programas” sin permiso escrito solicitado, por el conducto regular, a la Secretaría de Instrucción Pública.

Pocos años después de haber sido puestos en vigencia, los programas desaparecieron de las escuelas. Las ediciones que imprimía la Secretaría de cuando en cuando difícilmente llegaban a todos los planteles. Los buenos textos que interpretarían fielmente el espíritu de los programas eran raros; los maestros se hicieron de apuntes que dictaban a los alumnos o copiaban en el tablero y estos apuntes, tomados quién sabe de dónde, reemplazaron a los programas, con todo y sus acertadas sugerencias di-

dácticas. Naturalmente que hubo casos excepcionales de maestros de iniciativa que encontraron en los programas una rica fuente de ideas provechosas.

A pesar de las ideas contenidas en el citado *ESPIRITU* de los programas, lo importante entonces —ayer como ahora— era impartir conocimientos. Eso es lo que esperaban los padres de familia y la sociedad en general y eso es lo que los maestros consideraban que sabían y debían hacer. Este ha sido siempre uno de los fines implícitos de la enseñanza.

La repetición, año tras año, de los mismos apuntes, con frecuencia recargados de detalles inútiles, creó en el magisterio una actitud contraria a los Programas de 1926, los cuales, a juicio del autor, fueron, en muchos aspectos, un excelente documento guía para la orientación de la labor docente de una época.

El Intento de Reforma de 1944

Haciéndose eco del clamor de reforma de los programas, José Isaac Fábrega, ministro progresista, designó en 1944 una Comisión de connotados educadores para que elaborara nuevos planes y programas tanto para las escuelas primarias como para las secundarias.

Los proyectos preparados por la Comisión para la enseñanza primaria se basaron en el principio de actividad en vez de asignatura y en el de integración de experiencias. La siguiente Administración, a la cual correspondía decidir sobre los aludidos proyectos, decidió no poner en vigencia los de primaria por considerar que ni la parte metodológica ni la selección y organización de los contenidos satisfacían los requisitos de un buen programa de estudios, todo esto a pesar de la alta calidad técnica de algunos de los proyectos.

Aunque habían desaparecido ya de los archivos de la mayoría de las escuelas, los Nuevos Programas de 1926 continuaron vigentes.

Los Programas del Cincuentenario

En 1953, poco antes de iniciarse el año lectivo, el Ministerio de Educación puso en vigencia nuevos planes y programas los cuales se apartaban de los programas anteriores. La República celebraba ese año sus primeros cincuenta años de existencia y por eso se les designó Programas del Cincuentenario ⁶¹

A diferencia de los programas previamente conocidos en el país, los Programas del Cincuentenario habían sido preparados por un seminario de inspectores, supervisores y directores en 1951 y revisados después por una comisión revisora. En el proceso de revisión participaron educadores y maestros de todos los niveles, especialistas de distintos ramos y representantes de diversas instituciones públicas y privadas. Lo acostumbrado hasta entonces había sido que una Comisión de tres o cinco educadores hicieran programas en plazos perentorios de meses y que los programas se pusieran en vigencia antes de que se les secase la tinta.

Estos fueron los primeros programas que se fundaron en una declaración de objetivos: los propósitos de la educación nacional a que se hizo referencia en sección anterior. En cada aspecto de los programas se hizo el esfuerzo de indicar la relación entre tal aspecto y los grandes propósitos educativos nacionales y las habilidades básicas comunes a estos propósitos.

El Plan de Estudios comprendía las siguientes materias: Actividades Manuales, Educación para el Hogar, Actividades Artístico Recreativas, Ciencias Naturales e Higiene, Educación Física, Estudios Sociales, Lengua Nacional, Matemáticas, Religión y Moral e Inglés.

61 República de Panamá. Ministerio de Educación. Programas de Educación Primaria para las Escuelas de la República. Imprenta Nacional. 1954.

El programa de cada materia comprendía una breve exposición sobre la importancia de la materia y su relación con los propósitos correspondientes de la educación nacional; algunas sugerencias metodológicas; los objetivos comunes a los tres niveles, los objetivos específicos; y los esenciales mínimos de cada nivel. En todas las materias se sugerían ejemplos de actividades que el maestro podía realizar para la consecución de los objetivos. Con frecuencia se le decía al maestro también qué es lo que no convenía hacer.

Lo que caracterizó más a los Programas del Cincuentenario fue la importancia no acostumbrada que en ellos se dio a las actividades manuales. Estas actividades tenían más períodos asignados en el plan de estudios que cualquiera otra asignatura.

En Actividades Manuales los alumnos debían aprender el uso de herramientas sencillas y a utilizar toda clase de materiales disponibles en la comunidad en la fabricación de objetos, muebles, etc. para la escuela, el hogar y la comunidad, esto es, lo que prescribían las leyes de 1904, 1907, 1910 y lo que todos los dirigentes de la educación consideraron que debía enseñarse en las escuelas.

El programa de actividades manuales constaba de los siguientes capítulos: cría de animales; fabricación de objetos de primera necesidad; fabricación de objetos de decorado para la escuela y el hogar; agricultura y preparación de comidas.

En el programa de Ciencias los esenciales mínimos eran problemas como por ejemplo cómo satisface el niño sus propias necesidades; cómo puede el niño contribuir a mejorar su propio ambiente.

El de Estudios Sociales "gira alrededor de los hechos y fenómenos sociales como medio efectivo para conocer la realidad". Para el primer nivel, los problemas de la comunidad inmediata; para el segundo nivel, los problemas de la comunidad relacionados con los de la región respectiva, y, para el tercer nivel, los

problemas nacionales dentro del concierto panamericano y mundial.

En cada caso el programa abundaba en sugerencias para el maestro.

El capítulo final de los Programas se dedicó a presentar a los maestros normas para la evaluación del progreso del alumno y recomendaciones específicas acerca de cómo manejar el boletín de calificaciones, innovación ésta que por primera vez aparecía en un programa de estudios.

Los Programas del Cincuentenario significaron una fuerte reacción contra el "intelectualismo", el "verbalismo" y otros de los vicios que se le achacaban a la escuela panameña. Asimismo insistieron en la importancia de la investigación y de la experimentación. Pero parece que esto no es lo que la gente quiere en Panamá. Herencia de la colonia.

De conformidad con lo acostumbrado, los Programas del Cincuentenario se pusieron en vigencia en todas las escuelas primarias de la República sin previo ensayo ni previo aviso. Aunque no eran programas en el sentido tradicional del término, sino lineamientos o guía para los maestros, se creyó que éstos, formados en las escuelas normales donde se les "enseñaban" las teorías de la nueva educación y de la escuela activa, serían capaces de aplicarlos. Pero no resultó así. En efecto, la reacción de cierto sector de la prensa y de la radio, a menudo ignorante, de padres de familia y del magisterio fue decididamente adversa a los Programas. Artículos y caricaturas exageraban algunos aspectos del nuevo instrumento, particularmente los trabajos manuales.

Un abogado notable, quien en varias ocasiones ocupó con lucidez el ministerio de educación, decía entonces al autor en Washington: "Entre el serrucho y el Quijote, para mi hijo yo prefiero el Quijote". Aunque los programas estimulaban la lectura, el público pensó que a la niñez se le iba a privar de aprender los conocimientos que deben aprenderse en la escuela, a fin de dar tiempo y energía al trabajo manual.

Con otro tipo de maestro profesionalmente preparado, los Programas del Cincuentenario habrían resultado adecuados. En Panamá, no obstante las bondades que los caracterizaron, tuvieron que ser "Reestructurados".

En la charla de Federico A. Velásquez que aparece en la Antología encontrará el lector un análisis lleno de sensatez sobre los Programas del Cincuentenario.

Reestructuración de los Programas del Cincuentenario

En vista de que la aplicación de los planes y programas de 1953 había demostrado la necesidad de darles una "nueva estructura" y de hacerles algunas modificaciones, sin alterar fundamentalmente su espíritu, el Ministerio de Educación, a través de su Dirección General, procedió a reestructurarlos.

En el plan de estudios se mantuvieron las mismas materias con la sola excepción de que la agricultura se separó de las actividades manuales y a éstas se les disminuyó la intensidad horaria, mientras que a los estudios sociales y a las matemáticas se les aumentó el número de horas semanales.

De los del Cincuentenario quedaron en los programas reestructurados la misma introducción sobre los propósitos de la educación nacional y las habilidades básicas comunes a esos propósitos. Quedaron también, en el programa de cada materia, la orientación metodológica y el punto de vista sobre la importancia de la materia y su relación con los objetivos de la educación. El programa en sí, o sea la selección de contenidos o actividades para cada grado de cada nivel, se presentaban en cuatro columnas a saber: Objetivos Específicos, Esenciales Mínimos, Actividades Recomendables y Fuentes de Información para Alumnos y Maestros. De los Programas del Cincuentenario se mantuvieron asimismo las Normas para la Evaluación del Progreso de los Alumnos a través de todas las asignaturas.

Para los maestros, los programas reestructurados resultaron

manejables pues les indicaban, en la columna de Esenciales Mínimos qué es lo que se esperaba que enseñaran. Los esenciales mínimos eran una lista de temas o actividades para cada grado de cada nivel, sin indicación de cómo podrían organizarse para los efectos de su enseñanza.

Cuando aparecieron los programas reestructurados ya se había creado en el Ministerio de Educación la Comisión de Textos Escolares, la cual, años después, llegaría a ser un departamento permanente del Ministerio. Se fomentó entonces la producción de textos lo cual indudablemente que facilitó la aplicación de los programas.

¿Qué efectos tuvieron en la educación primaria panameña los programas reestructurados de 1957? Se sabe que fueron aceptados sin protesta por el magisterio y por el público en general, pero una evaluación del instrumento estructurado es algo que todavía no había entrado en el sistema. Por razones que no fueron dadas a conocer en detalle, sin embargo, el Ministerio de Educación dispuso reformarlos en 1961.

La Reforma de 1961

Sobre la base de que la aplicación de los programas de 1957 había demostrado la necesidad de darles una nueva estructuración y de hacerles algunas modificaciones, el Ministerio de Educación, en 1961, resolvió poner en vigencia programas modificados. Las modificaciones habían sido elaboradas por la Comisión Revisora de los Programas y Planes de Estudios, establecida ese mismo año en la Dirección de Planeamiento. Dicha comisión había consultado la opinión de supervisores, directores y maestros.

Siguiendo la tendencia que comenzó a manifestarse en la reestructuración anterior, en los planes de estudio de 1961 y contra las ideas de Méndez Pereira, Duncan, Crespo, Andreve y muchos otros dirigentes, se redujo considerablemente el número de horas asignadas a las actividades manuales y se aumentaron las

correspondientes a las materias académicas - español, matemáticas, estudios sociales y ciencias naturales e higiene.

La diferencia principal con respecto a los programas del 57 está en la sustitución de esenciales mínimos por Areas Básicas de Conocimientos. Aunque los contenidos de esta columna son casi los mismos que los de la columna de esenciales mínimos de los programas anteriores, en los nuevos programas parecen seguir un arreglo u ordenamiento más adecuado. Los verbos (actividades) de los programas de 1957 se reemplazan por sustantivos (temas) en los nuevos.

En el caso del programa de español, por ejemplo, los conocimientos básicos se agrupan en las tres áreas siguientes: Expresión Oral, Expresión Escrita y Gramática.

La columna de Areas Básicas de Conocimientos indudablemente que constituyó una mejor guía para el maestro sobre los temas por enseñar y, en ese sentido, los programas de 1961 no difieren esencialmente de los Nuevos Programas de 1926.

Lo nuevo está en los objetivos indicados y las actividades sugeridas para cada tema o asunto importante de la materia. Estos dos elementos, a la disposición de un maestro capaz, necesariamente tienen que contribuir a hacer la enseñanza más eficaz.

Los programas de 1961 fueron reemplazados en 1976 por nuevos programas pero con la suspensión de la Reforma Educativa se han puesto de nuevo en vigencia y han sido actualizados por la Dirección General de Curriculum y Tecnología Educativa.

Nuevos Procedimientos y Conceptos

En la década de los sesenta se crea en el Ministerio de Educación la Dirección de Planeamiento bajo la cual se establece un Departamento de Planes y Programas, al cual se adscribe la Comisión Permanente Revisora de Planes y Programas aludida anterior-

mente. Se crea también una sección de psicopedagogía, todo lo cual, desde el punto de vista puramente formal, representa un progreso. Los planes y programas de estudios no serán ya de entonces en adelante algo que se confía a una comisión ad-hoc de notables que se desintegra tan pronto como hace los programas. La labor de elaborar, desarrollar, enriquecer y evaluar programas es una tarea técnica, permanente. De acuerdo con este criterio, ya en 1964 la Sección de Planes y Programas inicia la realización de encuestas con respecto a distintos aspectos de los programas de primaria: ¿Hay correspondencia entre objetivos y contenido? ¿qué asignaturas presentan mayores dificultades a los alumnos? ¿Qué causas impiden el desarrollo del programa? Además, se investiga la funcionalidad de los programas y se inicia la tarea de elaborar guías metodológicas con una sobre la enseñanza del español.

¿Qué efectos produjeron los resultados de estas encuestas? Se filtraron hasta el aula de clases? Servirían más de entretenimiento de quienes las hacían? En no pocos casos los JEFES no prestan ninguna atención a estas encuestas y por eso sus resultados quedan en los archivos.

Aparte de las bondades o deficiencias de los Programas de 1953, 1957, 1961 y 1976 con ellos quedó establecido en Panamá el principio de que los programas son instrumentos vivos que no quedan hechos de una vez por todas, sino que deben estar en constante proceso de enriquecimiento y revisión y que esta función no puede confiarse a COMISIONES ocasionales, sino que debe realizarla una oficina técnica en la materia que está en contacto estrecho con las aulas escolares del país.

Vistos los programas aludidos en su secuencia cronológica, se advierte que cada uno mantiene elementos del anterior y añade algunos elementos nuevos.

Programas de nivel medio

Hasta 1926, año en que se expiden nuevos planes de estu-

dios para todas las escuelas primarias, secundarias, normales y profesionales de la República, la enseñanza post-primaria comprendía:

Bachillerato en Humanidades, de cinco años

Magisterio primario, de cuatro años

Comercio, de cuatro años

Artes y Oficios para hombres y cursos profesionales para mujeres, de 2 a 4 años.

La reforma de 1926 agregó un año a los estudios de bachillerato, y éste se bifurcó en bachillerato en letras y bachillerato en ciencias. Se agregó también un año al curso normal.

Casi diez años más tarde —en 1935— se expidieron otra vez nuevos planes de estudios para todos los planteles. Aunque se trataba principalmente de otra reforma de planes y programas la modificación constituyó una reestructuración del nivel de educación media. Sin indicarlo explícitamente, el decreto correspondiente estableció dos ciclos de enseñanza en dicho nivel: un primer ciclo, de tres años de cultura general y de carácter exploratorio, seguido del segundo ciclo de estudios de bachillerato, magisterio, comercio y estudios profesionales. El ciclo de bachillerato y el normal abarcarían tres años cada uno. —Una organización semejante se le dio al Instituto Nacional en 1909, la cual nunca se llevó a cabo—.

El establecimiento de los ciclos no produjo resistencia ni dificultad alguna. Sólo los responsables de los estudios de artes y oficios consideraron que con el primer ciclo como etapa obligatoria para el ingreso en el estudio de una carrera artesanal se corría el peligro de que muchos jóvenes que de sexto grado de primaria habrían seguido inmediatamente el estudio de un oficio, preferirían los estudios académicos de bachillerato o los de magisterio y comercio. Atendiendo a estas consideraciones, el primer ciclo se eliminó como requisito para el ingreso en la Escuela de Artes y Oficios, en 1938. Años más tarde fue nuevamente requerido.

En cuanto al nuevo plan de estudios, en el del primer ciclo se estableció la Ciencia General, en vez de Botánica, Zoología y Biología y se introduce Civismo, en vez de Instrucción Cívica, y una hora de Orientación.

En el segundo ciclo académico se estableció el bachillerato en Ciencias y el bachillerato en Letras; más importante aún, se introdujeron en el plan de estudios materias electivas.

Diez años después, en 1945, se hacen algunos reajustes a los planes de estudios del primero y los segundos ciclos y se ponen en vigencia los programas elaborados por la Comisión de Programas que actuó en 1944-1945, bajo la administración del Ministro José Isaac Fábrega.

En 1954 se implantó una nueva reforma de los planes de estudios. Una comisión de profesores, bajo la orientación de Departamento Técnico del Ministerio, formuló en primer término los objetivos de la escuela secundaria panameña y elaboró un nuevo plan de estudios. Tanto los objetivos como el proyecto de plan de estudios se consultaron a los profesores antes de su aplicación.

En el nuevo plan de estudios del ciclo de bachillerato se da un lugar importante a las materias electivas y se reestablece el bachillerato único. Se hicieron y pusieron en vigencia nuevos y mejores programas de enseñanza secundaria de los cuales el de Ciencias es uno de los mejores programas que se han elaborado en Panamá. No está en vigencia, pero no ha sido superado.

Otras Modificaciones

Después de la década de los cincuenta, los planes de estudios de la segunda enseñanza han sido objeto de modificaciones o ajustes que no han alterado fundamentalmente la naturaleza de la enseñanza. En las últimas modificaciones se suprimieron las materias electivas y se volvió a los dos bachilleratos académicos (ciencias y letras). También hay bachilleratos expedidos por planteles de educación comercial o industrial.

Los Programas de Secundaria fueron revisados a principios de la década de los 60. Fueron actualizados en 1976.

Aparte de los méritos o defectos de los programas actualizados en 1976 y de las técnicas de evaluación y seguimiento empleadas, sí es significativo el hecho de que la tarea de actualización se realizó por la cooperación del Ministerio de Educación y la Universidad de Panamá. Esta ha sido una de las raras y felices ocasiones en que estas dos entidades juntaron su capacidad técnica y sus recursos en una obra de beneficio para el ramo educativo.

Aunque los Programas actualizados en 1976 no eran parte de la Reforma Educativa, por recomendación de la Comisión Coordinadora fueron reemplazados provisionalmente por los del año 61. La Dirección General de Curriculum y Tecnología está haciendo una nueva actualización de los mismos.

Hace más de cuarenta años el entonces Inspector General de Enseñanza Primaria, refiriéndose a las frecuentes reformas de planes decía "Creíamos que la reforma de los planes y programas lo era todo y, cuando en las dos veces en que éstos han sido reformados, nos encontrábamos, al cabo de cierto tiempo, con que las cosas seguían iguales que antes y que la escuela continuaba con los mismos defectos característicos de siempre. Lejos de rectificar la errada senda emprendida, volvíamos a repasarla con la imperturbable esperanza de que entonces íbamos a llegar a la meta anhelada".

En Panamá ya se ha aprendido que los planes y programas, sin desconocer su importancia, son apenas UNO de los elementos que orientan el proceso escolar.

Cambio de Conceptos y de Procedimientos

Como muy bien dijo Catalino Arrocha Graell, Inspector General de Enseñanza Primaria hace más de cuarenta años, se modificaban los planes y programas y las cosas seguían lo mismo. Desde entonces hasta el presente se ha cambiado el concepto de

lo que es el programa, y las experiencias de la última década demuestran que ha habido también cambios de procedimiento. Un cambio real de programas lleva consigo un cambio en la formación del docente, en los textos y materiales, en el ambiente del aula y, frecuentemente, hasta en el edificio escolar.

Se ha cambiado también el procedimiento de elaboración de programas. Esto es función de una oficina competente encargada del continuo enriquecimiento del programa.

4. Mejoramiento de la educación técnica

Mientras que las innovaciones introducidas en el nivel medio y en el de la enseñanza secundaria consistieron principalmente en la modificación de planes y programas de estudios, en el campo de la educación técnica los esfuerzos renovadores se han dirigido gradualmente a organizar un sistema capaz de satisfacer las necesidades de mano de obra calificada.

El desarrollo de la educación técnica es sin duda una de las transformaciones más significativas del sistema educativo panameño. Esta fue la primera rama que recibió asistencia técnica exterior y la que siempre ha sido objeto de tal asistencia.

En 1920 la llamada entonces educación industrial o de artes y oficios (para varones) o profesional (para mujeres) se impartía en dos escuelas oficiales y una particular regentada por una congregación religiosa, para niños pobres. Al igual que en otras partes del mundo latinoamericano, estas escuelas no ocupaban el primer lugar en la estimación del público —las actitudes de la Colonia no habían enteramente desaparecido—. Ellas preparaban a los jóvenes para los pocos oficios que requería una economía en estado incipiente. Las tres estaban ubicadas en la Capital. En aquel entonces, el interior de la República, con una economía más bien agraria y poco especializada, no necesitaba mano de obra adiestrada en escuela alguna.

El impulso inicial a la enseñanza técnica se dio al final de la década del 40 cuando se estableció en Panamá el Servicio Coo-

perativo Interamericano de Educación, unidad creada por los Gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos para realizar las actividades (proyectos) de acuerdo con el Punto IV del Mensaje del Presidente Truman a que hicimos alusión en páginas anteriores. Uno de los primeros proyectos de la nueva unidad fue el de organizar, equipar, poner en marcha y dirigir, durante los comienzos, un instituto de artes mecánicas en el interior del país, justamente frente a la Escuela Nacional de Agricultura de Divisa. Otro proyecto comprendió la creación y la organización de secciones vocacionales en los colegios secundarios de Colón y David. Más tarde, el Servicio Cooperativo prestó ayuda técnica y material para el fortalecimiento de la Escuela de Artes y Oficios. La creación y el fomento de las artes industriales en los primeros ciclos de segunda enseñanza fue otra de las actividades que emprendió al principio el programa del citado Servicio Cooperativo.

Con la eficaz asistencia de la mencionada entidad se equiparon y organizaron talleres, se formaron y perfeccionaron profesores y supervisores de las distintas ramas de la enseñanza técnica, se introdujeron nuevos métodos de enseñanza y, como resultado, se elevó el nivel de la educación técnica en Panamá.

Posteriormente, cuando la ayuda técnica de los Estados Unidos se complementó con la ayuda financiera, se construyeron nuevos establecimientos para impartir la enseñanza técnica. Al final de la década del 60 esta rama recibió, además, el impulso de la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo, la cual continúa junto con la de los Estados Unidos y de algunos organismos internacionales.

A medida que se renovaban y aumentaban las escuelas técnicas, la dirección de esta modalidad de la enseñanza dejó de ser un apéndice administrativo de la secundaria y ya hoy es una Dirección General de Educación Profesional y Técnica.

Este es uno de los ejemplos del buen aprovechamiento de la cooperación técnica y financiera internacional.