



## CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE CIENCIAS PEDAGÓGICAS POR INICIATIVA LEGISLATIVA

PEDAGOGICAL SCIENCES UNIVERSITY'S CREATION BY LEGISLATIVE  
INITIATIVE

**Franklin De Gracia G.<sup>1</sup>, Francisco Farnum Castro<sup>2</sup>, Roberto Carrizo<sup>3</sup>, Ruth G.  
Campos R.<sup>4</sup>**

<sup>1</sup>Universidad de Panamá, Facultad de Ciencias de la Educación, Panamá.

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2670-0438> correo, [ffdgracia@gmail.com](mailto:ffdgracia@gmail.com)

<sup>2</sup>Universidad de Panamá, Panamá.

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-5879-2296> correo, [francisco.farnum@up.ac.pa](mailto:francisco.farnum@up.ac.pa)

<sup>3</sup>Universidad de Panamá, Panamá.

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6516-0011> correo, [roberto.carrizo@up.ac.pa](mailto:roberto.carrizo@up.ac.pa)

<sup>4</sup>Universidad de Panamá, Facultad de Ciencias de la Educación, Panamá.

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7164-176X> correo, [ruth.campos@up.ac.pa](mailto:ruth.campos@up.ac.pa)

### RESUMEN

El escrito realiza un recorrido histórico y situacional de la realidad educativa en Panamá, con referencia a la formación del docente panameño; en ocasión de la reciente propuesta de creación de la Universidad Pedagógica Juan Demóstenes Arosemena, por iniciativa del Órgano Legislativo.

Se realiza un recorrido histórico, desde antes de los inicios de la república en el año 1903, haciendo mención de que ya existían instituciones de formación docente en el territorio panameño antecediendo la creación de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena y otras escuelas normales con posterioridad.

En el tránsito de la Escuela Normal de Santiago se ha transformado con intermitencia, con la intención de adaptarse a los requerimientos de la época y convenios nacionales e internacionales en materia de formación docente. Que a partir de 1996, la Escuela Normal Juan Demóstenes dejó de graduar Maestros de Primera Enseñanza y desde 1999, comenzó



su ascenso hasta la cúspide de firmar convenio con la Universidad de Panamá y el reconocimiento de estudios realizados en el hoy Instituto Pedagógico Superior Juan D. Arosemena.

Entre las consideraciones finales se deja sentado la implicación y posibles efectos que tendría la creación de una Universidad de Ciencias Pedagógicas y de algunas inexactitudes que se comenten en el ejercicio de esta acción por parte del Órgano Legislativo.

**Palabras clave:** Educación superior, Ciencias de la Educación, Formación de maestros, Escuela Normal.

## ABSTRACT

The writing makes a historical and situational tour of the educational reality in Panama, with reference to the training of the Panamanian teacher; on the occasion of the recent proposal for the creation of the Juan Demóstenes Arosemena Pedagogical University, at the initiative of the Legislative Branch.

A historical tour is carried out, from before the beginning of the republic in 1903, mentioning that there were already teacher training institutions in the Panamanian territory, preceding the creation of the Juan Demóstenes Arosemena Normal School and other normal schools later.

In the transit of the Normal School of Santiago it has been transformed intermittently, with the intention of adapting to the requirements of the time and national and international agreements in the field of teacher training. That as of 1996, the Juan Demóstenes Normal School stopped graduating Primary School Teachers and since 1999, began its ascent to the top of signing an agreement with the University of Panama and the recognition of studies carried out in what is now the Juan D. Arosemena.

Among the final considerations, the implication and possible effects that the creation of a University of Pedagogical Sciences would have and some inaccuracies that are commented in the exercise of this action by the Legislative Órgano are left.

**Keywords:** Higher education, Educational Sciences, Teacher training, Normal Schools.



## ANTECEDENTES

El proyecto de ley 480, que reorganiza y moderniza el Instituto Pedagógico superior Juan Demóstenes Arosemena recién aprobado en tercer debate, genera una serie de interrogantes: como lo son: ¿qué papel ha jugado la normal de Santiago y otras escuelas normales?; ¿Qué rol asumió la Universidad de Panamá desde su fundación en 1935?; ¿Necesita la nación panameña una nueva estructura burocrática, para atender los problemas de formación inicial, educación continua y perfeccionamiento docente?; ¿existe real interés en resolver las exigencias que demanda el sistema educativo en materia del diseño de nuevos planes curriculares para la formación docente?; entre otros.

### **La escuela normal de Santiago y otras escuelas normales en Panamá.**

Ya en 1920 Jephtha B. Duncan decía y se preguntaba si la enseñanza que se imparte es la que el país necesita y proclama el fin social de la educación, la educación que debe satisfacer las necesidades y deseos de la sociedad. (Culiolis, B. A. 1992) p. 162.

Históricamente se mantiene en la memoria de los panameños que la formación docente en Panamá logra el pináculo en la inauguración de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, fundada en la ciudad de Santiago (Veraguas) en el año de 1938, bajo la administración presidencial del Doctor Juan Demóstenes Arosemena (1936-1939) (Revista Lotería, 2003) p. 179. Quien se fijó como meta de regresar al interior de la república y adaptarse a la vida moderna y al progreso.

Así empezó a gestarse la idea de trasladar la Escuela Normal del Instituto Nacional a Santiago de Veraguas, en pleno interior. Quizás su objetivo principal era formar a los maestros para que fueran más empáticos con su realidad interior.

Sin embargo; según los entendidos ahí no radicaba el problema principal. Prueba de ello fue la posterior apertura de escuelas normales en la ciudad de Colón (Ciclo Normal Abel Bravo) y en David (Ciclo Normal del Colegio Félix Olivares). Posteriormente, en 1957, se crean el Ciclo Normal José Antonio Remón Cantera, el Ciclo Normal Eusebio A. Morales y la Normal Rubiano, en la ciudad de Panamá. Dando como resultado cinco escuelas normales en distintos puntos geográficos del territorio nacional.



Ya muy avanzado el siglo XX, en 1961, se crean (3) tres normales más el Instituto de Verano del Liceo de Señoritas en la provincia de Panamá, la Normal de Azuero en Los Santos y la Normal Rufo Garay en Colón, en el año 1973. No obstante, todas estas instituciones fueron de corta duración. Sobreviviendo solamente la iniciativa de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena con sus altas y sus bajas.

Durante los años de su existencia, la Escuela Normal de Santiago ha sufrido muchos cambios, pero siempre con la preocupación de adaptarse a los requerimientos modernos y convenios nacionales e internacionales en materia de formación docente. Por estas razones, hasta 1996, la Escuela Normal Juan Demóstenes graduó Maestros de Primera Enseñanza (Ciclo Normal), Basado en convenios nacionales e internacionales sobre la formación inicial y continua de docentes de primaria. El ciclo normal consistía en graduarse como estudiante de magisterio después de completar un curso de formación de docentes secundarios de tres años. Los graduados hasta ese momento podían elegir inmediatamente un trabajo en cualquier escuela primaria del país o seguir una carrera como docentes universitarios., pues a la fecha aún no existía el Instituto Pedagógico Superior Juan Demóstenes Arosemena (IPSJDA).

En los acuerdos finales de la Mesa del Diálogo por la transformación de la educación panameña: una cita con la esperanza (1995), se establece claramente que los centros de formación docente necesitan planes y programas científicamente definidos que demuestren una especialización integral en respuesta a las exigencias del mundo moderno. Estos planes deben ser capaces de adecuar las actitudes y habilidades de los educadores panameños y brindarles las herramientas necesarias para orientarlos hacia un óptimo desempeño profesional.

El bachillerato pedagógico se perfila como una nueva modalidad en el país y consta de tres años de formación docente a nivel de Bachillerato. Estos jóvenes egresados se encuentran imposibilitados para ejercer como docentes, situación que ocurre con los egresados de ciclo regular, en respuesta a esta situación, El Instituto de Educación Superior Juan Demóstenes Arosemena (IPSJDA) fue fundado en 1999. El IPSJDA permitió a los graduados de secundaria continuar sus estudios en un campo especializado de la educación durante un año



adicional. El nivel en el que puede solicitar un puesto de maestro de educación primaria. La institución continuó formando docentes con títulos superiores hasta 2008. Último año que ofreció el título de Profesor de Educación Básica de Nivel Superior o de Post-Media. Cabe señalar que este título lo obtenía el egresado del Bachillerato Pedagógico, luego de haber realizado un año adicional de estudios pedagógicos.

En 2008 se elaboró una propuesta para reorganizar el currículo y los programas del Instituto Pedagógico Superior Juan Demóstenes Arosemena, tomando en cuenta los acuerdos regionales sobre formación docente, recomendaciones de organismos internacionales y decisiones políticas de las autoridades gubernamentales del momento, de manera que pudiera ofertar la Licenciatura en Pedagogía para la enseñanza en el nivel Primario. Es así como el día 9 de septiembre de 2009, se procede a firmar un "acuerdo específico de colaboración entre la Universidad de Panamá y el Ministerio de Educación". Este acuerdo, con una duración de cinco años (2009-2014) otorga al Instituto Pedagógico el aval para impartir la Licenciatura en Pedagogía para la enseñanza en el nivel Primario, con una duración de nueve cuatrimestres, pero manteniendo como requisito fundamental de ingreso, que los aspirantes procedan del Bachillerato Pedagógico.

La iniciativa de ofertar una Licenciatura en el Instituto Pedagógico Superior Juan Demóstenes Arosemena tiene como El objetivo es garantizar la continuidad de la formación docente de los egresados del Bachillerato Pedagógico de la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, en contraste con las universidades públicas y privadas, donde todos los graduados de secundaria pueden ingresar a las carreras de magisterio.

En otras palabras, los egresados de la Escuela Normal con grado de Bachiller Pedagógico y que optan por continuar estudios en el Instituto Pedagógico Superior Juan Demóstenes Arosemena (PSJDA), obtienen el nivel de Licenciados en Pedagogía para la enseñanza del nivel primario que los faculta para laborar en el nivel de primario de escolaridad, debido a que los acuerdos legales vigentes en materia educativa, establecen como requisito obligatorio para el año 2014, que todos los maestros del país graduados y en ejercicio deberán contar con un título a nivel de Licenciatura.



Con este acuerdo, las partes fortalecerán los lazos académicos de cooperación entre ambas instituciones para desarrollar actividades conjuntas de docencia, investigación y consultoría que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la formación inicial y básica de los docentes panameños. Con este fin, se acordó iniciar, entre otros, una serie de programas y proyectos conjuntos sobre adecuación curricular, formación docente, estudios e investigaciones sobre educación inicial en Panamá. Como parte de esto, la Universidad de Panamá brindará validación académica para respaldar el título extendido a los graduados del IPSJDA después de la aprobación previa por parte de las instituciones académicas pertinentes del modelo curricular propuesto al IPSJDA.

Con este convenio, el Instituto de Educación Superior Juan Demóstenes Arosemena tiene la garantía legal de otorgar un título únicamente a los estudiantes que hayan concluido la carrera de Licenciatura en Educación de la Escuela Normal. En cuanto a la situación actual de la formación docente en Panamá, cabe señalar que en los últimos años ha surgido la urgente necesidad de estandarizar el currículo de formación docente aplicable a todas las instituciones de formación con el fin de establecer un modelo de formación inicial docente que existe. Es el único en el país

En este sentido, se proponen acciones encaminadas a unificar la formación de los docentes panameños, no solo en cuanto a grado, tiempo, duración y estrategias de formación, sino especialmente en cuanto al contenido de estas ofertas. Actualmente se marcan diferencias en este sentido, desdibujando los esfuerzos nacionales sobre las modificaciones propuestas, ya que no existe un modelo uniforme de formación inicial para enfrentar los nuevos requerimientos del sistema.

## DESARROLLO

### **Demanda del sistema educativo en materia del diseño de nuevos planes curriculares para la formación docente.**

En 2011, una controversia educativa sobre la formación docente giró en torno a las negociaciones entre el Ministerio de Educación y la Universidad de Panamá para ampliar el apoyo al Instituto Pedagógico Juan D. Arosemena para continuar ofreciendo esta carrera, aunque la tradición panameña de formación docente está regulada por la Ministerio de



Educación y ha sido adoptada en conjunto con la Universidad de Panamá y más recientemente con varias instituciones privadas, el desarrollo educativo del país que configura la formación docente es determinante, es innegable que es un factor influido por la historia y realidades sociales del país.

Lo cierto es que la educación es un negocio del Estado. Está consagrado en la Constitución de la República de Panamá. La organización y administración de la educación en Panamá se basa en la constitución y el ordenamiento jurídico colombiano del siglo XIX. Los instrumentos jurídicos emitidos por el Congreso colombiano en el decreto expedido por el expresidente Eustorgio Selgar de 1870 y la Constitución del Estado Soberano de 1873 (Céspedes, F. S. 1984) p.36, sirven de fuente de inspiración para que el poder legislativo de la república reparta las provincias, por el poder ejecutivo, es responsable de la educación. La primera constitución de la República de 1904 y la primera ley que reguló la educación en Panamá, la Ley No. 11 de 1904, establecieron las bases legales y normas que centralizaron la educación pública como función del Estado. Todas las constituciones y leyes posteriores han mantenido esto en sus artículos el mismo espíritu jurídico.

Estos antecedentes demuestran que todo el sistema educativo panameño ha dependido siempre del presidente de la república, quien lo ha venido ejerciendo a través de su secretario de instrucción pública o ministro de educación. De este modo la educación nacional es controlada directamente por el poder ejecutivo de la nación como y sujeta al vaivén político de los regímenes de turno que se han venido sucediendo en los gobiernos de la república. La constitución del estado soberano de 1873 según el profesor Francisco Céspedes, elevó el fomento en la instrucción pública a la categoría de atención preferente del estado por leyes basadas en el decreto de Selgar de 1870, ya citado la administración de la instrucción pública se confió a una dirección general desligada del resto de la administración del Estado.

Estos registros muestran que todo el sistema educativo panameño siempre ha dependido del presidente de la República, quien lo administra a través del secretario de Educación Pública o ministro de Educación. La educación nacional está así directamente controlada por el poder



ejecutivo del estado en su conjunto y sujeta a las fluctuaciones políticas de las sucesivas estructuras de poder del gobierno republicano.

Por tanto, todo el sistema educativo en Panamá depende dirección del estado, del presupuesto nacional del sector educativo, del funcionamiento del Ministerio de Educación y de las instituciones educativas, y de la inversión en el sector educativo, y está directamente dependiente del gobierno central. Este último controla el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Educación, con control previo y posterior de la Contraloría General de la República, por lo que en última instancia es el presidente de la República es quien toma las decisiones en materia educativa., transferencias, plan de estudios, plan de estudios, salarios de maestros, inversiones y más.

### **Rol de la Universidad de Panamá, en la formación docente**

La Universidad de Panamá fue fundada por Harmodio Arias Madrid por Decreto Presidencial del 29 de mayo de 1935, (Gelos & Arauz, 1996) p.233. Fue inaugurado el 7 de octubre del mismo año y al día siguiente matriculó a 175 estudiantes en las áreas de “*educación*”, comercio, ciencias, farmacia, pre ingeniería y derecho.

En 1937 se crea la Escuela de Educación, funcionando dentro de la Facultad de Filosofía, Letras y Educación, hoy Facultad de Humanidades, hasta 1985. Cuando se transforma mediante Resolución del Consejo Académico de la Universidad de Panamá originalmente, con el nombre de Facultad de Educación; su funcionamiento real se estableció a partir del 9 de julio del mismo año fecha en que se inició el segundo semestre y es a partir del 13 de julio de 1994, se le asignó a la Facultad de Educación el nombre oficial de Facultad de Ciencias de la Educación.

Desde 1935, hasta 1965 con la creación de la primera universidad particular en la historia republicana, Universidad Católica Santa María La Antigua fue la responsable de formar a nivel universitario de los maestros y profesores que ha requerido el país en las distintas áreas y niveles de conocimiento. Luego a mediados de la década de los años ochenta del siglo XX y con el surgimiento acelerado de otras universidades particulares, se ha compartido esta formación inicial y continua con más de 20 universidades, entre particulares y oficiales.





Como ya se ha dicho la Universidad de Panamá, ha contribuido en la formación del docente panameño, siendo parte de los planes de transformación de la Escuela Normal con grado de Bachiller Pedagógico, para que sus graduados puedan optar por continuar estudios en el Instituto Pedagógico Superior Juan Demóstenes Arosemena (PSJDA), y obtengan el nivel de Licenciados en Pedagogía para la Enseñanza del Nivel Primario.

Además la Universidad de Panamá, es parte de la fiscalización de las carreras que se desarrollan para el sector educativo, a través de la Dirección de Relaciones con las Universidades Particulares adscrita a la Vicerrectoría de Extensión Universitaria y como miembro de la Comisión Técnica de Desarrollo Académico, conformada por las universidades estatales. Con la responsabilidad de asegurar la calidad de los planes y programas de estudios que ofrecen las universidades en todo el territorio nacional.

## CONSIDERACIONES FINALES

### ¿Por qué crear otra universidad estatal?

A pesar de que por momentos emitiendo la educación ha estado alineado a la idea de la creación de una universidad pedagógica ni en esta ocasión la ministra de educación hace saber que el proyecto presentado por iniciativa legislativa no contempla el principio de autonomía universitaria establecida en la constitución de la República de Panamá y que a su vez viola el artículo 159 numeral 12 que establece que el órgano ejecutivo es quien está facultado para proponer la creación de instituciones; en este caso, una universidad oficial del estado,

El proyecto de ley 480, no contempla requisitos que regulan la creación de universidades oficiales, cómo es: el estudio de factibilidad, tampoco define la misión y la visión, así como la gobernabilidad a través de los estamentos universitario.

La ministra de educación ha dejado claro que este proyecto de ley afectaría a los compromisos establecidos en el convenio de colaboración con la Universidad de Panamá y el Ministerio de Educación (MEDUCA). Es decir que la situación académica de los estudiantes quedaría sin sustento legal, e indefinida para culminar sus estudios de licenciatura



Pedagogía para la Enseñanza del Nivel Primario, convenio refrendado por la Contraloría General de la República Panamá con una vigencia hasta noviembre del 2023.

En 2011, profesores de la Facultad humanidades y otras en la Universidad de Panamá, se declararon en alerta máxima y rechazó por el intento del gobierno de crear una Universidad Pedagógica; diciendo que sería un intento de desmembrar la universidad, quedó en aquel momento en una asamblea general celebrada conjuntamente por los estudiantes y profesores de la Universidad, manifestando que: no descartó medidas violentas. Cierres de vías y autoridades si las autoridades mantenían su posición de crear una unidad académica alterna a la Universidad de Panamá.

La creación de una nueva universidad estatal es contraria al principio básico de aprovechamiento de recursos-optimización-planificación, lo que ya sucedió con la creación de otras universidades estatales, que en sus justificaciones sustentaron sus fundaciones en competencia leal por propuestas de carreras, en el campo de su competencia. En el camino, mutó a tal punto que las restantes cuatro universidades estatales establecidas después de la Universidad de Panamá tradicionalmente ofrecen cursos desarrollados en la primera casa de educación superior. El gobierno nacional mantiene un presupuesto de gastos del sector público destinado a la educación superior (en miles de balboas), anual de aproximadamente B/. 464,539, para las cinco universidades estatales existentes. (INEC, 2021)

En conclusión, no se requiere la creación de una nueva universidad estatal dedicada a las Ciencias pedagógicas, actualmente.

En cuanto a la situación actual de la formación docente en Panamá, es pertinente señalar que en los últimos años se ha planteado la imperiosa necesidad de estandarizar el currículo docente implementado en todas las instituciones educativas para crear un modelo único de formación de docentes a nivel nacional.

En este sentido, se debe proponer medidas para armonizar la formación de los docentes en Panamá no sólo en términos de años académicos, horas, periodos y estrategias educativas, sino especialmente en relación con el contenido de las referidas propuestas.



Actualmente, existe una variación considerable de planes de formación docente entre Universidades y el Instituto Pedagógico Superior Juan Demóstenes Arosemena (PSJDA), donde obtienen el nivel de Licenciados en Pedagogía para la Enseñanza del Nivel Primario, oscureciendo los esfuerzos nacionales debido a los cambios propuestos, ya que no existe un modelo único de formación inicial de docentes para cumplir con los requisitos del nuevo sistema que requiere la sociedad panameña.

Con la transformación del Instituto de Estudios Superiores en la Universidad de Ciencias Pedagógicas, Juan Demóstenes Arosemena, a tambor batiente; sin previamente, realizar un diagnóstico de micro planificación educativa o básicamente un estudio de factibilidad y de mercado, el impacto sería exactamente el contrario al que se requiere para la educación nacional. Porque tiene las siguientes consecuencias: Se despilfarra los exiguos recursos económicos que ya se destinan en algunas instituciones que de por sí ya tienen carencia de recursos, y que en algunos casos duplican funciones con deslealtad académica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bayard, A. C. (1992). 500 Años de educación en Panamá: Un análisis Crítico-Político. Google Books. Recuperado Enero 26, 2023, desde [https://books.google.com/books/about/500\\_a%C3%B1os\\_de\\_educaci%C3%B3n\\_en\\_Panam%C3%A1.html?id=OvQQAAAAYAAJ](https://books.google.com/books/about/500_a%C3%B1os_de_educaci%C3%B3n_en_Panam%C3%A1.html?id=OvQQAAAAYAAJ).
- Bernal, J. (2014). La Educación y una Revolución Educativa Integrada entre Naciones. Conferencia en la Sociedad Bolivariana. Ministerio de Relaciones Exteriores. Panamá.
- Céspedes, F. S. (1985). La educación en Panamá: 1906-1997 Panorama histórico y antología. Panamá: Presidencia de la República.
- Gelos, P. P., Arauz, C. A. (1996). Estudios sobre el Panamá republicano (1903- 1989). Manfer.
- Instituto Nacional de Estadística y censo*. Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2021) Recuperado Enero 27, 2023. Desde <https://inec.gob.pa/>



Medina, J., & Velasco, I. (2014). Desafíos para la transformación productiva y educativa. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.

Revista Lotería Nacional de Beneficencia - 200.115.157.117. (2003). Revista Lotería Nacional de Beneficencia, Edición Centenario N° 450 y 451. Recuperado Enero 28, 2023, desde, from <http://200.115.157.117/RevistasLoteria/454.pdf>

*The economic impacts of learning losses* - *OECD*. (n.d.). Retrieved January 30, 2023, from <https://www.oecd.org/education/The-economic-impacts-of-coronavirus-covid-19-learning-losses.pdf?referringSource=articleShare>

*Una cita con la esperanza: Memoria Diálogo por la transformación integral del sistema educativo nacional: ISBN 978-9962-8832-1-0 - Libro.* isbn.cloud. (1995.). Recuperado Enero 29, 2023. Desde <https://isbn.cloud/9789962883210/una-cita-con-la-esperanza-memoria-dialogo-por-la-transformacion-integral-del-sistema-educativo-n/>.