

INFORME

QUE PRESENTA EL

INSPECTOR GENERAL DE ENSEÑANZA PRIMARIA

AL SEÑOR

SECRETARIO DE ESTADO

EN EL DESPACHO DE INSTRUCCION PUBLICA

1918

PANAMA
IMPRESA NACIONAL
1918

Panamá, 18 de Septiembre de 1918.

Señor Secretario de Instrucción Pública,

E. S. D.

Señor Secretario:

En cumplimiento de su atento oficio circular número 68 de fecha 29 de abril próximo pasado, tengo el honor de presentar a usted el siguiente informe de la Inspección General de Enseñanza Primaria, sobre el trabajo educativo realizado en las escuelas elementales de la República durante los últimos años:

**Labor de la Inspección General de Enseñanza Primaria desde su organización
en el año de 1915.**

No es mi propósito detallar en este capítulo los múltiples asuntos que han ocupado la atención de la Inspección General desde que el suscrito tuvo el alto honor de recibir del Excelentísimo señor Presidente el nombramiento de Inspector General de Enseñanza Primaria, sino más bien dar al público amante de la educación popular una idea de algunos de los trabajos realizados, a fin de que se pueda juzgar, con mejor conocimiento de causa, si ha habido o no labor constante y consciente en pro de la instrucción primaria del país y si ha habido realmente progreso durante los últimos cuatro años.

El problema es determinar si hemos permanecido estacionarios es, en sí mismo, bastante complejo, y la solución ofrece ciertas dificultades, si se pretende concretarla en pocas líneas. Habrá personas que juzguen con sinceridad, y otras sin esta cualidad, que si la instrucción pública no ha retrocedido en los últimos años, por lo menos, no ha progresado. Habrá otras que creen firmemente que sí ha habido progresos sustanciales, que la juventud está mejor atendida hoy que antes y que, por consiguiente, la futura felicidad de la Nación debe estar mejor asegurada.

A medida que avanzamos en edad y nos apartamos de las regiones juveniles, nos es más difícil recordar con precisión el estado mental o físico en que nos encontrábamos al terminar tal o cual grado en la escuela o este o ese otro curso de estudios. En general, nos sentimos inclinados a opinar que la escuela en que aprendimos las primeras letras era mejor que la actual; que el maestro que nos dió a conocer las primeras reglas era más afable y más competente que los que enseñan a nuestros hijos y a menudo se repite la frase "nuestros tiempos" o "nuestros maestros" para envolver en ella la significación de que el tiempo marca retrocesos.

No ha habido época en la historia que no haya producido sus grandes hombres y sus instituciones buenas. Pero para apreciar los adelantos de cualquier época y especialmente en lo referente a la instrucción popular, no debemos parar mientes sólo en las escuelas que sobresalieron ni en algunos de los maestros que se elevaron aquí y allá sobre el nivel de sus compañeros, sino en el estado verdadero del promedio de todas las escuelas y en la habilidad media de los miembros del personal docente. Es natural que cada cual juzgue del todo por la parte que conozca más o menos íntimamente, y de ahí la facilidad de incurrir en el error de perspectiva. Se juzga el presente con criterio de pasado, que no alcanza a vislumbrar el conjunto en su totalidad.

Que hubo algunas escuelas y maestros muy buenos en el pasado, nadie lo pone en tela de juicio; mas ¿cuáles eran las condiciones reinantes en ese pasado, en la inmensa mayoría de las escuelas interioranas y sobre todo en las rurales, y qué concepto merecen la mayoría de los maestros que las regentaron? Por su reducido número, las escuelas y los educadores sobresalientes se destacaron acentuadamente sobre los otros, ocuparon un lugar culminante que trajo naturalmente la atención, y recibieron el aplauso de los contemporáneos, que a ellos circunscribían su atención y sus elogios.

Mientras mayor sea el número de escuelas y maestros que uno haya visitado e inspeccionado de manera consciente en los distintos distritos de la República, más fácil es formarse idea cabal del conjunto en general. El suscrito ha visitado de una a seis veces, durante los últimos cuatro años, todos los sesenta y un distritos municipales del país y casi todos los corregimientos, caseríos y campos que los componen; ha inspeccionado, con pocas excepciones, todas las escuelas que funcionan en el país, tanto urbanas como rurales, y ha estudiado de cerca la labor que realiza cada maestro de los que prestan servicio, y por ello está en condiciones de declarar enfáticamente que la escuela actual, sea cual fuere el punto de vista que se adopte, no sufre retroceso con relación al pasado, ni tampoco sufre estacionamiento, sino al contrario, experimenta progreso positivo que podrá apreciarse en un estudio imparcial de las siguientes páginas.

La ley le impone a la Inspección General de Enseñanza Primaria la obligación primordial de dirigir y vigilar las escuelas primarias en todo el país. Para dirigir con acierto una organización escolar, es absolutamente

necesario que el director conozca íntimamente las condiciones que prevalecen en las diferentes escuelas de la organización que dirige, y la capacidad de los maestros e inspectores a cuyo cargo estén. Por consiguiente, desde que tomé posesión de la Inspección General, me he dedicado con empeño a la adquisición de los conocimientos esenciales del Istmo, para poder obrar con conciencia y acierto en cualquier caso dado.

Como queda dicho arriba, he visitado una o varias veces todos los sesenta y un distritos del país y procurado inspeccionar el mayor número posible de escuelas, para conocer de cerca la labor que realiza cada miembro del personal docente y al mismo tiempo apreciar el resultado de los esfuerzos de los Inspectores.

He arreglado ex-profeso mis visitas de inspección de manera a cerciorarme de las dificultades que encuentra cada Inspector para realizar su cometido con el mayor grado de eficiencia posible y, por ello, la mayoría de los viajes de inspección se ha efectuado precisamente en los meses de más lluvia y he procurado siempre conocer las escuelas más distantes de la cabecera y de más difícil acceso. Por consiguiente, he experimentado la sensación de los caminos y veredas casi intransitables, lo mismo en las montañas que en las llanuras de cada distrito; los ríos que ponen en peligro la vida del que se atreva a desafiarlos, las lagunas de lodo que a menudo atascan a las pobres bestias y obligan al viajero a hacer largas jornadas a pie; las lluvias torrenciales de día y de noche; la aspereza de albergarse en la alquería y la sobriedad de un humilde plato de calducho, después de largas horas de camino por sobre fango o rocas, ya abrasado por los rayos solares, ora perdido en la espesura de la selva. En más de una ocasión he aguardado el alba, acullillado bajo un árbol protector, en las márgenes del torrente desbordado, donde el murmullo de las turbias linfas, unido a la vibración de alas del insecto, hacen imposible una tregua en la vigilia.

Comprendo cuán ardua es la labor del Inspector que cumple fielmente con sus deberes en cuanto a la visita de escuelas, y tengo presentes los peligros que le amenazan a cada paso. De la misma manera, tengo conciencia de lo que se puede exigir razonablemente de cada uno de ellos y, cuando recibo informes sobre tales o cuales dificultades que no han permitido el cumplimiento de determinadas obligaciones, puedo apreciarlos en todo lo que valen. Sin estos conocimientos exactos, que sólo pueden obtenerse por pura experiencia propia, ¡cuántas ideas inadecuadas prevalecerían en mi ánimo, y con qué falta de autoridad y de certeza se hallaría la Inspección General para dirigir las actividades de los subalternos inmediatos!

Durante los cuatro años que ha funcionado la Inspección General de Enseñanza Primaria, he efectuado mil doscientas seis (1.206) visitas de inspección a las diferentes escuelas primarias del país, a pesar de haber estado encargado de la inspección de las escuelas de niñas de la Capital durante los primeros dos años, debido a que la plaza de Inspector correspondiente estu-

vo vacante por entonces. A propósito he dedicado la mayor parte del tiempo a las escuelas del interior y con especialidad a las rurales, porque soy de parecer que el futuro bienestar de la Patria estriba principalmente en lo que se haga por el progreso de los 300.000 habitantes que viven en las regiones más o menos apartadas de los centros urbanos. Los intereses de la juventud escolar de la Capital están relativamente bien servidos. Con muy pocas excepciones, todos los maestros que sirven estas escuelas son graduados, los directores son de los mejores obtenibles, y los Inspectores son escogidos con sumo cuidado, mientras que la mayoría de los maestros del interior carece de preparación técnica y sistemática, los directores tienen grados a su cargo en muchos casos y, por consiguiente, no pueden dedicar mucho tiempo a la vigilancia directa de la labor de sus subalternos y los Inspectores generalmente llevan a cabo su estreno en los distritos escolares del interior. De ahí, que necesitan más ayuda y cooperación de parte de la Inspección General.

En las ciudades se presentan muchas oportunidades para adquirir nuevos conocimientos: las conferencias dictadas a menudo por lo selecto de la intelectualidad panameña, los cursos especiales dados en las escuelas secundarias, los Lunes del Conservatorio Nacional, los teatros, las bibliotecas, el roce constante con personas de más o menos vasta ilustración, etc., etc.; en cambio ¿qué maestro rural goza de estos privilegios? ni quién trasmite a los habitantes de los caseríos distantes ideas nuevas que hagan menos amarga la rutina que les agobia? ¿Cuánto no significa para el maestro de esas escuelas un nuevo rayo de luz y una conversación íntima sobre las dificultades con que tropiece, llena de indicaciones referentes a la manera de vencerlas? ¿Qué puede pensarse sobre el progreso de esos centenares de maestros que en años anteriores dirigían las escuelas rurales del país, y que en todo el año no tenían el placer de ver a su superior jerárquico en la escuela una sola vez en todo el curso lectivo? ¿Hay ser humano que, en esas condiciones, luchara con tesón y constancia y demostrara profundo entusiasmo por el bienestar de los futuros ciudadanos?

Comprendo que me hubiera sido más cómodo quedarme en el despacho, aconsejando medidas teóricas para vencer las dificultades que afrontaban los señores Inspectores y maestros de la República, inspeccionando con más frecuencia las escuelas de las ciudades, dedicando mi tiempo a la preparación y dictado de clases modelos para los maestros que menos las necesitan, escribiendo reseñas sobre la labor proficua que se soñaba llevar a cabo, con lo cual habría conquistado, seguramente, el aura popular, etc., etc. Confieso ingenuamente que he preferido renunciar estas comodidades para dedicar mis energías y capacidades principalmente al bienestar de la juventud de edad escolar que, en su inmensa mayoría, se encuentra en los corregimientos y caseríos de los diferentes distritos municipales y cuyos intereses no han recibido la debida atención en el pasado. En consecuencia, no he esperado, ni espero oír la voz de aprobación de la generación presente, mas tengo la

convicción íntima de que la niñez que hoy recibe el beneficio de esos esfuerzos, sabrá apreciarlos de manera desinteresada cuando llegue a ocupar su puesto en la sociedad.

Teniendo en cuenta que, en general, la necesidad es la madre del esfuerzo y que sólo con el transcurso del tiempo se adquiere el hábito del trabajo y, por ende, el de trabajar por el placer que causa la satisfacción de ese hábito, la Inspección General se ha esforzado constantemente por conseguir que los señores Inspectores cumplieren religiosamente con sus obligaciones, siquiera por el deber que tienen de hacerlo, en la confianza de que, después de algún tiempo, el cumplimiento vendría a ser un hábito y por fin un placer. El ejemplo constituye un factor poderoso en la adquisición de cualquier hábito y, por consiguiente, he tratado en todo tiempo de dar un ejemplo de cumplimiento, de actividad, de constancia, de trabajo consciente e intenso, digno de imitación de parte de los subalternos.

Una vez que los señores Inspectores hayan adquirido el hábito de cumplir por el placer que esto causa, su ejemplo tendrá una influencia decisiva sobre los maestros que trabajan bajo su dirección y el de éstos sobre los educandos confiados a su cuidado. Habiendo seguido de cerca la evolución efectuada durante los últimos cuatro años en el sentido indicado, cáusame regocijo hacer constar que los resultados obtenidos hasta ahora prometen un risueño porvenir. Es un proceso lento que requiere tiempo para su completa realización. Mas me siento satisfecho de los adelantos alcanzados en los cortos años transcurridos.

Una ligera idea del trabajo que realiza el suscrito en un viaje de inspección al interior, está contenida en las siguientes líneas. Al llegar a una escuela, se estudian cuidadosamente las condiciones de la casa escuela y de sus alrededores, si está situada en punto conveniente y céntrico, si el maestro cuenta con los muebles y útiles indispensables para llevar a cabo una labor provechosa, la manera como están colocados los bancos con respecto a la luz, si la escuela tiene excusados adecuados o si hay posibilidad de conseguir que se construyan; se toman notas sobre las dimensiones del edificio, la clase de construcción, el nombre del dueño, si es tomado en arriendo, la cuantía del alquiler mensual y las reparaciones urgentes que necesite. Luego presencio una o más clases dictadas por el maestro, para cerciorarme de su capacidad académica y pedagógica, conocer las dificultades que se le presentan y hacerle indicaciones por escrito sobre las deficiencias anotadas y las distintas maneras de corregirlas, así como sobre las bondades de las clases observadas, el método empleado, la disciplina, la manera de dirigir las preguntas y la forma en que los alumnos responden a ellas, la asistencia, el libro diario, etc., etc., todo con el fin de mejorar la eficiencia de la enseñanza. En los casos en que conceptúo que una clase práctica dictada por el suscrito ayudaría de manera más eficaz para demostrar cómo tales o cuales defectos anotados en las clases dadas podían corregirse, a menudo he solicitado permiso del maestro para efectuarlo.

Después de terminada la visita, siempre que sea posible, se busca la manera de celebrar una conferencia con el maestro, para discutir más ampliamente los asuntos de interés en la buena marcha de la escuela, resolver los problemas que le preocupen, averiguar si está satisfecho del lugar, si los padres de familia y las autoridades locales cooperan con él, le hablo sobre acontecimientos mundiales de importancia y, en fin, procuro que el maestro pase unas horas agradables y provechosas. Luego, si el tiempo de que dispongo lo permite, trato de conocer a las autoridades del lugar y a tantos vecinos como pueda. Por estas conversaciones me cercioro del número de habitantes del lugar, de sus ocupaciones principales, los productos que se cosechan, la conducta que observa el maestro y si hay dificultades que pueden subsanarse en lo referente a la buena marcha de la escuela, del modo de pensar de los campesinos, de sus necesidades. etc., etc. En diferentes lugares he encontrado personas tan ávidas de conversar sobre tópicos de interés general, que a menudo son pasadas las doce de la noche cuando me retiro al lecho y, a no dudarlo, estas conferencias con los habitantes de los distintos lugares tienen influencia directa y benéfica sobre la marcha de la enseñanza y ayudan al maestro en sus empeños por el progreso de los alumnos, porque por medio de ellas se despierta un interés más vivo en favor de la escuela y en muchas ocasiones se han desterrado prejuicios que abrigaban los padres de familia con respecto al preceptor de sus hijos.

Cuando se trata de una escuela urbana regentada por varios maestros, una vez terminadas las visitas de inspección en los distintos grados, por lo general reúno a los miembros del personal docente de la escuela para dictarles una conferencia tendiente a corregir algunas de las deficiencias más comunes encontradas y a despertar el entusiasmo por la labor educativa, mayor armonía entre los educadores entre sí y entre éstos y sus superiores jerárquicos, a darles un punto de vista más amplio de la importante misión que ellos tienen en la formación de los caracteres de la juventud que se levanta, etc.

Aprovecho el tiempo que se emplea en ir de un lugar a otro para estudiar con el Inspector asuntos de diversa índole concernientes a su trabajo: el resultado de la inspección que se acaba de ejecutar, maneras de ayudar al maestro en su deseo de hacer algo más en favor de los niños que concurren a la escuela y para suministrarles nuevas ideas y útiles indicaciones sobre las múltiples fases de la labor que está llamado a realizar.

Una vez terminadas las inspecciones que el tiempo me permite, antes de seguir a otro Distrito Escolar, reviso cuidadosamente los archivos y depósitos de la Inspección, los libros y registros que se llevan en cumplimiento de las disposiciones legales; doy las indicaciones que sean convenientes o necesarias para la mejor marcha de la oficina, informo al Inspector sobre las condiciones de las escuelas de su dependencia que deben mejorarse, defectos que necesitan subsanarse, medidas que pueden ponerse en práctica para

umentar la eficiencia académica y técnica de los maestros, para interesar al público en pro de la escuela, para obtener una asistencia mejor y más puntual; resuelvo las consultas que me dirige sobre toda clase de dificultades que se le presenten; en fin, ayudo al Inspector de cuantas maneras me sea dable para que el resultado de sus actuaciones sea lo más provechoso para la buena marcha de las escuelas y su dirección lo más acertada respecto de los maestros de su dependencia.

Al regresar a la Capital, levanto un informe detallado para el señor Secretario de Instrucción Pública, sobre la labor de cada director y maestro visitado, otro sobre los locales escolares de cada distrito escolar y las reparaciones que deben hacerse, y otro sobre el Inspector, la Inspección y el Depósito.

La Inspección General se ha preocupado constantemente por que las visitas de inspección practicadas por los señores Inspectores resulten lo más provechosas posible para los miembros del personal docente. Antes del año lectivo de 1915, los Inspectores hacían las pocas visitas que efectuaban de una manera más o menos mecánica y, en muchos casos, el maestro se quedaba como antes de la visita, porque el visitante no se ocupaba en estudiar las condiciones de la escuela, el método empleado, la disciplina observada, ni las deficiencias que debían corregirse. Por lo general, interrumpían las clases el tiempo necesario para obtener del maestro los datos con que llenar el acta de visita que estaban obligados a remitir a la Secretaría de Instrucción Pública, pero no se tomaban interés vivo en solucionar las dificultades con que tropezaban sus subalternos. Puede asegurarse que aquélla era una visita completamente formal, llevada a cabo porque las disposiciones vigentes lo exigían y no porque había sistema para mejorar la capacidad del maestro ni asegurar un progreso normal y rápido de parte de los educandos. El maestro no veía en el visitante un amigo ansioso de ayadarle a obtener mejores resultados ni lleno de entusiasmo por indicarle la manera de vencer los obstáculos con que tropezaba a cada momento.

Y no se podía esperar que fuese de otro modo, puesto que no había quien ejerciera una vigilancia estricta sobre las actuaciones de los Inspectores, ni quien tuviera conocimiento exacto de las condiciones existentes en todas las secciones en que estaba dividida la República para fines de la inspección escolar, ni las dificultades con que cada Inspector tenía que tropezar en el cumplimiento de sus deberes. Dadas estas circunstancias, los Inspectores, como seres humanos, optaron por la línea de menor resistencia, que resultaba en beneficio de ellos y en perjuicio de la buena marcha de las escuelas. La culpa no fue de ellos, sino de la organización escolar que permitía tal estado de cosas.

Lo anteriormente dicho debe interpretarse en sentido general, porque el suserito reconoce con placer que, aun con la falta de fiscalización y de estímulos, había algunos pocos Inspectores que demostraban celo e interés

recomendables en el desempeño de su misión y que hacían esfuerzos poco comunes por elevar las escuelas de su dependencia a mayor grado de eficiencia. Pero el hecho de que cada uno de los 856 maestros que formaban el personal docente de las escuelas primarias del país en el año lectivo de 1914 a 1915, recibiera un promedio de 1.5 de esas visitas formales de parte de sus superiores jerárquicos, mientras que 203 de ellos sirvieron todo el curso sin recibir ni una sola vez el beneficio de las visitas, proporciona a la persona entendida en administración escolar, una idea clara y convincente de la eficiencia de la instrucción pública en aquel tiempo.

Hoy día las visitas del Inspector, aparte de ser cinco veces más frecuentes que antes, significan algo más tangible, una nueva inspiración para maestro y educando, y una ayuda eficaz para el educador que tiene empeño en aumentar sus conocimientos académicos y pedagógicos.

El Inspector, después de cerciorarse de las bondades y deficiencias de la labor del maestro, le dirige, por escrito, las indicaciones que sean convenientes para estimularle, para corregirle sus defectos, para sugerirle nuevas ideas o maneras de mejorar las condiciones de la escuela, a fin de que derive todo el beneficio posible no sólo para los alumnos sino también para la comunidad. El ejemplar original de estas indicaciones escritas queda en poder del maestro, para que las estudie y las ponga en práctica y, de esta manera, cada maestro adquiere, con el transcurso del tiempo, una obra pedagógica que tiene la ventaja de estar basada en su propia experiencia. Estas críticas se conservan en el archivo de la escuela mientras el maestro respectivo continúa al frente de ella, y, por consiguiente, el Inspector en sus visitas subsiguientes tiene facilidades para refrescar la memoria sobre las instrucciones dadas anteriormente y puede apreciar los esfuerzos realizados por el maestro para llevarlas a la práctica. Al mismo tiempo, estas críticas llevan al suscrito, en el momento de efectuar una visita, a cerciorarse de los progresos alcanzados por el maestro y le facilitan el medio de darle los consejos que sean menester.

Semanalmente los señores Inspectores remiten a la Inspección General copias de todas las indicaciones escritas hechas a los maestros visitados, las cuales son revisadas cuidadosamente por el suscrito. Si, en concepto de este despacho, alguna indicación hecha no es conveniente o debe ampliarse o modificarse, en seguida se le avisa de oficio al Inspector. De esta manera hay un contacto íntimo y permanente entre la Inspección General y las Inspecciones distritoriales, y estoy enterado de cómo piensa cada Inspector, de los esfuerzos que desarrolla por ayudar a los maestros, del modo de laborar de éstos, de las recomendaciones hechas para mejorar la eficiencia de la enseñanza, del efecto que ellas producen, de la asistencia efectiva; en resumen, tengo información exacta de todo lo referente al estado de la enseñanza en cada grado y escuela y de la habilidad de cada maestro. Con el conocimiento personal que tiene el suscrito de casi todas las escuelas y la inmensa mayo-

ría de los directores y maestros del país, le es fácil apreciar las indicaciones que los Inspectores tengan a bien dirigir a sus subalternos.

Al notar que el señor Inspector le dirige una misma crítica por segunda vez a un maestro, la Inspección General, basándose en este hecho, que prueba que el subalterno no se ha esforzado por poner en práctica los consejos del superior, le dirige una nota expositiva de las razones por las cuales debe acatar las recomendaciones recibidas, con ampliaciones que resulten más claras y comprensibles, y con excitación a demostrar más celo e interés por el bienestar de los alumnos. De todas estas comunicaciones para los maestros se envían copias a los Inspectores respectivos, a fin de que ellos se enteren de lo que la Inspección General tenga a bien manifestar a los miembros del personal docente de su jurisdicción.

Las copias de las indicaciones de los Inspectores para los maestros son archivadas en la Inspección General; a medida que se reciben son colocadas en un sobre especial para cada maestro en ejercicio, de manera que en cualquier momento se pueden revisar cuantas indicaciones haya recibido, de los superiores cada maestro en los últimos tres años. Al recibir queja contra un maestro, en seguida se puede estudiar su hoja de servicios tal como queda demostrada claramente en las críticas hechas sobre su trabajo por los diferentes Inspectores que le hubiesen vigilado durante los últimos años, y así se puede juzgar mejor del valor de la queja presentada. En muchos casos ha sucedido que los maestros se han presentado en la Inspección General durante las vacaciones para averiguar dónde serán colocados el próximo año escolar, y al informarles que su trabajo no había sido eficiente en el año anterior, naturalmente han declarado de manera rotunda que el señor Inspector se había mostrado completamente satisfecho de sus actuaciones y que nunca había censurado su manera de proceder. Entonces, con la lectura de las actas de críticas a ellos dirigidas durante el año, ha sido posible convencerles de lo contrario de lo que habían manifestado. Faltando este archivo individual de los maestros, ¡cuán fácil sería el engaño y cuántas injusticias podrían cometerse!

Los señores Inspectores han palpado los beneficios obtenidos con este cambio en la manera de formular las actas de visitas, en prueba de lo cual cito, del informe anual de uno de los más conscientes y antiguos Inspectores, los párrafos siguientes, que son pertinentes:

"El sistema ahora en boga tiene supermacía sobre el empleado anteriormente. En efecto, antes se levantaban actas en las que se hacían constar las clases presenciadas, la disciplina, el adelanto, etc., pero por lo regular no se exponían los desperfectos anotados en el momento de las visitas ni las irregularidades anteriores, ni se sugerían medios para remediar lo malo, y de hacerlo no obtendría de ello mucho provecho el educador, toda vez que dicho documento lo guardaba e visitante, después que aquél lo suscribía, sin leerlo, muchas veces.

La indicación y la crítica escritas, tales como se acostumbra actualmente, tienen la ventaja incomparable de señalar las imperfecciones de todo género encontradas al inspeccionar un plantel y las que se presencian durante la estada en la escuela; de indicar el procedimiento oportuno para cualquier fin; de estimular al maestro y de abrirle nuevos horizontes.

Tales constancias, quedando como quedan en poder de los interesados, quienes pueden leerlas a su sabor, estudiarlas y meditarlas, redundarán necesariamente en beneficio de ellos y de la es-

cuela. Además, dan pie al maestro para que pida explicaciones y le obligan a ser más celoso en el cumplimiento de sus deberes.

Las críticas y las indicaciones verbales también son provechosas, pero no revisten la importancia de las escritas ni tienen la influencia y el poder redimidores de éstas, porque el consejo y la censura de palabra se olvidan fácilmente; porque no queda la constancia y por lo mismo pierden mucho de su valor para quien las recibe, y porque no pueden ser consultadas".

Además de las indicaciones escritas, los señores Inspectores, al practicar sus visitas, dirigen recomendaciones verbales, celebran conferencias privadas con sus subalternos, dictan clases modelos, etc., para que tanto el maestro como los escolares reciban nuevas luces, tengan más entusiasmo y recuerden la visita con agrado.

Otra medida puesta en práctica por la Inspección General para uniformar y dirigir el trabajo escolar, es la emisión de cartas circulares dirigidas a los Inspectores, a los maestros y a los señores Gobernadores y Alcaldes de las Provincias y distritos municipales. Por medio de estas circulares se tratan múltiples asuntos que atañen al progreso de la enseñanza, desde el punto de vista administrativo así como pedagógico. Hasta la fecha, la Inspección General ha remitido a los señores Inspectores un total de 208 circulares en que se dan instrucciones tendientes a acrecentar la eficiencia de la labor educativa. Entre los asuntos tratados minuciosamente en las circulares de referencia, citamos los siguientes, a guisa de dar una idea de su importancia: sobre conferencias de vacaciones, registro de visitas, organización escolar, exámenes de aptitud, informes confidenciales de los maestros, colecta para el pedestal de la estatua de Cervantes, organización de exámenes finales, estudio de la Codificación Escolar, informes mensuales de los alumnos, dictado de clases modelos, pluviómetros, actas de críticas e indicaciones para los maestros, ausencias del personal docente, horarios escolares, certificados de salud otorgados al personal docente, actas de clases modelos, plan de estudio de las escuelas rurales, censo escolar, festejos patrios, metodología de la escritura, propaganda en pro del Instituto Nacional, propaganda en contra de la uncinariasis, economía del material escolar, visitas de Médicos Oficiales, uso de las listas de asistencia, conferencias de Inspectores, construcción de excusados, comprobantes de viáticos, locales escolares, serie de soluciones para los maestros, categorías de las escuelas, la Revista Escolar, resultado de la colecta para el pedestal de la estatua de Cervantes, envío de semillas para los jardines escolares, Fiesta del Arbol, registro de diplomas, celebración de la Fiesta de la Raza, exámenes de sextos grados, visitas de las Tesorerías Municipales, libros y revistas adecuados para los maestros, enseñanza práctica de la urbanidad, abstención en la política, cursos normales de escuelas rurales, relación entre la escuela y el hogar, desarrollo de los programas, pronta entrega de los locales desocupados, y sobre otros tópicos de imprescindible estudio.

El papel que han desempeñado estas circulares en la unificación y mejoramiento del trabajo escolar ha resultado benéfico en extremo. Los Inspectores y maestros demuestran más interés en su labor, despliegan más

cuidado en el cumplimiento de sus deberes, se esfuerzan por evitar errores en sus informes y datos estadísticos, que antes causaban deducciones ilusorias y que imposibilitaban la formación de un criterio justo e imparcial de la labor educativa y, en fin, están al corriente de los planes y propósitos que abraiga la Inspección General para la eficiente organización y administración escolares.

A su vez, los Inspectores han seguido el ejemplo dado por la Inspección General en cuanto a la redacción más o menos frecuente de circulares dirigidas a los maestros de sus respectivos distritos escolares. Se reciben copias de éstas en la Inspección General y, a menudo, encuentro en ella ideas que tienen gran valor, no solamente para los miembros del personal docente de un distrito dado, sino para los de todo el país; en estos casos, se remiten copias a todos los demás Inspectores y de esta manera se les tiene enterados de lo que sus colegas ejecutan, y así se les estimula a desplegar más iniciativa en favor de la marcha de la instrucción pública.

Para construir la historia del desenvolvimiento educativo de cualquier país, los datos estadísticos desempeñan oficio de suma importancia, puesto que constituyen la expresión más elocuente de los adelantos del ramo, siempre que haya el debido cuidado al formularlos. Todo aquél que haya tratado de hacer un estudio serio del estado de la enseñanza nacional, habrá tropezado con dificultades muy grandes, debido a la falta casi absoluta de datos fehacientes de donde extraer deducciones y apreciaciones lógicas y justas.

Una estadística escolar inexacta e ilusoria no tiene valor alguno, como lo demuestran las incertidumbres del pasado y las medidas contraproducentes que han costado ingentes sumas al Tesoro Nacional. La estadística es la base *sine qua non* de una buena administración escolar y ocupa lugar prominente en toda organización de escuelas que se precia de moderna y eficiente, a tal extremo, que se estila una sección especial dentro del ramo, cuyos empleados se dedican exclusivamente a esta fase de la labor educativa.

La estadística es ciencia que estudia hechos y que debe tener como propósito el progreso administrativo. Para ello pone en evidencia los activos y pasivos de cada balance y de ese modo nos sugiere proceder, a la vez que nos precave de incurrir en operaciones contrarias al interés de la administración.

Por otra parte, es importante hacer conocer fuera de nuestras fronteras el estado de nuestra instrucción primaria, resultado que se obtiene mejor presentando los frutos de nuestra labor y no la hojarasca sonora de la retórica que a nada conduce y que es muda para quienes viven en estos tiempos, que son de sentido práctico.

Por consiguiente, la Inspección General se ha esforzado por levantar la estadística indispensable a proceder con acierto en la labor de paulatino y metódico mejoramiento de un servicio tan delicado y complejo como lo es el

de la Instrucción Pública, y ha dedicado a ella muchas horas de las que debían haberse dedicado al descanso. Lo poco que se ha ejecutado no es, sin embargo, una estadística escolar completa, y menos puede llamarsele "lujo-sa", cuando no es siquiera comparable a la que tienen todas las organizaciones escolares serias. Para corroborar lo que acabo de afirmar, apelo al informe anual de los directores de las organizaciones escolares de cualquier estado o ciudad de los Estados Unidos del Norte o de los países latino-americanos que han logrado adelantos recomendables en cuanto a la eficiencia de la enseñanza popular.

La necesidad de un archivo escolar adecuado fue reconocida por un alto empleado del Gobierno, quien fue comisionado hace poco para estudiar la administración escolar en el exterior. En el informe presentado por esta autoridad en el mes de julio de 1914, antes de la fundación de la Inspección General, se leen los siguientes párrafos:

"Se hace imperioso entre nosotros el establecimiento de un sistema eficaz de información completa sobre los Directores y maestros de escuela y de conservación, de manera inteligente, de estos informes y datos para uso constante en la Secretaría de Instrucción Pública. Cada Director y maestro debe tener un *dossier* en la Secretaría, de manera que el Secretario pueda en cualquier momento enterarse rápidamente del valor de cada miembro del personal docente con respecto a su habilidad docente y con respecto a su efectividad disciplinaria. Lo valioso de estos datos es a todas luces evidente; con ellos debidamente ordenados, los nombramientos del personal, la distribución, la organización completa de las escuelas resultarían más rápidos, más fáciles y más eficaces a la vez que, gracias a la evaluación correcta de los maestros así establecida, esta importante parte de las labores de la Secretaría de Instrucción Pública quedaría fuera del alcance de deletéreas influencias extrañas que aun se hacen sentir en casi todos los ramos de la Administración pública de nuestro país y que no necesitan de descripción, pues que son conocidas de todos entre nosotros.

Pero aun sin todo esto, basta el ser malo el sistema que hasta ahora se ha puesto en práctica, para que experimentemos la urgente necesidad de efectuar un cambio radical. Hasta la fecha la Secretaría se ha visto obligada, al estimar el valor de los miembros del personal docente de la República, a basarse sobre todo en los informes mensuales de los Inspectores, informes donde por lo general se explaya en toda su extensión nuestro gusto atávico de la retórica y del lenguaje hinchado y donde abundan las consideraciones fuera de lugar. La simplicidad no es uno de los atributos de nuestra raza y a cada paso lo demostramos. Para la mayoría de nosotros ser simples y, por consiguiente, precisos en nuestro lenguaje y en nuestros escritos es signo inequívoco de superficialidad, y el resultado de esto, en el presente caso, implica el que de los informes aludidos casi nunca se pueden extraer datos precisos sobre los maestros, y esto no sólo porque dichos datos estén expresados en términos vagos sino que a veces, encontrándose perdidos entre una multitud de largas consideraciones inoportunas y pedantescas, viene siendo casi imposible el hacer uso de ellos cuando las circunstancias lo exigen.

No siempre se sabe, pues, lo que en definitiva piensan los Inspectores tocante al valor de los maestros y no siéndole posible al Secretario de Instrucción Pública conocer personalmente a todo el magisterio de la República, existe una casi continua incertidumbre respecto a la habilidad y los conocimientos de los maestros, surgen dificultades para hacer nuevos nombramientos, o efectuar promociones, impónese el cruce de sin número de telegramas entre la Secretaría y los Inspectores, luego vienen las vacilaciones, pónense en juego las influencias, organizase por parte de los interesados un verdadero sitio de la Secretaría, lo cual trae por consecuencia inmediata el atraso de los trabajos corrientes en el Despacho y, como consecuencia, que en muchos casos se advierte luego, el que en definitiva se hagan algunos nombramientos poco acertados.

Necesitamos, pues, un sistema de información sobre el personal docente que sea: a) uniforme en toda la República; b) simple; c) rápido para consultas ulteriores; d) definitivo.

Con este sistema, los Inspectores no tendrían asidero por donde intentar luego modificar sus apreciaciones sobre los maestros de su dependencia o cambiarlas del todo, como sucede a veces actualmente haciéndolo los Inspectores por telegramas, por notas y por cartas. Si el Inspector tiene seriedad, si ha hecho serias observaciones y si ha reflexionado debidamente respecto a la labor de los Directores y maestros que tiene a su cargo antes de calificarlos, y si, en fin, no

procede de puro impresionista, no tiene por qué convertirse en veleta o en esclavo de un humor que puede ser cambiadizo y con poca o ninguna afinidad con los asuntos de pedagogía.....El sistema que sin duda reúne todas las cualidades es el sistema de tarjetas”.

En el mismo informe, tal comisionado sugiere la necesidad de poner en práctica muchas otras fórmulas y tarjetas, para mantener un archivo bien acondicionado, completo y eficaz en cuanto a la administración escolar, algunas de los cuales, la Inspección General ha adoptado en bien del ramo, y si no las ha adoptado todas, es debido a que el suscrito no ha podido disponer de más tiempo, y la oficina a su cargo carece de los empleados necesarios para atender de manera conveniente al trabajo que esto requiere.

Hoy la Inspección General cuenta con un archivo tan bien organizado como es posible, dadas las circunstancias. Hay una tarjeta individual para cada uno de los maestros que han prestado servicio a partir de mayo de 1915. En esta tarjeta se hallan los datos personales de indentificación los períodos de servicio, los lugares en donde tal servicio ha sido prestado, las fechas de iniciación y terminación de labores en cada año, las causas de separación del servicio, las calificaciones otorgadas por el respectivo Inspector de Instrucción Pública, el resultado de los exámenes de aptitud, la preparación académica y pedagógica, las sanciones que haya recibido por las faltas cometidas y muchos otros datos imprescindibles de los que forman la historia individual del Magisterio Nacional.

Al lado de este archivo figuran los registros de visitas de inspección de los señores Inspectores, los cuales contienen además, los días que haya faltado cada maestro mensualmente, con expresión de si la ausencia fue o no con goce de sueldo, las resoluciones aprobadas con ese fin, el grado que regenta, si ha presentado el certificado médico reglamentario, etc. Hay, además, los registros estadísticos sobre personal educando, registro de nóminas, envío de útiles escolares, locales para escuelas, estado de las Tesorerías Municipales, etc., sin cuya tenencia es imposible una organización escolar eficaz. En cuanto a estadística, se ha obtenido que los Inspectores y maestros comprendan la necesidad de excluir los datos ilusorios que inducen a graves errores.

Para obtener esto y otros fines similares de perfeccionamiento administrativo y técnico, ha sido necesario repetir con toda claridad las doctrinas y las órdenes indispensables, ya por medio de oficios particulares, bien en forma de oficios circulares.

Instalada la Inspección General de Enseñanza Primaria, no pudo el suscrito por menos de observar el grande inconveniente presentado por el sinnúmero de disposiciones sobre materia escolar, ya de origen legal ora de procedencia reglamentaria, esparcidas por aquí y por allí en diversos números de Gacetas y de compilaciones.

Era tal el maremagnum que estas disposiciones presentaban, que no ya los jefes y oficiales del Ramo, sino un abogado cualquiera se habría hallado

en apuros para desentrañar el hilo de lo que era vigente y separarlo de lo demás, que era contradictorio muchas veces y obscuro casi siempre.

Por ello sentí la necesidad de dedicar preferente atención al arreglo de un cuerpo inteligible y ordenado de disposiciones, y con paciencia benedictina me dediqué a preparar lo que fué el embrión de la Codificación Escolar que hoy se halla en vigor.

Esta obra representa, pues, considerable suma de energía cerebral, y como es obra de humanos, es necesario que tenga deficiencias, como en efecto las tiene. Pero de todos modos hay que reconocer en ella el mérito imponderable que representa lo que es algo frente a lo que es nada, o si se prefiere, frente a lo que obstruye nuestro paso y nos tiene sometidos a constantes vacilaciones.

Dos veces se ha editado ya la Codificación Escolar, aparte de la edición en que se apellidó Reglamento Escolar, y en cada una de dichas ocasiones ha gravitado sobre los hombros de la Inspección General la tarea de dirigir el trabajo de impresión y de corregir las pruebas, para procurar que las disposiciones reglamentarias quedasen destacadas y distintas de las disposiciones legales, y que a la vez cada una de las primeras siguiese inmediatamente al precepto legal a que se refiere.

El vacío que ha llenado la Codificación Escolar y su valor en la administración de las escuelas se desprenden del siguiente extracto del informe anual de un Inspector.

“En este volumen están consultadas no solamente todas las medidas que deben ser la norma por la cual se guía el personal docente, y todas las restricciones que le competen, sino también muchos tópicos administrativos de valor indiscutible que la elevan al rango de libro del texto.

La nueva Codificación Escolar trae variantes e innovaciones apreciables, que ya pedían consumo el progreso alcanzado en varios sitios y la indiferencia deletérea de otras poblaciones que permanecen imposibles ante la suerte de instituciones como la escuela. En ella vienen puntos de palpitante interés y cosas nuevas que preparan el ánimo para un futuro mejor. En efecto, hay iniciativas que pueden llevarse a la práctica sin necesidad de que estén consagradas en los códigos o reglamentos que rigen en un ramo, si el concurso de los llamados a cooperar no se hace esperar; pero de otra suerte, apremia que tales iniciativas estén consignadas en los reglamentos o códigos, para que puedan ser realizadas, y para que no sean consideradas por quienes deben tomar parte principal en ellas como una medida adoptada con el propósito de importunar. Esta es otra de las obras de que debe sentirse orgullosa esa Inspección General”.

Los primeros dos años de labores, o sean 1915 y 1916, hubo cúmulo de actividades en esta Inspección con el arreglo de las exhibiciones de las escuelas primarias del país en la Exposición Nacional (lo que le mereció el Diploma de Gran Premio); la corrección de pruebas de los programas oficiales preparados por la Comisión del caso y de la Codificación Escolar de Enseñanza Primaria, la confección de los Horarios Oficiales para los distintos grados y clases de escuelas, etc.

Con posterioridad a esas fechas, la Inspección General de Enseñanza Primaria ha contado entre sus tareas más arduas la preparación y dirección de los exámenes de aptitud para los aspirantes a maestros, la corrección escrupulosa de las pruebas y la ejecución de los certificados para los que se

hacen acreedores a ellos, así como la preparación y corrección de los exámenes escritos que sufren los alumnos de sexto grado de toda la República al término de cada año escolar y la factura de los correspondientes diplomas de Enseñanza Elemental, además de la revisión y aprobación de las cuentas de viáticos de los Inspectores, con el fin de facilitar el giro de ese dinero por intermedio del Banco Nacional.

Es satisfactorio declarar que, en medio de la actividad que lo anunciado y otras tareas de no menor importancia reclaman, como el atender a las visitas y quejas de Inspectores, maestros y particulares que acuden al Despacho, levantar investigaciones, formar parte de jurados examinadores, recomendar la organización de las escuelas del país al principio de cada curso y proponer candidatos, el arreglo y publicación del folleto sobre la Fiesta del Arbol, etc., etc., se despacha día por día en la oficina una correspondencia cuyo promedio no puede descender de 550 oficios mensuales, sin contar las cartas circulares, telegramas, cuadros de diferentes clases, etc. El arreglo de la oficina es tal que hay simplicidad en encontrar un dato buscado o en averiguar si los archivos lo contienen.

Voluntad no nos falta para hacer más, mucho más, en provecho de la instrucción pública primaria, de lo que se ha hecho en los últimos cuatro años, mas, humanamente no se puede pedir más si se tiene en cuenta, por una parte, el hecho de que la Inspección General, desde su fundación, está integrada por un personal de sólo cuatro empleados: el Inspector General, el Secretario, un Escribiente y el Portero, y por otra, la falta de delegación suficiente para poner término a muchas condiciones que perjudican notablemente la buena marcha del ramo.

Escuelas

Para evitar erróneas interpretaciones en los cuadros estadísticos, conviene aclarar que el vocablo «escuela», tal como se usa aquí, no significa ni el edificio escolar ni un maestro con un grupo de niños a su cargo, sino todos los edificios en que estén instalados los diferentes grupos de niños de un lugar determinado, con sus respectivos maestros o maestras: un cuerpo escolar con una sola cabeza, que es la dirección. De la misma manera, una escuela mixta quiere decir el local o locales en que funciona, más los maestros a cargo de ella.

Por lo general, una escuela mixta consiste en un solo edificio con una sola maestra que imparte las enseñanzas correspondientes a los distintos grados que funcionen en ella, mientras que una escuela de varones o de niñas comprende uno, dos o tres locales diferentes y de uno a veintidós maestros de grado, más el Director y los maestros especiales.

Las escuelas primarias se dividen en rurales y urbanas. Son rurales aquellas en que, por las condiciones de atraso intelectual de los moradores

del lugar en que funcionan, sea necesario establecer el plan de estudios y programas oficiales para dichas escuelas, mientras todas las demás se conceptúan como urbanas. Para los efectos de sueldo del personal docente, las escuelas primarias del país se dividen en cinco categorías, teniendo en cuenta las circunstancias especiales de cada una.

Siempre que el número de educandos de un lugar dado sea suficiente, se encuentra establecida, por lo general, una escuela para cada sexo y cuando lo contrario sucede, se da a la escuela el carácter de alternada o mixta, según lo determine el respectivo Inspector de Instrucción Pública, con la aprobación de la Secretaría del Ramo.

El minimum de enseñanza obligatoria en las escuelas rurales comprende hasta el tercer grado inclusive y abarca las siguientes materias: Lectura, Escritura, Lenguaje, Aritmética, Historia, Geografía, Instrucción Cívica, Religión e Historia Sagrada, Agricultura (varones), Costura (niñas), Canto y Gimnasia.

En las escuelas urbanas se imparten los conocimientos correspondientes a los seis grados de la escuela primaria. En trece poblaciones de la República la ley hace obligatoria la enseñanza comprendida hasta el sexto grado inclusive, y en las demás escuelas urbanas hasta el cuarto grado inclusive. Las asignaturas que abarca el plan de estudios para estas escuelas son: Lectura, Gramática, Lenguaje, Escritura, Lecciones de Cosas, Ciencias Naturales, Aritmética, Geometría, Geografía, Historia, Instrucción Cívica, Física, Inglés, Dibujo, Religión y Moral, Gimnasia, Canto, Agricultura (varones), Economía Doméstica y Labores Femeniles (niñas).

En el mes de Junio de 1914 funcionaron en el Istmo 117 escuelas de varones, 115 de niñas y 199 alternadas o mixtas o sea un total de 431 escuelas. En el mismo mes del año de 1916 el número de escuelas funcionantes quedó reducido a 102 de varones, 101 de niñas y 157 mixtas, que son por todo 360 escuelas,—71 menos que en 1914. En el mes de Junio del corriente año la disminución en el número de escuelas resulta más pronunciada, pues hubo 85 de varones, 87 de niñas, y 71 mixtas, que dan un total de 243 escuelas, o sea 117 menos que las de hace dos años y 188 menos que las de cuatro años atrás. (Cuadro III).

Esta disminución en el número de escuelas funcionantes en los últimos cuatro años se descompone así: varones 32, niñas 28 y mixtas 128. Como se ve, las escuelas rurales, esas escuelas que juegan un papel tan importante en la redención de los habitantes de los caseríos, son las que más han sufrido con la clausura de planteles de enseñanza en los últimos años, por falta de recursos para sostenerlos, debido en parte a la guerra mundial. Puede decirse que la supresión de escuelas en los últimos años ha corrido parejas con la creación de ellas en los períodos anteriores.

Hasta qué grado han sufrido las escuelas rurales los efectos de esta penuria, queda demostrado por el hecho de que, de las 431 escuelas que

funcionaron en el mes de Junio de 1914, 133 se encontraban en las cabeceras de los Distritos Municipales y 298 en los corregimientos y caseríos, mientras que en junio del corriente año hubo 125 escuelas abiertas en las cabeceras y solamente 118 en los campos. Por consiguiente, se han clausurado apenas 8 escuelas de las que había en 1914 en las cabeceras, contra 180 fuera de ellas. (Cuadro IV).

Es de sentirse la clausura de tantas escuelas rurales, y más si se tiene en cuenta que es la escuela rural la institución más fundamentalmente decisiva contra el analfabetismo de nuestros campesinos, al colocarles en condiciones de poder alcanzar con la lectura todo un mundo de pensamientos, de emociones y de energías que, de otro modo, desconocen en absoluto. Es probable que más del ochenta por ciento de los campesinos de nuestra República pueden calificarse de analfabetos, y para preparar este ejército de ciudadanos al ejercicio y las actividades de un gobierno propio, no se debe prescindir de ningún esfuerzo, por ingente que sea, pues es preciso eliminar esta mayoría abumadora de analfabetos, en quienes está de hecho y de derecho la virtud del poder electoral.

Con el propósito de ayudar al Gobierno a solucionar el importante problema de las escuelas que deben sostenerse a todo trance para asegurar, siquiera medianamente, el futuro bienestar de la juventud de edad escolar, he preparado el cuadro XXIII, que demuestra el número, clase y categoría de las que, en concepto de este Despacho, deben funcionar en cada uno de los sesenta y un distritos municipales que comprende la República de Panamá. Habiendo visitado personalmente cada uno de los distritos y con muy pocas excepciones todos los corregimientos y caseríos mencionados en el cuadro de referencia, y estudiado cuidadosamente las condiciones de cada uno en lo referente a las escuelas absolutamente necesarias para los niños de edad escolar, el suscrito declara enfáticamente que las 293 escuelas que se especifican son de imperiosa necesidad hoy día, y abriga la esperanza de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo harán los sacrificios que sean menester para el sostenimiento de estos planteles de enseñanza durante el próximo curso lectivo.

La situación del Fisco es apremiante y precisa hacer economías y grandes esfuerzos por nivelar los ingresos y los gastos pero, en mi opinión, el prohibir a un grupo de treinta o cuarenta niños de edad escolar y para quienes la instrucción es obligatoria, la oportunidad de convertirse en miembros útiles y aceptables en la sociedad, es una economía mal entendida, y de consecuencias sumamente graves para la estabilidad y felicidad de una democracia.

Se ha dicho que cada analfabeto en un país cuyo gobierno es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo constituye una amenaza para el bienestar de la República. Siendo esto así, muy fácil es comprender la necesidad absoluta del sostenimiento de las 293 escuelas recomendadas. Con la

del lugar en que funcionan, sea necesario establecer el plan de estudios y programas oficiales para dichas escuelas, mientras todas las demás se conceptúan como urbanas. Para los efectos de sueldo del personal docente, las escuelas primarias del país se dividen en cinco categorías, teniendo en cuenta las circunstancias especiales de cada una.

Siempre que el número de educandos de un lugar dado sea suficiente, se encuentra establecida, por lo general, una escuela para cada sexo y cuando lo contrario sucede, se da a la escuela el carácter de alternada o mixta, según lo determine el respectivo Inspector de Instrucción Pública, con la aprobación de la Secretaría del Ramo.

El mínimum de enseñanza obligatoria en las escuelas rurales comprende hasta el tercer grado inclusive y abarca las siguientes materias: Lectura, Escritura, Lenguaje, Aritmética, Historia, Geografía, Instrucción Cívica, Religión e Historia Sagrada, Agricultura (varones), Costura (niñas), Canto y Gimnasia.

En las escuelas urbanas se imparten los conocimientos correspondientes a los seis grados de la escuela primaria. En trece poblaciones de la República la ley hace obligatoria la enseñanza comprendida hasta el sexto grado inclusive, y en las demás escuelas urbanas hasta el cuarto grado inclusive. Las asignaturas que abarca el plan de estudios para estas escuelas son: Lectura, Gramática, Lenguaje, Escritura, Lecciones de Cosas, Ciencias Naturales, Aritmética, Geometría, Geografía, Historia, Instrucción Cívica, Física, Inglés, Dibujo, Religión y Moral, Gimnasia, Canto, Agricultura (varones), Economía Doméstica y Labores Femeniles (niñas).

En el mes de Junio de 1914 funcionaron en el Istmo 117 escuelas de varones, 115 de niñas y 199 alternadas o mixtas o sea un total de 431 escuelas. En el mismo mes del año de 1916 el número de escuelas funcionantes quedó reducido a 102 de varones, 101 de niñas y 157 mixtas, que son por todo 360 escuelas,—71 menos que en 1914. En el mes de Junio del corriente año la disminución en el número de escuelas resulta más pronunciada, pues hubo 85 de varones, 87 de niñas, y 71 mixtas, que dan un total de 243 escuelas, o sea 117 menos que las de hace dos años y 188 menos que las de cuatro años atrás. (Cuadro III).

Esta disminución en el número de escuelas funcionantes en los últimos cuatro años se descompone así: varones 32, niñas 28 y mixtas 128. Como se ve, las escuelas rurales, esas escuelas que juegan un papel tan importante en la redención de los habitantes de los caseríos, son las que más han sufrido con la clausura de planteles de enseñanza en los últimos años, por falta de recursos para sostenerlos, debido en parte a la guerra mundial. Puede decirse que la supresión de escuelas en los últimos años ha corrido parejas con la creación de ellas en los períodos anteriores.

Hasta qué grado han sufrido las escuelas rurales los efectos de esta penuria, queda demostrado por el hecho de que, de las 431 escuelas que

funcionaron en el mes de Junio de 1914, 133 se encontraban en las cabeceras de los Distritos Municipales y 298 en los corregimientos y caseríos, mientras que en junio del corriente año hubo 125 escuelas abiertas en las cabeceras y solamente 118 en los campos. Por consiguiente, se han clausurado apenas 8 escuelas de las que había en 1914 en las cabeceras, contra 180 fuera de ellas. (Cuadro IV).

Es de sentirse la clausura de tantas escuelas rurales, y más si se tiene en cuenta que es la escuela rural la institución más fundamentalmente decisiva contra el analfabetismo de nuestros campesinos, al colocarles en condiciones de poder alcanzar con la lectura todo un mundo de pensamientos, de emociones y de energías que, de otro modo, desconocen en absoluto. Es probable que más del ochenta por ciento de los campesinos de nuestra República pueden calificarse de analfabetos, y para preparar este ejército de ciudadanos al ejercicio y las actividades de un gobierno propio, no se debe prescindir de ningún esfuerzo, por ingente que sea, pues es preciso eliminar esta mayoría abrumadora de analfabetos, en quienes está de hecho y de derecho la virtud del poder electoral.

Con el propósito de ayudar al Gobierno a solucionar el importante problema de las escuelas que deben sostenerse a todo trance para asegurar, siquiera medianamente, el futuro bienestar de la juventud de edad escolar, he preparado el cuadro XXIII, que demuestra el número, clase y categoría de las que, en concepto de este Despacho, deben funcionar en cada uno de los sesenta y un distritos municipales que comprende la República de Panamá. Habiendo visitado personalmente cada uno de los distritos y con muy pocas excepciones todos los corregimientos y caseríos mencionados en el cuadro de referencia, y estudiado cuidadosamente las condiciones de cada uno en lo referente a las escuelas absolutamente necesarias para los niños de edad escolar, el suscrito declara enfáticamente que las 293 escuelas que se especifican son de imperiosa necesidad hoy día, y abriga la esperanza de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo harán los sacrificios que sean menester para el sostenimiento de estos planteles de enseñanza durante el próximo curso lectivo.

La situación del Fisco es apremiante y precisa hacer economías y grandes esfuerzos por nivelar los ingresos y los gastos pero, en mi opinión, el prohibir a un grupo de treinta o cuarenta niños de edad escolar y para quienes la instrucción es obligatoria, la oportunidad de convertirse en miembros útiles y aceptables en la sociedad, es una economía mal entendida, y de consecuencias sumamente graves para la estabilidad y felicidad de una democracia.

Se ha dicho que cada analfabeto en un país cuyo gobierno es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo constituye una amenaza para el bienestar de la República. Siendo esto así, muy fácil es comprender la necesidad absoluta del sostenimiento de las 293 escuelas recomendadas. Con la

supresión de casi doscientas escuelas elementales en el país durante los últimos cuatro años, parece que la instrucción primaria ha aportado más de lo que le corresponde para la solución del problema económico, y el exigir la clausura de más escuelas de esta categoría es un ataque directo al futuro bienestar de la Patria. Cada vez que se habla de la necesidad de suprimir más escuelas, me preocupo sobremanera, pues comprendo el efecto de tal medida en cuanto a los miles de niños panameños que crecerán en la ignorancia, como amenazas de la prosperidad y grandeza de la Patria. No! y mil veces no! Que se hagan cuantos sacrificios sean menester para asegurar el bien económico del país, mas que no se condene a un sinnúmero de futuros ciudadanos a una vida miserable, llena de sinsabores, porque esta medida, en vez de darle seguridad, se la aleja más y más en el decurso de los tiempos. Es preciso pensar seriamente no sólo en el presente, sino en el porvenir. La civilización requiere que se escoja y obre de manera adecuada para poner a salvo los intereses de la juventud que se levanta. En lugar de obstruirle el paso y matarla en la cuna, hay que abrirle senderos a toda costa. Este Despacho apela al patriotismo acrisolado de todos los que tengan poder para que se provea lo necesario a sostener en debida forma las 293 escuelas primarias indicadas en el cuadro XXIII durante el próximo bienio, y que se lleven a cabo las economías que precisan en los actuales momentos, sin lanzar a la perdición las aspiraciones y derechos legítimos de los niños de edad escolar.

Personal docente

El personal docente de las escuelas elementales del país está integrado por los directores, maestros de grado y maestros de clases especiales. Según las disposiciones vigentes, hay un director especial encargado de la dirección técnica y administrativa de cada escuela urbana que tenga seis o más secciones a cargo de otros tantos maestros. Los maestros de grado son los que tienen uno o más grados a su cargo, y prestan sus servicios en las escuelas urbanas o rurales establecidas en el país. Los especiales están encargados de la enseñanza de Inglés, Canto, Labores Femeniles, Religión y Moral, Dibujo y Gimnasia en las escuelas urbanas de más importancia, en cuanto al número de educandos.

De los 19 directores especiales existentes en el mes de junio del corriente año, todos, menos uno, tienen grado de maestro normal. De los 518 maestros de grado, 230 son graduados en escuelas normales, 6 poseen certificados de competencia, 250 certificados de aptitud, y 32 carecen de título de idoneidad, mientras que solamente 12 de los maestros especiales tienen grado de maestro normal. De los 32 maestros de grado que carecen de título, 10 son Hermanas de la Caridad y trabajan en las escuelas de niñas de las ciudades de Panamá y Colón, 9 han cursado el IV año Normal, pero no han recibido diploma, 12 prestan servicio en las escuelas de la Capital y, por

disposición legal, pueden continuar en sus puestos siempre que sus servicios sean satisfactorios y necesarios, y uno es sacerdote, encargado de una escuela de varones en el interior.

En junio de 1914, el personal docente de las escuelas primarias consistía en 267 varones y 605 mujeres,—un total de 872 maestros. En el mismo mes de 1916 había 204 varones y 521 mujeres, lo cual representa una disminución de 147 maestros en los dos años. En el mes de junio del año en curso el número de maestros varones se redujo a 193, el de mujeres a 427, y el total a 620. Es decir, que en la actualidad tenemos 105 maestros menos que hace cuatro años y 252 menos que en el año 1914. (Cuadro V).

Esta reducción de 252 en el número de maestros que integran el personal docente de las escuelas elementales se descompone de la siguiente manera: directores especiales 2, maestros de grado 197 y maestros especiales 53 (Cuadro VI).

De los 715 maestros de grado existentes en el mes de junio de 1914, trescientos noventa y cuatro (394) prestaron servicio en las 133 escuelas establecidas en las cabeceras de los 61 distritos municipales, mientras que 319 ocuparon puestos en las escuelas que funcionaron en los corregimientos y caseríos. De los 518 maestros de grado de junio del actual curso, 382 trabajan en las 125 escuelas abiertas en las cabeceras y 136 en las de fuera de ellas.

Una vez más quedan evidenciados los sacrificios soportados por las escuelas rurales para la solución del problema económico. Mientras que las escuelas de las cabeceras han sufrido una disminución de solamente 14 maestros de grado en los últimos cuatro años, las escuelas rurales han sido perjudicadas con una rebaja de nada menos que 183 maestros en el mismo espacio de tiempo. (Cuadro IV). Es decir, las escuelas urbanas no han sufrido menoscabo apreciable durante estos años angustiosos en cuanto al número de maestros encargados de grados—las escuelas rurales han pagado todo el sacrificio.

En vista de lo que se acaba de manifestar, ¿puede decirse razonablemente que se está prestando la debida atención al bienestar de los millares de niños de edad escolar que viven fuera de los centros urbanos, o que se está velando adecuadamente por el desarrollo agrícola del país? ¿Acaso la inmensa mayoría de los futuros labriegos de la tierra viven en los centros urbanos? ¿No ha llegado el momento preciso para que alguien salga a la defensa de los intereses vitales de los habitantes que nacen, viven y mueren en la ignorancia, en las regiones más o menos distantes de las cabeceras, sin ideales ni aspiraciones?

El cuadro XXIII da a conocer el número de maestros de grado y de directores especiales que, en concepto de la Inspección General de Enseñanza Primaria, deben proveerse en el próximo bienio, para hacer frente a las necesidades indiscutibles de la juventud escolar en los diferentes lugares de la

República. Un mínimum de 644 maestros es imprescindible durante el próximo período para impartir instrucción obligatoria a los niños de edad escolar en los lugares mencionados en el cuadro. Esto es lo que demanda el bienestar de la República, reducido a su menor expresión, en lo referente al número de maestros de grado necesarios para las escuelas primarias en el próximo bienio, y abrigo la esperanza de que esta necesidad primordial recibirá la debida atención y apoyo que el caso requiere de parte de los Honorables Diputados en la próxima Asamblea Legislativa. Más de lo indicado puede hacerse en beneficio de los niños de seis a quince años de edad que tienen la obligación legal de concurrir a la escuela primaria: menos no debe hacerse bajo ningún concepto.

Alumnos matriculados

Siendo menor el número de escuelas y maestros de grado en el presente año que en los años anteriores, es lógico esperar una disminución correlativa de alumnos matriculados. En el mes de junio de 1914, las 431 escuelas primarias del país (Cuadro III) contaban con una matrícula de 22.722 (Cuadro I) a cargo de 715 maestros de grado (Cuadro II), o sea un promedio de 31.7 alumnos inscritos por cada maestro. Conviene tener en cuenta, por un lado, que en el año de 1914, se consideraban como matriculados todos los niños cuyos nombres aparecían en el censo escolar levantado cada año por las autoridades locales, con prescindencia de si el niño llegaba a concurrir a la escuela un solo día en el año o no y, por otro, que había muchos descuidos y errores al tomar los datos estadísticos, tanto de parte de los señores Inspectores como de los maestros.

En junio de 1916 la matrícula de las 360 escuelas primarias (Cuadro III) fue de 20.675 alumnos (Cuadro I), a cargo de 618 maestros (Cuadro II), lo que da un promedio de 33.4 niños inscriptos por cada uno. Por consiguiente, al comparar los dos años en referencia encontramos que, mientras ha habido una disminución de 71 escuelas y de 97 maestros de grado, la diferencia sufrida en la matrícula es de 2.047. Si la disminución de la matrícula hubiera sido proporcional a la de maestros de grado, la diferencia hubiera sido de 3.075 alumnos, o sea de 31.7 por cada uno de los 97 maestros de menos. Además, desde el año de 1915 se consideran como matriculados, sólo los niños que asisten a la escuela y que, después de faltar cinco días consecutivos, por cualquier causa, se les da de baja en la matrícula hasta que regresen de nuevo. Por tanto, aunque no hubiera reducción del número de escuelas y maestros, sería lógico esperar una baja en el número de alumnos matriculados, debido al cambio efectuado en cuanto a la manera de llevar la estadística de los alumnos inscriptos. El hecho de que lo contrario de cuanto lógicamente debe esperarse haya sucedido, prueba que los Inspectores y maestros se han tomado más interés en mantener elevada la matrícula de sus escuelas.

En el mes de junio del año actual, la matrícula fue de 18.592 alumnos (Cuadro I), a cargo de 518 maestros de grado (Cuadro II) existentes en las 243 escuelas elementales (Cuadro III). Como se ve, los últimos cuatro años representan una disminución de 4.130 niños en la matrícula. Este hecho en sí es desconsolador y tanto más si se tiene en cuenta que hay seguramente cien mil niños de edad escolar que tienen derecho legal de recibir los beneficios de la instrucción obligatoria; el que solamente uno de cada cinco niños de edad escolar concurre a la escuela pública actualmente, demuestra a las claras cuán poco se está haciendo por desterrar el analfabetismo de entre los habitantes del Istmo y cuánto más tenemos que luchar para asegurar el futuro bienestar y felicidad de la República.

Calculando la población total del Istmo en 400.000 habitantes y la población escolar en 100.000, tenemos que solamente el 4.6 por ciento de la población total o el 18.5 por ciento de la escolar, está bajo la influencia redentora de la escuela pública primaria, mientras que en los Estados Unidos del Norte los alumnos matriculados en las escuelas elementales representan el 19.63 por ciento de la población total o el 74.57 por ciento de la escolar. Aun en el Uruguay, casi el nueve por ciento de los habitantes reciben instrucción en escuelas primarias. ¿Habrán quien justifique que, en vez de abrir nuevas escuelas y aumentar el número de maestros, se deben clausurar algunas de las existentes o reducir el cuerpo docente, después de parar mientes en el hecho de que menos del 19 por ciento de los niños panameños que, de acuerdo con la ley, tienen la obligación forzosa de recibir el mínimum de la enseñanza primaria, están hoy día matriculados en las escuelas públicas?

No obstante el desconsuelo experimentado por la disminución de cuatro mil alumnos de los inscriptos hace cuatro años, vemos con satisfacción que cada uno de los 518 maestros de grado tiene actualmente un promedio de 36 alumnos a su cargo, comparado con los 31.7 niños que tenía el maestro en el año de 1914. Es decir, que si la rebaja en el número de niños matriculados hubiera corrido pareja con la reducción en el número de maestros, tendríamos 6.245 alumnos menos en lugar de 4.130, a razón de 31.7 alumnos por cada uno de los 197 maestros de grado que tenemos de menos en la actualidad.

No se puede argüir que los maestros de grado deben tener un número mayor de educandos a su cargo, puesto que la ley limita a 40 el número de alumnos para cada maestro, y precisa tener en cuenta que no es posible esperar que los grados superiores tengan este número completo, debido a que la organización escolar es relativamente nueva. Por consiguiente, es motivo de satisfacción ver que cada uno de los 518 maestros de grado tiene hoy un promedio de 36 alumnos en matrícula.

Aunque cada uno de los maestros tuviera el máximun de 40 alumnos, o sea 4 niños más que en la actualidad, esto representaría un aumento de 2.110 alumnos matriculados, lo cual daría un total de unos 22.500 en las es-

cuelas,—menos de lo que había hace unos cuatro años. Y si esto sucediera, tendríamos que apenas el 22 por ciento de la población escolar estaría recibiendo el beneficio de la instrucción primaria.

¿No se ve claramente la urgencia de proveer lo necesario para el sostenimiento, en el próximo bienio, de las 293 escuelas elementales y de los 644 maestros de grado indicados en el Cuadro XXIII? Si cada uno de estos maestros obtuviese una matrícula media de 40 alumnos, el resultado sería que 25.760 niños (la cuarta parte de la población escolar) tendrían la oportunidad de convertirse en miembros útiles y aceptables en la sociedad. ¿Será esto demasiado exigir, aun en las condiciones apremiantes que atraviesa el país? Todo buen patriota convendrá, seguramente, en que de ninguna manera puede pedirse menos en favor de las futuras generaciones.

Asistencia escolar

La puntualidad en la asistencia de los alumnos matriculados de una escuela, o de alguna organización escolar, es factor poderoso en la eficiencia de la misma, pues es evidente que el niño normal que asiste con toda regularidad durante todo el curso tiene que progresar más y obtener mejor provecho que el que falta con frecuencia.

Siendo mayor el número de escuelas y de maestros de grado en el año de 1914 que en cualquier año posterior, es natural que haya una disminución en la asistencia, de la misma manera que la hubo en la matrícula. Y lo que había de esperarse ha tenido lugar. La asistencia total del mes de junio de 1914 fue de 18.120 alumnos y este número quedó reducido a 17.042 en el mismo mes del año 1916 y a 16.179 en el corriente año. (Cuadro I). De manera que al mismo tiempo que la matrícula ha sufrido una rebaja de 4.130 durante los últimos cuatro años, la asistencia ha disminuído solamente en 1941. Es decir, que la matrícula en junio de este año ha bajado en 22 por ciento comparada con la de hace cuatro años, mientras que la asistencia ha disminuído apenas el 12 por ciento en el mismo lapso.

Esto demuestra el resultado que ha producido el esfuerzo de la Inspección General por despertar mayor interés de parte de los encargados de la enseñanza y por el acercamiento de dos factores importantísimos de la organización: el hogar y la escuela. Es satisfactorio hacer constar que muchos de los señores Inspectores y maestros han cooperado eficazmente en esta campaña en favor de la enseñanza, como queda demostrado por el hecho de que cada vez que se disminuía de dos alumnos la matrícula, se disminuía solamente de uno la asistencia.

Los 18.120 niños asistentes en 1914 representan un promedio de 25.3 por cada uno de los 715 maestros de grado que había entonces, y los 16.179 asistentes este año dan un promedio de 31.2 por cada uno de los 518 maestros de grado. (Cuadro II). Por tanto, el maestro de hoy tiene una asis-