

Panamá, 24 de octubre de 2001.

Licenciado

Carlos David Castro G.

Decano de la Facultad de Humanidades
de la Universidad de Panamá
E. S. D.

Me permito brindarle mi parecer jurídico a sus *Consultas Administrativas* fechadas el cuatro de julio de dos mil uno, y el veintitrés de agosto del mismo año y recibidas en este Despacho el cinco de julio de dos mil uno y el día veinticuatro de agosto de dos mil uno, respectivamente; relacionadas a la posibilidad jurídica de hacer que la enseñanza de la Historia Nacional se brinde en todas las Facultades y Escuelas de la Universidad de Panamá, y también, en todas las Universidades Privadas del país.

Ambas comunicaciones guardan relación con una única problemática por lo que sobre el tema se hace una excelente descripción de los aspectos relacionados con la duda jurídica de su Despacho. De ello que estimo oportuno resaltar lo siguiente:

1. Somos conscientes que existe consenso entre los historiadores nacionales en cuanto a que la enseñanza de la Historia Nacional, es el vehículo idóneo para afianzar los fundamentos de la identidad, amen de “aproximarnos a la intención científica del ser nacional, e incluso situarnos en el camino encaminado a la prognosis del desarrollo ulterior del ser panameño¹”
2. Es igualmente una realidad jurídica que la Carta Política reconoce que “una finalidad de la educación panameña es fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la Historia y los problemas de la patria²”.

¹ Palabras del Maestro Dr. Miguel A. Candanedo

² Ver lo establecido en el artículo 89 de la Carta Constitucional.

3. Se percibe una necesidad evidente de que se le debe prestar más atención a la enseñanza de la Historia en los niveles de enseñanza superior (universitarios).
4. En virtud de estas falencias se le ha propuesto al Consejo Académico de la Universidad de Panamá la expedición del respectivo acto administrativo normativo por medio del cual se dispone la enseñanza de la Historia de Panamá, en todas las carreras universitarias.

La consulta indaga:

“Debe la Universidad de Panamá y el resto de las universidades del país, incluir la enseñanza de la historia de panamá en los planes de estudio de las carreras universitarias que se imparten”.

Observaciones:

Es obligante para este Despacho, antes de dejar enunciado su parecer jurídico respecto de la cuestión consultada advertir que, si bien esta Consulta guarda relación con una compleja categoría jurídica: la obligatoriedad de la enseñanza de ciertas asignaturas; la solución o punto de vista jurídico que se brinde, no puede ser el único ni el más importante eje de apoyo a la adopción de una solución definitiva. Antes bien, la temática es mucho más compleja y no se puede resumir en una simple cuestión de Derecho. Involucra el estudio del pensum académico de las Carreras de especialización universitaria, de la forma cómo se está enseñando en los niveles básicos e intermedios la “historia”, y por supuesto, la visión que la propia Universidad tiene del perfil de los egresados de las diversas Carreras de especialización.

En otras palabras, la diversidad de las tareas por emprender necesariamente debe tener presente la visión jurídica de la posible solución, pero más importante que ella, es la visión a futuro que se tenga de la enseñanza y de la educación, en todos los niveles. Y esto último depende mucho del marco de proyección político institucional de la propia Nación Panameña, de lo que forma parte nuestra primera casa de estudios a través de la cual se proyecta la conciencia crítica del país.

Así las cosas es importante tener presente que esta opinión, debe ser tenida como una aproximación al problema, y por lo tanto, el tema debe ser objeto de una investigación más prolija sobre el fenómeno de la enseñanza de la Historia en todo los niveles de la educación, para que luego, con todos los elementos de juicio, se pueda intentar hacerle frente de manera racional y científica.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Nuestro análisis partirá de la transcripción de las normas jurídicas que en Panamá definen y delimitan la gran misión de la enseñanza de la Historia y en los centros de enseñanza. Veamos lo dispuesto en los artículos 87, 89, 90, 92 96, 99 y 101 de la Carta Fundamental, luego veremos las normas legales en materia de enseñanza básica y universitaria.

Antes de la enunciación de las normas jurídicas aplicables y de su interpretación, debemos referirnos a las situaciones de orden material, que han motivado la presente consulta.

1. Consideraciones de orden fáctico.

Como quiera que el Derecho está condicionado por la realidad y sus necesidades, desde nuestro enfoque sería oportuno tener claridad respecto de los siguientes elementos fácticos:

- a. Coincidimos con las diversas aportaciones de los distinguidos historiadores cuyas aportaciones han enriquecido e ilustrado y quienes coinciden en señalar que la Historia, es el territorio del hombre. Todo lo que hacemos se sostiene, entiende y justifica sobre el fondo irrenunciable de lo que se ha sido. De ahí la importancia de la que llamamos memoria histórica. Siempre se ha dicho que la Historia, en cuanto proporciona el conocimiento del pasado es, entre las distintas ciencias sociales, la que comprende la totalidad de lo humano. El estudio del ayer permite hacer inteligible el mundo en que vivimos. Pero a la vez, se utiliza el principio clásico de que la historia es "maestra de la vida", y cabe obtener de ella enseñanzas útiles para orientar la acción dirigida a crear condiciones para que el futuro sea de concordia y de mejora.
- b. La importancia social de la Historia, entendida como disciplina académica, no sólo no ha decrecido sino que, por el contrario, se ha afianzado. Muestra de ello es, por ejemplo, el interés manifestado por la historia desde disciplinas ajenas al ámbito de las ciencias humanas y sociales, tales como la física, las matemáticas, la medicina, la farmacia. Sus cultivadores se interesan en conocer tanto los orígenes como el proceso de desarrollo en el tiempo. El interés popular por la historia es manifiesto, como prueban el éxito editorial de los libros que se publican, el de las exposiciones, el de las revistas de divulgación y las emisiones televisivas de contenido histórico. Las deficiencias y las tergiversaciones en la enseñanza de la historia en la escuela primaria, secundaria y en la Universidad, parecen como si impulsaran a quienes las sufren a compensarlas,

por su cuenta, con la lectura y con la visita a exposiciones, y la visita a los poquísimos museos y sitios históricos accesibles.

- c. Se ha dicho que el panorama que presenta en estos momentos la enseñanza de la Historia en Panamá, en los niveles educativos secundarios, es sumamente deficitario. Sin embargo, se tiene que tener conocimiento científico (perfectamente constatable) de las deficiencias y de las omisiones en la enseñanza de la Historia en los planes de estudio vigentes. Es decir que si bien los académicos que enseñan en la Universidad saben de la ignorancia – cuando no de la tergiversación – de la Historia que padecen los alumnos, y sufren la frustración de formar a sus alumnos por la vigencia de unos planes de estudio en los que la materia no tiene cabida, o la tiene muy parcialmente; sería importante reunir información detallada de cómo se enseña la Historia en las escuelas primarias y secundarias. Para ello, se debería pasar de las percepciones y apreciaciones de orden subjetivo, muy validas y calificadas por demás, a la formulación de un parecer razonado y fundado y científico sobre tan importante cuestión. En este sentido, resulta sumamente difícil conocer cuál es el estado actual de la enseñanza de la historia en los niveles educativos primarios y secundarios. Por ello, desde afuera, se podría hacer un análisis tanto de la "curricula" oficiales como de los libros de texto que utilizan los alumnos. Claro está que las deficiencias de los programas, o de los libros en uso, pueden ser mitigadas por un buen profesor, sobre todo si en él se dan dos condiciones fundamentales: capacidad para comunicarse con los alumnos y una buena formación.
- d. En este inventario de la situación real de la enseñanza de la Historia, en todos los niveles, se debería enfatizar en saber si los Profesores de Historia están enseñando esta disciplina desde una perspectiva tradicional o si han actualizado sus clases con los nuevos trabajos de investigación y descubrimientos aportados por la historiografía. Ciertamente, se sabe que la Historia ha sido uno de los fundamentos de la enseñanza secundaria en Panamá del siglo XX, por la convicción de que la disciplina proporciona elementos imprescindibles para la formación general de los ciudadanos. Ahora bien, la concepción de la Historia, dominante en los primeros años del siglo XXI difiere de la que estaba vigente al comenzar la época republicana o la segunda mitad del siglo XX, lo que no afecta en modo alguno el papel que la Historia desempeña en el "currículos" escolar. En todo caso, dada la estrecha conexión que existe entre la historiografía y la enseñanza de la Historia, cabe deducir que las novedades acaecidas en el ámbito de la concepción y de la investigación histórica deben coincidir con cambios inevitables en el

ámbito de la enseñanza de la disciplina, y sobre todo en el "modo de enseñar" de los maestros y profesores.

- e. Igualmente la enseñanza de la Historia ha sido criticada por haber estado al servicio de los factores reales de poder, como los gobiernos, pero también por la insistencia en el predominio de lo memorístico respecto a lo analítico.
- f. Existen dos enfoques distintos de la enseñanza de la Historia. El primero como consecuencia del cambio de planteamientos impuesto por historiadores como Marc Bloch y Lucien Febvre desde la revista francesa *Anales* y al interés creciente que despertó, desde 1930, la historia económico-social; en donde se postula que se debe integrar el estudio del pasado, del que sólo parecía interesar el tiempo más reciente, en una especie de "gemeinschaftskunde" o ciencia global de la sociedad. Con ello, se pretende que los alumnos no se limiten al estudio de cuestiones de índole histórica y geográfica, sino que también adquieran nociones de economía, sociología, antropología, ciencias políticas y jurídicas. El segundo enfoque es presentado por historiadores como el alemán Jürgen Kocka quienes señalan, desde 1986, que si se adopta la posición de que la historia hace parte reducida en el estudio de la sociedad, y por ello debe pertenecer a este género se corre el riesgo de que los funcionarios de la cultura y la enseñanza "redujeran la historia a la historia reciente y la viniesen a degradar a la condición de sierva de las ciencias sociales sistemáticas". En este sentido el hispanista francés Pierre Vilar indicó, en el coloquio celebrado en París en el año 1979, al aludir a los dos enfoques planteados, que se corría el peligro de sustituir la enseñanza de la historia "por una mezcla de vulgaridades económicas, sociológicas, psicológicas". En igual medida se propone el historiador J.Momsen, en un coloquio celebrado en Niza en 1986 bajo el título "Être historien aujourd'hui", que la historia se considere, de nuevo, como una materia esencial, que debía ser objeto "de una enseñanza específica".

2. Normativa aplicable.

a. Normas Constitucionales.

“Artículo 87: Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.

La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política.

La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social". (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Este Artículo fue Modificado por el Artículo 2 del Acto Constitucional de 1983.

- o - o -

"Artículo 89: Se reconoce que es finalidad de la educación panameña fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria". (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Este Artículo fue Modificado por el Artículo 2 del Acto Constitucional de 1983.

- o - o -

"Artículo 90: Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educados.

La educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas.

Los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión o la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores.

La Ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular". (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Este Artículo fue Modificado por el Artículo 2 del Acto Constitucional de 1983.

- o - o -

“Artículo 92: La Ley determinará la dependencia estatal que elaborará y aprobará los planes de estudios, los programas de enseñanza y los niveles educativos, así como la organización de un sistema nacional de orientación educativa, todo ello de conformidad con las necesidades nacionales”. (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Este Artículo fue Modificado por el Artículo 2 del Acto Constitucional de 1983.

- o - o -

“Artículo 96: La educación se impartirá en el idioma oficial, pero por motivos de interés público la Ley podrá permitir que en algunos planteles ésta se imparta también en idioma extranjero.

La enseñanza de la historia de Panamá y de la educación cívica será dictada por panameños. (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Este Artículo fue Modificado por el Artículo 2 del Acto Constitucional de 1983.

- o - o -

“Artículo 99: La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en los Centros Regionales que a la otorgada en la capital”. (Subraya la Procuraduría de la Administración)

- o - o -

“Artículo 101: Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario”. (Subraya la Procuraduría de la Administración)

i. **En el ámbito de la enseñanza básica.**

Ley 47

de 24 de septiembre de 1946

ORGÁNICA DE EDUCACIÓN

Con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley 34 de 6 de julio de 1995.

“ARTICULO 1-B: La educación panameña se fundamenta en principios universales, humanísticos, cívicos, éticos, morales, democráticos, científicos, tecnológicos, en la idiosincrasia de nuestras comunidades y en la cultura nacional.

PARAGRAFO: Estos principios se orientan en la justicia social, que servirá de afirmación y fortalecimiento de la nacionalidad panameña”. (Subraya la Procuraduría de la Administración)

- o - o -

“ARTICULO 2-A: La educación permanente como proceso que se realiza a través de toda la vida del ser humano, deberá promover cambios de conducta hacia el logro de actitudes y capacidades, para que el individuo sea portador de los valores culturales, cívicos y morales, y pueda perfeccionar constantemente su preparación”.

- o - o -

“ARTICULO 4: La educación al servicio del ser humano se fundamenta principios cívicos, éticos y morales; se afirma en la justicia y libertad con igualdad de oportunidades que conduzcan al educando al logro de su máximo desarrollo espiritual y social, y con base en el principio de continuidad histórica, a fin de que contribuya al fortalecimiento de nuestra cultura.

La educación garantiza el respeto a los derechos humanos, el incremento de los recursos renovables y desarrolla la personalidad del individuo, aprovechando al máximo sus potencialidades y forjando su carácter en la capacidad de diseñar la visión de su propio futuro". (Subraya la Procuraduría de la Administración)

- o - o -

"ARTICULO 4-A: Los fines de la educación panameña son:

1. Contribuir al desarrollo integral del individuo con énfasis en la capacidad crítica, reflexiva y creadora, para tomar decisiones con una clara concepción filosófica y científica del mundo y de la sociedad, con elevado sentido de solidaridad humana.
2. Coadyuvar en el fortalecimiento de la conciencia nacional, la soberanía, el conocimiento y valoración de la historia patria, el fortalecimiento de la nación panameña, la independencia nacional y la autodeterminación de los pueblos.
3. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de vida y de gobierno.
4. Favorecer el desarrollo de actitudes en defensa de las normas de Justicia e igualdad de los individuos, mediante el conocimiento y respeto de los derechos humanos.
5. Fomentar el desarrollo, conocimiento, habilidades, actitudes y hábitos para la investigación y la innovación científica y tecnológica, como base para el progreso de la sociedad y el mejoramiento de la calidad de vida.
6. Impulsar, fortalecer y conservar el folclor y las expresiones artísticas de toda la población, de los grupos étnicos del país y de la cultura regional y universal.
7. Fortalecer y desarrollar la salud física y mental del panameño a través del deporte y actividades recreativas de vida sana, como medios para combatir el vicio y otras prácticas nocivas.

8. Incentivar la conciencia para la conservación de la salud individual y colectiva.
9. Fomentar el hábito del ahorro, así como el desarrollo del cooperativismo y la solidaridad.
10. Fomentar los conocimientos en materia ambiental con una clara conciencia y actitudes conservacionista del ambiente y los recursos naturales de la Nación y den mundo.
11. Fortalecer los valores de la familia panameña como base fundamental para el desarrollo de la sociedad.
12. Garantizar la formación del ser humano para el trabajo productivo digno, en benéfico individual y social.
13. Cultivar sentimientos y actitudes de apreciación estética en todas las expresiones de la cultura.
14. Contribuir a la formación, capacitación y perfeccionamiento de la persona como recurso humano, con la perspectiva de educación permanente, para que participe eficazmente en el desarrollo social, económico, político y cultural de la Nación, y reconozca y analice críticamente los cambios y tendencias del mundo actual.
15. Garantizar el desarrollo de una conciencia social a favor de la paz, la tolerancia y la concertación como medio de entendimiento entre los seres humanos, pueblos y naciones.
16. Reafirmar los valores éticos, morales y religiosos en el marco del respeto y la tolerancia entre los seres humanos.
17. Consolidar la formación cívica para el ejercicio responsable de los derechos y deberes ciudadanos, fundamentada en el conocimiento de la historia, los problemas de la patria, y los más elevados valores nacionales y mundiales". (la negrita es nuestra)

- o - o -

“Artículo 6: En el nivel superior, la educación universitaria se regirá por leyes especiales y, como parte del sistema educativo, coordinará estrechamente con el

Ministerio de Educación, considerando los principios y fines del sistema educativo”. (la negrita es nuestra)

- o - o -

“Artículo 7: El Ministerio de Educación fijará los esenciales básicos, determinará los programas de enseñanza, la organización del primer y segundo nivel del sistema educativo y velará que las instituciones docentes particulares cumplan los fines de la educación y la cultura nacional.

El Ministerio de Educación coordinará las acciones educativas con las entidades responsables del tercer nivel de enseñanza o educación superior”. (la negrita es nuestra)

ii. En el ámbito de la enseñanza universitaria.

1. Ley 11 de 8 de junio de 1981

“Artículo 2: La Universidad de Panamá tiene como fines y objetivos el asegurar la continuidad, incremento, difusión y divulgación de la cultura nacional con miras la formar científicos, docentes y técnicos dotados de conciencia social, en aras del fortalecimiento de la independencia nacional y el desarrollo integral del país”.

- o - o -

“Artículo 11: Son atribuciones del Consejo General Universitario, además de las que le señalen el estatuto y los reglamentos universitarios, las siguientes:

..

...

5. Establecer las directrices generales para el funcionamiento de la universidad y velar por el cabal funcionamiento de la docencia, las investigaciones, los servicios y la administración de la misma;

...”.

- o - o -

“Artículo 12: El Consejo Académico es la autoridad superior universitaria en las cuestiones relativas a al docencia, a la investigación y a la difusión cultural, salvo en lo casos en que competan privativamente al Consejo General Universitario u otro organismo especializado...”.

- o - o -

“**Artículo 13:** Son atribuciones del consejo Académico, además de las que señalen el estatuto y los reglamentos universitarios, las siguientes:

Velar por la eficacia y la eficiencia de la enseñanza universitaria.

Elaborar los reglamentos general de la universidad relativos a materias de su competencia y presentarlos al Consejo General Universitario para su revisión y aprobación, así como revisar y aprobar los reglamentos especiales de la misma, relativos a materias de su competencia;

...”.

- o - o -

“**Artículo 17:** Son atribuciones de la Junta de Facultad, además de las que señalen el Estatuto y los reglamentos universitarios, las siguientes

...

...

...

4. Aprobar los planes de estudios y los programas de enseñanza, de investigación y de extensión cultural que le correspondan, y someterlas a las autoridades competentes;

...” (Subraya la Procuraduría de la Administración)

Normas del Estatuto de la Universidad de Panamá

“**Artículo 1:** La Universidad tiene a su cargo la educación superior y en consecuencia, impartirá enseñanza en las más altas disciplinas del pensamiento, organizará el estudio de determinadas profesiones, estará al servicio de la creación científica, tecnológica y humanística y de la formación de hombres cultos, promoverá la investigación pura y aplicada y servirá de centro de difusión de la cultura. **Ajustará sus planes, programas y actividades a los fines y necesidades de la Nación Panameña**, en búsqueda de un desarrollo adecuado en la cultura, lo económico y en lo social”.

- o - o -

“**Artículo 49:** Las Facultades universitarias son organismos académicos caracterizados por la finalidad de

las ciencias y disciplinas que cada una comprenda, y destinadas a organizar estudios especializados, ..."
(Subraya la Procuraduría de la Administración)

- o - o -

“Artículo 51: Los planes de estudios de la s distintas Facultades tenderán a imprimir una cultura general humanística y científica a fin de evitar la formación de profesionales cuyos conocimientos no excedan el marco de su especialidad; **y concederá igualmente un lugar adecuado al mejor conocimiento de la historia y de los problemas nacionales**”. (la negrita es nuestra)

- o - o -

“Artículo 197: Los planes de estudios serán elaborados por los correspondientes departamentos o escuelas y, ...presentados para su aprobación a las respectivas Juntas de Facultad y al Consejo Académico”.

- o - o -

“Artículo 198. Los planes de estudio deben indicar los años requeridos para concluir la carrera; **las asignaturas correspondientes a cada año** académico y sus claves y denominaciones exactas; las horas semanales de clases y los créditos que la aprobación de cada asignatura confiere”. (la negrita es nuestra)

Interpretación del derecho aplicable.

a. Interpretación de las normas constitucionales.

1. La autonomía universitaria y el artículo 89 constitucional.

La pluralidad y diversidad de expresiones legislativas son consustanciales al Estado de Derecho y aún más cuando la materia a regular incide en el campo de actuación de instituciones como la Universidad de Panamá, que cuentan con autonomía reglamentaria.

En este sentido autonomía normativa, y autonomía política, es ante todo capacidad para reflejar en un texto investido de alto rango normativo, el legal o reglamentario; la opción libremente asumida por la representación de la Universidad Oficial de que se trate.

Esta capacidad formalizada en distintas, normas legales, confluje, sin embargo, en un principio de reducción a la unidad por amor de la coherencia que ha de inspirar el ordenamiento en su conjunto, precisamente porque se abastece de diferentes afluentes, pero sobre todo de la normativa Constitucional, de la que emanan los variados poderes de la autonomía. En este sentido la norma constitucional dispuesta en el artículo 89 es crucial para dejar sentada la finalidad o propósito de la Nación, en materia de enseñanza, cual es la de enfatizar en la creación de una verdadera conciencia nacional, por medio de la enseñanza de la historia.

Intentando resumir digamos que en las acciones concretas de la enseñanza universitaria no pueden apartarse o divorciarse los grandes cometidos del sistema de educación, pues si se siguen desarrollando los programas de enseñanza universitaria, sin concretar las aspiraciones integradoras de la normativa constitucional y legal; entonces el sistema de habilidades propuesto por las máximas normas jurídicas tampoco resultará efectivo para contribuir a la reafirmación de los modos de actuar y la cohesión del concepto de lo nación panameña.

2. La razón justificativa de la enseñanza de la Historia.

Ante las abundantes y enjundiosas aportaciones adjuntas a esta consulta, es poco lo que se puede decirle respecto de la importancia de la enseñanza de la Historia, razón por la cual tan solo enfatizaremos en los siguientes conceptos:

- La enseñanza de la Historia termina sembrando sentimientos integristas y de lo común, propiciando con ello el necesario elemento de concepción de lo propio y de lo nuestro.
- La enseñanza de la Historia puede servir para forjar y difundir valores de futuro como la tolerancia, el respeto a la multiculturalidad. Es decir la Historia es valiosa si se extrae de ella el valor del amor a lo propio, aún desde la diferencia de culturas y de ideologías.
- La Historia puede ser vista como la forma de explicar el presente y elemento formador del futuro, si se enseña el pasado de nuestro país, con sus luces y sus sombras, tal como fue, sin ceder a la adulación ideológica o a la presión política.
- La Historia debe ser concebida, en el ámbito universitario, como un conjunto perpetuo de interrelaciones que no tienen sentido si la observación se limita a un entorno aislado.

- La Historia nos permite saber la génesis del país, de sus virtudes, de sus grandezas y miserias, algunas muy ilustrativas para entender el presente y vislumbrar el futuro.
- En fin la Historia es importante ya que hace que el hombre y la mujer panameño/a estén plenamente conscientes de su hora, y por ello los hace herederos de los tiempos pasados.

3. La enseñanza de la historia debe ser vista como una acción de conjunto y de cumplimiento de lo ordenado en la Carta Política.

El efecto generado por la falta de especificidad normativa, en el ámbito legal, en el sentido de imponer u obligar la enseñanza de la historia se muestra bajo la siguiente faz, como la inconcusa dilucidación de la Ley en el sistema de fuentes del ordenamiento, de la forma de enseñar la historia y sobre todo, de la falta de definición de esa obligación. Ciertamente, al tomarse los datos históricos, como meros referentes pedagógico, ha sucedido una legislación universitaria autónoma que, desligada de todo vinculo jurídico con la Norma Fundamental de 1972, han erigido tantos ordenamientos propios en cuantas "Facultades o Escuelas" existen.

El pensum de materias por darse en las diversas Facultades y Escuelas" de las Universidades Oficiales, no son en ocasiones fiel reflejo de lo estatuido en el artículo 89 de la Ley Fundamental, sino reflejo de definiciones curriculares muy particulares [compárense, ad exemplum, el numeral 4 del artículo 17 de la Ley 11 de 1981 en donde se establece que corresponde la Junta de Facultad aprobar los planes de estudio y los programas de enseñanza, y el artículo 237 de la Ley 47 de 1946 en donde se establece que los planes y programas de estudio deben responder a los fines y políticas educativas]. Esto produce un desajuste que, nótese bien, provoca la posible inconstitucionalidad de las previsiones desde las facultades, al no concordar con las normas estatales, pues como ha declarado el Tribunal Constitucional de España (SSTC 196/1996, a propósito de la Ley vasca de caza y pesca fluvial, y 16/1997, en relación con la asturiana de caza), las sanciones fijadas en la normativa estatal revisten, dada su configuración como ratio enderezada a la preservación de la integridad de un determinado sector, carácter de mínimo, indisponible, por tanto, por las Instituciones Autónomas.

i. La Ley Orgánica de Educación y la normativa universitaria.

1. El estudio del currículo, tarea de las diversas Facultades.

Entendemos que el concepto currículo involucra "todas las actividades, experiencias, materiales, métodos de enseñanza y otros medios que emplea o toma en consideración el docente para alcanzar los fines de la educación"³. Esto nos lleva a afirmar que el currículo de una determinada carrera debe ser integral con una clara visión del tipo de profesional que se necesita en la sociedad panameña. En consecuencia, al momento de la definición curricular, se debe tener en cuenta lo que el estudiante debe ser capaz de hacer cuando termine sus estudios. Es decir que, el currículo sujeta o perfila los resultados esperados, en el proceso de aprendizaje, en la persona del egresado. Esta noción eficientista o de resultado obliga a que todo diseño curricular, ofrezca claridad respecto del perfil del egresado. Es decir que plantee qué cualidades profesionales y personales debe tener el sujeto, para acometer con cierta posibilidad de éxito, la solución de los problemas nacionales.

Por lo visto, la planificación de todo el entorno o clima relativo a la enseñanza debe ser vestida al momento del diseño, teniendo presente el tipo de profesional que requiere la sociedad. En este sentido afirma Stranhouse, citado por Carniola B. De Garcés que un currículo es una tentativa para comunicar los principios y rasgos esenciales de un propósito educativo, de forma tal que permanezca abierto a discusión crítica y puede ser trasladado efectivamente a la práctica.

De todos modos, la Procuraduría se ha preguntado ¿quién tiene la competencia de regular los "currícula" de los estudios de especialización universitaria? Veamos además cuáles son las líneas generales del "currículo", en lo que respecta a las diversas disciplinas, en los niveles universitarios.

Según se ha visto, el currículo lo determina la propia Facultad de que se trate, y luego es aprobado por el Consejo Académico. En el artículo 97 es donde se establece esta afirmación, en esta norma básicamente se señala que "los planes de estudios serán elaborados por los correspondientes departamentos o escuelas y, ...presentados para su aprobación a las respectivas Juntas de Facultad y al Consejo Académico".

Ahora bien, en esta tarea la Carta Política y la ley ofrecen a las Escuelas y Departamentos de las Facultades algunos lineamientos generales. Entre otros tenemos que la currícula debe conceder "un lugar

³ Noción de curriculum dada por la UNESCO en 1958.

adecuado al mejor conocimiento de la historia y de los problemas nacionales" (artículo 51 del Estatuto). En igual línea de acción el artículo 89 constitucional obliga a tener en cuenta que la "finalidad de la educación panameña es la de fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la Historia".

Esta materia no sólo obedece a la exigencia normativa, indicada en la Carta Fundamental, en la Ley Orgánica de Educación y la propia legislación especial de la Universidad de Panamá; sino es la forma de integrar al hombre de hoy a la mezcla de identidades, creencias, tradiciones y perspectivas de vida del ser panameño.

Para concluir digamos que si bien es imprescindible que las Facultades sean las unidades académicas que elaboren y dispongan, qué materias habrán de llenar el "pensum" de los estudiantes; no se puede dejar de lado el mandato constitucional y legal de incluir la enseñanza de la Historia. Es decir que en esta materia, la discrecionalidad de las diversas Facultades debe permitir integrar la enseñanza de la Historia, a los planes y el perfil del profesional que se desea incorporar a la vida laboral. En este sentido, el modelo profesional lo dictan las Facultades, y es en donde se declaran los objetivos instructivos y educativos a lograr para la formación de una profesional integral, aunque debe recordarse que su fundamento es constitucional, legal y del Estatuto universitario.

Conclusión.

En nuestra opinión, el Estado como un todo, se encuentra constreñido a la defensa de "la conciencia nacional" o "de lo nacional", de suerte que la competencia de las Universidades Autónomas viene definida como una competencia general o universal, de determinar el "currículo" de las materias de especialización propias de cada "Facultad" o "Escuela, **en el cual no debería faltar la enseñanza de la Historia Nacional.**

No obstante, la experiencia y frustración de las "comisiones" de diagnóstico e implantación de nuevas formas del quehacer académico, creo que en el tiempo transcurrido desde las reformas de la Ley Orgánica de Educación hasta los tiempos actuales, se ha podido reflexionar sobre la necesidad de promover el estudio de las Humanidades **y el de la Historia** y, en consecuencia, son mayores hoy las posibilidades de llegar a acuerdos que hagan posible ampliar y mejorar el conocimiento de la Historia general, en el ámbito de la enseñanza superior; sin que se descuide, por ello, el estudio de los particularismos propios de cada carrera y especialidad.

Sobre, esta temática hay que tener sumo cuidado de no reducir la enseñanza de la Historia en los niveles universitarios, a un enfoque marcadamente clásico, en el que se dé prioridad a la cronología y a los acontecimientos.

En la enseñanza de la Historia se hace necesario que se apliquen métodos de dinamización del conocimiento, en donde se dé paso al refrescante estudio de actualización del conocimiento. Igualmente se debe evitar que la enseñanza de la Historia se caracterice por estar ayuna de elementos didácticos. Debe ser una enseñanza de la "historia sin pedagogía", cuidando que la metodología, o sea el "como" enseñar no anule por completo el "qué" enseñar.

Creo que los poderes públicos están llamados, por imperativo constitucional, a actuar en **defensa de la integridad del "conocimiento histórico"**, teniendo por este la forma de crear la **"conciencia nacional"** con vistas a hacer posible el disfrute por los ciudadanos de los valores culturales a su disposición por el conocimiento de la Historia.

Desde nuestra óptica es imprescindible una llamada a la acción oficial, que despliega su efectividad en los diferentes campos del actuar público, en el nivel legislativo, y en especial de las autoridades del ramo educativo, en los niveles básico y superior. Criterios y juicios de defensa del conocimiento histórico existen y sobradamente. Las carencias se advierten, por el contrario, en la más bien escasa sensibilidad de la Administración en materia de enseñanza universitaria y sobre todo, en los niveles básicos e intermedios. Ello se nota a la hora de afrontar la resolución de incorporar en el currículos las diversas especialidades universitarias, (comenzando, por cierto, por la más elemental exigencia de inventariar y catalogar debidamente la riqueza histórica de las diversas ramas de las ciencias [jurídica, médica, educativa, contable, informática, etc.] y donde no se incorpora la enseñanza de la Historia Nacional.

Por supuestos que esta revisión exige una atención presupuestaria adecuada, así como la instauración de un aparato administrativo que actúe en el convencimiento de que en un Estado la promoción y tutela del acceso a la cultura y la conciencia nacional, es un deber impuesto a los Poderes Públicos en el más alto rango normativo, como lo es el constitucional": (en artículo 89 de ver carta fundamental).

Señor Decano:

Una ultima recomendación.

La idea de emprender una reforma integral en el "currículo" de las disciplinas humanísticas de la enseñanza primaria integral y secundaria, y en particular de la Historia, debe ser recogida por una Comisión en

donde tengan directa participación los historiadores y los especialistas del área respectiva, y representantes del Ministerio de Educación. En este esfuerzo debería ser la propia comunidad científica de historiadores la que fije cuáles deberían ser las líneas fundamentales de la enseñanza de la Historia en la educación primaria y secundaria. En el campo de la Educación Superior, serían las propias Escuelas y departamentos intra Facultades quienes en conjunto con los historiadores deberían participar en la actualización de la curricula universitaria.

Existe suficiente fundamento legal para actuar. Como siempre, depende de la voluntad y disposición por la tarea, de quienes tienen la responsabilidad.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho quedo de Usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/cch.