

2. BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA EDUCATIVO

2.1 PASOS FUNDAMENTALES HASTA 1950

Las raíces más hondas de nuestras tradiciones y valores se encuentran en la época colonial, ya que el proceso educativo por el cual un indígena llegaba a ser un experto cazador, guerrero o sacerdote (característico de toda Mesoamérica) fue presidido por la evangelización y la castellanización como rasgos importantes de la educación en el período de conquista y colonización, cuya responsabilidad recayó en los misioneros.

Durante los siglos XVI, XVII y XVIII, es decir, desde la fundación de la ciudad de Panamá, la educación adquirió un doble carácter. Por una parte, su carácter institucional o formal, que abarcó desde el estudio de las primeras letras hasta las escuelas superiores de Teología y Filosofía, que al estar en manos de la iglesia se mantuvieron restringidas a la formación de un clero con capacidad de difundir la fe católica por todo el territorio istmeño.

Por otro lado, es preciso manifestar el carácter no formal que tuvo el rápido proceso de colonización, cuyos principales productos fueron la acumulación por parte de los aborígenes de los valores morales y éticos de la religión cristiana, el idioma español, la formación artesana, en fin, toda una forma de organización social que surgió a partir de la culturización y de la evangelización. La posición geográfica de Panamá complementó el proceso de castellanización, de manera que en 1600 el idioma español había logrado enraizarse en el istmo.

Durante el siglo XVII funcionaron en la ciudad de Panamá el Colegio San Agustín y el Colegio San Javier, fundados por las órdenes de los Agustinos y de los Jesuitas respectivamente.

En 1874 se fundó la Universidad San Javier, gracias a la gestión del obispo Francisco de Luna Victoria y Castro. Los tres siglos analizados constituyeron el escenario de una confrontación cultural que culminó con la aparición de un estilo de sociedad que, tras un largo proceso de avances y retrocesos habría de constituir la nación panameña.

El siglo XIX se caracterizó por las luchas que culminaron con la independencia de Panamá en 1821, y por su inmediata anexión a la Gran Colombia. En el aspecto social y económico se configuró un franco proceso de contiendas para superar la difícil situación que atravesaba.

Con la emancipación colombiana de España se adoptó la legislación neogranadina, basada en principios que recogían postulados político-sociales del siglo XVIII en materia de educación, pero estos principios no tuvieron aplicación inmediata en la educación istmeña a pesar de su anexión a aquella. Para el establecimiento de un colegio en Panamá en 1824 fue necesario un decreto del Vicepresidente Encargado del Poder Ejecutivo de la Gran Colombia, general Francisco de Paula Santander.

La legislación colombiana en materia de educación se ejecutó a partir de la década de 1870. Ella tiene como base el decreto del poder ejecutivo nacional de 10 de noviembre de 1870, que el presidente Eustorgio Salgar dictó con el propósito de desarrollar las leyes de instrucción pública de 30 de mayo de 1868 y de 2 de julio de 1870.

En 1877 se dictó la Ley Orgánica de Educación N.º 1. Esta ley, expedida por la asamblea legislativa de Panamá, estableció que en la enseñanza de las escuelas primarias admitiera las siguientes materias: Lectura, Escritura, Mural, Aritmética, Sistema legal de pesas y medidas, Elementos de la Lengua Castellana, Uso práctico del diccionario, Ejercicio de composición y redacción, Nociones generales de Geografía y de Historia. El currículo no sólo excluía la enseñanza religiosa, sino que estipulaba que «el gobierno no interviene en la instrucción religiosa».

En 1872 se creó la primera Escuela Normal de Varones de Panamá, que funcionó durante 15 años, teniendo como su principal impulsor a Manuel José Hurtado. Esta escuela se creó en virtud de la ley que el presidente Eustorgio Salgar logró que expidiera el Congreso Nacional autorizando la creación de escuelas normales en las capitales de departamento. La misma fue de gran trascendencia para la educación y la vida istmeña en el período de unión a Colombia.

En esta segunda mitad del siglo XIX se notó el incremento de escuelas primarias, tanto en la capital como en el interior del país. En varios lugares se establecieron las escuelas de adultos. Con la iniciativa privada se establecieron algunos colegios de varones y para señoritas, entre los cuales logró gran reputación el colegio La Esperanza.

La institución pública de segunda enseñanza que funcionó primero fue el Colegio Balboa, el cual fue creado por disposición del gobierno de Colombia.

Este proceso de crecimiento y desarrollo de la educación en el Istmo se paralizó durante la última década, previa a la separación de Panamá de Colombia, ya que se cerraron los planteles de enseñanza y el sistema educativo se paralizó a consecuencia de la pérdida de autonomía del Istmo y de la Guerra de los Mil Días.

Durante la segunda mitad de ese siglo se dieron acontecimientos tales como la creación del Estado Federal de Panamá (1885), la inauguración del ferrocarril transístmico; la construcción del Canal Francés (1880-1903) y la Guerra de los Mil Días (1899-1902), los cuales incidieron directamente en el plano educativo.

Los primeros 50 años de vida republicana a partir de 1903 significaron un período de definición y de consolidación de la República.

El primer paso de la nueva República en materia educativa fue la adopción de los principios constitucionales y legales por los cuales debía regirse el sistema educativo.

A principios de 1904 se expide la Constitución Política de la República de Panamá y la Ley 11 de 23 de marzo de 1904 Orgánica de Instrucción Pública. Esta ley divide la enseñanza primaria, secundaria, industrial y profesional. La secundaria se refiere a «instrucción secundaria en letras y filosofía».

El 15 de abril de 1904 se crearon y organizaron las dos escuelas normales (la Escuela Normal de Varones y la Escuela Normal de Institutores), punto de partida de la formación de docentes en lo que va de vida independiente.

En mayo de 1904 se fundó la Escuela de Música y Declamación; en agosto de ese mismo año, la Superior de Varones. En 1906 el Colegio Comercial de Idiomas, y en 1907 el de Artes y Oficios.

En 1906 se creó una Escuela de Indígenas. En ese año ya se habían establecido 78 escuelas de varones, 72 de niños y 3 alternadas. En 1908 esta cifra alcanzó un total de 222 establecimientos del nivel primario.

En 1907 se creó el Instituto Nacional con las secciones: Liceo y Comercio.

En 1915 fueron aprobados por decreto, provisionalmente, los planes, programas y reglamentos de las escuelas primarias, secundarias y normales de la República. Con ello se uniformizó la enseñanza primaria en el país.

En 1920 se expande la educación media, con la creación de escuelas normales en el interior del país. Además, es expedida la segunda ley orgánica en la corta historia de la República, en la cual se reiteran el principio de obligatoriedad, gratuidad de la enseñanza, y se prevé la creación de una universidad. Se formulan nuevos planes y programas de estudio para la formación.

En 1930, se crea la Escuela Normal de Santiago de Veraguas. Desaparecen las otras escuelas normales.

Entre 1920 y 1940 se produce un predominio de las ideas pedagógicas de la escuela activa, la teoría aristotélica y la pedagógica herbatiana y se clama por reformas a la educación.

En 1946 se aprueba la Ley 47 Orgánica de Educación.

2.2 DESCRIPCIÓN DESDE 1950

En 1953 el Ministerio de Educación puso en vigencia nuevos planes y programas, los cuales se apoyaban en los programas anteriores. Los mismos se fundamentaron en una declaración de objetivos. El Plan de Estudios comprendió las siguientes materias: Actividades manuales, Educación para el hogar, Actividades artísticas, recreativas, Ciencias Naturales e Higiene, Educación Física, Estudios Sociales, Lenguas Nacionales, Matemáticas, Religión y Moral e Inglés.

El Ministerio de Educación crea, en 1960, la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, incorporando de esta manera la planificación al desarrollo de la educación nacional.

En 1961 se ponen en vigencia programas modificados por una Comisión Revisora de Programas y Planes de Estudio, creados ese mismo año.

Durante la década del 70 se estableció el Servicio de Educación por Radio y Televisión. Se creó igualmente el Centro de Tecnología Educativa. Se estableció un Programa de Nutrición Escolar cuyo objetivo fue elevar el nivel de nutrición de la población escolar primaria, y lograr así un mayor rendimiento en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En 1975 se inició a la reforma educativa, con el propósito de reestructurar y reorientar el Sistema Educativo Nacional. Esta reforma constituyó un intento valioso para cambiar la educación nacional. No obstante, por diversas causas fue derogada en 1979. Con dicha derogatoria se creó la Comisión Coordinadora de Educación Nacional integrada por los

sectores más representativos de la comunidad educativa.

De esta manera se inicia un largo y profundo proceso de evaluación de la realidad educativa nacional, que se extiende durante toda la década de los 80 y sienta las bases para su posterior transformación. Esta Comisión, luego de realizar un diagnóstico de la realidad educativa, elabora y presenta una propuesta de reforma a la Ley 47 Orgánica de Educación de 1946. Reforma ésta que tras un largo proceso de consultas es aprobada en 1995, mediante la Ley 34 de 6 de julio.

En 1983 se realiza la revisión de los programas de educación en un esfuerzo por actualizarlos, en la medida de lo posible, ante la demora que significaría la realización de cambios estructurales en el sistema educativo nacional.

La década de los 80 estuvo caracterizada por una honda crisis sociopolítica y de impacto profundamente negativo para la educación, ya que no sólo la estancó sino que agudizó el rezago que para esa época ya presentaba la educación panameña con respecto a las tendencias más actualizadas de desarrollo educativo mundial.

Al inicio de esta década se creó el bachillerato experimental, con un tronco común para ciencias y letras y más horas de Biología, Física y Química, y se incorporó Ética al plan de estudio.

La primera mitad de la década de los 90 estuvo caracterizada por un proceso constante de investigación, sobre la realidad educativa y de sensibilización, con el propósito de promover la importancia de la educación en el proyecto de desarrollo nacional.

Estas acciones alcanzaron a todas las instancias tanto del Estado como de la sociedad civil. El resultado de ese esfuerzo fue el reconocimiento que la sociedad panameña hizo del valor estratégico de la educación, para superar los problemas fundamentales que enfrenta para su desarrollo (pobreza, analfabetismo, desempleo, desintegración familiar, drogadicción, violencia, entre otros).

Las acciones citadas son el marco referencial que dió inicio, a partir de la segunda mitad de la década de los 90, a un proceso de transformación estructural del sistema educativo. La naturaleza, alcance y contenido de dichas reformas están estratégicamente fundamentadas con sentido de largo plazo. Se espera que este desarrollo alcance su máxima intensidad en la década del milenio, de manera que los esfuerzos se traduzcan en verdaderos cambios en nuestro sistema educativo.

Entre las realizaciones más importantes del proceso de transformación del sistema educativo se destaca: la aprobación, en el marco de un gran consenso nacional, de la Ley 34 de 6 de julio de 1995. En ella se hacen reformas de gran trascendencia a la Ley 47 Orgánica de Educación de 1946, de manera que se actualizó el marco jurídico y se crearon las condiciones para iniciar los procesos de cambio de la educación.

Se comienza la transformación curricular para la educación básica general, en 110 centros piloto, empezando con los programas de preescolar y de 1º, 2º, 3º y 7º grado.

De igual forma, se viene trabajando en el diseño de los programas de los grados de la educación básica general (4º, 5º, 6º, 8º y 9º grados), de educación media y educación de jóvenes y adultos.

Asimismo, se han distribuido gratuitamente 350 mil libros de texto y 37,000 Guías de Español, Matemática, Ciencias Naturales y Estudios Sociales, y se ha progresado en el equipamiento a los centros educativos en informática educativa (116 primarias y todas las secundarias) y en su incorporación a Internet (180 escuelas primarias y secundarias).

Por otro lado, se han aplicado métodos innovados (ABC para la alfabetización de jóvenes y adultos), la oferta de educación media se ha diversificado (bachillerato en Administración Portuaria, Turismo, Ciencias y Educación Ambiental y el de Informática y Computación) y se ha impulsado a la educación post-media en las áreas de puertos e industrias.

También se ha puesto en marcha un programa de formación y capacitación permanente al docente. En la actualidad se ha logrado capacitar al 100% de los maestros multigrados y al 84% del resto de los docentes.

Otras medidas han consistido en el establecimiento del sistema nacional de evaluación y en programas compensatorios para la asistencia a clase en áreas de extrema pobreza (se otorgaron seis mil becas) y medidas de atención a niños de la calle.

Se han creado 300 Centros Familiares y Comunitarios (CEFACI), en los que se ha atendido hasta la fecha a unos 8 mil niños y niñas de 3 y 4 años. Se ha ampliado el programa de nutrición «Vaso de leche, crema y galleta nutritiva» a todos los estudiantes de preescolar y primaria. Para ello se ha capacitado a 1,500 madres y se han creado 100 centros que benefician a más de 3,000 niños como parte del programa «Madre a Madre». Por otra parte, se ha iniciado el proceso de expansión de Televisora Educativa.

Se comenzó el proceso de establecimiento del sistema nacional de planificación, teniendo como base el centro escolar (en los 110 centros pilotos), a través de los proyectos educativos de centro que aspiran al desarrollo de un modelo de organización descentrali-

zado. Está teniendo lugar una desconcentración gradual de los recursos financieros a escala regional.

El presupuesto de educación se incrementó en un 121% en la última década, pasando de 185.4 millones en 1990 a 410 millones en el 2000.

[Regresar a Índice Panamá](#)