

La Historia del Desarrollo de la Educación en Japón

Qué implicaciones pueden extraerse para los países en vías de desarrollo



Diciembre 2005

Instituto para la Cooperación Internacional
Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)

IIC

JR

04-66

La Historia del Desarrollo de la Educación en Japón

Qué implicaciones pueden extraerse para los países en vías de desarrollo

Diciembre 2005

IFIC/JICA

La Historia del Desarrollo de la Educación en Japón: Qué implicaciones pueden extraerse para los países en vías de desarrollo



ISBN4-902715-24-4

La Historia del Desarrollo de la Educación en Japón

Qué implicaciones pueden extraerse para los países en vías de desarrollo

Diciembre 2005

Instituto para la Cooperación Internacional
Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)

El contenido del presente informe es una recopilación de opiniones del comité de estudios en el área de educación sobre “las políticas y el enfoque de Japón en las áreas de educación y salud”, comité que fue establecido por JICA. Es importante mencionar que el presente informe no necesariamente representa la opinión oficial unificada de JICA.

En este informe se habla del “Ministerio de Educación”, hasta antes del 2001, cuando dicho ministerio cambió su denominación a raíz de su reorganización e integración a la Agencia de Ciencias y Tecnología. En la descripción de acontecimientos a partir de dicho año, el Ministerio se autodenomina como “Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología (MEXT)”.

Como regla general se emplea en este informe la palabra “alumnos” para referir a los asistentes a la educación elemental (escuela primaria) así como “estudiantes”, a los que asisten a la educación de nivel medio (secundaria y preparatoria). De igual forma se empleó la frase “personal docente” para referir a “maestros” y “profesores” entre otros.

Los informes de investigación y estudios de JICA, incluyendo el presente, están abiertos al público en general en la página Web de JICA.

URL: <http://www.jica.go.jp/>

No se permite transcribir el contenido del presente informe sin la autorización de JICA.

* A partir de octubre del 2003, JICA es una institución administrativa independiente, denominada como “JICA – Institución Administrativa Independiente”. En los informes a los que se hace referencia en el presente documento, publicados anteriormente al año 2003, se le denomina “JICA”.

Publicado por Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) – Institución Administrativa Independiente, Segundo Departamento de Investigación y Estudios del Instituto para la Cooperación Internacional

Código postal 162-8433

10-5, Ichigaya Honmura-cho, Shinjuku-ku, Tokio

Fax: +81-3-3269-2185

E-mail: jicaic2@jica.go.jp

Las fotografías de la portada fueron proporcionadas por: el Centro de Educación y Cultura de la Oficina Secretarial de la Junta de Educación de la ciudad de Matsumoto; la escuela primaria adjunta a la universidad de Tsukuba; la escuela primaria de Seijo; así como el periódico Kanagawa.

Preámbulo

La educación básica es un derecho fundamental para todos y es el cimiento para construir un mundo en paz próspero y saludable. Sin embargo, todavía es una realidad que existen muchas personas con limitaciones para acceder a las oportunidades de la educación. Por esta razón la educación básica se considera como un área importante susceptible de recibir ayuda de la cooperación internacional. Japón ha demostrado tener una postura de ampliar y enriquecer la cooperación hacia la educación básica, un ejemplo fue la presentación en la Cumbre de Kananaskis, Canadá en 2002 de “Educación Básica para una Iniciativa de Crecimiento”.

Al igual que los países en vías de desarrollo en la actualidad, en el momento de introducir una educación moderna, nuestro país enfrentaba grandes retos, como fueron la necesidad de una “expansión masiva”, la “elevación de la calidad” y el “mejoramiento de la administración” de la educación. Como una consecuencia de haber trabajado intensa y enérgicamente en dichos temas, Japón logró difundir la educación básica en un período relativamente corto. Se puede considerar que esta experiencia es significativa para Japón en su forma de pensar acerca del desarrollo de la educación en los países en vías de desarrollo. En “Educación Básica para una Iniciativa de Crecimiento” se expresa la intención de aprovechar la experiencia de nuestro país en la educación como una forma de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, en vez de simple y sencillamente introducir las cosas que se hicieron en Japón en los países en vías de desarrollo, es necesario ordenar y analizar esta experiencia y así de esta manera aprovechara eficazmente en la cooperación para el desarrollo en materia de educación.

Tomando en consideración lo anterior, en este estudio se ordena y analiza cómo Japón ha venido trabajando, en qué contexto histórico y cuáles son los aspectos clave desde el punto de vista de la educación en los países en vías de desarrollo. Se trata principalmente la educación formal, en lo referente a la “expansión masiva”, la “elevación de calidad” y el “mejoramiento de la administración” de la educación básica a lo cual también se enfrentan actualmente estos países. Basándose en lo antes mencionado, se estudió y consideró cómo se podría aplicar la experiencia de nuestro país en materia de educación en los países en vías de desarrollo, considerando que poseen su propia historia, cultura y sociedad y que por lo tanto presentan un contexto distinto al nuestro y poniendo atención en los puntos clave en el momento su aplicación.

Este documento examina el sistema de educación en Japón en forma integral, en sus diferentes etapas y niveles escolares. Hace aproximadamente 135 años, cuando apenas se implementaba la educación moderna, las fuerzas se concentraron en la ampliación y expansión cuantitativa de la educación elemental. Una vez que la misma se difundió casi por completo, el enfoque principal del desarrollo educacional se trasladó hacia el mejoramiento de la calidad de la educación, tanto en la expansión como en el enriquecimiento de la educación de nivel medio y superior. Con respecto al manejo de la educación, este se ha venido trabajando consistentemente. Es necesario mencionar que en el aspecto de la administración pública de la educación se ha observado el desplazamiento de competencias y responsabilidad, es desde la administración central hacia las entidades locales y las propias escuelas, mientras que en el ámbito de las finanzas para la educación, en un principio la carga para la autoridad local y padres de familia fue mayor, sin embargo, gradualmente se ha visto la tendencia en el incremento del subsidio por parte de la tesorería del Estado. La evolución del desarrollo de la educación arriba mencionada puede ser una buena referencia cuando se piensa en el desarrollo de la educación en los países en vías de desarrollo.

Por otro lado es destacable mencionar que una de las características del desarrollo de la educación en nuestro país ha sido la labor conjunta entre el sector gubernamental y el privado. De tal manera que el Estado ha ubicado las medidas políticas para la educación como las prioritarias y ha realizado un consistente mejoramiento bajo circunstancias sociales y culturales relativamente favorables comparado con la forma en que la educación tradicional había sido difundida, además de que al mismo tiempo el pueblo japonés también comprendía la

importancia de la educación y apoyó su financiamiento. En el campo de trabajo en la práctica, merece una mención especial la permanente labor de cada uno de los miembros del personal docente para elevar la calidad de la educación a través de un continuo uso de su propia capacidad de invención y de creatividad.

Esta experiencia de Japón no será sólo información útil para analizar el desarrollo de la educación de acuerdo con la etapa de progreso en cada país, sino que también se podrá utilizar como referencia, como un estudio de caso o para formular alternativas de actividades para desarrollar la educación.

Me permito agregar, sólo para confirmar, que el objetivo que tiene el presente informe es la investigación de las experiencias de Japón en el área de la educación, con la clara definición de los puntos de atención cuando se explican las experiencias japonesas, por lo que de ninguna forma se pretende transferir las experiencias en la educación de nuestro país a los países en vías de desarrollo.

Para realizar este estudio y la integración del informe, se estableció el comité de estudios presidido por el profesor Yokuo Murata del Centro de Investigación para la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Educación de la Universidad de Tsukuba, e integrado por los miembros y el equipo de trabajo dirigidos por el Sr. Toshio Murata, comisionado especial de JICA; el mismo comité examinó su trabajo repetidamente. Aprovecharé esta oportunidad para manifestar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que dedicaron sus esfuerzos para esta investigación.

Sería una enorme fortuna para nosotros si el presente informe contribuye a impulsar el desarrollo de la educación en los países en vías de desarrollo.

Agosto 2004

Morimasa Kanamaru
Director General
Instituto para la Cooperación Internacional
Agencia de Cooperación Internacional del Japón
Institución Administrativa Independiente

Índice

Preámbulo.....	i
Índice.....	iii
Glosario y Explicación de Abreviaturas.....	xiii
Generalidades de Investigación y Estudios.....	xix

Prólogo Tareas de Educación en los Países en Vías de Desarrollo

1. Problemas educativos que enfrentan los países en vías de desarrollo.....	1
2. Características comunes de los problemas de educación entre Japón y los países en vías de desarrollo.....	5
3. Tendencias en la ayuda relativa a la educación.....	5

Parte I Generalidades de la Historia de la Educación en Japón

Capítulo 1 Modernización de Japón y el Progreso de la Educación

1. Introducción de la educación moderna en Japón.....	14
2. El progreso de la educación y su expansión.....	18
3. La reforma de la educación posterior a la segunda guerra mundial y su revisión.....	23
4. Ampliación de la educación y sus respectivos problemas.....	27
5. “Tercera Reforma Educativa” y su fracaso.....	33
6. Debate sobre la reforma educativa en el Consejo Nacional para la Reforma Educativa.....	35
7. Reformas educativas durante la década de 1990.....	38
Tabla Cronológica: Evolución de la Educación en Japón.....	42

Parte II La Experiencia de Japón en la Educación

Capítulo 2 Administración Pública para la Educación

1. Ordenamiento y establecimiento de una estructura para la administración pública educativa.....	55
1-1 Proyecto de la organización de la administración pública por medio de la institucionalización del sistema escolar.....	55
1-2 Organización de la autonomía de la autoridad local y la unificación de la administración pública en general y la de la educación.....	56
1-3 Implementación del sistema de gabinete y el establecimiento del método de administración pública de la educación a través del Edicto del Emperador.....	57
1-4 Establecimiento antes de la guerra del marco fundamental del sistema de administración pública de la educación.....	58
1-5 Administración pública tanto para el plan de estudios como para los libros de texto.....	59
1-6 Arreglo del sistema burocrático y la implementación del sistema de nombramiento del personal burócrata por medio de examen.....	60
2. Reforma posterior a la guerra de la administración pública para la educación.....	61
2-1 Política básica posterior a la guerra para la reforma de la administración pública para la educación....	61
2-2 Arreglo del sistema legal básico para la educación.....	61
2-3 Ley de fundación del Ministerio de Educación y la ley de la junta de educación.....	62
2-4 Promulgación de la ley de las escuelas privadas.....	63

3. Revisión del sistema de la administración pública para la educación.....	63
3-1 Revisión del sistema de la junta de educación.....	63
3-2 Implementación del sistema para rotar periódicamente al personal docente.....	64
3-3 Administración pública para el plan de estudios y para los libros de texto.....	65
3-4 Formación del sindicato magisterial y su resistencia contra las políticas de educación del gobierno....	65
4. Debates sobre la reforma de la administración pública para la educación a partir de la presencia del Consejo Especial para la Educación.....	66
5. Conclusiones.....	67

Capítulo 3 Políticas de Finanzas para la Educación

1. Finanzas para la educación en el período previo a la segunda guerra mundial.....	71
1-1 La administración financiera que dependía en gran medida de la población local y de los padres de familia.....	71
1-2 Canalización de cargos de las finanzas para la educación a los municipios, así como el movimiento para iniciar (reanudar) la solicitud del subsidio por la tesorería del Estado	72
1-3 Aprobación de la Ley de gastos a cargo de la tesorería del Estado para la educación obligatoria.....	73
2. Finanzas para la educación posterior a la guerra.....	73
2-1 Restauración durante la posguerra y finanzas para la educación	73
2-2 Subsidio para las escuelas privadas	74
2-3 Promulgación de varias leyes de fomento y apoyo financiero para áreas específicas.....	74
2-4 Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad y otorgamiento de preferencia para el salario del personal docente	75
3. Debate sobre la reforma financiera para la educación, en el Consejo Nacional para la Reforma Educativa	75
4. Conclusiones.....	77

Capítulo 4 Administración Escolar

1. Generalidades	80
1-1 Evolución histórica de la administración escolar en Japón	80
1-2 Evolución de la participación de los padres de familia y la población local en la administración escolar.....	83
2. Actualidad de la administración escolar en Japón.....	86
2-1 La función de las escuelas en el marco del manejo de las mismas.....	86
2-2 Actividades escolares (eventos a lo largo del año).....	87
2-3 Características de la administración escolar en Japón	87
2-4 Papel de los directores de escuelas y la reunión del personal docente	90
2-5 Actividades de la asociación de padres y maestros (<i>PTA</i>) y el sistema de consejeros escolares	93
3. Conclusiones.....	94

Capítulo 5 Medidas de Fomento para la Asistencia Escolar en la era de Meiji - con Énfasis en los Esfuerzos Regionales -

1. Políticas para la educación reflejadas en el “Decreto de Educación”	96
1-1 Interpretación de la asistencia escolar en la administración pública en distintas regiones.....	96
1-2 Variedad de escuelas primarias bajo el Decreto de Educación y su situación real.....	96
2. Estado de la asistencia a las escuelas primarias.....	97
2-1 El estado real de la inscripción y asistencia a la escuela primaria.....	97
2-2 Diferenciación en la asistencia escolar	98
3. Esfuerzos para promover la inscripción y asistencia escolar a nivel local	99
3-1 Colocación de un encargado para impulsar la asistencia escolar	99
3-2 Esfuerzos concretos realizados a nivel local (ejemplos representativos)	100
4. Conclusiones.....	100

Capítulo 6 Educación para Niñas

1. Ensayos y errores en las medidas para promover la educación para niñas durante el inicio y mediados de la era de Meiji - “Decreto de Educación” y la educación para niñas como una de las políticas de occidentalización	106
2. Expansión y enriquecimiento de la educación para niñas basándose en el nacionalismo durante el período final en la era de Meiji	107
2-1 Compromiso político del gobierno, discusiones y estudios acerca de causas y medidas para contrarrestar la nula asistencia escolar de niñas.....	108
2-2 Educación obligatoria gratuita	108
2-3 Educación adecuada para niñas como la enseñanza de costura.....	109
2-4 Formación y aumento del personal docente femenino	109
2-5 Creación de escuelas y/o salones que permitían la asistencia de alumnas que se hacían acompañar de los niños a los que cuidaban.....	109
2-6 Arreglo del registro de niños correspondientes al período de educación obligatoria y responsabilidad para impulsar la asistencia escolar	110
3. Observaciones.....	111
4. Conclusiones.....	113

Capítulo 7 Medidas de Fomento para la Asistencia Escolar de Alumnos y Estudiantes con Dificultades en el Período de la Posguerra

1. Antecedentes.....	115
2. Estado de la asistencia escolar en el período de la posguerra.....	116
3. Atención a los alumnos y estudiantes con dificultad para asistir a la escuela	117
3-1 Cargos públicos de los gastos relativos a la educación escolar	117
3-2 Difusión de la educación en áreas rurales remotas	118
3-3 Oferta de oportunidades de educación para niños con capacidad limitada	119
3-4 Oferta de becas.....	120
4. Conclusiones.....	121

Capítulo 8 Educación en Áreas Rurales Remotas

1. Expansión de escuelas en áreas rurales remotas.....	123
2. Mejoramiento de la calidad de la educación en áreas rurales remotas	125
2-1 Mejoramiento de la educación en las áreas rurales remotas por medio de la “Ley de fomento de la educación en áreas rurales remotas”.....	125
2-2 Garantía de contar con el personal docente en las áreas rurales remotas así como el mejoramiento de la calidad educativa	128
3. Conclusiones.....	131

Capítulo 9 Esfuerzos para Atender Problemas de Repetición y Deserción

1. Implementación del sistema de clasificación (sistema de años escolares) y la adopción del sistema para pasar al siguiente grado a través de examen	133
2. Ocurrencia frecuente de repetición y deserción	134
3. Factores por los que se requirió implementar el sistema para pasar al siguiente grado a través de examen.....	136
4. ¿En qué condiciones y bajo qué circunstancias se permitió el cambio hacia el sistema de autopromoción al siguiente grado?.....	138
4-1 Arreglo de las condiciones educativas y el mejoramiento de la capacidad del profesional docente....	139
4-2 Cambios en los objetivos de la educación y puntos de vista hacia las escuelas	140
5. Conclusiones.....	142

Capítulo 10 Plan de Estudios (Currículum)

1. Definición de plan de estudios.....	146
2. Transición de los planes de estudios - principalmente en la educación elemental -	146
2-1 El plan de estudios con sesgos, dando importancia a la educación para “una ética” (una buena conducta y lealtad) y para “un uso práctico” (era de <i>Meiji</i>)	146
2-2 El plan de estudios que incrementa el matiz nacionalista (era de <i>Taisho</i> y de <i>Showa</i> antes de la segunda guerra mundial).....	147
2-3 El plan de estudios que contiene ideas de una educación democrática (era de <i>Showa</i> posterior a la guerra).....	148
2-4 El plan de estudios que da importancia a la consolidación de la capacitación básica académica y “Tranquilidad, flexibilidad y libertad” (<i>Yutori</i>)	149
2-5 El plan de estudios vigente	150
3. Situación actual del plan de estudios.....	151
3-1 Regulación del plan de estudios.....	151
3-2 Revisión del plan de estudios.....	152
3-3 Ejecución del plan de estudios.....	155
4. Conclusiones.....	156

Capítulo Complementario 1 El Progreso de la Educación en Matemáticas..... 159

Capítulo Complementario 2 El Progreso de la Educación en Ciencias..... 172

Capítulo 11 Plan de Orientación para la Enseñanza - Estructuración de Clases -

1. Generalidades del plan de orientación.....	184
1-1 Generalidades sobre el diseño de clases	184
1-2 Elaboración del plan anual de orientación para la enseñanza.....	184
1-3 Elaboración del plan de orientación para la enseñanza por unidad	186
1-4 Elaboración del manual de enseñanza para una clase determinada y específica.....	186
1-5 Alternativas para la forma de aprendizaje y la metodología de enseñanza	187
1-6 Escritura en pizarrón.....	188
1-7 Clases - estructuración de clases -	189
2. Conclusiones.....	189
Anexo 1 Ejemplo del plan anual de orientación para la enseñanza.....	193
Anexo 2 Ejemplo del plan de orientación para la enseñanza por unidad	194
Anexo 3 Ejemplo del plan de orientación para la enseñanza para una clase determinada y específica.....	196
Anexo 4 Ejemplo de la propuesta para desarrollar una clase determinada y específica	198
Anexo 5 Ejemplo de impartición de clases en la práctica de acuerdo con el Anexo 4	199

Capítulo 12 Formación y Capacitación del Personal Docente

1. El cambio de la imagen del personal docente.....	204
2. Transición histórica de la formación del personal docente y de la garantía de poder contar con los recursos humanos	205
2-1 El período de iniciación de la educación moderna (década de 1870).....	205
2-2 El período de arreglo de la educación moderna (de 1880 a 1930).....	205
2-3 La formación del personal docente bajo el régimen de guerra (de 1930 a 1945).....	207
2-4 La reforma de la educación posterior a la guerra (de 1945 a 1960)	209
2-5 Período de alto crecimiento económico en adelante (de 1960 -).....	210
3. Situación actual de la formación y capacitación del personal docente.....	212
3-1 Sistema de formación del personal docente.....	212
3-2 La situación actual de la formación del personal docente en facultades y universidades que tienen como objetivo esta formación	213
3-3 Generalidades acerca de la capacitación del personal docente en servicio	214
4. Conclusiones.....	218

Capítulo 13 Estudio de Clases

1. ¿Qué es el estudio de clases?.....	224
1-1 Clases y sus 3 elementos.....	224
1-2 ¿Qué es el estudio de clases?	225
2. El proceso de evolución del estudio de clases.....	228
3. El significado del estudio de clases	229
3-1 Concreción de la guía de orientación para la enseñanza.....	229
3-2 Sucesión y desarrollo de técnicas de enseñanza así como de la imagen del personal docente.....	229
3-3 Creación y desarrollo de capacidades y confianza del personal docente.....	230
4. Conclusiones.....	230

Capítulo Complementario Cultura Escolar

Preámbulo	233
1. Características de la cultura escolar en Japón.....	234
2. Cultura escolar y la “cultura de la sociedad”.....	236

Parte III Con la Mira hacia la Aplicación de la Experiencia de Japón en la Educación para los Países en Vías de Desarrollo

Capítulo 14 Con la Mira hacia la Aplicación de la Experiencia de Japón en la Educación para los Países en Vías de Desarrollo

1. Transición de las medidas políticas para la educación en Japón	241
1-1 Transición observada por temas del desarrollo de la educación.....	243
1-2 Transición observada por nivel de educación escolar.....	244
2. Características del desarrollo educativo en Japón	248
2-1 Existencia de las condiciones iniciales como factor promotor del desarrollo educativo	248
2-2 Política educativa como prioritaria de la política nacional.....	249
2-3 Mejoramiento en la educación en forma integral y gradual	249
2-4 Centralización de la administración y descentralización de las finanzas	250
2-5 Creatividad y originalidad propuestas en la escuela y en la clase	250
3. Con la mira hacia la aplicación de la “experiencia del desarrollo educativo en Japón” para los países en vías de desarrollo	251
3-1 Cooperación según el nivel de desarrollo educativo.....	251
3-2 Aprovechamiento de las experiencias como estudios de caso.....	252
3-3 Uso de las experiencias como alternativas de acción	252
4. Puntos en los que se debe poner atención al aplicar la experiencia de Japón en la educación.....	252
4-1 Se requiere de un esfuerzo laborioso para aplicar “la experiencia de Japón en la educación”.....	253
4-2 Principales condiciones previas para implementar y realizar varias tareas y esfuerzos	254
5. Temas para estudiar de ahora en adelante con respecto al aprovechamiento de la experiencia educativa de Japón	254
5-1 Publicación de información sobre la experiencia de Japón en la educación	254
5-2 Ejecución del análisis del sector educativo incluyendo el aspecto histórico	255
5-3 Realización de la cooperación educativa con base en consideraciones sociales	255
5-4 Estudios acerca de la forma de cooperación técnica.....	255
Anexo La posibilidad de aprovechamiento de la “experiencia de Japón en la Educación”.....	256

Anexo: Estadísticas Educativas	265
1. Educación escolar	265
1-1 Cambios en la tasa de escolarización de la educación elemental	265
1-2 Cambios en la tasa de escolarización por nivel educativo	266
1-3 Evolución del número de escuelas primarias.....	267
1-4 Evolución del número de alumnos por escuela primaria	268
1-5 Evolución del número del personal docente por nivel educativo	269
1-6 Número de alumnos por personal docente.....	270
1-7 Evolución del número de alumnos y estudiantes por aula.....	271
1-8 Evolución del número del personal docente titulado (escuela primaria).....	272
2. Gastos para educación	273
2-1 Evolución de la proporción de los gastos para la educación por nivel educativo.....	273
2-2 Evolución de los gastos para la educación pública según la autoridad nacional y regional.....	274
2-3 Evolución de la proporción de los gastos educativos con respecto al monto total del egreso de la tesorería tanto nacional como regional	275

Índice de Recuadro, Figuras y Tablas

Recuadro 1	Metas del Marco de Acción de Dakar.....	7
Recuadro 2	Educación Básica para una Iniciativa de Crecimiento (<i>BEGIN</i>)	8
Recuadro 3	Metas de la Estrategia del Desarrollo en la Educación Básica	8
Recuadro 1-1	Informe del Consejo central para la educación; (1971) “Medidas básicas para la ampliación y enriquecimiento general de la educación escolar en el futuro”	32
Recuadro 4-1	Educación de buena conducta para niños a través de la educación escolar	81
Recuadro 4-2	Creación de escuelas mediante la colaboración y vínculos entre familia, escuela y sociedad ...	93
Recuadro 5-1	Ejemplo de casos como medidas para promover la asistencia escolar (referencia).....	104
Recuadro 6-1	Recuerdos de la gente que asistió a clases haciéndose cargo de niños que los acompañaban..	110
Recuadro 8-1	Situación de las escuelas en las áreas rurales remotas inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (alrededor de 1945-50).....	126
Recuadro 8-2	Esfuerzos y colaboración de la autoridad central y regional para establecer una ley de fomento	127
Recuadro 8-3	Práctica para impartir clases en la escuela de las áreas rurales remotas	130
Recuadro 8-4	Ejemplos de la rotación exhaustiva del personal	132
Recuadro 8-5	Ejemplos de la colocación del personal docente tomando en consideración los deseos del mismo personal	132
Recuadro 10-1	Objetivos y características de nuevas guías de orientación para la enseñanza (1998).....	151
Recuadro 10-2	Aprendizaje de la aritmética a través de preguntas y ejercicios.....	166
Recuadro 10-3	Presentación de logros en que la solución se obtiene por propio esfuerzo usando letreros bajo el mecanismo de enseñanza del modelo “solución de problemas”	168
Recuadro 12-1	Ejemplo de casos que demuestran una desfavorable condición económica del personal docente	208
Recuadro 12-2	Transición del sistema de licencia docente	211
Recuadro 12-3	Cambio en el número del personal docente por cada 100 niños	213
Recuadro 12-4	Significado y aprendizaje de la práctica docente	216
Recuadro 12-5	Lo que significa para el personal docente la capacitación y el entrenamiento	217
Recuadro 12-6	Ventajas de la capacitación interna escolar.....	222
Recuadro 13-1	Casos representativos del estudio de clases	226
Figura 1	Cambios en el porcentaje neto de asistencia escolar del nivel elemental de educación por región	2
Figura 2	Porcentaje neto de asistencia escolar por sexo (educación elemental) (1998).....	2
Figura 3	Cambios en la tasa de escolarización en Japón (escuela primaria).....	6
Figura 2-1	Sistema vigente de la administración pública para la educación	69
Figura 3-1	Evolución de la proporción de la carga financiera por concepto de gastos para la educación obligatoria	78
Figura 3-2	Desglose de los gastos generales del Estado (del año fiscal 2002).....	78
Figura 3-3	Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología - Estructura del presupuesto para la cuenta general (del año fiscal 2002).....	78
Figura 4-1	Ejemplo del sistema de administración de una escuela	88

Figura 4-2	Organigrama del <i>PTA</i> (Asociación de Padres y Maestros) y su función (Ejemplo).....	91
Figura 5-1	Transición de la tasa de escolarización (escuela primaria).....	98
Figura 7-1	Desglose de causas de la inasistencia escolar.....	116
Figura 7-2	Desglose de causas de la ausencia a largo plazo.....	116
Figura 10-1	Control del plan de estudios.....	153
Figura 10-2	El mecanismo de la revisión y la realización del plan de estudios.....	154
Figura 10-3	Cambios en el plan de estudios de ciencias de acuerdo con las necesidades de la sociedad....	180
Figura 11-1	Diagrama conceptual de la estructuración para diseñar clases.....	185
Figura 11-2	Modelo de enseñanza para una clase determinada y específica.....	189
Figura 11-3	Flujo del desarrollo de clases (ejemplo).....	191
Figura 12-1	Generalidades sobre la institución y oportunidades para capacitación y entrenamiento.....	218
Figura 13-1	La relación tripartita en la clase.....	224
Figura 13-2	Desde las normas de orientación para la enseñanza hasta la impartición de clases.....	225
Figura 13-3	Ciclo de estudio de clases.....	225
Figura Complementaria-1	Cultura escolar y cultura de la sociedad.....	238
Figura 14-1	Cambios en políticas de educación.....	242
Figura A-1	Evolución de la tasa de escolarización (escuela primaria).....	265
Figura A-2	Evolución de la tasa de escolarización por nivel de educación.....	266
Figura A-3	Evolución del número de escuelas primarias.....	267
Figura A-4	Evolución del número de niños por escuela primaria.....	268
Figura A-5	Evolución del número del personal docente por nivel educativo.....	269
Figura A-6	Evolución del número de alumnos por personal docente.....	270
Figura A-7	Evolución del número de alumnos y estudiantes por aula.....	271
Figura A-8	Evolución del número del personal docente titulado (escuela primaria).....	272
Figura A-9	Evolución de la proporción de los gastos para la educación por nivel educativo.....	273
Figura A-10	Evolución de los gastos para la educación pública según la autoridad nacional y regional.....	274
Figura A-11	Evolución de la proporción de los gastos educativos con respecto al monto total del egresos de las tesorerías tanto nacionales como regional.....	275
Tabla 1	El porcentaje de terminación de la educación elemental.....	3
Tabla 2	La experiencia de Japón ante diversas tareas de la educación básica.....	9
Tabla 1-1	El incremento en el número de instituciones educativas del nivel medio y superior en Japón en el período anterior a la segunda guerra mundial.....	21
Tabla 1-2	Evolución del número de alumnos y estudiantes por nivel educativo (1948-1990).....	29
Tabla 1-3	El aumento en el número y la variedad de las instituciones educativas de nivel superior (1955-1990).....	30
Tabla 1-4	“Medidas concretas para la reforma” basándose en el informe final del Consejo nacional para la reforma educativa.....	36
Tabla 4-1	Ejemplo de actividades anuales.....	89
Tabla 4-2	Funciones y deberes de un jefe supervisor.....	89
Tabla 5-1	Relación de escuelas primarias definidas por el “Decreto de Educación”.....	96

Tabla 5-2	Porcentajes de inscripción escolar, asistencia real a clases, asistencia real respecto a la población total en edad escolar (1873-1886/90/95/99).....	99
Tabla 5-3	Estado de distribución de la tasa de escolarización por prefectura (1873-1880).....	99
Tabla 5-4	Esfuerzos concretos para promover la asistencia escolar a nivel local (Ejemplos representativos).....	101
Tabla 8-1	Esfuerzos realizados de acuerdo con la “Ley de fomento de la educación en áreas rurales remotas”	129
Tabla 9-1	El número de niños registrados en la escuela primaria por clasificación (Ejemplo en la prefectura de <i>Aichi</i>) (1876-1880)	136
Tabla 9-2	El número de niños de primaria registrados por edad y clasificación en la prefectura de <i>Kyoto</i> (1877).....	137
Tabla 10-1	Descripción y características de las leyes relativas a la educación.....	148
Tabla 10-2	Las horas de clases en primaria.....	152
Tabla 10-3	Las horas de clases en secundaria	152
Tabla 10-4	Estándar (por unidad) de equipamiento para la educación en ciencias en la escuela primaria (año fiscal 2002).....	178
Tabla 11-1	Plan de enseñanza que es la base para diseñar clases	185
Tabla 11-2	Conceptos para el manual de enseñanza para una clase determinada y específica.....	188
Tabla 11-3	Análisis de la observación de niños y del material didáctico.....	188
Tabla 11-4	Variedad y características de la forma de aprendizaje	190
Tabla 11-5	Diferentes tipos de la metodología de enseñanza	190
Tabla 12-1	Proyectos importantes relativos a la licencia docente, formación y condiciones del personal docente.....	206
Tabla 12-2	Salario inicial del personal docente de la primaria y de la secundaria (Ejemplo de la ciudad de Tokio en el año de 2003).....	212
Tabla 12-3	Requisitos para obtener la licencia docente (ejemplo).....	215
Tabla 12-4	Materias relacionadas con la profesión docente (ejemplo).....	215
Tabla 12-5	Variedad de capacitación y entrenamiento por organismo ejecutor	219
Tabla 12-6	Generalidades de capacitación y entrenamiento de acuerdo a la experiencia docente del maestro	219
Tabla 12-7	Conceptos para fortalecer la capacidad de acuerdo con la competencia laboral profesional; Ejemplos de entrenamiento	220
Tabla 13-1	Diferentes tipos de reunión para estudio de clases.....	226
Tabla 14-1	La experiencia educativa de Japón observada por el nivel de desarrollo educativo.....	246
Tabla A-1	Evolución de gastos públicos para la educación según autoridad nacional y regional.....	274

Glosario y Explicación de Abreviaturas

Terminología	Explicación general
Aprendizaje en campo mediante la practica de la docencia	Es un método para estudiar mediante la práctica en campo, la forma de impartición de la enseñanza durante el proceso de formación del personal docente. Tiene la finalidad de que el personal obtenga conocimientos y habilidades profesionales relacionados a la profesión docente verificando y aplicando el aprendizaje teórico de la educación por medio de los problemas prácticos en el campo de la enseñanza. El método ha sido considerado importante junto con la creación de la escuela normal sin embargo la denominación de “práctica docente en campo” fue utilizada por primera vez en 1907 en el “reglamento para la escuela normal”. Esta práctica está definida como una de las materias obligatorias de los estudios profesionales docentes para obtener la licencia docente, de acuerdo con la Ley de licencia para el personal docente.
Aprendizaje mediante investigación	El método de aprendizaje que tiene el objetivo de que los alumnos y estudiantes investiguen como lo hace un científico en vez de inculcar en forma sistemática los conocimientos científicos.
Aprendizaje por unidad	Un conjunto de estudios y de aprendizaje por unidad. Existe el aprendizaje por unidad según cada materia y unidad integrada, esto sin importar la separación en diferentes materias.
Aprendizaje sistemático	Se refiere al método de orientación para aprendizaje que enseña de manera sistemática las bases de las ciencias y conocimientos, de acuerdo con el desarrollo de los alumnos y estudiantes. Después de la segunda guerra mundial, con este sistema se pretendió propiciar el aprendizaje del contenido del material recopilado sistemáticamente en forma continua y ordenada, bajo las condiciones de aprendizaje basadas en la iniciativa y participación activa de los alumnos y estudiantes, en vez de transmitir o inyectar (el conocimiento).
Asociación de Padres y Maestros (PTA)	Es un cuerpo de comunicación y discusión organizado en las escuelas entre los padres de niños/alumnos y el personal docente. Se formó en 1897 en los EE.UU. En Japón, se estableció después de la segunda guerra mundial. Como la idea básica, la “PTA” es una organización de cooperación entre los padres y el personal docente. Es una asociación independiente para democratizar la educación. Lo anterior es la diferencia que se observa entre la PTA y la reunión de padres que existió antes de la guerra. Se ha esperado de la PTA que adquiera la función de ser una nueva organización que enlazara la comunidad local con la escuela.
Asociación Internacional de Evaluación de Logros Educativos (IEA)	Es la organización fundada en 1958 que hace estudios acerca del grado de alcances educativos a nivel internacional. Está llevando a cabo la evaluación del grado de alcances educativos en los países del mundo a nivel internacional, cubriendo una amplia gama de estudios, por ejemplo el estudio internacional sobre la educación en matemáticas, el estudio acerca de la educación en ciencias, entre otros.
BHN (Necesidades Humanas Básicas)	Las necesidades básicas de los seres humanos. Se refiere a los materiales mínimos necesarios para vivir como son; alimentos, vivienda, ropa, etc., además de disponibilidad de agua potable, cuidado de la higiene, salud y educación. El enfoque BHN se basa en el concepto de ayudar a la población de bajos ingresos con acciones que les sirvan directamente.
Capacitación interna escolar	Se refiere a los estudios que todo el personal docente lleva a cabo en forma planificada con temas de estudio determinados con el propósito de alcanzar metas establecidas en la escuela con respecto a la educación a través de la práctica de la enseñanza.
Capacitación para principiantes	Está ubicada como la primera oportunidad de capacitación en el campo dentro del área de trabajo, la cual es asignada después de contratar al personal docente. De acuerdo con la modificación parcial de la ley para casos especiales del servidor público en la educación, efectuada en 1988, se le obliga al que tiene la facultad para designar al personal docente de la escuela primaria a que se capacite en forma práctica durante 1 año además efectuar la asignación del personal docente de orientación.
Clase	Este concepto significa que el personal docente enseña a los niños utilizando materiales didácticos en la escuela. Es un término particular de Japón que implica el amplio contenido y con un gran significado. El caso para el que se utiliza esta palabra con mayor frecuencia es cuando se refiere a la actividad del personal docente al enseñar y significa lo mismo que enseñanza (<i>teaching</i>).
Clase de demostración	Se refiere a clase que se realiza ante observadores con el fin de mejorar el método de impartición de clases y medir el efecto de la educación con el nuevo plan y materiales didácticos.
Conferencia Mundial de Educación para Todos (WCEFA)	Esta conferencia internacional se celebró en <i>Jomtien</i> , Tailandia en 1990. En ella se reconoció nuevamente la importancia de la educación básica y se acordó una meta de desarrollo a nivel nacional e internacional que consistía en lograr ofrecer la educación básica a toda la gente a más tardar en el año 2000.
Consejo Central para la Educación (Chu-Kyo-Shin)	Es un organismo de consulta para el Ministro de Educación establecido en 1952 de acuerdo con la sugerencia del Consejo para la renovación de la educación, con el fin de investigar y deliberar “medidas políticas básicas e importantes con respecto a la educación, asuntos académicos así como de cultura”.

*The chapter numbers which can be mainly referred to in more detail, are listed in parentheses.

Terminología	Explicación general
Consejo Especial para la Educación (<i>Rin-kyo-shin</i>)	Es un organismo de consulta del Primer Ministro establecido en septiembre de 1984 con un límite de 3 años de duración para buscar una respuesta sobre “la política básica para plantear las reformas necesarias acerca de las medidas a tomar en diversos aspectos para poder realizar la educación que responda al cambio social y desarrollo cultural en nuestro país”.
Consejo para el plan de estudios	De acuerdo con el reglamento de la “Ley para el establecimiento del Ministerio de Educación”, el Consejo para el plan de estudios se encarga de “investigar y discutir los asuntos relativos al plan de estudios ante la solicitud del Ministro de Educación. Además el Consejo sugiere para el Ministro de Educación los puntos relacionados al plan de estudios que se reconozcan necesarios”. En 1950, promulgaron la ley del Consejo para el plan de estudios. A partir de entonces, el plan de estudios para las escuelas primaria, secundaria y preparatoria en Japón ha sido mejorado con base en los informes rendidos por el Consejo para el plan de estudios.
Cultura escolar	Se pueden considerar bajo este concepto a aquellos factores que en general contribuyan a la formación humana y escapen del concepto de plan de estudios como son costumbres escolares, por ejemplo la reunión matutina, el lema de la escuela, el reglamento escolar, normas, conciencia, ambiente, etc.
Decreto de Educación (<i>Gakusei</i>)	Es la ley que promulgó el gobierno de <i>Meiji</i> relativa a la organización escolar a nivel nacional. Se promulgó en 1872 mediante un tomo adicional al decreto ministerial No.13 del Departamento de Educación. En 1879 fue abolida por la Ley de Educación en la que se observaba la implementación del sistema francés en la administración pública y una fuerte influencia de los EE.UU. en el sistema escolar; se hizo una selección y asimilación de entre varios sistemas escolares de los países occidentales. De acuerdo con esta ley, se promovió la construcción de primarias, universidades y se estableció la presión para lograr la asistencia escolar en las primarias.
Edicto imperial sobre educación	Al año siguiente de la promulgación de la Constitución de <i>Meiji</i> (1890) este Edicto imperial (palabras pronunciadas directamente al pueblo japonés por el Emperador) fue presentado con el propósito de enseñar y difundir los fundamentos de la ética y la idea básica de la educación. Antes de la guerra, en las actividades escolares la lectura en voz alta del Edicto imperial fue un acto obligatorio en los días festivos nacionales.
Educación básica	A raíz de la “Conferencia Mundial de Educación para Todos (<i>WCEFA</i>)”, celebrada en 1990, el concepto de la educación básica empezó a ser el centro de atención. Está definido como aquella “actividad educativa para que la gente obtenga conocimientos y habilidades necesarias para vivir”. En forma concreta la educación básica abarca la educación preescolar, la elemental, la del nivel medio primera parte y la “no formal” (educación religiosa, educación comunitaria, educación para adultos, alfabetización, etc.)
Educación Básica para una Iniciativa de Crecimiento (<i>BEGIN</i>)	Es la “iniciativa” que presentó el gobierno japonés en 2001 con motivo de la reunión cumbre de Kananaskis, Canadá, basándose en el reconocimiento de que la inversión en la educación sostenida por esfuerzos propios de los países en vía de desarrollo es precisamente una medida efectiva para disminuir la pobreza y promover el crecimiento económico de dichos países. Esta “iniciativa” demuestra la forma de llevar a cabo la ayuda de Japón en el área de la educación básica en el futuro. Señala la política que tiene ideas básicas como son; apoyar los esfuerzos propios de dichos países; reconocer la diversidad cultural; ayudar con base en la cooperación y colaboración de la sociedad internacional entre otras.
Educación con tranquilidad, flexibilidad y libertad	Se refiere a la nueva política para la educación que tiene el objetivo de proporcionar libertad y enriquecimiento a la educación a través de la flexibilidad en la norma del plan de estudios, el aprovechamiento de la creatividad escolar, la reducción del tiempo de clases así como la selección cuidadosa del contenido de la educación, para mejorar algunos aspectos negativos sociales y educativos como son la presencia del “alumno que no completa sus estudios” y de “jóvenes apáticos” desde la década de los años 80s, ya que una de las causas de tal fenómeno se atribuía a la manera de educar, llenando del conocimientos excesivamente, durante el período del alto crecimiento económico. Al entrar al siglo 21 se está discutiendo fuertemente si la “educación con tranquilidad, flexibilidad y libertad” está provocando un bajo nivel académico de los niños y jóvenes.
Educación para Todos	Es la idea manifestada en la Conferencia Mundial de Educación para Todos (<i>WCEFA</i>) celebrada en Jomtien, Tailandia en 1990. A raíz de la misma, “Educación para Todos” logró alcanzar el consenso internacional.
Escribir en pizarrón	Se refiere a la expresión del contenido de estudios a impartir en una hora ante el pizarrón estructurando el pensamiento de alumnos y estudiantes, temas a estudiar y materiales, así como preguntas del personal docente y respuestas de alumnos y estudiantes.
Estudios sobre la manera de impartir clases	Con el fin de elevar la calidad de las clases, el personal docente estudia la forma de impartirlas y cuál es el método más eficiente a través de críticas y estudios sobre la clase sujeta a este análisis.

Terminología	Explicación general
Estudios sobre materiales didácticos	Es una serie de actividades que lleva a cabo el personal docente antes de la impartición de una clase. Estas actividades pueden ser el descubrimiento, la selección e interpretación de los materiales didácticos así como la planeación de la estructura de clases de acuerdo con el estado real en que se encuentren los alumnos y estudiantes.
Foro Mundial de Educación (WEF)	Es la conferencia internacional celebrada en Dakar, Senegal, en 2000 como seguimiento a la Conferencia Mundial de Educación para Todos de 1990. Se comprendió la situación del avance de los trabajos y esfuerzos hechos hacia la “Educación para Todos” posterior a la Conferencia Mundial de Educación para Todos (WCEFA) y se discutió, entre otras cosas, la dirección que se debe seguir para desarrollar los trabajos en el futuro.
Fuerza Vital	Una de las ideas de la educación que fue señalada en el informe del Consejo Central para la Educación en 1996. Esta definida como “la capacidad y cualidad del individuo que le permiten descubrir por cuenta propia temas de trabajo, aprender y pensar por sí mismo, juzgar y actuar con criterio propio, y resolver problemas de una mejor manera. De igual forma es una cualidad humana que enriquecida le permite mantener la armonía con los demás al disciplinarse a sí mismo y al poseer la sensibilidad para conmovirse, de tener un espíritu compasivo”.
Guía de orientación para la enseñanza	Esta guía contiene aspectos esenciales y temas importantes del contenido de educación y del plan de estudios para las escuelas primaria, secundaria, preparatoria así como para los niños discapacitados y es elaborada por el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología. La guía también indica normas para elaborar y editar libros de texto así como materiales didácticos. La primera guía de orientación para la enseñanza fue producida en 1947. Y cuando aplicaron una revisión a esta guía en 1958, se determinó que la misma estuviera un efecto legal obligatorio.
Junta de educación	Se refiere a una institución establecida para influir en la administración pública de la educación regional respaldada por la “Ley para la organización y manejo de la administración pública de la educación regional”. Se establece la Junta de educación a nivel de prefecturas y municipios. Es un comité de administración pública con sistema colegiado que puede ejercer sus facultades sobre la administración educativa local en forma independiente del responsable máximo de la autoridad local.
La Educación Libre en la era de Taisho	En la era de <i>Taisho</i> , se pretendía respetar la iniciativa y creatividad original de los niños en la educación con un matiz de liberalismo contra la educación con características autoritarias y de controles así como la enseñanza uniformizada que se llevaba a cabo hasta entonces. Con frecuencia la Educación Libre en la era de Taisho se considera sinónimo del Movimiento para una nueva educación.
Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad	El nombre original es la “Ley de medidas especiales para garantizar la disponibilidad de los recursos humanos como personal docente para las escuelas de educación obligatoria, con el fin de mantener y mejorar el nivel educativo escolar”. Se estableció esta ley en 1974 que determina las medidas especiales relacionadas al sueldo del personal docente de las escuelas de la educación obligatoria, con el propósito de garantizar recursos humanos de alta calidad con lo que se buscaba contribuir al mantenimiento y mejoramiento del nivel de la educación escolar.
Ley de la organización y operación del organismo de la administración educativa regional	Esta ley fue promulgada por el gobierno de Japón en 1956 después de recuperar su independencia posteriormente a la segunda guerra mundial, con el propósito de revisar el régimen para adecuarlo a la situación real, estableciendo la junta de educación y determinando la base de la organización y manejo de la administración pública regional de la educación. En 1999 se revisó nuevamente la misma ley debido a la promulgación de “Ley del paquete para la descentralización” y con base en la propuesta del informe del “Congreso nacional para la reforma educativa”, se reglamentó para tomar las medidas necesarias que permitieran reflejar las diversas opiniones de los padres de familia y de los habitantes de la comunidad, esto junto a una mayor activación de la junta de educación, además de favorecer el liderazgo del director de la escuela.
Ley fundamental de la educación	Es la ley que determinó las ideas fundamentales para la educación del nuevo Japón posterior a la segunda guerra mundial basándose en el espíritu de la Constitución de Japón. Se estableció en 1947. Esta ley compone la base de las leyes y ordenanzas de la educación, regulando y determinando el objetivo de la educación, políticas de la educación, igualdad en la oportunidad de recibir educación, la educación obligatoria, la educación mixta, la educación escolar, la social, la política, la religiosa y la administración pública de la educación.
Ley para el apoyo nacional para el incentivo de la asistencia escolar de los alumnos y estudiantes con dificultades	Esta ley fue promulgada en 1956 con el fin de apoyar, de parte de la autoridad nacional, a las autoridades locales para fomentar la asistencia escolar mediante la entrega de artículos escolares a alumnos y estudiantes que se encontraban con dificultades económicas para asistir a la escuela.

Terminología	Explicación general
Ley para el fomento de la educación en áreas rurales remotas	Fue promulgada en 1954 como medida de fomento para la educación en áreas rurales remotas que debe llevar a cabo las autoridades nacionales y locales. Algunas medidas de responsabilidad municipal son; arreglo de materiales e instrumentos didácticos, capacitación del personal docente, vivienda para el personal docente, chequeo médico, medidas de apoyo para viajar a la escuela. Otras bajo la responsabilidad de las prefecturas; orientación para el aprendizaje, investigación y estudios sobre materiales e instrumentos didácticos, formación del personal docente, asesoría y recomendaciones para los municipios, medida preferencial con respecto al número de plazos, arreglo de condiciones de la capacitación del personal docente, otorgamiento de la gratificación por la educación en áreas rurales remotas. Y otras bajo la responsabilidad nacional que son orientación, asesoría y mediación acerca de la educación en áreas rurales remotas así como el subsidio para gastos (el porcentaje de subsidio es 50%).
Manual de enseñanza (plan de clase)	Se refiere al plan para impartir clase que permite con anticipación proyectar el proceso de enseñanza de una materia. El personal docente elabora primero el plan de orientación de enseñanza para la totalidad de unidad, luego prepara el manual de enseñanza para una determinada clase de una materia. Este manual planea y desarrolla concretamente cada clase, desde el inicio hasta el final de la misma, considerando el cómo enseñar a los niños en la práctica, el contenido de enseñanza señalado para cada clase en el plan de orientación para la enseñanza por unidad. El personal docente a grandes rasgos, llevará a cabo clases de acuerdo con el manual de enseñanza, sin embargo, es necesario dirigirse a los niños según el cambio que se detecta en ellos y captando adecuadamente la situación real de cada momento.
Marco de Acción de Dakar	En el Foro Mundial para la Educación (<i>World Education Forum: WEF</i>) en 2000, se anunció la importancia de esforzarse con base en la intención política de cada uno de los países de lograr la Educación para Todos. De acuerdo a lo anterior se estableció éste Marco de Acción que <i>Education for All: EFA</i> establece 6 metas acordadas y determinadas. (1) la extensión y mejoramiento de la educación preescolar, (2) el logro de la asistencia total y terminación del nivel escolar elemental antes de 2015, (3) la satisfacción de las necesidades educativas para jóvenes y adultos, (4) mejoramiento de un 50% del nivel de alfabetización para el año 2015 (sobre todo para mujeres), (5) la extinción de la desigualdad entre hombres y mujeres en la educación elemental para el año 2005 y el logro de la igualdad entre hombres y mujeres en la educación para el año 2015, y (6) el mejoramiento de la calidad de la educación básica.
Metas del Desarrollo para el Milenio (Millennium Development Goals: MDGs)	Es un marco común que resumió la declaración del Milenio de la ONU de septiembre de 2000 y varias metas internacionales de desarrollo adoptadas en las conferencias internacionales principales durante la década de los años 90s. Se definieron las metas del desarrollo que se deben lograr para el año 2015 por la comunidad internacional las cuales son; (1) erradicación de la pobreza extrema y el hambre, (2) difusión completa de la educación elemental, (3) equidad de género, lograr que las mujeres compartan el poder, (4) reducción de la tasa de mortalidad infantil, (5) mejoramiento de la salud de las mujeres embarazadas y parturientas, (6) prevención de la propagación de enfermedades como son VIH/SIDA y malaria, (7) crear un medio ambiente sostenible y (8) estructuración de la asociación (<i>partnership</i>) global para el desarrollo.
Misión de Educación de los EE.UU. al Japón (United States Education Mission to Japan)	Un grupo de investigación formado por expertos en la educación de los EE.UU. que fue enviado a Japón después de la segunda guerra mundial para estudiar el proyecto general de la reforma educativa de Japón. La reforma educativa de la posguerra en nuestro país sostenida por la democratización y la igualdad de oportunidades se llevó a cabo fundamentalmente con base en la recomendación de esta misión.
Movimiento para una nueva educación	Es un movimiento desarrollado principalmente en Europa y EE.UU. en el área de educación desde finales del siglo 19 al 20, que es una idea práctica de educación que enfoca la importancia de las actividades voluntarias e iniciativa de los niños. El movimiento se extendió en Japón durante la década de los 30s de la era de <i>Meiji</i> (1890s).
Plan anual de orientación para la enseñanza	Es el plan de orientación básico y anual por materia y año escolar.
Plan de orientación para la enseñanza por unidad	Plan de orientación que contiene la distribución del tiempo según la división de actividad de estudios, para poder desarrollar la orientación para la unidad correspondiente desglosándola, al efectuar el plan anual de orientación para la enseñanza.
Porcentaje neto de asistencia escolar	Cociente del número de niños que les corresponde el año que cursan entre el total de los escolares asistentes.
Reunión para la cooperación internacional sobre educación	Es una reunión de consulta privada del Ministro de Educación que el Ministerio de Educación (actual Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología) estableció en 2000 para esclarecer la dirección del mismo Ministerio con respecto a la cooperación en materia de educación en el futuro. Se celebró la primera reunión en el período de junio a noviembre de 2000 y la segunda desde octubre de 2001 hasta julio de 2002.

Terminología	Explicación general
Sindicato japonés del personal docente (Nikkyoso)	Organización sindical y laboral del personal docente que tiene como objetivo elevar el nivel socioeconómico del personal, mejorar las condiciones laborales en la educación, así como el mejoramiento de la calidad de la educación. El sindicato fue organizada en 1947.
Sistema de consejeros escolares	Fue propuesta en el informe “Cómo debe ser en el futuro la administración pública para la educación en cada región” del Consejo Central para la Educación (en 1998) como un sistema para garantizar tanto la participación de la comunidad local en la administración de la escuela, como la responsabilidad de esta última en informar a la comunidad. La misma respuesta fue adoptada en abril de 2000 después de la revisión de los reglamentos para poner en vigor la ley de educación escolar.
Sistema de la autorización del libro de texto	Se refiere al sistema que revisa que los libros de texto escritos y editados en el sector privado, el Ministro de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología tengan las características adecuadas. Los que son aprobados se autorizan para ser usados como libros de texto en primarias, secundarias y preparatorias. Respondiendo al informe del Consejo Especial para la Educación, en 1987, se simplificó y agilizó el procedimiento y las normas para la autorización de los textos con el propósito de realizar un sistema simple y fácil de entender, además de lograr un examen más justo y adecuado.
Sistema para acceder al siguiente grado a través de examen	Se refiere al sistema que juzga el grado de aprendizaje de los niños por medio de un examen escrito y decide si pueden o no pasar al siguiente grado o año escolar.
Supervisor	Es el personal profesional docente que presta sus servicios en el secretariado de la junta de educación “bajo la orden de un jefe superior” para cumplir los “trabajos administrativos relativos al plan de estudios, la orientación para el aprendizaje y otras orientaciones para asuntos especiales relacionados a la educación escolar” de la “escuela” definida en el artículo primero de la ley de educación escolar. Los “asuntos especiales” arriba referidos incluyen la orientación de alumnos, la orientación vocacional, el manejo de libros de texto y otros materiales didácticos así como labores administrativas sobre la capacitación del personal docente. Cada uno de los supervisores se encarga de visitar escuelas, de la elaboración de materiales documentales, asistencia a los diversos comités además del planteamiento y planeación de la capacitación.
“Terakoya”(Escuela privada y práctica para las clases populares)	Institución educativa establecida en forma privada y voluntaria desde la era de <i>Edo</i> hasta principios de <i>Meiji</i> , por aquellos intelectuales con conocimientos miembros de clases populares, militares (<i>samurai</i>), <i>ronin</i> (<i>samurai</i> sin trabajo), monjes budistas, sacerdotes de shintoísmo entre otros, que enseñaban lectura, escritura y algunas habilidades prácticas para la vida cotidiana a los niños de las clases populares.

Generalidades de Investigación y Estudios

1. Objetivos y antecedentes

La educación es un derecho básico para todos y es el cimiento para construir un mundo en paz, próspero y saludable además de que es un medio efectivo para posibilitar el desarrollo por esfuerzo propio de cada uno de los países en la búsqueda de la erradicación de la pobreza. Sin embargo, todavía hoy en día, existe una gran cantidad de gente que tiene limitadas oportunidades de educación, por lo que la educación ha sido ubicada hasta la fecha, en una de las áreas más importantes en el ámbito de la cooperación internacional. La comunidad internacional, a raíz de la celebración de la “Conferencia Mundial de Educación para Todos (*WCEFA*)” celebrada en Jomtien, Tailandia en 1990, remarcó la importancia de la expansión y el enriquecimiento de la educación básica con el lema de “Educación para Todos (*EFA*)”. En 2002, en la reunión de la Cumbre de Kananaskis, Japón presentó la ponencia de “Educación Básica para una Iniciativa de Crecimiento (*BEGIN*)” mostrando así su postura de desear ampliar la cooperación para la educación.

A lo largo de la experiencia de Japón, al momento de introducir la educación moderna al inicio de la era de *Meiji*, se enfrentó con problemas como “la expansión cuantitativa”, “la elevación de la calidad” y “el mejoramiento en la administración”. Como resultado de haber trabajado con consistencia, se logró realizar la difusión de la educación básica, en un período relativamente corto. La experiencia así descrita de nuestro país es considerada muy útil cuando se piensa en los retos de la educación en los países en vías de desarrollo, además “Educación Básica para una Iniciativa de Crecimiento (*BEGIN*)” retoma entre otras cosas el aprovechamiento efectivo de la experiencia de nuestro país para desarrollar la educación en aquellos países.

Por lo tanto, en este estudio e investigación primero se ordenó la experiencia de Japón en la educación desde el punto de vista de la cooperación para el desarrollo y, con base en ello, se analizó y estudió cómo se podría aplicar la experiencia de nuestro país en los países en vías de desarrollo, quienes cuentan con diferente historia, cultura y sociedad, poniendo particular cuidado en cuáles serían los puntos de atención en el momento de aplicar nuestra experiencia.

Cabe mencionar que el presente informe tiene como objetivo conformar un reporte acerca de la experiencia de Japón en la educación desde el punto de vista de la cooperación para el desarrollo, considerando que habrá de servir como referencia en el futuro, cuando nuestro país lleve a cabo una cooperación eficiente en materia de educación. Nos permitimos agregar con anticipación que el presente informe no pretende transferir hacia los países en vías de desarrollo, la experiencia de nuestro país en la educación tal y como la hemos vivido.

2. Estructuración del informe y su generalidad

El presente informe está estructurado por el Prólogo, y las Partes I, II, y III. En el Prólogo, “Tareas de Educación en los Países en vías de Desarrollo”, se tratan aspectos generales sobre las inquietudes a las que se enfrentan en materia de educación estos países, y así también se analizan características comunes de esas inquietudes que en el pasado Japón también confrontaba. Además de lo anterior, se resume la tendencia en el apoyo de Japón y de la comunidad internacional para los problemas de educación en los países en vías de desarrollo.

En la Parte I, “Generalidades de la Historia de la Educación en Japón”, se explica en general la historia de la educación en Japón desde la era de *Meiji* cuando se introdujo el sistema moderno de educación.

En la Parte II, “Experiencia de Japón en la Educación”, se clasifican con base en el Prólogo y la Parte I, los asuntos de educación con los que los países en vías de desarrollo se enfrentan en las tres áreas: “expansión cuantitativa”, “elevación de la calidad” y “mejoramiento de la administración”, luego se analizan, refiriéndose a la experiencia de Japón, las medidas políticas y los enfoques aplicados en cada uno de dichos temas, así como, los logros de esfuerzos desarrollados, aspectos trascendentales entre otros puntos. Finalmente se estudian sugerencias y puntos sobre los cuales se debe poner atención al pensar en una cooperación en materia de educación hacia los países en vías de desarrollo. En esta Parte, primero se trata el “mejoramiento de la administración” como un punto que se relaciona con la educación en general. Se contempla un resumen, principalmente, de los esfuerzos acerca de la “administración pública de la educación”, la “política financiera de la educación” y el “manejo de escuelas” del sector tanto gubernamental como privado. A continuación, con respecto a la “expansión cuantitativa”, se tratan los temas importantes como son; la “ampliación de acceso a la educación” y la “igualdad en oportunidad para la educación”, enfocándose hacia el “fomento de la asistencia escolar en la era de *Meiji*”, la “educación para niñas” y la “repetición del año escolar y el abandono de los estudios sin terminar” experimentados en Japón. Con esto se han pretendido recopilar los esfuerzos dirigidos a la asistencia escolar de la totalidad de la población en la etapa de la introducción de la educación moderna. Por otro lado se presentan las “medidas para los niños con dificultad para asistir a la escuela en los tiempos posteriores a la Segunda Guerra Mundial” y la “educación en las áreas rurales remotas”, como medidas dirigidas para promover la asistencia escolar de aquellos niños de los “rangos últimos de 5 a 10%”. Con respecto a la “elevación de la calidad”, tomando otros temas importantes en los países en vías de desarrollo como son; el “mejoramiento en el contenido de la educación” y la “elevación del nivel de calidad del personal docente”, los cuales afectan a la calidad de la educación, se han recopilado los esfuerzos hechos en nuestro país sobre los “planes de estudios”, el “plan de orientación para la enseñanza”, la “capacitación y entrenamiento del personal docente” así como los “estudios sobre la forma de dar clases”. Cabe mencionar que este estudio se enfoca a la educación básica formal; sin embargo, en el Capítulo Complementario se presenta la “cultura escolar” que tiene una característica informal que ha sido el complemento de la educación formal escolar.

En la Parte III, “Con la mira hacia la Aplicación de la Experiencia de Japón en la Educación para los Países en vías de Desarrollo”, se recopila en forma total las características del desarrollo de la educación en Japón como un resumen general de las Partes I y II. En esta recopilación se hace un análisis y se agregan reflexiones sobre qué tipo de experiencias en la educación obtenidas por Japón podrían ser buenas referencias para el desarrollo de la educación en los países en vías de desarrollo, así como, condiciones y aspectos importantes de atención si se aplican tales experiencias. Adicionalmente se mencionan en forma ordenada las tareas futuras con respecto a la cooperación de nuestro país en el ámbito de la educación. A grandes rasgos, se divide en dos etapas la evolución de la educación en Japón; una va del “período de introducción de la educación moderna” al “período de expansión del sistema educativo”, y la otra durante la época de la posguerra del “período de restauración del sistema educativo” al “período de enriquecimiento de la educación que responda a los cambios sociales”. Se revisa la transición en las medidas políticas observando qué tipo de medidas fueron aplicadas en cada una de las etapas del desarrollo de la educación y se resumen las características del desarrollo de la educación en Japón.

Se pueden enumerar como las características del desarrollo de la educación en nuestro país: (1) una existencia de antecedentes socioculturales relativamente favorables como fue el hecho de que la educación tradicional estaba ampliamente difundida; (2) un posicionamiento de la política educativa como prioridad al nivel nacional; (3) un mejoramiento de la educación en forma integral y coherente; (4) la colaboración del sector gubernamental y del privado para el desarrollo de la educación, apoyando el aspecto financiero de la educación con el consentimiento del pueblo dada la importancia de la educación; (5) un esfuerzo del personal docente en forma continua para elevar el nivel de calidad de educación en el aula, además de aumentar el grado de especialidad por sí mismo y de emplear permanentemente su creatividad e ingenio.

Se pueden considerar las siguientes formas, como alternativas, para aprovechar la experiencia de Japón arriba mencionada en el desarrollo de la educación en los países en vías de desarrollo: (1) cooperación de acuerdo con la etapa del desarrollo de la educación, (2) referencias como casos de estudio, (3) como opción de actividades para el desarrollo de la educación.

Para poder llevar a cabo la cooperación para la educación, aprovechando la experiencia de Japón en esta materia, se requiere antes que nada que los países en vías de desarrollo piensen en forma positiva y que quieran aprovecharla. Al mismo tiempo, de parte de Japón, se deben de estudiar los siguientes puntos: (1) El envío activo de información acerca de la experiencia de Japón en la educación, (2) el análisis del sector educativo incluyendo el aspecto histórico del país que habrá de ser sujeto a la cooperación, (3) una suficiente consideración hacia los antecedentes culturales, sociales y políticos, y (4) el ajuste necesario ante cualquier nueva forma de apoyo.

3. Organización para investigación y estudios

A continuación se presenta la organización del grupo de trabajo para este estudio.

Presidente	MURATA Yokuo	Profesor; Centro de Estudios de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Educación de la Universidad de Tsukuba
Miembros	SAITO Yasuo	Investigador Administrativo; Departamento de Estudios y Cooperación Internacional del Instituto Nacional de Estudios para Políticas Educativas
	KURODA Kazuo	Profesor Adjunto; Sección de Estudios sobre Asia y Pacífico del Postgrado de la Universidad de Waseda
	BABA Takuya	Profesor Adjunto; Sección de Estudios sobre la Cooperación Internacional del Postgrado de la Universidad de Hiroshima
	NAKATA Hideo	Profesor; Centro de Estudios de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Educación de la Universidad de Tsukuba
	ISODA Masami	Profesor Adjunto; Centro de Estudios de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Educación de la Universidad de Tsukuba
Jefe del comité	MURATA Toshio	Asesor Especial de JICA
Miembro del equipo operativo	TANAKA Shigeyuki	Experto Subalterno (Junior); Departamento de Indochina de la Dirección Primera de Asia, JICA
	MIURA Ai	Experto Subalterno (Junior); Departamento de Indochina de la Dirección Primera de Asia, JICA
	KOJIMA Michio	Experto Subalterno (Junior); Experto enviado a Honduras por JICA
	YAMAGUCHI Naoko	Experta Subalterna (Junior); Segundo Departamento de Cooperación y Desarrollo Social de la Dirección de Cooperación y Desarrollo Social, JICA
	KOBAYASHI Kazue	Experta Subalterna (Junior); Departamento Segundo de Cooperación y Desarrollo Social de la Dirección de Cooperación y Desarrollo Social, JICA
	SHINDO Yuko	Experta Subalterna (Junior); Departamento Segundo de Cooperación y Desarrollo Social de la Dirección de Cooperación y Desarrollo Social, JICA
	ADACHI Kanakou	Empleada; Segundo Departamento de Investigación y Estudios del Instituto para la Cooperación Internacional, JICA (tiene también el cargo en el Centro de coordinación del Informe)

	ISEJI Hiromi	Experta Subalterna (Junior); Segundo Departamento de Investigación y Estudios del Instituto para la Cooperación Internacional, JICA (tiene también el cargo en el Centro de coordinación del Informe)
Colaboradores	TSUKAHARA Shuichi	Investigador Administrativo; Departamento de Estudios sobre Educación Superior del Instituto Nacional de Estudios para Políticas Educativas
	YAMAMOTO Shinji	Experto enviado a Bangla-Desh por JICA
Centro de Coordinación del Informe	UMEMIYA Naoki	Empleado; Segundo Departamento de Investigación y Estudios del Instituto para la Cooperación Internacional, JICA
	HANYA Ryoza	Jefe; Segundo Departamento de Investigación y Estudios del Instituto para la Cooperación Internacional, JICA
	SATO Kazuaki	Jefe Interino; Segundo Departamento de Investigación y Estudios del Instituto para la Cooperación Internacional, JICA
	DOGUCHI Yasuko	Investigadora; (Fundación) Centro de Cooperación Internacional de Japón. Segundo Departamento de Investigación y Estudios del Instituto para la Cooperación Internacional, JICA

Colaboradores para el Chequeo Final del Informe en la Versión Español

	Victor Liria Ozuna	Programa de Entrenamiento de Largo Plazo, JICA / Universidad de Osaka
	Basilía López Vicente	Programa de Entrenamiento de Largo Plazo, JICA / Universidad de Osaka
	Issa Jazmin Morillo	Programa de Entrenamiento de Largo Plazo, JICA / Universidad de Osaka
	Ricardo A. Diaz	Programa de Entrenamiento de Largo Plazo, JICA / Universidad de Waseda

4. Metodología para la elaboración del informe

El presente informe fue resumido y modificado por el centro de coordinación y por los autores, con base en las discusiones sostenidas en la reunión de estudios sobre los manuscritos elaborados por cada uno de los autores abajo señalados.

[Título de Capítulos]	[Autor]
Dirección	MURATA (T)
Edición	MURATA(T), ADACHI, ISEJI, DOGUCHI
Generalidades de Investigación y Estudios	ISEJI, ADACHI
Prólogo	
Tareas de Educación en los Países en vías de Desarrollo	YAMAGUCHI
Parte I Generalidades de la Historia de la Educación en Japón	
Capítulo 1 Modernización de Japón y el Progreso de la Educación	SAITO
Parte II La Experiencia de Japón en la Educación	
Capítulo 2 Administración Pública para la Educación	SAITO, MIURA
Capítulo 3 Políticas de Finanzas para la Educación	SAITO, MIURA
Capítulo 4 Administración Escolar	YAMAGUCHI, SHINDO, MURATA (T)
Capítulo 5 Medidas de Fomento para la Asistencia Escolar en la era de <i>Meiji</i> - Principalmente los Esfuerzos en las Provincias-	KOBAYASHI, MURATA (T)
Capítulo 6 Educación para Niñas	KURODA
Capítulo 7 Medidas de Fomento para la Asistencia Escolar de Alumnos y Estudiantes con Dificultades en el Período de la Posguerra	MURATA (T)
Capítulo 8 Educación en Áreas Rurales Remotas	YAMAGUCHI
Capítulo 9 Esfuerzos para Atender Problemas de Repetición Deserción y	SAITO
Capítulo 10 Plan de Estudios (Currículum)	ISODA, MURATA (T)
Capítulo Complementario 1	
El Progreso de la Educación en Matemáticas	ISODA, MURATA (T)
Capítulo Complementario 2	
El Progreso de la Educación en Ciencias	TSUKAHARA
Capítulo 11 Plan de Orientación para la Enseñanza - Estructuración de Clases -	KOJIMA
Capítulo 12 Formación y Capacitación del Personal Docente	TANAKA, YAMAMOTO, MURATA (T), ADACHI, ISEJI
Capítulo 13 Estudio de Clases	BABA, KOJIMA
Capítulo Complementario Cultura Escolar	MURATA (Y), ADACHI, UMEMIYA
Parte III Con la Mira hacia la Aplicación de la Experiencia de Japón en la Educación para los Países en Vías de Desarrollo	
Capítulo 14 Con la Mira hacia la Aplicación de la Experiencia de Japón en la Educación para los Países en Vías de Desarrollo	MURATA (T)
Anexo: Estadísticas Educativas	YAMAGUCHI

Prólogo Tareas de Educación en los Países en Vías de Desarrollo

Cuando se considera que la experiencia de Japón podría ser una buena referencia para la cooperación con los países en vías de desarrollo, es necesario comprender qué tipo de problemas tienen actualmente los países en y cómo puede contribuir la comunidad internacional. Por esta razón en este capítulo se ordenarán los problemas de educación con los que se enfrentan los países en vías de desarrollo y se mencionarán las características comunes que existen con los temas educativos que Japón ha confrontado. Al final del capítulo se describirán las generalidades relativas con la tendencia internacional de ayuda hacia el desarrollo de la educación así como la tendencia de ayuda por parte de Japón.¹

1. Problemas educativos que enfrentan los países en vías de desarrollo

La educación es uno de los derechos humanos básicos e indispensable para que un individuo pueda llevar a cabo su vida con iniciativa propia, lo cual está reconociéndose recientemente a nivel internacional ampliamente. La educación tiene una estrecha relación con la posibilidad de dar soluciones al mejoramiento del estado de salud, al control demográfico, a la erradicación de la pobreza entre otros problemas sociales. Es por esto que la educación está ubicada como una de las áreas más importantes de la cooperación internacional, ya que propicia el desarrollo socioeconómico de una nación. Particularmente, la educación elemental es considerada como la más importante para contribuir a elevar la calidad de la vida cotidiana, al mejoramiento de la salud pública, a la reducción de

la tasa de mortalidad infantil, entre otras variables.

Gracias a los esfuerzos de cooperación de las diversas organizaciones, la situación de la educación en los países en vías de desarrollo ha sido mejorada, sin embargo existen todavía 113 millones de niños que no asisten a la escuela y 150 millones de personas que no han terminado la escuela primaria. Es importante resaltar la grave situación que significa que dos tercios de las personas que son analfabetas y que no asisten a la escuela son mujeres.

El presente informe se enfoca en la educación “elemental” que tiene carácter esencial y urgente dentro del desarrollo de la educación en los países en vías de desarrollo y en este capítulo se mencionarán las generalidades acerca de los siguientes temas: (1) expansión cuantitativa de la educación, (2) mejoramiento en la calidad de la educación, y (3) mejoramiento de la administración educativa.

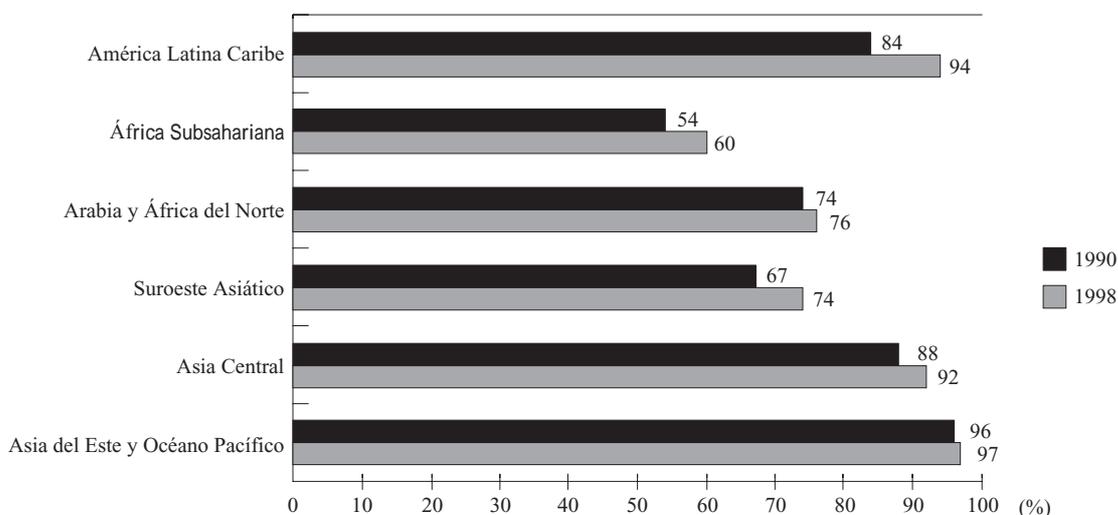
(1) Los temas a tratar en la “expansión cuantitativa de la educación”

A partir de 1990, se ha evidenciado un incremento notable en el número de las personas que reciben la educación elemental, sin embargo, muchos países no han logrado todavía la meta de la participación generalizada y equitativa de la educación.

La figura 1 muestra el cambio en el porcentaje neto de la asistencia escolar en diferentes regiones entre los años 1990 y 1998. En las regiones de Asia Central, América Latina y El Caribe, se incrementó considerablemente el porcentaje de la inscripción escolar, sobrepasando el 90% en 1998. En la región Asia del Este y Océano Pacífico, el crecimiento del porcentaje ha sido bajo porque el valor absoluto ya era alto. Estas regiones, se enfocarán en el futuro

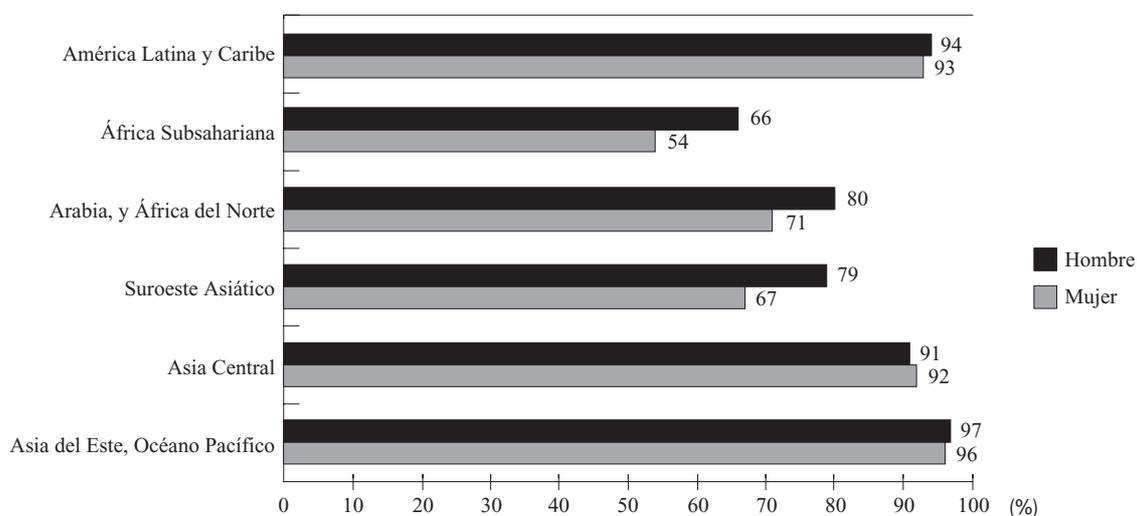
¹ Se define a la “educación básica” como la “actividad educativa necesaria para que la gente obtenga conocimientos y habilidades indispensables para vivir”. En la definición concreta, se les denomina a la “educación preescolar”, “educación elemental”, “educación de nivel medio del primer ciclo”, y “educación no formal” como la educación básica. El presente informe enfoca su estudio e investigación principalmente en la educación elemental dentro de la educación básica.

Figura 1 Cambios en el porcentaje neto de asistencia escolar del nivel elemental de educación por región



Fuentes: UNESCO (2000) *Education for All. Year 2000 Assessment. Statistical Document*

Figura 2 Porcentaje neto de asistencia escolar por sexo (educación elemental) (1998)



Fuentes: UNESCO (2000) *Education for All. Year 2000 Assessment. Statistical Document*

próximo a promover la asistencia escolar de los niños que se encuentren en el “último 5 a 10%” para lograr la expansión total de la educación elemental. En muchos casos aquellos niños de los rangos “últimos de 5 a 10%” son de las **áreas rurales remotas**, de población indígena o **discapacitada que tienen dificultades para asistir a la escuela** por las circunstancias geográficas, económicas, sociales y culturales por lo que no es fácil proporcionarles la oportunidad de educación.

Por otro lado, en las regiones como Arabia y África del Norte y el Suroeste Asiático la tasa de

escolarización está en una tendencia ascendente; sin embargo todavía el 15% o más de los niños no tienen acceso a la educación elemental. En la región del África Subsahariana se observa todavía un valor muy desfavorable de 60%, por lo que se espera mayores esfuerzos dirigidos a la **promoción de la asistencia escolar** en el futuro próximo. Se pueden listar como causas que impiden la asistencia escolar en estas regiones a: la pobreza familiar, la falta de escuelas, el uso en labores domésticas de los niños, el bajo interés hacia la educación de parte de los padres de familia y de la comunidad entre otras causas.

Tabla 1 El porcentaje de terminación de la educación elemental

	Promedio	Hombre	Mujer
Promedio de los países de bajo ingreso	69	77	61
Región Arabia y África del Norte	84	88	80
Región del Sur de Asia	74	84	63
Región de África Subsahariana	53	59	48

Nota 1: El dato es el último disponible en el período de 1992 a 2000.

Nota 2: No se disponen de datos en la región de América Latina y El Caribe.

Fuente: Banco Mundial (2002) *World Development Indicators 2002*.

La figura 2 muestra el porcentaje neto de la asistencia escolar por sexo y por región en 1998. En las regiones como el Suroeste Asiático, Arabia y África del Norte, y África Subsahariana existe aproximadamente un 10% de diferencia en la asistencia escolar entre hombres y mujeres. Se afirma que **la educación para niñas** influye en el mejoramiento de la natalidad, la tasa de mortalidad infantil y de niños así como la mortalidad materno-infantil al momento del parto. Por lo tanto las organizaciones de ayuda apoyan activamente la educación de las niñas; sin embargo, diversos factores impiden la asistencia escolar de las niñas como la dedicación a labores domésticas que no les permite participar en la educación escolar, y valores culturales y religiosos de las familias con dificultades económicas que le dan prioridad a la educación de los niños.

En muchos de los países en vías de desarrollo es aún una realidad el fenómeno que los niños que ingresan en la escuela no avanzan en el grado de escolaridad o abandonan los estudios sin terminar debido a diversas causas; que la pobreza familiar no permite seguir pagando la colegiatura, que los niños tienen que trabajar para apoyar la economía familiar, que reprueban el examen para avanzar al siguiente grado escolar, que pierden interés y curiosidad en la educación por la enorme diferencia entre el plan de estudios y la vida cotidiana. A pesar de ello, en muchos casos no se están tomando medidas efectivas para hacer que los niños terminen los estudios de la etapa elemental de educación.

La tabla 1 señala el porcentaje de la población que termina la educación elemental. En los países de bajo ingreso se observa un porcentaje de terminación escolar bajo de 69% y destaca la situación que en la

región del África Subsahariana, cerca de la mitad de los niños no terminan la educación elemental. Por otro lado en la región del Sur de Asia, existe un 20% o más de diferencia en el sexo masculino y femenino.

(2) Los aspectos a tratar en el “mejoramiento de la calidad de la educación”

Las “circunstancias educativas” son un factor importante para mejorar la calidad de la educación. En muchos de los países en vías de desarrollo, los niños son obligados a llevar a cabo actividades educativas bajo circunstancias educativas vulnerables como son: instalaciones y equipos deteriorados, escasez de libros de texto y materiales didácticos, carencia del personal docente, etc. Además, la suspensión de clases fuera de programa y la ausencia del personal docente provocan la pérdida del tiempo real de clases que es otro factor importante para impedir el aprendizaje de los niños.

Aunado a la falta de arreglo de las circunstancias educativas arriba mencionadas, no se pueden ignorar los problemas relacionados con **la calidad del contenido de la educación así como del personal docente**. Hay muchos países en vías de desarrollo que tienen problemas con su plan de estudios, por ejemplo la recopilación del contenido de libros de texto que ignora las etapas de crecimiento de los niños así como el vínculo con las circunstancias reales de la vida. El aprendizaje por medio de los libros de texto que no son coherentes también es un factor que obstaculiza la formación académica apropiada de los niños. Cabe mencionar que en esos países la enseñanza consiste en clases unilaterales, del personal docente hacia el alumno, con un enfoque dirigido hacia el aprendizaje de memoria. No se observa mucho la participación de los alumnos y

estudiantes en las clases por iniciativa propia, por lo que se busca una forma de contar con una metodología de orientación eficiente (plan de orientación) con el fin de mejorar los resultados en el aprendizaje despertando el interés de los alumnos y estudiantes.

Por otro lado un punto muy importante al hablar de la calidad de la educación es la calidad del personal docente. En los países en vías de desarrollo la velocidad de contratación del personal docente no alcanza al rápido incremento en el número de alumnos y estudiantes que ingresan en las escuelas provocando la falta del personal docente. Se puede mencionar como una de las causas la baja posición social y pobre condición de empleo del personal docente que ocasiona una situación en la que con dificultad concurren recursos humanos calificados. Por la falta del personal docente se dan los problemas de que personal sin título o de poca capacidad de orientación está dando clases. En el Sur de Asia particularmente, es grave el problema de la carencia del personal docente donde el número de alumnos por maestro asciende a 66 alumnos lo cual es bastante alto. En los países árabes y de África del Norte el 24% del personal docente que da clases no tiene el título correspondiente. (Banco Mundial - 2002-)

La proporción del personal está aumentando; docente con escolaridad de nivel medio o superior, no obstante, el ingreso a una institución como es la universidad de formación docente, en muchos casos debido a planes de estudio defectuosos, no garantiza la adquisición de conocimientos y habilidades pedagógicas. En tal sentido, es indispensable el mejoramiento institucional de la **formación del personal docente**.

Se ha observado que en los países en vías de desarrollo se está reconociendo como un asunto común la necesidad de dar solución al hecho de que hay personal docente sin título que está dando clases, y aun cuando tenga la licencia profesional se hace

necesario fortalecer su capacidad de enseñanza. Sin embargo tienen también muchos otros problemas, empezando con el sistema de capacitación y la falta de ordenamiento del plan de estudios. Se considera vital extender y enriquecer la **capacitación del personal docente** en servicio, para elevar la calidad de estudios de los niños. Por otra parte, debido a que la restricción de presupuesto limita la oportunidad de capacitación que brinda la administración pública, se espera urgentemente que se aplique un nuevo modo de capacitación como lo sugieren los **estudios sobre la forma de dar clases** que pretende alcanzar una práctica eficiente de impartir clases, buscando la colaboración entre los compañeros docentes. Por ejemplo a nivel local o regional entre sí mismos, implementando el sistema de “agrupación escolar”².

(3) Los asuntos a tratar en la “administración educativa”

En muchos de los países en vías de desarrollo actualmente se está promoviendo la descentralización de **la administración pública de la educación**, llevando a cabo medidas como: delegar facultades hacia la dependencia administrativa de la educación a nivel estatal, municipal o menor, ampliar la facultad de tomar decisiones sobre la escuela y fortalecer los vínculos con la comunidad local. Sin embargo, mientras que por un lado se están llevando a cabo estas nuevas medidas, por otro el arreglo de las leyes relacionadas es muy lento y no progresa a un ritmo deseable, además no se puede afirmar que la organización administrativa esté funcionando con eficacia. Aunado a esto, hay una enorme cantidad de problemas, por ejemplo, hace falta tanto el número como la capacidad del personal docente para que pueda cumplir con la planeación y la ejecución de los planes de educación adecuadamente, además que las instalaciones, equipos y materiales necesarios no tienen suficiente mantenimiento. Debido al estancamiento económico y exceso de deuda, **las finanzas para la educación** están en una situación

² Es un grupo de escuelas (grupo escolar) formado por una escuela relativamente grande en su escala denominada como la “escuela núcleo” que situada en el centro de un grupo, de otras escuelas de los alrededores de pequeña escala denominadas como “escuelas satélite”, busca dar solución a los problemas educativos de cada una de las escuelas a través de emplear los recursos humanos, financieros, materiales, información etc., existentes en el grupo (*cluster*) en una forma efectiva y eficiente.

grave. Más aun, los gastos corrientes empezando con el sueldo del personal docente, muestran una tendencia creciente, al punto que el presupuesto para el desarrollo educativo hace falta de manera crónica. Todos estos factores constituyen una situación que impide la realización de una política eficiente para la educación.

Ante la corriente reciente de la descentralización, se está reclamando la necesidad del mejoramiento de la educación por iniciativa propia de cada una de las escuelas. Lo que se observa es la diferencia que hay sobre las situaciones de administración escolar y la capacidad de liderazgo del director entre escuelas, por lo que se están generando diferencias entre escuelas con respecto a circunstancias educativas. Sin embargo, la situación no permite preparar suficientemente programas de capacitación que, siendo atendidos por los directores, permitan mejorar la administración de la escuela. Es necesario mejorar la capacidad administrativa de directores de escuelas y el establecimiento de los sistemas, con el fin de llevar a cabo una **administración escolar** con eficiencia y efectividad.

2. Características comunes de los problemas de educación entre Japón y los países en vías de desarrollo

Para aprovechar eficientemente la experiencia de Japón en la cooperación para el desarrollo de la educación en los países en vías de desarrollo, ante todo se requiere como premisa que los problemas de educación con que Japón se ha enfrentado y trabajado para darles solución tengan características comunes con los problemas de los países en vías de desarrollo puestos en orden en la sección anterior. Al respecto, se examinó en base a los informes de investigación y estudio de JICA³, y se aclaró que existe un alto grado de similitud entre los problemas educativos que tienen actualmente los países en vías de desarrollo y los que tenía Japón cuando era uno de los países en vías de desarrollo. Sobre todo se observaron muchas características comunes en los

problemas con que Japón se enfrentaba en la época de introducción del sistema moderno de educación escolar: el problema inherente a la comunidad social, familia, alumnos, por ejemplo: los padres de familia no comprendían la educación escolar ni colaboraban con el personal docente, los niños eran considerados como fuerza laboral; el problema de la infraestructura educativa como falta de instalaciones escolares y artículos para la educación; el problema relativo al contenido y la calidad de la educación, por ejemplo el contenido de la educación dista mucho del estado de la vida real del pueblo; y la falta del personal docente calificado. Respecto al problema relacionado con las finanzas de la administración pública de la educación es posible encontrar una similitud en la relación entre el alto costo de los recursos humanos y la parte que ocupa dentro del presupuesto para la educación. Por otro lado, La existencia de políticas y programas congruentes de educación, así como el aseguramiento de las fuentes propias de los recursos financieros y el manejo responsable de los mismos, son características particulares del desarrollo de la educación en Japón, lo que es diferente con los casos de los países en vías de desarrollo.

Como se ha mencionado, Japón se enfrentaba con problemas parecidos a los que tienen actualmente los países en vías de desarrollo. Sin embargo, como consecuencia de los enérgicos esfuerzos que Japón llevó a cabo, logró realizar la expansión de la educación básica en un período relativamente corto tal como se señala en la figura 3. Por todo lo anterior cuando se piensa en la cooperación para la educación de los países en vías de desarrollo es muy benéfico verificar con detalle, las características de las experiencias desarrolladas en Japón sobre problemas similares y que podrían ser de buena referencia para aquellos países.

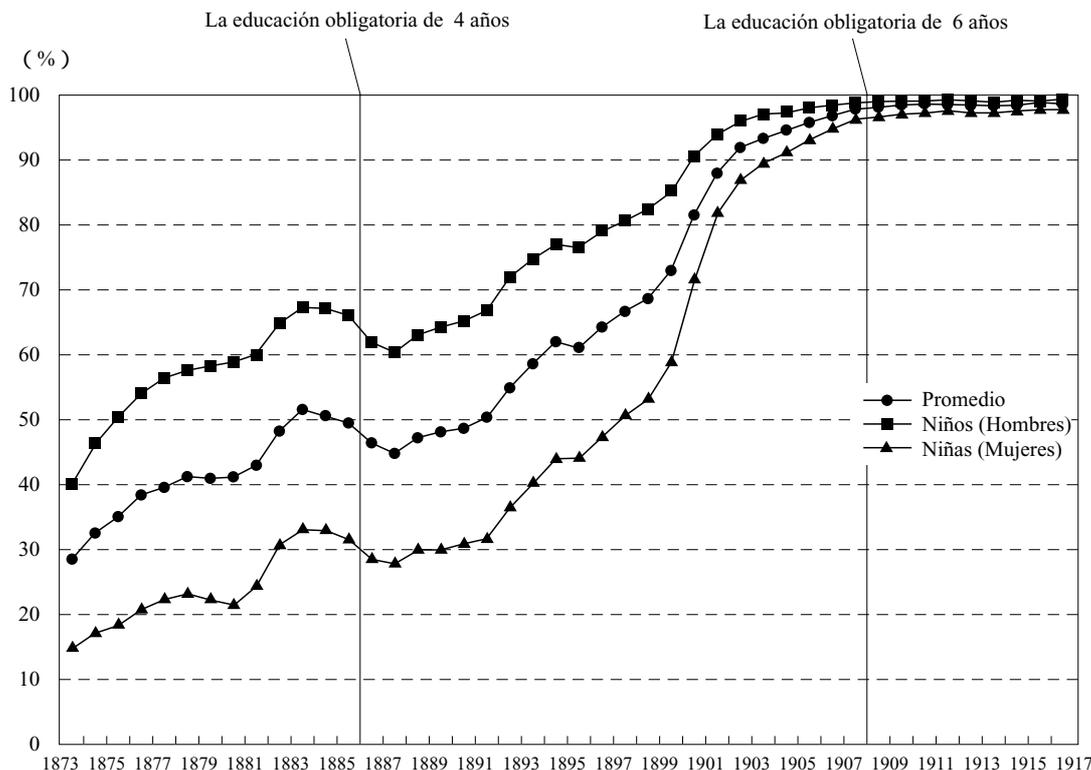
3. Tendencias en la ayuda relativa a la educación

(1) Tendencia internacional de la ayuda

A partir de la década de 1960, bajo el concepto de

³ Agencia de Cooperación Internacional de Japón (1997) (1998)

Figura 3 Cambios en la tasa de escolarización en Japón (escuela primaria)



Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

ayuda para el desarrollo, la educación se reconoció como un catalizador del “desarrollo de los recursos humanos”, aceptándola como uno de los medios para fomentar el crecimiento económico, por lo que la ayuda para la capacitación vocacional que se ligaba directamente al incremento de la productividad tenía un peso mayor. En la segunda mitad de la década de 1970, se abogó por abordar el tema de las “Necesidades Humanas Básicas (BHN)” y la educación fue reconocida nuevamente como un elemento importante para satisfacer las BHN, y se le dio importancia a la educación elemental que tenía como objetivo la adquisición de conocimientos y habilidades, básicos y necesarios, para la vida cotidiana. En la década de 1980, muchos de los países en vías de desarrollo disminuyeron el presupuesto para la educación como una parte del ajuste estructural ante la crisis económica. El desarrollo educativo se encontró con una situación crítica principalmente en la región del Sub-Sahara Africano. Sin embargo ya en la década de 1990, empezó a llamar la atención de manera importante, la

visión sobre el “Desarrollo Humano” que tiene como objetivo desarrollar la educación.

En 1990 se celebró la “Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos (WCEFA)” en Jomtien, Tailandia. En esa ocasión se adoptó la Declaración Mundial que tiene como objetivo común a nivel internacional la “Educación para Todos”, y es a raíz de ella que el enfoque mundial hacia la cooperación en el área de educación se concentró en la educación básica. En la Conferencia no solamente se discutió nuevamente el problema de la falta de una cobertura total de la educación básica, sino también se reconoció en forma compartida la situación actual de severo rezago educativo con el que se enfrentan los países en vías desarrollo. Se planteó también la necesidad de contar con medidas concretas para mejorar la calidad de la educación. A partir de esa ocasión, se ha aumentado la ayuda hacia la educación básica, al mismo tiempo que se está trasladando el peso importante que tiene la cooperación desde un apoyo “hard”, como es la construcción de instalaciones, a un apoyo “soft” que es, por ejemplo,

el desarrollo de los planes de estudio, la capacitación del personal docente, el fortalecimiento de la función administrativa pública para la educación, entre otros aspectos.

Sin embargo, 10 años después de la “Educación para Todos”, en el “Foro Mundial de la Educación” celebrado en Dakar en 2000, se confirmó que a pesar de los esfuerzos hechos hasta entonces, la situación del mundo se encontraba muy lejos para lograr el principio de la “Educación para Todos”. Bajo la voluntad común de todos y cada uno de los países además de las organizaciones de ayuda, se establecieron nuevas metas a nivel internacional contenidas en el “Marco de Acción de Dakar” que se señala en el Recuadro 1. De dichas metas las del número 1 y 2 fueron tomadas de las 8 metas de *MDGs* (Metas de Desarrollo para el Milenio) presentadas en la asamblea general de ONU en septiembre de 2000.

(2) Los esfuerzos y trabajos de Japón

A partir de la década de 1960, la cooperación de Japón en materia de educación ha cubierto principalmente la educación superior y la capacitación vocacional, consistente en el envío de expertos, la cooperación técnica tipo proyecto, el envío de jóvenes voluntarios japoneses para la cooperación en ultramar, construcción de instalaciones y donación de equipos mediante la cooperación financiera no reembolsable, la aceptación de participantes para entrenamiento y la aceptación de becarios entre otras actividades.

Con la prioridad dada a la difusión de la educación básica en la *WCEFA* en 1990 dentro de la cooperación educativa, también en Japón se comenzó a discutir activamente sobre la política y forma de

llevar a cabo la ayuda educativa tratando el área de la educación básica como punto central. A partir del Libro blanco de la AOD (Asistencia Oficial para el Desarrollo) en el año de 1993, se agregó como una de las políticas de la ayuda educativa, la “importancia en la educación básica”. En la “política a mediano plazo para la ayuda oficial para el desarrollo (AOD)” del año de 1999, la “educación básica” se ubicó en uno de los temas más importantes, y se mencionó junto con la cooperación en el área “*hard*” como instalaciones y equipos, la necesidad de fortalecer la cooperación en el área “*soft*”, como es el apoyo a la administración y manejo de la escuela, el desarrollo del plan de estudios así como la capacitación para el personal docente. Particularmente se le está dando importancia al apoyo a la Educación para Niñas.

El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología, que venía realizando la cooperación para la educación principalmente a través de la aceptación de becarios extranjeros, sostuvo varias veces a partir de 1995 la “Reunión sobre la forma de realizar la cooperación internacional para la educación correspondiente a la época”, en la que se esclarecieron significados de la cooperación internacional para la educación y papeles que se debe tener en el futuro, junto con el hecho de estudiar la forma de hacer la cooperación internacional con efectividad y eficacia. Más aún, con la “reunión para la cooperación internacional sobre educación” que se inició desde 2001, se reconoció la importancia de llevar a cabo la cooperación con enfoque a las áreas fuertes de Japón, aprovechando la experiencia del país donde la educación ha sido considerada como la parte medular para construir la nación, y se discutió sobre la posibilidad de aplicar las experiencias de Japón en la

Recuadro 1 Metas del Marco de Acción de Dakar

Expansión y mejoramiento en la educación preescolar.

Lograr una cobertura total en la asistencia y terminación escolar del nivel elemental para el año 2015.

Satisfacer las necesidades de educación para jóvenes y adultos.

Mejorar en un 50% el nivel de alfabetización para el año 2015 (sobre todo para mujeres).

Dar solución a la diferencia sexual en la educación elemental y nivel medio para 2005 y lograr la equidad de género en la educación para el año 2015.

Mejoramiento de la calidad de la educación básica.

Recuadro 2 Educación Básica para una Iniciativa de Crecimiento (*BEGIN*)

Áreas de importancia.

Apoyo al aseguramiento de la “oportunidad” de la educación

Construcción de escuelas, educación para niñas, educación no-formal, aprovechamiento de la tecnología de comunicación e informática.

Apoyo al mejoramiento de la “calidad” de la educación

Educación de matemáticas y ciencias, formación y entrenamiento del personal docente, apoyo a la administración y manejo de la escuela.

Mejoramiento a la “administración” de la educación

La política de educación y plan de educación, apoyo al sistema de administración pública educativa

Recuadro 3 Metas de la Estrategia del Desarrollo en la Educación Básica

Expansión y enriquecimiento de la educación elemental y de nivel medio

Promoción a la asistencia escolar en la educación elemental y de nivel medio, mejoramiento en la calidad de la educación elemental y de nivel medio.

Corrección en la diferencia en la educación

Corrección de la diferencia de género, la diferencia regional de la zona urbana y rural, la garantía de la oportunidad de educación para los niños que requieren la atención especial.

Satisfacción a las necesidades de educación para jóvenes y adultos.

Alfabetización de jóvenes y adultos, adquisición de habilidades necesarias para la vida cotidiana de jóvenes y adultos.

Atención a los niños lactantes e infantiles y la expansión de la educación preescolar

Expansión y enriquecimiento de la atención a los niños lactantes e infantiles, así como la educación preescolar.

Mejoramiento de la administración educativa

Consolidación del compromiso político, fortalecimiento del sistema de administración pública educativa.

Fuentes: JICA (2002) Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo: Educación Básica

educación considerando la necesidad de los países en vías de desarrollo.

En la Cumbre de Kananaskis, Canadá de 2002, Japón presentó el informe de la “Educación Básica para una Iniciativa de Crecimiento (*BEGIN*)”. Con esto fortaleció Japón su apoyo hacia esfuerzos de los países en vías de desarrollo para lograr metas del Marco de Acción de Dakar y, al mismo tiempo, estableció como una de las ideas básicas utilizar las experiencias de Japón eficazmente para el desarrollo de la educación en los países en vías de desarrollo (Véase el Recuadro 2).

Para responder a la tendencia mundial del apoyo a la educación básica, JICA estableció las juntas de estudios como; el “Comité de estudios para el apoyo en áreas de educación y desarrollo” en 1992 y el

“Comité de estudios sobre el apoyo para nuevas estrategias de desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo (*DAC*)” en 1996. Asimismo, ha venido discutiendo sobre la forma de dar apoyo a la educación básica. Basándose en lo descrito arriba, se elaboró en 2002 el informe para “Abordar eficazmente los asuntos del desarrollo – Educación básica”, en el cual se elaboró el “Diagrama de sistematización de los temas del desarrollo” que ordena sistemáticamente e integralmente los problemas de la educación básica en los países en vías de desarrollo y cómo abordarlos. Además se fijaron las 5 metas de la estrategia del desarrollo señaladas en el Recuadro 3.

La cooperación de JICA en el área de la educación básica tradicionalmente se llevaba a cabo para el

Tabla 2 La experiencia de Japón ante diversas tareas de la educación básica

Temas que tienen los países en vías de desarrollo	Experiencias de Japón en la educación
Ampliación cuantitativa - Ampliación y fortalecimiento del acceso a la educación - Igualdad en la oportunidad de educación	Medidas de fomento para la asistencia escolar en la era de <i>Meiji</i>
	Educación para niñas
	Medidas de fomento para la asistencia escolar de alumnos y estudiantes con dificultades en el período de la posguerra
	Educación en áreas rurales remotas
	Repetición del año escolar y deserción
Elevación cualitativa - Elevación de la calidad del personal docente - Mejoramiento del contenido de la educación	Plan de estudios
	Plan de orientación para la enseñanza
	Formación y capacitación del personal docente
	Estudios de clases
Mejoramiento de la administración - Mejoramiento de la administración pública educativa y finanzas para la educación. - Mejoramiento de la administración de la escuela	Administración pública para la educación
	Finanzas para la educación
	Administración escolar

Fuente: Elaborado por el autor con base en la información de JICA

arreglo de la infraestructura por ejemplo la construcción de escuelas y donación de equipos como para llevar a cabo proyectos del mejoramiento en la educación de matemáticas y ciencias, principalmente por medio de la formación del personal docente y su capacitación. Además, aunque en menor grado, se ha hecho la cooperación de la educación para niñas con el fin de corregir la diferencia en géneros así como el arreglo de instalaciones educativas en áreas rurales remotas. Aunado a esto, en los últimos años al responder a la tendencia de la descentralización de la educación, se está probando la cooperación para mejorar la administración educativa en áreas como el mejoramiento de la capacidad de la administración pública local, así como la habilidad de manejo y administración de la escuela. Cabe mencionar que se ha probado como nuevo intento el fomento de alfabetización colaborando con las ONG's. Todo lo anterior señala una diversificación en el modo de cooperación en la educación⁴.

Como se ha mencionado hasta aquí, ante la corriente de dar importancia a la cooperación para la

educación básica, se señala que es importante aprovechar las experiencias de Japón en la educación. Para poder utilizarlas eficiente y eficazmente sería importante ordenar el proceso de cómo Japón, que fue un país en vías de desarrollo, venía estableciendo y arreglando la educación de acuerdo con el contexto en los temas del desarrollo.

En el presente documento según el Diagrama de sistematización de los temas del desarrollo que se encuentra en el informe “Abordar eficazmente asuntos del desarrollo – Educación básica”, se clasifican los temas de la educación básica con que los países en vías de desarrollo se enfrentan en las 3 áreas; “expansión cuantitativa”, “elevación de la calidad” y “mejoramiento en la administración” y se establecen las experiencias de Japón correspondientes a cada uno de los temas como se señala en la tabla 2.

En la Parte I, se mencionará en general la historia de la educación en Japón cronológicamente. En la Parte II, se ordenará la evolución histórica de diversas medidas políticas y acciones relacionadas con cada una de las experiencias educativas en

⁴ JICA, bajo el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, está llevando a cabo dentro de sus actividades de la cooperación financiera no reembolsable, la investigación previa, propulsión y ejecución así como el seguimiento para; la cooperación tipo proyecto general; la ayuda para estudios e investigación con beca; la ayuda gratuita para la pesca (*Fisheries grants*); la ayuda gratuita para patrimonios culturales (*Cultural grants for cultural properties*) la ayuda para alimentos (*Food aid (Kennedy Round [KR])*), la ayuda para incrementar la producción de alimentos (*Aid for increased food production (2nd Kennedy Round [2KR])*).

nuestro país señaladas en la tabla 2 y se explicará acerca de las medidas políticas y enfoques de puntos clave. Basándose en lo anterior, la Parte III pretende conducirse a la implicación sobre las experiencias educativas que podrían ser referencias cuando Japón lleve a cabo la ayuda para la educación.

Cabe mencionar que en el presente informe se define las “experiencias de Japón en la educación” como son los “conocimientos, técnicas y *know-how*

que han sido acumulados a través de medidas políticas y prácticas educativas, y que son compartidos por un cierto tamaño de la colectividad en Japón, además son sistematizados y abstraídos hasta cierto grado que incluyen todos y cada uno de los conceptos mencionados”.

<YAMAGUCHI Naoko>

Parte I

Generalidades de la Historia de la Educación en Japón

Capítulo 1

Modernización de Japón y el Progreso de la Educación

Fue en la segunda mitad del siglo 19 cuando en Japón se comenzó la introducción del sistema educativo moderno a gran escala, tomando a los países occidentales como modelo. A pesar de que el comienzo de la modernización fue tardío, la educación en Japón pudo lograr un rápido desarrollo en un corto plazo, gracias a las propias circunstancias en términos socioculturales (condición inicial).

[Maduración cultural y herencia de la educación tradicional]

Durante la larga era de *Tokugawa* que duró aproximadamente 260 años antes de la era de *Meiji* (1868-1912), el país gozaba de estabilidad y paz bajo el régimen sostenido por la política de aislamiento nacional y del sistema de *Shogunato* y feudalismo. Durante esta época se observó la madurez cultural a un alto nivel entre la población nacional, aún entre la gente común, y el porcentaje de alfabetización fue alto al compararse con el nivel mundial de aquella época. Ya se observaba la diversidad de instituciones educativas tradicionales y propias del país como eran el instituto público (escuelas feudales) para la clase *Samurai* donde se enseñaba principalmente los libros clásicos chinos, como la literatura e historia china; la academia particular en el sector privado (salón de estudios particular); y el instituto de aprendizaje para la clase común (*Terakoya*) o Centros populares de aprendizaje, donde se enseñaba a leer, escribir y habilidades técnicas y prácticas. Usualmente la escuela privada estaba abierta para todas las clases sin distinción. Entre comerciantes y técnicos profesionales se había desarrollado el sistema de aprendiz de oficio y era una moda u “*Okeikogoto*” (adquirir habilidades mediante ejercicio y práctica) como el arte del té, arreglo floral y la música y otras artes tradicionales. Es decir, ya se había formado una base de idiosincrasia inclinada con entusiasmo hacia la educación.

[Característica laica de la educación y la enseñanza en el idioma único]

La educación tenía características seculares y las religiones tradicionales como el budismo y shintoísmo no tuvieron sus instituciones educativas religiosas. Aunado a esto, debido a la tradición tanto cultural como lingüística relativamente homogénea, desde el principio no existió problema en emplear el idioma japonés como el lenguaje único de enseñanza.

[Reconocimiento de la tarea de la integridad nacional a través de la educación]

Debido al régimen de *Shogunato* y feudalismo así como al sistema de clases por posición social, la formación de conciencia común de pertenecer a una nación fue impedida. Sin embargo, Por haber atravesado una circunstancia de eminente peligro externo en la etapa final del régimen *Shogunato*, se iba cultivando fuertemente la tarea de formar la conciencia como una nación y de garantizar la integridad nacional a través de la educación. En el proceso de buscar el mejor camino para modernizar la nación japonesa fue consolidándose el consenso de ofrecer oportunidades iguales con educación abierta a todo el pueblo, anulando el sistema tradicional de clases sociales.

[Germinación del sistema de reclutamiento por antecedentes académicos]

Ya en los años finales de la etapa del régimen *Shogunato*, en vez del sistema tradicional de clases sociales, se implementó el reclutamiento de los recursos humanos con base en la capacidad y conocimientos de cada individuo. Esto representó un umbral que preparaba el porvenir de la sociedad basada en el nivel académico, en que se seleccionaba la élite mediante la obtención de escolaridad bajo el moderno sistema escolar y se empleaba un individuo y se determinaba su posición social de acuerdo con

su antecedente académico, como la visión importante a partir de la era de *Meiji*.

[Posibilidad para optar por diversos modelos]

Japón no contaba con la herencia de una educación implantada por colonizadores como es el caso de muchos de los países en vías de desarrollo. El país mantenía su independencia y no tuvo experiencia de ser colonizado. Por lo tanto, cuando se introdujo el sistema moderno de educación, Japón reservaba la posibilidad de seleccionar alternativas políticas para el sistema a través de tomar y dejar distintos modelos de educación aplicados en los países occidentales.

1. Introducción de la educación moderna en Japón

[Apertura de la nación y la Restauración de Meiji]

En 1868, el gobierno del *Shogunato* (Familia *Tokugawa*), que había sido hasta entonces el máximo jefe *Samurai* y que dominó todo Japón durante largo tiempo, colapsó y nació así el nuevo poder gobernante que puso en su cima a un nuevo Emperador, es decir, fue un momento de revolución política. Junto con esta transformación llamada “Restauración de *Meiji*”, se marcó el comienzo de la modernización de Japón.

Desde los principios del siglo 17, durante aproximadamente 260 años, el tiempo en que la Familia *Tokugawa* gobernaba, se llamó la era de *Edo* por el nombre del lugar donde establecieron su sede, que fue *Edo*, (actualmente Tokio). El *Shogún* gobernaba directamente los lugares estratégicos como *Edo*, *Osaka* y *Kyoto* entre otros, y el resto del Japón fue dividido aproximadamente en 250 territorios, cada uno de ellos gobernado por un señorío feudal que juraba lealtad al *Shogun*. Durante la era de *Edo*, Japón adoptó una política de aislamiento nacional y prohibía prácticamente el comercio y tránsito con el exterior. En la primera mitad del siglo 19, ya en la época final de la era de *Edo*, se acrecentaron las críticas hacia el gobierno de la Familia *Tokugawa* y varios feudales poderosos comenzaron a desarrollar el movimiento para hacer

caer a la Familia como gobernadora, causando como consecuencia una situación de guerra interna en Japón. Además, alrededor de esa época flotas de los países occidentales llegaban con frecuencia cerca de la costa de Japón y presionaban al país para su apertura. La transformación que se hizo mediante la Restauración de *Meiji* nació del desorden político en finales de *Shogunato* y de la conciencia de peligro por la presión externa, inclusive de la amenaza militar de las grandes potencias occidentales.

[Política de civilización e ilustración]

Bajo el nuevo gobierno (que se llamó el gobierno de *Meiji* por el título del Emperador), el poder quedó prácticamente en las manos de los *Samurai* de estrato bajo con principios reformistas pertenecientes a los reinos feudales de *Satsuma-han* (actual prefectura de *Kagoshima*) y *Choshu-han* (actual prefectura de *Yamaguchi*), que fueron las principales fuerzas del movimiento para derrotar el *Shogunato*. El nuevo gobierno abogaba los lemas de “civilización e ilustración”, “enriquecimiento del país y fortalecimiento del ejército” e “industrialización”, e impulsó medidas políticas que propiciaran que Japón saliera adelante como un Estado – Nación moderno e integrado, a través de adoptar varios sistemas socioeconómicos modernos tomando como ejemplo a los países occidentales. La reforma educativa también quedó ubicada dentro de estas políticas de modernización.

[Herencia de la educación de la era de Edo y su límite]

A lo largo de la era de *Edo*, la cultura educativa en Japón nunca fue de bajo nivel. El gobierno del *Shogunato* así como muchos de los reinos feudales (*han*) establecieron una institución educativa (Instituto de estudios en *Shoheizaka*, escuelas de *han*) especializada en los libros clásicos de China (confucianismo) para los niños de la clase *Samurai*. Así mismo, iba aumentando en varios lugares de Japón, el número de academias privadas (salón de estudios particular) que enseñaban clásicos chinos, culturas y pensamientos antiguos de Japón, y ya a finales de la era de *Shogunato*, estudios de Holanda

así como estudios occidentales. Es así como la educación occidental se extendió en todo Japón. Además se observaba gran difusión de la institución educativa (llamada *Terakoya*) para la clase popular no sólo en la zona urbana sino también en la rural en la que se enseñaba a leer y escribir además de algunas habilidades prácticas de la vida cotidiana. Sin embargo, estas instituciones educativas carecían de la característica indispensable del sistema escolar moderno ya que tenían el sesgo de dar importancia a los estudios clásicos con matiz de conocimiento y cultura, la diferencia y discriminación en la educación debido al sistema de clases sociales, la falta de uniformidad en el tiempo de escolaridad y el contenido de aprendizaje, el método de enseñanza que correspondía en forma individual, el sistema defectuoso de examen para pasar al siguiente grado, la certificación y acreditación, entre otras. Fue obvio el defecto que se tenía en el sistema educativo porque la base del Estado moderno, simplemente no existió. Relacionado a este antecedente, se sintió fuertemente la necesidad de un Sistema Educativo Nacional regido y orientado por el gobierno central. Por lo tanto, cuando se inició la Restauración de *Meiji*, previo al establecimiento del Ministerio de Educación, inmediatamente se comenzó la recolección de información e investigación sobre sistemas escolares de los países occidentales.

[Proyecto del Decreto de Educación]

En 1871 se estableció el Departamento de Educación como una de las dependencias centrales de la administración pública. En el siguiente año, 1872, se promulgó el “Decreto de Educación” como la primera ley sistematizada sobre la educación en Japón. El sistema escolar fue estructurado por 3 niveles; primaria, secundaria de nivel medio y universitaria, tomando el modelo de los Estados Unidos. Por otro lado, se adoptaron el régimen centralizado de la administración pública educativa y el sistema de distrito escolar aplicados en Francia. De acuerdo con el plan de establecimiento de escuelas según el Decreto de Educación, Se concormarían 8 distritos universitarios (grandes distritos escolares) y en cada uno de ellos se dividiría en 32 distritos de

escuelas secundarias (distritos de nivel medio), a su vez, cada uno de éstos se dividiría en 210 distritos de escuelas primarias (distritos pequeños escolares), estableciendo una escuela en cada distrito escolar. Con esto, el plan contemplaba establecer 8 universidades, 256 escuelas secundarias de nivel medio y más de 50,000 primarias. En aquel entonces fue un plan bastante ambicioso y de gran magnitud respecto a la educación. La escuela primaria fue definida en 4 años del grado inferior y 4 del superior. Un total de escolaridad de 8 años fue exigida obligatoria e independientemente de sexo, oficio o profesión de los padres y su posición social y, como regla general, se requirieron la asistencia de todos los niños.

En algunas partes del país, la construcción moderna de nuevas escuelas imitaba la arquitectura occidental; sin embargo, muchas de las escuelas utilizaron como su instalación la edificación de *Terakoya* y ocasionalmente inclusive rentaron casas de vivienda. Respecto al personal docente, en muchos de los casos se convirtió a los maestros de *Terakoya* o *ex Samurai* que perdieron su oficio por la Restauración de *Meiji*. Así mismo, monjes budistas y sacerdotes de shintoísmo quienes sabían leer y escribir también tomaron el oficio del personal docente. La mayoría de las escuelas feudales fueron convertidas en las secundarias de nivel medio de cada región. Cabe mencionar que el Instituto de estudios de *Shoheizaka*, que era la institución educativa de *Shogunato* acerca del confucionismo, fue cerrado; sin embargo, la escuela *Kaiseijo* y la escuela de medicina, que el mismo *Shogunato* había establecido hacia finales de su era, fueron entregadas al gobierno de *Meiji* y mantuvieron su existencia.

[Extranjeros contratados y envío de estudiantes becarios al extranjero]

Las políticas educativas prácticamente canalizaron sus esfuerzos en la difusión de la escuela elemental con el fin de elevar el nivel intelectual del pueblo en general, y en el arreglo de la educación superior para adquirir estudios, tecnologías y sistemas avanzados de los países occidentales. En el primer período de la era de *Meiji*, el gobierno contrató numerosos

expertos extranjeros con un sueldo extraordinariamente alto con el fin de obtener rápidamente los conocimientos y tecnologías del occidente. En las instituciones de la educación superior en su primera etapa, este personal docente extranjero impartía clases en el idioma extranjero. Al mismo tiempo el gobierno enviaba un gran número de becarios competentes al exterior. Después de varios años de estudio, los jóvenes regresaron a su país para gradualmente sustituir al personal extranjero docente. El gobierno tenía que invertir la mayor parte de su presupuesto educativo en las actividades arriba mencionadas por lo que la construcción y administración de escuelas primarias dependían de los recursos financieros del gobierno local, las cuotas asignadas a la población del distrito escolar y el ingreso por el cobro de colegiatura.

[Imitación de la escuela occidental y lento crecimiento de la asistencia escolar]

Para el contenido educativo de la primaria se introdujeron todas las materias tal y como se enseñaban en los Estados Unidos tomando como modelo la escuela primaria de ese país. Se emplearon también los libros de texto traducidos de los países occidentales o similares a los mismos.

Este tipo de contenido en la educación provocaba una sensación de estar fuera de lugar, y sentido de resistencia de mucho del personal docente, así como de los padres de familia ya que estaban acostumbrados a la educación de Terakoya que respondía a las necesidades de la vida cotidiana. Dicen que normalmente el período de estudio en *Terakoya* había sido alrededor de un par de años por lo que el período de escolaridad de 8 años que determinó la Ley de sistema escolar distaba demasiado de la costumbre social de aquel entonces. En esta época, la población estaba estructurada mayormente por agricultores de pequeña escala dependientes de la labor familiar y por lo tanto, era un gran problema perder la fuerza laboral de niños debido a su asistencia escolar. Aparte de esto, se les agregó la carga del pago de colegiatura.

El gobierno explicó el efecto útil y benéfico que tiene la educación al pueblo, así intentaba promover

y presionar la asistencia escolar; sin embargo, el nivel de asistencia apenas aumentaba y, en 1883 aún 10 años después de la promulgación de el Decreto de Educación, la tasa de escolarización quedó estancado al 47%. Cabe mencionar que el porcentaje de asistencia real respecto a la población total en edad escolar fue todavía menor. A pesar de la igualdad de sexo manifestada en el Decreto de Educación, la tasa de escolarización femenina fue baja y en 1883 no llegó a ser de 30%. En la escuela ocurrió que un gran número de alumnos no pasaron examen para avanzar el grado por falta del nivel académico, quedándose en el mismo grado; además de que muchos abandonaron los estudios antes de terminarlos. En algunas localidades los habitantes se opusieron a la pesada carga de obtener recursos para establecer escuelas y contra el nuevo contenido de la educación llegando inclusive a incendiar escuelas.

[Fundación de la escuela normal]

El gobierno puso gran atención en la formación y suministro del personal docente como una de las medidas para modernizar el contenido y metodología de la educación elemental. Ya en un período temprano, 1872, el gobierno invitó a *Marion Scott* de los Estados Unidos. como experto para formar al personal docente y fundó la escuela normal de Tokio. *Scott* importó todos los equipos y materiales desde los Estados Unidos, y enseñó la metodología didáctica que se empleaba en la escuela pública de su país con los alumnos. La escuela también se encargó de la traducción de los libros de texto, la recopilación del nuevo plan de estudios, así como la elaboración de manuales y guías para el personal docente y para alumnos, lo cual influyó en gran medida en la educación elemental de Japón. Cuando los primeros egresados salieron de la escuela normal, el Ministerio de Educación estableció las escuelas normales nacionales en las principales ciudades de los 8 grandes distritos escolares. Estas escuelas normales formaban al personal docente y a la vez proporcionaban el entrenamiento urgente al personal docente vigente acerca de la nueva metodología didáctica que duraba de 1 a 3 meses, así como para el personal docente de la escuela primaria que habían

sido maestros de *Terakoya* anteriormente. Para responder a la falta del personal docente capacitado y efectuar estos programas de entrenamiento urgente, se establecieron por lo menos de 1 a 2 escuelas normales prefecturales en cada una de las prefecturas hacia finales de la década de 1870.

[Conciliación con la realidad]

El plan de desarrollo educativo en el principio de la era de *Meiji* fue ambicioso y de gran magnitud; sin embargo demasiado uniformizado e irreal. De las 8 Universidades que el gobierno planeaba establecer en total, finalmente fundó sólo una en 1877, la cual fué la Universidad de Tokio. En 1879 el gobierno anuló el Decreto de Educación para ubicarse en una situación real y promulgó la nueva “Ley de educación”. Esta Ley adoptó el sistema democrático de la educación de los Estados Unidos que respondía a la demanda de la población local. Anularon el sistema de distrito escolar y las escuelas tuvieron que ser administradas por la municipalidad, a través de una junta de educación elegida por la comunidad. Con respecto al plan de estudios, la junta de educación correspondiente lo determinaba de acuerdo con la situación local. El período de la escolaridad de 8 años fue acortado en gran medida siendo “mínimo 16 meses durante el período escolar obligatorio”, además se disminuyó la obligación de la asistencia escolar.

Sin embargo aumentó la crítica ya que bajo tal Ley “liberal” de educación, se propiciaría menor asistencia escolar, todavía peor que la de ese momento. Sólo un año después, en 1880 la Ley de educación fue reformada. En esta Ley reformada el centralismo fue nuevamente fortalecido y se determinó estrictamente 3 años de escolaridad en primaria y 16 semanas o más por cada año de asistencia escolar.

[Confrontación ideológica]

En la etapa final de la década de 1870, empezaron a aflorar cambios relativos a la ideología sobre la educación. Como una reacción contra la orientación de occidentalización a partir de la Restauración de *Meiji*, empezó a surgir un movimiento que pretendía

transformar la política educativa, promovido principalmente por funcionarios con ideas de conservadurismo del corte imperial. Ellos señalaban la perturbación moral provocada por la occidentalización y alegaban el resurgimiento de la educación ética basada en el tradicional confucianismo. De acuerdo con esta dirección, en 1879 el Emperador *Meiji* envió su “Opinión general imperial de la enseñanza y el aprendizaje” al Ministro de Educación, en la que se señalaba, como la política básica de la educación, la importancia de incrementar la ética del confucianismo consistente en, por ejemplo, “moral”, “lealtad y devoción a los padres” y “patriotismo”. Así, aún dentro del gobierno de *Meiji*, venía generándose la disputa sobre la política básica para la educación, entre el personal burocrático pragmatista que desarrollaba la política educativa con base en el iluminismo orientado por la occidentalización y el personal funcionario del corte imperial con ideas de conservadurismo.

[Movimiento para las Libertades y Derechos Civiles y el control sobre la educación]

Por un lado aquellos que se opusieron a la administración autoritaria del gobierno y los políticos que perdieron en la lucha por el poder dentro del gobierno y salieron del mismo, comenzaron a desarrollar en varios lugares del país el “movimiento para las libertades y derechos civiles” reclamando la democratización de la política (establecimiento del parlamento por la elección popular). Dentro del personal docente, muchos apoyaban activamente el movimiento para las libertades y derechos civiles y la escuela frecuentemente se usaba como el lugar de reunión para el mismo. El gobierno preocupado por tomar medidas efectivas contra este movimiento, se vio obligado a incrementar el control sobre opiniones y conductas del personal docente, así como, el contenido de la educación con el objetivo imponer el orden. Por lo tanto, el gobierno comenzó a conciliar su postura con la ideología del confucianismo que era de conservadurismo. En la “Ley de educación reformada” de 1880, se determinó “la base de ética, lectura, escritura, aritmética, geografía e historia” como materias que se debían enseñar en la

primaria, ubicando la ética en el orden prioritario de todas las materias.

2. El progreso de la educación y su expansión

[Proyecto del sistema educativo del Ministro de Educación, *Arinori Mori*]

En 1885 se implementó el sistema de gabinete en vez del régimen de *Dajokan* que era una imitación del sistema político de corte imperial tradicional. *Hirobumi Ito* fue nombrado como el primer “Primer Ministro”. Al tratar el tema de la legislación de la Constitución nacional bajo el calendario político, *Ito* buscó como un modelo la de Prusia de Alemania, cuyo país tenía similitud en la situación nacional con la de Japón, en vez de la Constitución de Inglaterra o de Francia que el grupo político del movimiento para las libertades y derechos civiles consideraba como modelo ideal. Desde entonces la influencia de Alemania incrementó su intensidad también en el ámbito académico y tecnológico.

Como el primer Ministro de Educación fue nombrado *Arinori Mori*, quien favorecía la apertura cultural y del conocimiento, y tenía experiencia diplomática en los Estados Unidos e Inglaterra. Debido al Ministro *Mori*, se formó la estructura fundamental del sistema educativo que se convertiría en la base del desarrollo educativo de Japón en el futuro. *Mori* reflexionaba profundamente sobre el papel que debe cumplir la educación para el desarrollo nacional. En 1886 el Ministro promulgó 4 decretos específicos por tipo de escuela: “ley de escuela primaria”, “ley de escuela secundaria”, “ley de escuela normal” y “ley de universidad imperial” que a su vez sustituyeron a la “Ley de educación” que cubría globalmente la educación. Se señalaban expresamente los objetivos específicos para cada uno de los tipos de escuelas. La única universidad hasta entonces, llamada Universidad de Tokio, cambió su nombre a “Universidad Imperial”. Esta fue ubicada como institución con el objeto de “enseñar ciencias, artes y tecnologías indispensables para la nación y dominar la mayor profundidad de los mismos”. A esta Universidad le fue otorgado privilegio y bastante

libertad académica como una institución que tenía el fin de formar exclusivamente el personal tecnócrata y líderes, élite que adquiriría los estudios y tecnologías avanzados de los países occidentales. Para fortalecer la Universidad Imperial, las escuelas de nivel superior como eran la escuela de derecho del Ministerio de Justicia, la escuela de ingeniería del Ministerio de Industria, la escuela de silvicultura de Tokio y la escuela de agronomía de *Komaba*, ambas pertenecientes al Ministerio de Agricultura y Comercio fueron consecutivamente integradas a la Universidad Imperial. La escuela secundaria se definió como una institución preparatoria brindando educación para ingresar a la Universidad Imperial.

Por otro lado la primaria aumentó su característica como un centro de enseñanza donde se hacía formar y educar el súbdito leal al Emperador. La primaria fue dividida en 2 niveles; ordinario y superior. El primer nivel, es decir el ordinario de 4 años, se determinó como obligatorio para todo el pueblo. Con esta “Ley de escuela primaria”, por primera vez en Japón se definió legalmente la obligatoriedad de la educación. Sin embargo según las circunstancias locales, se permitió sustituir esta educación obligatoria por el curso sencillo de primaria de 3 años.

[Dar importancia a la educación normal]

El Ministro de Educación, *Mori*, reconocía la importancia que tenía el personal docente de educación elemental para la educación del pueblo en general, por lo que confería gran valor al papel de la escuela normal. *Mori* pretendía inyectar exhaustivamente la ideología de la nación al futuro personal docente. Las cualidades ideales que los estudiantes de la escuela normal debían de adquirir eran “bondad y docilidad, amor con confianza, autoridad decente y seriedad” expresadas en 3 palabras en japonés. Es decir, obedecer a su superior; tratar a sus compañeros con confianza y amor; y regular estrictamente la actitud y conducta de alumnos. Los estudiantes de la escuela normal fueron entrenados mediante el programa de ejercicio físico tipo militar para entrenar su cuerpo, además, todos vivían en dormitorio para cultivar la conciencia de

identidad así como para adquirir disciplina colectiva. A ellos se les otorgaron algunos privilegios como la exención del servicio militar, matrícula y alimentación gratuitas, asignación para gastos de vestidos y misceláneos, mientras que fueron obligados a prestar su servicio como personal docente durante cierto tiempo después de la graduación.

A través de estructurar este tipo de sistema educativo, *Mori* intentó asentar dos objetivos en armonía por medio de la educación; uno fue la modernización del país y el otro la integración espiritual del pueblo mediante el fortalecimiento de la moral y ética del mismo. De acuerdo con la “Ley de escuela normal”, se estableció la escuela normal superior, como una institución para formar al personal docente de la secundaria así como de la escuela normal.

[Edicto imperial sobre educación y el impulso de la educación pública del régimen imperial]

La promoción de la educación pública del régimen imperial fue finalmente fortalecida en gran medida cuando se promulgó el “Edicto (o Decreto) imperial sobre educación” en 1890. El Edicto imperial sobre educación señalaba una norma de conducta deseable ante el pueblo y enfatizaba la lealtad al Emperador y el patriotismo, con base en la doctrina del confucionismo y las ideas de los clásicos de Japón. La copia del Edicto imperial y la fotografía del Emperador y Emperatriz (*Go-shin-ei*) fueron repartidas en las escuelas de todo el país. El Edicto imperial fue leído en voz alta solemnemente a los alumnos y estudiantes en ocasiones de eventos escolares, celebración nacional, entre otras. El libro de texto de educación cívica y ética (o educación moral y ética) fue editado de acuerdo con los principios morales señalados en el Edicto imperial. Dicho Edicto influyó fuertemente sobre la educación y sociedad de Japón a partir de entonces y hasta la terminación de la segunda guerra mundial, aproximadamente a lo largo de 50 años.

[Desarrollo de la industria y arreglo del sistema educativo]

Desde la Restauración de *Meiji*, el gobierno intentaba modernizar la industria a través de introducir la tecnología avanzada del exterior y establecer empresas estatales. Al llegar la década de 1890, se observó también un desarrollo rápido y amplio de las empresas privadas principalmente en las industrias ligeras. Por primera vez surgió en Japón una situación de la revolución industrial. Bajo este contexto social fue creciendo la demanda por una educación industrial que brindara entrenamiento en técnicas y habilidades de cierto nivel a los trabajadores. Por lo tanto, el gobierno promulgó el reglamento de escuela vocacional complementaria y el de escuela para aprendices en 1893, justo antes de la guerra de China-Japón (1894-1895) pretendiendo arreglar la educación industrial elemental. Para ordenar la educación de esta índole a nivel medio, se promulgó en 1899 la “Ley de la escuela vocacional” (escuelas de industria, agricultura, comercio, marino-mercantil, industrial complementaria, respectivamente) y “Ley de la escuela superior femenina” en forma consecutiva. Para la educación de nivel medio, consolidaron el sistema consistente en 3 pilares que eran: la escuela secundaria preparatoria, la escuela vocacional y la escuela superior femenina.

Junto con el desarrollo social se incrementó la demanda por el recurso humano con alto nivel educativo aunque su especialización no llegara al nivel de la Universidad Imperial. Por la mismarazón, en 1903 se promulgó la “Ley de escuelas especializadas”. Las escuelas especializadas eran diferentes que la Universidad Imperial en la que se podía ingresar sólo después de terminar la escuela secundaria y preparatoria. El hecho de graduarse de las secundarias y las escuelas superiores femeninas era requisito para ingresar en estas escuelas especializadas que eran instituciones para la educación especial como medicina, farmacia, derecho, ingeniería, comercio entre otras. Algunas escuelas especializadas de estudios prácticos se llamaban como escuela industrial especializada.

Con esto el sistema educativo superior en Japón

contaba con doble estructuración, es decir, la Universidad Imperial que proporcionaba élite de primer grado principalmente para el mundo de la administración pública, y las escuelas especializadas que brindaron el recurso humano con capacidad práctica hacia el mundo industrial y la sociedad en general. Durante largo tiempo existió como única la Universidad Imperial, y sucesivamente se fundaron varias empezando con la segunda en *Kyoto* en 1897, en 1907 otra en *Sendai* y en 1910 otra más en *Fukuoka*.

[La imagen sagrada del personal docente y su posición social]

Con la promulgación de la nueva “Ley de educación normal” en 1897, el gobierno concentró su fuerza en la expansión y enriquecimiento del sistema de formación del personal docente. Se aumentó rápidamente el establecimiento de escuelas normales y las normales femeninas. Por otro lado, con el objeto de atender la falta del personal docente, se ofreció capacitar al personal docente para la primaria entre aquellos que se graduaran de la secundaria y de la escuela superior femenina y que desearan ser maestros. Esta capacitación consistía en un curso especial de un año de formación. El sistema de licencia para personal docente también iba arreglándose y se otorgó la licencia para los que se graduaron de las escuelas para la formación del personal docente y aparte de ello, para otros, que aunque con distintos antecedentes académicos, fueron aprobados por el examen de certificación del personal docente. En la etapa inicial y fundadora del sistema escolar moderno, existían naturalmente muchos sin título que no poseían la licencia docente y cuya proporción fue más que la mitad, el 58%, del total del personal en 1890. No obstante en 1895 fue del 20% y en 1900 fue del 23% y se redujo en 1905 hasta el 16%.

En aquel entonces la profesión docente se consideraba predominantemente como el “oficio sagrado”. Exigían para el personal docente personalidad íntegra y alto grado de ética profesional. En general, el personal docente era muy respetado y agradecido por parte de los padres de familia y la

población de la comunidad. Por otro lado la posición social de este personal aunque era igual a la del servidor público municipal, no era buena su condición en términos de la remuneración. El personal docente a veces se angustiaba encontrándose en el dilema de la ética profesional del “oficio sagrado” y la condición económica degradada (el dicho para ellos fue “Conformarse en la pobreza honrada”) además de que ellos permanecían en una posición social inestable. En 1896 se estableció una organización del personal docente a nivel nacional llamada “Asociación imperial para la educación”. Además, comenzaron a organizar asociaciones locales para la educación a nivel de prefectura y municipio. Estas organizaciones docentes llevaron a cabo varias actividades de estudios e investigación y promovieron el movimiento para institucionalizar subsidios de la tesorería nacional para mejorar la condición laboral del personal docente.

[La prolongación del año de escolaridad de la educación obligatoria]

La baja tasa de escolarización en la década de 1880 comenzó a crecer favorablemente en la década de 1890. En 1898 la tasa de escolarización obligatoria llegó al 69%. En 1900 se anuló el curso sencillo de primaria de 3 años y la educación obligatoria quedó uniformizada en 4 años. Aunado a esto, en este mismo año se decidió no cobrar colegiatura en la primaria. Así mismo, el sistema de pasar al siguiente grado escolar por medio de examen fue eliminado y en dicho año se cambió por la ascendencia automática del grado escolar. En 1907 se prolongó el período de escolaridad obligatoria de 4 años a 6 años. Cabe mencionar que se considera que se resolvió en su mayoría el problema del analfabetismo de los adultos para el inicio del siglo 20.

[Expansión de la educación nivel medio y superior]

El capitalismo japonés fue desarrollado a un ritmo acelerado estimulado en gran medida por la guerra de Rusia-Japón (1904-1905) y la primera guerra mundial (1914-1918). Junto con ello, la demanda del pueblo hacia la educación también se incrementó

Tabla 1-1 El incremento en el número de instituciones educativas del nivel medio y superior en Japón en el período anterior a la segunda guerra mundial

Año	Escuela secundaria (*)	Escuela superior femenina	Escuela vocacional	Escuela normal	Escuela nivel medio superior (*)	Escuela especializado	Universidad (*)
1886	56	7	25	47 (1)	2	66	1
1890	55	31	23	49 (2)	7	36	1
1895	96	15	55	49 (2)	7	52	1
1900	218	52	139	54 (2)	7	52	2
1905	271	100	272	69 (3)	8	63	2
1910	311	195	481	84 (4)	8	79	3
1915	321	366	541	96 (4)	8	88	4
1920	368	514	676	98 (4)	15	101	16
1925	502	805	797	103 (4)	29	135	34
1930	557	975	976	109 (4)	32	162	46
1935	557	974	1,253	106 (4)	32	177	45
1940	600	1,066	1,479	107 (4)	32	193	47
1945	776	1,272	1,743	63 (7)	33	309	48

Nota: (*) Sistema antiguo escolar

El número entre paréntesis () señala el de la escuela normal superior

Fuentes: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología

exigiendo la expansión y reestructuración del sistema educativo.

En 1917, el gobierno estableció la “Junta especial para la educación”, un órgano de consulta que dependía directamente del gabinete, con el propósito de revisar la totalidad del problema del sistema educativo. De acuerdo con la recomendación de la Junta, se implementaron reformas particularmente en el área de la educación superior. En 1918, se promulgó la “Ley de la universidad”. Con esta ley, se reconoció el establecimiento de la universidad de una sola facultad y de la universidad privada. Consecuentemente, se autorizó la Universidad Nacional de Comercio de Tokio y ascendieron el rango de las escuelas especializadas como *Waseda*, *Keio*, *Meiji*, *Housei*, *Doshisha* etc., al nivel de universidad privada. Aumentaron también el número de escuelas especializadas y las superiores. Además de todo, la escuela normal ubicada en el nivel medio educativo se aproximaba gradualmente al nivel de la escuela especializada, es decir, al nivel de la educación superior. La tabla 1-1 señala la variedad de las escuelas del nivel medio y superior junto con la evolución del incremento en el número de las mismas.

Por otro lado el Consejo de Emergencia para la Educación recomendó que la educación obligatoria de 6 años, cuyo porcentaje de inscripción escolar

llegaba al 99%, se extendiera a 8 años. Sin embargo esta medida recomendada no logró ser implementada. En resumen, el sistema escolar moderno de Japón fue casi completado alrededor del año 1920.

[Subsidios de la tesorería nacional para cubrir gastos de la educación obligatoria y su límite]

A partir del Decreto de Educación, durante todo el período, la carga financiera para sostener la educación elemental obligatoria fue dejada en manos del distrito escolar, y después de la legislación del “régimen de ciudad” y la del “régimen de poblados” en 1888, en manos de las autoridades municipales. El incremento de la tasa de escolarización con la eliminación el cobro de colegiatura y la prolongación del período de la educación obligatoria aumentó todavía más la carga financiera para las autoridades locales. En consecuencia, el sueldo y la condición laboral del personal docente tendían a ser empeorados.

Por lo tanto se entregó una petición de subsidios nacionales para cubrir parcialmente los gastos correspondientes al mejoramiento del sueldo del personal docente. Se vio una parte del logro con la “Ley de subsidio de la tesorería del Estado para gastos de educación de escuelas primarias municipales” establecida en 1900. Sin embargo, esta

Ley fue escueta en la cantidad proporcionada y estuvo muy lejos de ser la solución al problema. En 1919 se legisló la “Ley de subsidio de la tesorería del Estado para gastos de educación obligatoria de municipios”. Esta ley consistía en que la tesorería del Estado proporcionaba 10 millones de yenes por año como fondo especial para cubrir el sueldo del personal docente de la escuela primaria municipal, cuya cantidad se repartiría en proporción al número de maestros y alumnos entre los municipios. No obstante, aún con esta medida no fue aliviada la carga financiera que les correspondía a los municipios y a raíz del pánico económico que sucedió en 1929, en algunos municipios se observaba el pago atrasado del sueldo para el personal docente así como la exigencia forzada de donaciones. El sistema de financiamiento para la educación local, consistente en que el 50% del sueldo del personal docente de la educación obligatoria estaba a cargo de la autoridad del nivel de prefectura y el 50% del mismo era financiado por el subsidio de la tesorería del Estado, y que continuó hasta la época de la posguerra, fue implementado apenas en 1940 durante la segunda guerra mundial.

[La Educación Libre en la era de *Taisho* (1912-1926)]

Tocando el tema de la teoría y metodología para la educación, en la década de 1910 y de 1920, la idea del movimiento de la nueva educación a nivel mundial también empezó a influir a Japón, por ejemplo, con el pensamiento de *John Dewey*. La idea de la nueva educación no llegó a formar la corriente principal de la educación pública del país; sin embargo, la educación basada en el punto de vista de los alumnos y en el activismo fue practicada en algunas escuelas primarias anexas a la escuela normal, así como, en las nuevas escuelas primarias privadas creadas de acuerdo con la simpatía a la idea de la nueva educación, por ejemplo las escuelas como la primaria *Seijo*, *Jiyu-Gakuen*, *Myojo-Gakuen*, *Tamagawa-Gakuen*, etc. Por otro lado, florecieron el movimiento de pintura libre, que dio importancia a la expresión libre de alumnos, y el movimiento de la literatura infantil representada por la revista “Un

Pájaro Rojo”. Todo esto se denominaba en forma general como la “Educación Libre en la era de *Taisho*”.

[El surgimiento con fuerza del ultra nacionalismo y militarismo]

Cuando Japón se acercaba a la década de 1930, aún con todo lo que se dice más adelante, la política educativa rápidamente adquiriría el tono de ultra nacionalismo. Este venía creciendo en contra de la tendencia democrática que empezaba a influir sobre Japón como parte del movimiento internacional posterior a la primera guerra mundial. Debido a la recesión económica que se inició a nivel mundial a finales de la década de 1920, Japón también sufría una grave crisis económica. Bajo estas circunstancias, el movimiento opositor a la tendencia democrática cobró su fuerza a un ritmo acelerado. Particularmente la política nacional para el desarrollo de armamentos promovida principalmente por el sector militar empezó a tener mayor influencia sobre la educación. En 1937 cuando comenzó el “Conflicto Japón-China” (la guerra entre Japón y China), el militarismo cobró fuerza. Después de la participación de Japón en la segunda guerra mundial, se fortaleció la educación de tipo militarista. En las escuelas secundarias y de nivel superior, se colocaron oficiales en actividad para llevar a cabo el entrenamiento militar a los estudiantes. Así mismo se editaron los libros de texto nacionales matizados con militarismo, aumentaron la restricción y el control sobre pensamientos y estudios académicos, incluso se produjo la represión y expulsión de los académicos con tendencia liberal de las universidades. En 1941 las primarias tradicionales cambiaron su denominación a “Escuela popular” (o Escuela nacional del pueblo). En la “Ley de la escuela popular” se determinaba que “la escuela popular brindara la educación ordinaria elemental de acuerdo con el principio de la nación imperial que tiene como objetivo la formación básica y el entrenamiento espiritual y físico del pueblo”, lo cual expresamente demostraba el mayor fortalecimiento de la educación nacionalista desde la etapa de la educación elemental.

Al final del período de la guerra, los estudiantes fueron movilizados para aumentar la producción de alimentos y el suministro militar. Aunado a esto, se anuló el privilegio que tenían los estudiantes a la exención del servicio militar. El personal docente también fue reclutado y los alumnos de la zona urbana fueron trasladados al área rural para evitar el ataque aéreo. En 1945 al terminar la guerra, el sistema escolar de Japón había sido casi completamente paralizado.

3. La reforma de la educación posterior a la segunda guerra mundial y su revisión

[Derrota en la guerra y la reforma educativa bajo la ocupación]

En 1945 al perder en la guerra, Japón fue ocupado por los Aliados y desde ese año hasta 1951 el dominio de Japón estuvo puesto en manos del Cuartel General de los Aliados (*GHQ*). Bajo ese régimen, se impulsó la desmilitarización, la democratización y la restauración de Japón. En 1946 se promulgó la nueva Constitución que manifiesta el pacifismo y la democracia. Como parte de la democratización de Japón, se comenzó la reforma educativa. En primer lugar, se suspendieron las clases de cívica y ética, historia nacional y geografía junto con el retiro de los libros de texto correspondientes que habían sido inspirados en el militarismo. Además, se ordenó la expulsión del personal de las instituciones educativas que tenía relación con el militarismo. Aunado a esto, el *GHQ* solicitó a los Estados Unidos el envío de una “Misión de Educación de los Estados Unidos al Japón”, un grupo de investigación consistente en expertos en materia de educación, con el propósito de estudiar el proyecto total de la reforma educativa de Japón en la posguerra. La misión arribó a Japón... y enérgicamente llevó a cabo el análisis e investigación acerca de la educación en Japón junto con un comité formado por educadores japoneses que el mismo Japón había preparado. Después de aproximadamente un mes de trabajo, presentaron un informe que incluían una serie de recomendaciones y sugerencias.

La extensa reforma del sistema educativo, sostenida por la democratización y la igualdad de oportunidades en la posguerra de Japón, fundamentalmente se efectuó con base en la recomendación de dicha Misión de Educación. Ya en agosto de 1946 se estableció una comisión especial para la reforma educativa, llamada “Comisión para la renovación de la educación” dirigida principalmente por los educadores que colaboraron en el estudio de la Misión de Educación. A partir de ese momento, se decidió que la reforma educativa en la posguerra se hiciera según decisiones hechas por la Comisión para la renovación de la educación.

[Punto esencial para la reforma educativa]

La legislación de la “Ley fundamental (o básica) de la educación” fue el núcleo de la reforma en 1947. Esta ley señala expresamente diversos principios básicos de la educación de la posguerra en Japón y fue la que sustituyó sustancialmente el Edicto Imperial sobre educación antes de la guerra. En seguida a la “Ley fundamental de la educación”, se establecieron las leyes y reglamentos que determinaron la organización y administración del nuevo sistema educativo, como fueron la “Ley de la educación escolar” (1947), “Ley de la junta de educación” (1948), “Ley de la educación social” (1949), “Ley de las escuelas privadas” (1949) entre otros. La estructura básica del nuevo sistema educativo fue como se señala a continuación:

Conversión del sistema escolar de vías plurales anterior a la guerra en el sistema mono-lineal de 6-3-3-4 años.

Prolongación del período de la educación obligatoria a 9 años, desde la primaria hasta la secundaria.

Como regla general, la educación mixta.

Establecimiento de la junta de educación a nivel municipal y de prefectura.

Anulación de la escuela normal y formación del personal docente en la universidad.

La situación financiera desgastada en la posguerra dificultó llevar a cabo estas reformas educativas. Fueron sumamente problemáticas la construcción de edificios y la disponibilidad de personal docente para

la secundaria del nuevo sistema. Había quien opinaba sobre el aplazamiento de la introducción del sistema de 6 y 3 años; sin embargo, dicho sistema se puso en marcha inmediata e íntegramente gracias también al apoyo del pueblo en general que demandaba su realización.

[Reforma del sistema de formación del personal docente]

El sistema para formar el personal docente también fue cambiado en gran medida. La escuela normal antes de la guerra fue una institución aislada y cerrada, por lo cual se criticaba que había formado el personal docente con devoción a su oficio y, al mismo tiempo, obediente a la autoridad y con visión sesgada, llamado “tipo la normal”. En 1949 todas las escuelas normales fueron abolidas y en vez de ellas se establecieron facultades de pedagogía en las 45 nuevas universidades nacionales y 6 universidades pedagógicas nacionales. Inclusive a partir de 1947 se impartió el curso de formación del personal docente en otras facultades distintas a la de pedagogía en todas las universidades, tanto nacionales y públicas como privadas. Esto permitió la obtención de la licencia para ser personal docente de una materia específica. Este método para formar el personal docente se llama el “sistema abierto”.

[Democratización de la administración pública de la educación]

En el ámbito de la administración pública sobre la educación, debido a la reflexión de que la concentración de autoridad y facultades en el Ministerio de Educación antes de la guerra conducía al dominio excesivo y control centralizado sobre la educación, se eliminó el centralismo con respecto al contenido y metodología de la educación. En lugar de lo anterior, se elaboró la “Guía de orientación para la enseñanza”. La Guía sirvió para dirigir la organización del plan de estudios y la elaboración de los libros de texto y se puso el subtítulo de “proyecto” a la misma. Así mismo, se permitió al funcionario público para la educación y al personal docente determinar el contenido y metodología de la educación de acuerdo con la situación local y las

necesidades de los alumnos, además de elegir libros de texto, considerando la guía como referencia.

Por otro lado, desde el punto de vista de impulsar la democratización y descentralización de la toma de decisiones sobre la política educativa, se implementó el sistema de junta de educación de modelo estadounidense como un órgano administrativo local de la educación. La junta de educación consistía en miembros elegidos entre la población local y un presidente de la junta que es ejecutor de las decisiones de la misma. A la junta se le otorgaron facultades como el establecimiento y abolición de la escuela, manejo y administración de la misma, reparación y mantenimiento de la infraestructura escolar, el contenido de las materias a enseñar y su manejo, selección y adopción de libros de texto, nombramiento y destitución del personal docente, elaboración y ejecución del presupuesto relativo a la educación, etc. A la junta de educación del nivel de prefectura se le otorgaron, además de todo lo anteriormente descrito, la emisión de la licencia docente, inspección y autorización de todos los libros de texto para escuelas establecidas en su prefectura, así como, asesoría y orientación especializadas y técnicas para las juntas de educación a nivel municipal.

[Anulación de libros de texto del Ministerio de Educación]

El régimen para determinar libros de texto también fue reformado. Antes de la guerra y desde 1903, el sistema de libros de texto elaborados por el Ministerio de Educación fue siempre empleado para el nivel de la educación elemental. Como regla general existía sólo un libro de texto para cada materia. Se Anuló este régimen de libros de texto producidos por el Ministerio de Educación y se estableció el sistema de autorización del libro de texto sustituyendo al primero. Bajo este sistema, se permitió a los académicos del sector privado escribir varios libros de texto y la nación (en principio se otorgaba esa facultad también a la junta de educación del nivel prefectural) los inspecciona y determina la aprobación y reprobación respecto a la idoneidad como libros de texto, de manera que la junta de

educación del nivel prefectural elige entre los libros aprobados para su uso. La nación asumió la responsabilidad de elaborar y anunciar en público la norma y criterio para inspeccionar y determinar la aprobación de libros de texto.

[Organización de NIKKYOSO – Sindicato magisterial de Japón]

La actividad sindical del personal docente que antes de la guerra había sido reprimida frecuentemente por el gobierno, fue legalizada y exhortada. En 1947 fue organizado el Sindicato magisterial de Japón (*Nikkyoso*). El sindicato creció, pronto, llegando a ser una organización gigantesca con más de 500 mil miembros sindicalizados, e invirtió su fuerza en el mejoramiento del nivel de vida del personal docente bajo las circunstancias financieras difíciles de la posguerra, y promovió la educación democratizada y particularmente la ejecución completa del sistema de 6 años de educación elemental y 3 años de educación secundaria.

[Revisión de la reforma de la posguerra]

En la posguerra el movimiento de la nueva educación, que temporalmente había tenido prosperidad en la década de 1920, empezó a recobrar su popularidad nuevamente, entre otras razones, por la influencia de la Misión de educación de los Estados Unidos al Japón. De esta manera, se desarrolló la metodología pedagógica desde el punto de vista de los niños, el plan de escuelas comunitarias (*community schools*) que trataría problemas y situaciones reales de la comunidad en el aprendizaje, y el movimiento del plan de estudios nuclear que se asentó en el centro la enseñanza por cada unidad para solucionar problemas de la vida cotidiana, entre otros.

En la década de 1950, sin embargo, se vio un cambio en las circunstancias de la época. Conforme se hacía más evidente el enfrentamiento del campo occidental y el oriental así como la estructura de la guerra fría, el lineamiento básico de la política de la ocupación militar en Japón empezó a dejar de enfatizar la democratización y aumentó la libertad

para articular claramente una postura anticomunista. Iniciaron así la llamada “Purga Roja” con la que expulsaron al personal docente que simpatizaba con el socialismo o comunismo. Con motivo del estallido de la guerra de Corea en 1950 y la recuperación de la independencia nacional al terminar la ocupación por medio del Tratado de Paz en San Francisco en 1951, aparece nuevamente el movimiento de revisar la reforma educativa principalmente dirigido por los conservadores. En su discurso emitido, el Ministro de Educación, *Teiyuu Amano*, sugirió cantar el himno nacional (*Kimi ga Yo*) e izar la bandera nacional en ocasiones de eventos escolares y días festivos, también expresó la reincorporación de las materias de cívica y ética así como la necesidad del manual de práctica para el pueblo, provocando una fuerte discusión.

[Movimiento sindical del personal docente]

El sindicato magisterial de Japón consideró la revisión de la política educativa durante la ocupación y la tendencia del regreso al conservadurismo como una “dirección opuesta” y desarrolló actividades para revertirla. El lema adoptado por el *Nikkyoso* en 1951 y durante mucho tiempo su centro de atención fue “No Enviemos Nunca Más Nuestros Alumnos y Estudiantes al Campo de Batalla”. El *Nikkyoso* desplegaba una serie de acciones de combate con respecto a diversas políticas educativas confrontándose con el gobierno y el Ministerio de Educación. El Ministerio por su lado manifestaba el “aseguramiento de la neutralidad política en la educación” acrecentando su postura contra el movimiento sindical del personal docente. En las décadas de 1950 y 1960, llegó el máximo enfrentamiento entre el Ministerio de Educación y el sindicato magisterial de Japón con respecto a la evaluación laboral del personal docente y la realización del examen simultáneo del nivel académico a nivel nacional. “*Nikkyoso*” llamaba la atención de los investigadores extranjeros como el movimiento magisterial combatiente de Japón, junto con “*Zengakuren*” que era una organización estudiantil radical.

Al mismo tiempo, *Nikkyoso* decidió por su propia

cuenta iniciar la organización de actividades en gran escala acerca de estudios educativos. Los estudios educativos y actividades de capacitación se llevar a cabo voluntariamente por el propio personal docente organizándose a nivel escolar, municipal y de prefectura, y concentrándose estas actividades en la “reunión de estudios educativos” celebrada anualmente a nivel nacional. Estas actividades de estudios voluntarios del personal docente, particularmente el enriquecimiento de la actividad de la “capacitación interna escolar” han venido jugando un papel importante para mantener y elevar la calidad de la actividad educativa del personal docente del país.

[Revisión del sistema de la junta de educación]

En 1956 se anuló la “Ley de la junta de educación” establecida en la posguerra y fue promulgada la “Ley de la organización y operación del organismo de la administración pública de la educación regional”. Con esta ley se anuló uno de los pilares que sostenía la ley anterior que fue la elección pública de los miembros de la junta, sustituyéndose por el nombramiento del jefe de la autoridad administrativa correspondiente. Consecuentemente, quedó fortalecida la relación de cooperación entre el Ministerio de Educación, la junta de educación de prefectura y la junta de educación a nivel municipal. Aunque dejaron que se quedara el sistema de la junta de educación, la autonomía y facultades de las juntas locales fueron disminuidas y se observó nuevamente el aspecto de la orientación centralista.

[Tendencia de retorno hacia el plan nacional de estudios]

En 1958, el Ministerio de Educación revisó totalmente la Guía de orientación para la enseñanza tras un período de 10 años. Comparado con el hecho de que la anterior Guía fue denominada como “borrador” y ubicada como material de referencia, la nueva Guía revisada fue publicada formalmente en el boletín oficial y mostraba obligatoriedad legal, siendo más fortalecida como norma nacional. De acuerdo con esta revisión, se estableció

especialmente el horario para la “educación cívica y ética” dentro del plan de estudios. Cabe mencionar que, como una característica de la revisión, a raíz de la crítica que el avance de la nueva educación introducida desde los Estados Unidos en la posguerra propiciaba la caída del nivel académico de los alumnos y estudiantes, decidieron anular la enseñanza de vida cotidiana por unidad en las materias como ciencias naturales y matemáticas e implementar el aprendizaje sistemático de dichas materias.

[Legislación para mejorar el ambiente de aprendizaje y estructuras de la escuela.

En la década de 1950, se establecieron varias leyes para mejorar circunstancias del aprendizaje en el ambiente escolar. En 1954, se estableció la “Ley de fomento de la educación en áreas rurales remotas” para mejorar las condiciones educativas en las áreas rurales y remotas como lugares montañosos e islas alejadas. Con esta ley se determinaron medidas de preferencia para arreglar equipos e instalaciones escolares en las áreas remotas, otorgar una retribución especial para el personal docente que trabajaría en esas áreas, entre otras. De igual manera en 1954, respondiendo a la carencia de alimentos de la posguerra, se estableció la “Ley de alimentación escolar” para mejorar el contenido de la comida y completar su norma. Así mismo, en 1956, este suministro de comida escolar se extendió a la secundaria. En 1956 se estableció la “Ley del apoyo nacional para incentivar la asistencia escolar de alumnos y estudiantes con dificultades económicas” que determinaba el subsidio nacional para los alumnos y estudiantes que se encontraban en dificultad para ir a la escuela principalmente por causas económicas. Más adelante, en 1968 se estableció la “Ley de la salud escolar” con el fin de mantener la salud de alumnos y estudiantes, controlar la higiene del medio ambiente escolar, promover la educación acerca de la sanidad, entre otros.

[Fomento para la educación industrial y de ciencias]

Aspirando a la restauración de la posguerra así como al renacimiento de la industria japonesa, se establecieron leyes especiales para la promoción de áreas educativas que tuviera profunda relación con ello; las cuales fueron la “Ley de promoción de la educación industrial” en 1951 y “Ley de promoción de la educación científica” del año 1953.

El subsidio nacional para la educación industrial tenía larga historia desde la “Ley de subsidio de la tesorería del Estado para gastos de la educación industrial” establecida en 1894; sin embargo, fue anulado por la reforma financiera de la posguerra. Las escuelas industriales se convirtieron una parte en la secundaria y la mayoría en la escuela preparatoria bajo el nuevo sistema. Debido al caos en la posguerra, se retrazo la entrega de equipos e instalaciones necesarios para la práctica y experimentación relativas a la educación industrial.

Con la Ley de promoción de la educación industrial se define; el establecimiento del Consejo para la educación industrial en la región central y local para tratar de fomentar dicha educación; el establecimiento de la norma por el gobierno central para equipos e instalaciones requeridos para la educación industrial; y la cobertura de gastos u otorgamiento de subsidios por el gobierno central para que las escuelas tanto públicas como privadas mejorarán su instalación y pueden cumplir la norma referida.

La Ley de promoción de la educación científica fue establecida para fomentar la educación en ciencias en los niveles de primaria, secundaria y preparatoria, respectivamente, y forma la base del desarrollo tecnológico y científico. Se reconoce particularmente la importancia para llevar a cabo experimentos y prácticas en la educación en ciencias y se definió la norma de materiales e instrumentos didácticos para la práctica y experimentos científicos que deberían ser instalados en cada una de las escuelas. Cuando las escuelas no llegaran a dicha norma y desearan ampliar y completar su instalación, la ley definía que el gobierno central otorgaría subsidios que cubrieran el 50% de gastos de la compra de los equipos

correspondientes.

[El sistema gratuito de libros de texto para la educación obligatoria]

Los libros de texto que utilizan los alumnos y estudiantes eran pagados y como regla general los padres de la familia tenían que comprarlos. Como una medida excepcional, a los niños que se encontraban en difícil condición para ir a la escuela principalmente por causas económicas, se les proporcionaron los libros gratuitamente. No obstante, de acuerdo con el principio del sistema gratuito de la educación obligatoria determinada en la Constitución, se fue intensificando la demanda que la nación debería ejercer como política nacional para la provisión de libros de texto gratuitos. En 1963, se estableció la “Ley de medidas gratuitas de libros de texto para diversas escuelas de la educación obligatoria” con la que se implementó el sistema de distribución gratuita de los mismos. Según el plan anual, el reparto gratuito iba extendiéndose sucesivamente y en 1969 se completó plenamente el sistema de libros de texto gratuito para la educación obligatoria.

4. Ampliación de la educación y sus respectivos problemas

[Expansión de la demanda del pueblo por la educación superior]

A pesar de que existía cierta vacilación y el enfrentamiento ideológico acerca de la política educativa, el sistema educativo de Japón que tenía la base en la reforma de la posguerra llegó a extenderse rápidamente en cuanto al término cuantitativo a partir de la década de 1950. Aunque la escuela secundaria del nuevo sistema sufrió la adversidad en su nacimiento debido a la dificultad financiera, ya para el año 1950 casi llegaba a completarse la educación obligatoria de 9 años. La economía japonesa devastada fuertemente por la segunda guerra mundial se recuperaba gradualmente de la posguerra con motivo de la bonanza especial a raíz de la guerra de Corea (1950-1953) y la producción industrial que incrementaba su velocidad de recuperación. De esta

manera, en la mitad de la década de 1950, ya excedía la capacidad productiva antes de la guerra. Al llegar la década de 1960, Japón avanzó agresivamente su camino hacia un crecimiento económico todavía superior. La estabilidad económica del hogar, la expansión del estrato social de la clase media urbana, el aumento en número de mano de obra a contratarse debido a la disminución de la población en la industria primaria y la penetración de la creencia de dar importancia al antecedente académico propiciaron el incremento de la demanda del pueblo en general para ingresar en escuelas de nivel superior requiriendo mayor grado de títulos académicos. Esta demanda se dirigió gradualmente primero a la educación del nivel medio superior y luego a la educación superior. Ya en 1962, los padres de familia comenzaron a desarrollar el movimiento educativo de la “Admisión completa a la escuela preparatoria” que solicitaba el aseguramiento de la oportunidad para todos los que desearan entrar a la escuela preparatoria.

[Demanda educativa del sector económico]

Por otro lado, el sector económico y empresarial también expresó su demanda educativa ante la recuperación económica de la posguerra así como la expectativa de crecimiento más rápido. En 1956, la Federación japonesa de asociaciones patronales anunció en público la “Opinión acerca de la educación tecnológica y técnica que respondiera al requerimiento de la nueva era” en la que solicitó la formación planificada del personal técnico y el personal con habilidades, el fomento para la educación científica y vocacional y la expansión de la educación universitaria del estudio científico e ingeniería.

En 1962 el propio Ministerio de Educación publicó el libro blanco con título “Crecimiento de Japón y su educación – el desarrollo educativo y crecimiento económico”. Dicho libro blanco subrayaba la contribución de la educación al desarrollo económico haciendo una comparación entre los acontecimientos históricos de Japón y la situación extranjera a través de presentar la teoría de la economía de la educación que aparecía en aquel entonces en la que empleaban

frecuentemente las terminologías de moda como el costo-beneficio de la inversión en educación y el plan para el desarrollo de educación.

Además el siguiente año de 1963, el Consejo para la economía del gobierno presentó el informe de “Temas a trabajar y medidas acerca del desarrollo de la capacidad del recurso humano en el crecimiento económico”. En el informe se manifestó que para el manejo y administración de la industria química pesada en el futuro próximo se requeriría el recurso humano consistente de 3 a 5% del personal con alto talento, muchos ingenieros del nivel medio y enorme cantidad de técnicos y personal con habilidad para sostener los anteriores. Por lo tanto, dicho informe demandó la formación planificada del recurso humano estratificado y la diversificación del sistema de entrenamiento y capacitación correspondientes. La demanda del sector económico aquí referida fue adoptada en la política educativa plasmándose en parte la diversificación de la educación en la escuela preparatoria, la expansión de la preparatoria tipo técnico-vocacional, la creación de la escuela superior especializada y el aumento del número de facultades y universidades de ciencias e ingeniería.

[Política educativa que siguió a la demanda educativa]

Si se contempla la generalidad del sistema educativo de Japón, no se puede afirmar siempre que la educación de nuestro país haya sido desarrollada y planeada racionalmente con base en la teoría del plan de desarrollo educativo. La demanda del pueblo de ingresar al mayor grado escolar no necesariamente coincidía con la demanda educativa que solicitaba el sector económico, la cual inclusive se convirtió ocasionalmente en la presión política para mutilar la política educativa del gobierno. Por ejemplo en aquel entonces, bajo la intención de diversificar la educación preparatoria se llevó a cabo en la prefectura de *Toyama* y otras el “régimen de 3 y 7 (30 % de la preparatoria ordinaria y 70% de industrial)” lo cual fue criticado fuertemente por los mismos alumnos y padres de familia.

Con respecto al nivel de la educación medio superior y la superior, la institución privada ocupaba

Tabla 1-2 Evolución del número de alumnos y estudiantes por nivel educativo (1948-1990)

(Unidad: mil personas)

Año	Jardín de niños	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Universidad de período corto	Universidad
1948	199	10,775	4,793	1,203	-	12
1950	224	11,191	5,333	1,935	15	255
1960	742	12,591	5,900	3,239	83	626
1970	1,675	9,493	4,717	4,232	263	1,407
1980	2,407	11,827	5,094	4,622	371	1,835
1990	2,008	9,373	5,369	5,623	479	2,133

Fuentes: Elaborado por el autor con base en las versiones correspondientes a cada año respectivo del “Resumen estadístico de la educación” del Ministerio de Educación.

mayor proporción. En realidad éstas escuelas eran las que absorbían la demanda del pueblo que deseaba entrar al mayor grado escolar, a pesar de que no pudieron contar con el subsidio del gobierno y bajo las circunstancias financieras difíciles para manejar su negocio, recibiendo además la crítica severa con expresiones como “educación del tipo de producción masiva” y la “admisión de mayor número de alumnos que lo permitido” entre otras. Había cierto límite en el control gubernamental sobre las instituciones privadas. Cabe mencionar que la universidad de período corto (2 o 3 años) que se creó para rescatar aquellas escuelas especializadas que no podían ser promovidas al nivel universitario, como una medida provisional en el proceso de la reforma educativa del nivel superior en la posguerra, empezó a cobrar popularidad principalmente para satisfacer la demanda de la educación superior para mujeres. El gobierno pretendía convertir esta universidad de período corto en una “universidad de asignaturas especializadas” que tuviera la duración escolar de 5 a 6 años combinándola con la educación media superior, con el fin de proporcionar la educación y formación en capacidades necesarias y prácticas para la vida cotidiana así como para otra ocupación que no fuese adquirida en la universidad. Sin embargo, este proyecto no fue realizado debido a la fuerte oposición del círculo de gente relacionada a la universidad de período corto. El proyecto de “universidad de asignaturas especializadas” fue realizado parcialmente aunque una en forma distinta que la original a través del establecimiento de la “escuela superior especializada” en 1964 que se inclinaba a la educación técnica principalmente de la

industria y marina mercante. En 1964 la universidad de período corto fue autorizada como una institución permanente por la reforma legal.

Se puede mencionar que el desarrollo de la educación en Japón en las décadas de 1960 y 1970 muestra un aspecto fuerte de la demanda del pueblo hacia un mayor nivel de escolaridad, como una presión enorme que impulsó el entorno educativo y la política educativa del gobierno seguía la dicha corriente para otorgar la autorización posteriormente, más bien que el plan y control del gobierno, promoviera el desarrollo educativo.

[La expansión rápida de la educación]

En la tabla 1-2 se observa la evolución de la expansión cuantitativa del sistema educativo de Japón en la posguerra.

La tasa de escolarización de la educación obligatoria consistente en 9 años de primaria y secundaria había llegado al 99.2% para el año 1950. El porcentaje de ingresos a la escuela preparatoria del nuevo sistema fue del 42.5% en 1950 y el 57.7% en 1960. En la década de 1960, el porcentaje se incrementó rápidamente alcanzando el 82.1% en 1970 y llegando al 94.1% en 1980. Por otro lado, se empezó a incrementar el número de niños que recibían la educación preescolar de 1 a 2 años antes de ingresar a la primaria. El porcentaje de la asistencia preescolar (jardín de niños) en 1950 fue apenas 8.9%, sin embargo se elevó la cifra rápidamente, siendo que en 1960 ascendió al 28.7%, en 1970, 53.8% y en 1980, 64.4%. Con respecto a la educación preescolar existe la guardería, que se maneja bajo el control del Ministerio de Salud y

Tabla 1-3 El aumento en el número y la variedad de las instituciones educativas de nivel superior (1955-1990)

Año	Universidad (las privadas)	Universidad de período corto (las privadas)	Escuela superior especializada
1955	228 (122)	264 (204)	-
1960	245 (140)	280 (214)	19 (2)
1970	383 (274)	479 (414)	60 (4)
1980	446 (319)	517 (434)	62 (4)
1990	507 (498)	593 (498)	62 (4)

Fuentes: Elaborado por el autor con base en las versiones correspondientes a cada año del “Resumen estadístico de la educación” del Ministerio de Educación.

Bienestar Social, aparte del jardín de niños. Por lo tanto, contando con ambas instituciones, se puede mencionar que el régimen que permitía dar oportunidad de la educación preescolar a la gran mayoría de los niños de 4 a 5 años en Japón fue casi completado.

Por otro lado, también fue de considerable expansión la educación superior. La tabla 1-3 señala la evolución del número de instituciones establecidas de la educación superior. Destaca el incremento que se vio en la década de 1960. Sólo durante esta década se establecieron 138 universidades de 4 años y 199 universidades de período corto (2 o 3 años). Así mismo, casi todas las escuelas superiores especializadas se establecieron en 1962. Al llegar a la década de 1970, disminuye la velocidad con que se incrementó el establecimiento de universidades de período corto y de escuelas superiores especializadas. En cambio la tendencia de incremento en el número de universidades se mantuvo y en las décadas tanto de 1970 como de 1980, se observó la fundación de más de 60 universidades respectivamente. También Incrementó aceleradamente el porcentaje de ingreso a la universidad y a la de período corto. El porcentaje de los que recibían la educación superior fue apenas 10.1% (hombres 15.3%, mujeres 4.6%) en 1954 y en 1960 hubo poco cambio registrando el 10.3%. Esto significaba un matiz de que la educación superior era para las élites bastante selectas. Sin embargo, ya en 1970 la cifra subió con rapidez al 23.6% (hombres 29.9%, mujeres 17.7%) cuando se hablaba de la popularización de la educación superior. En 1980 dicho porcentaje subió hasta el 37.4% (hombres 41.3%, mujeres 33.7%). Ya en aquel entonces se señalaba, como un tema real, la generalización de la educación superior igual que el caso de los Estados

Unidos.

[Promoción del Sistema de Subsidios para la escuela privada]

La “Ley de la escuela privada” de 1949 determinó que se podría otorgar ayuda necesaria para la escuela privada; sin embargo, no se ha llevado a cabo durante mucho tiempo el subsidio público para la misma. Cuando llegó la década de 1960, empezó a acrecentar la petición por el fomento para la escuela privada por diversas razones por ejemplo, la expansión cuantitativa de la institución privada en las áreas de la educación preescolar y de nivel superior, el reconocimiento acerca de la función pública que cumplía dicha institución, el soporte de una administración sana, la disminución y alivio de la carga financiera relativa a los gastos educativos para los padres de familia, entre otras. Para responder estas solicitudes, se inició la ayuda pública para la institución privada de la educación superior en 1970. Fue promulgada la “Ley de fomento y ayuda para la escuela privada” en 1975 y determinado legalmente el método de otorgar el subsidio para gastos ordinarios de la universidad privada por la autoridad nacional y el subsidio para la escuela privada del nivel preparatorio e inferior por la autoridad prefectural. La autoridad nacional ya podía otorgar subsidio hasta el 50% de los gastos ordinarios que se necesitaran para mantener y mejorar las condiciones de investigación y educación de la institución privada. El subsidio se reparte con base al número de personal docente y de alumnos de cada institución privada y de acuerdo al estado actual de condiciones de investigación y educación, incluyendo las administrativas como son el control sobre el número de plazas, el grado de perfeccionamiento de la

organización del personal docente, entre otras. En 1975 cuando establecieron la Ley de fomento y ayuda, la proporción que ocupó el subsidio nacional fue del 20 % de los gastos ordinarios de la totalidad de las instituciones privadas de educación superior. En 1980, ascendió a un nivel máximo de 30%; sin embargo, dicho porcentaje empezó a disminuir posteriormente y en la década de 1990, variaba entre el 12 y 13%.

[Crecimiento de Japón y rol de la educación]

La expansión cuantitativa y acelerada de la educación como se ha visto arriba fue lo que demandó continuamente el sector económico aunque no necesariamente siempre concordaba con lo que el gobierno planeaba y estimaba. Sin embargo, en su significado amplio, no hay duda que este tipo de desarrollo de la educación ha sido la fuerza motriz para el desarrollo económico, social y cultural de Japón. Observado globalmente, la educación en Japón pudo proveer enorme cantidad del recurso humano con la calidad que el sector industrial y la sociedad japonesa exigían, es decir la gente con el conocimiento y habilidades básicas que permiten responder al cambio de técnicas y habilidades, la gente con disciplina, diligencia y paciencia además de capacidad de trabajar colaborando dentro de una colectividad.

[Resultados positivos dentro de la evaluación internacional]

El logro de la educación escolar de Japón está también comprobado por el estudio del grado de logro educativo internacional. Japón participó en el primer estudio internacional educativo llevado a cabo por la Asociación Internacional de Evaluación de Logros Educativos (IEA) en el período de 1964 a 1967. Dentro de los 12 países incluyendo a varios europeos, los Estados Unidos e Israel, la calificación de matemáticas del alumno japonés de 13 años fue excelente y de la mejor junto con la de Israel. En seguida se llevó a cabo el estudio sobre la educación de ciencias (1970-1973) donde también la calificación del alumno de 5º grado de primaria y 3er año de secundaria de Japón fue del número uno de

los 19 países participantes.

[Afloración del problema educativo]

No obstante, la educación Japonesa enfrentó una serie de problemas. La excesiva uniformidad y el fuerte control que regía severa y excesivamente la conducta de los alumnos y estudiantes fueron vistos como problemas. Aunado a ello, la intensificación de la competencia en el examen de admisión con el fin de entrar a preparatorias reconocidas y universidades de primera clase afecta a los niños y sus padres con gran estrés psicológico. La competencia fuerte del examen de admisión ha sido expresada frecuentemente como el “infierno de examen de admisión”. La delegación de estudios sobre la educación en Japón organizada por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) que visitó Japón en 1970 señaló en su informe que la competencia severa del examen de admisión provocaba “distorsión” en la educación elemental y de nivel medio. La descripción usada en el informe, “la calificación del examen de un día de un muchacho de 18 años definitivamente determina el resto de su vida”, tuvo gran repercusión. Criticaron la imposición de la memorización mecánica de información y la educación por relleno que privarían la creatividad y espíritu investigador de los alumnos. Señalaron el aumento en el número de los alumnos que no podían alcanzar al nivel de clases en la escuela, llamado “*ochikobore* (desertor)”. Así mismo, con el fin de completar el estudio en la escuela muchos de los niños iban a “*juku*”, institución educativa y complementaria del sector privado. Además de todo, se empezaron a observar los problemas seriamente agudizados como la violencia escolar, mala conducta de adolescentes y jóvenes, suicidio de adolescentes y jóvenes y la dependencia de drogas como la inhalación solventes.

Por otro lado, una vez que pasan el examen de admisión muy estricto, las instituciones de la educación superior en Japón no les exigen rigurosamente a los estudiantes que estudien. Indicaron que ellos pasaban la temporada más relajada de su vida. No se requería mucho esfuerzo para avanzar al siguiente grado y los estudiantes se

Recuadro 1-1 Informe del Consejo central para la educación; (1971)

“Medidas básicas para la ampliación y enriquecimiento general de la educación escolar en el futuro”

Los puntos clave del informe se señalan a continuación. Los siguientes 10 puntos se relacionan al proyecto fundamental para la reforma de la educación elemental y de nivel medio.

Desarrollo del sistema escolar que corresponde al proceso de la evolución humana (escuela infantil que abarque los niños de 4 a 5 años y los de grados menores de primaria, educación de nivel medio que integra la escuela secundaria y preparatoria, y prueba piloto de una institución que combine la educación nivel medio y medio superior).

Mejoramiento del plan de estudios de acuerdo con las características de cada etapa escolar.

Orientación exhaustiva acerca de la selección adecuada de cursos diversificados.

Mejoramiento del método pedagógico de acuerdo con la propiedad de cada individuo (llevar a cabo la enseñanza por grupo, el aprendizaje individual, el sistema que no cuente grados escolares, el sistema de salto de grados).

Mantenimiento y mejoramiento del nivel de calidad de la educación pública y la igualdad en la oportunidad de educación, etc.

Expansión y enriquecimiento de la educación preescolar de manera enérgica.

Arreglo y enriquecimiento de la educación especial de manera enérgica.

Arreglo de la organización administrativa interna de la escuela y del sistema de administración pública de la educación (establecimiento del sistema de puestos administrativos como subdirector y jefe de la escuela, uniformidad en la administración pública local sobre la escuela tanto pública como privada).

Medidas para la formación y reclutamiento asegurado del personal docente así como el mejoramiento de su posición (implementación del curso de capacitación para el nuevo personal, contratación de gente con experiencia de otro oficio o actividad social, establecimiento de la institución nivel postgrado de pedagogía, mejoramiento del sueldo del personal docente).

Promoción de estudios para la reforma educativa.

Para la reforma de la educación superior, se mostró el siguiente proyecto.

Diversificación en la educación superior (clasificar en 5 tipos la educación superior desde la universidad de período corto hasta el instituto de investigación, de acuerdo con sus objetivos y características).

Mejoramiento del plan de estudios (integración de la educación general y especializada).

Mejoramiento del método pedagógico.

Apertura de la educación superior y la necesidad del sistema de certificación del título (establecimiento de la universidad por telecomunicación).

Separación funcional de la organización pedagógica y la de investigación.

Estatus del centro de investigación .

Racionalización del tamaño y sistema de administración y control de la institución (fortalecimiento de la facultad de rector y vicerrector).

Mejoramiento en el manejo del personal docente y su condición.

Figura de establecimiento de la universidad nacional y pública (estudio sobre la posibilidad de cambiarla por persona jurídica).

Mejoramiento en el apoyo financiero nacional, el cargo a beneficiarios y el sistema de becas.

Coordinación nacional planificada acerca del arreglo y ampliación de la educación superior.

Mejoramiento y enriquecimiento del medio ambiente de la vida de los estudiantes.

Mejoramiento del sistema de selección para la admisión universitaria de estudiantes (uso del reporte de investigación, desarrollo del examen común, utilización del ensayo escrito y entrevista).

dedicaban a diversas actividades de clubes en su escuela, otros eventos recreativos y pasatiempos, así como a trabajos temporales. El número de estudiantes que renunciaba a su carrera antes de terminar era muy limitado y la mayoría de ellos lograba graduarse. Señalaron que la universidad es otro “parque de diversiones”. Un contraste marcado se observó entre la sumamente alta calidad de la educación elemental y de nivel medio, y, como problema, la mediocridad de la calidad educativa en la educación superior. El informe de OCED destinó su mayor parte en el análisis de la situación actual de la educación superior en Japón y en las sugerencias para su reforma.

5. “Tercera Reforma Educativa” y su fracaso

[Consejo central para la educación y Tercera reforma sobre la educación]

Entrando a la década de 1970, iba creciendo la discusión de que se debía revisar globalmente el sistema educativo en Japón como para responder a los cambios súbitos de la situación socioeconómica y la expansión acelerada del sistema educativo que ocurrió en la década de 1960. El Consejo central para la educación, órgano consultivo del Ministro de Educación, presentó su informe en 1971 titulado “Medidas básicas para la ampliación y enriquecimiento general de la educación escolar en el futuro” (Recuadro 1-1). Dicho informe ciertamente fue una propuesta de reforma educativa global que pretendía reorganizar el sistema total escolar desde el jardín de niños hasta la universidad. En aquel entonces, fue el que abogó por la “Tercera reforma educativa”, equivalente y seguidora de la reforma educativa del inicio de la Restauración de *Meiji* y la reforma educativa de la posguerra.

[Resistencia y fracaso]

El informe provocó gran discusión entre ambas partes, los que estaban a favor y en contra. El Sindicato magisterial de Japón manifestó su posición contra el informe por las razones de que: la propuesta de reforma está presentada sin un análisis crítico de

la reforma educativa en la posguerra, en su evolución y la situación actual; no está señalada la responsabilidad de la administración pública en la problemática; tiene una visión de reorganizar la educación total con base en la capacidad y habilidad; y tiene como objetivo fortalecer el control administrativo en la escuela, entre otras. El Sindicato magisterial de Japón estableció el “Comité para estudiar el sistema educativo” formado por académicos como una medida en contra del Consejo central para la educación y anunció en público su propia propuesta de reforma educativa. Con respecto a la prueba piloto del sistema escolar consistente en la escuela infantil, elemental y nivel medio con 4-4-6 años, la asociación de directores de la escuela también manifestó su inquietud ya que para ello faltaba preparación. Acerca de las medidas para la educación superior, la gran cantidad del personal relacionado a la educación superior manifestaba su objeción. Como resultado general, la mayor parte de reforma educativa presentada por el Consejo central en 1971, quedó suspendida sin que se tomaran las medidas propuestas excepto algunas de ellas que se llevaron a cabo. Cabe mencionar que la suspensión no se atribuye solo a la oposición y resistencia del Sindicato y el personal relativo a la universidad sino también, como una de las causas importantes, por la suma dificultad para tomar medidas financieras necesarias para una reforma educativa en gran escala ya que se tenía que restringir el presupuesto gubernamental, además de la recesión económica provocada por el “impacto petrolero” surgido en 1973.

[Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad]

Una de las pocas medidas del informe del Consejo central que se llevó a cabo, particularmente relacionada a la profesión docente, merece la atención. El establecimiento de la “Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad”, la legislación de puestos del director y jefe de la escuela y el establecimiento de la universidad pedagógica bajo el nuevo proyecto. La ley de recursos humanos establecida en 1974, que se refiere

arriba, tiene una denominación larga formalmente; “Ley de medidas especiales para garantizar los recursos humanos como el personal docente de las escuelas de la educación obligatoria con el fin de mantener y mejorar el nivel de la educación escolar”. Esta fue la respuesta a una de las recomendaciones del informe anteriormente mencionado que sugería: “el sueldo del personal docente debe ser de alto nivel, suficiente para que propicie que el personal excelente desee la profesión docente con gusto, y al mismo tiempo el sistema de sueldo debe ser mejorado para que se retribuya en suficiente cantidad que corresponda al alto nivel de especialización así como la responsabilidad de orientación y administración”. Bajo las circunstancias del alto crecimiento económico, el mercado de labor se encontraba muy activo y se observaba la tendencia de que el recurso humano altamente calificado se concentraba en la empresa privada. En contra de esa situación, dicha ley buscaba como objetivo reclutar excelente recurso humano para el personal docente. Posterior a la promulgación de la ley, desde 1974 a 1978 el sueldo del personal docente de la educación obligatoria fue revisado 3 veces y finalmente aumentaron aproximadamente un 30% llegando a exceder el sueldo del servidor público general. Ciertamente, después de esta medida preferencial para el personal docente, la imagen tradicional de “maestro = bajo sueldo” fue limpiada junto con el dicho de que “de ningún modo seré maestró”, será maestro porque sólo eso puede” expresando la aptitud negativa de la gente que acudía con ese oficio. A partir de ese momento, se elevó de una vez el nivel de competencia del examen para reclutar el personal docente efectuado por la junta de educación de la autoridad prefectural. Como consecuencia, la profesión docente se convirtió en un oficio popular y atractivo en el aspecto económico también para jóvenes de Japón.

[Establecimiento estructural de la administración y manejo de la escuela]

En la escuela, tradicionalmente han existido los puestos como el de subdirector para auxiliar al director y el de varios jefes (jefe del año escolar, jefe de asuntos académicos, jefe de orientación de la

conducta de alumnos, etc.) para organizar internamente el personal docente; sin embargo, no existía una norma explícita que determinaba legalmente esos puestos, la descripción del trabajo correspondiente y las retribuciones, entre otros. El informe del Consejo central señaló la necesidad de arreglar la organización administrativa escolar y el Ministerio de Educación decidió en seguida “legislar” lo anterior describiendo claramente estos puestos incluidos en la Ley de Educación. Para los puestos de jefes decidieron además otorgar nueva retribución.

Ante este movimiento, el Sindicato magisterial de Japón comenzó a desplegar su movimiento de oposición alegando que la Ley pretendía fortalecer el régimen de control y establecer un estrato de mandos medios lo que impediría la administración democrática de la escuela y finalmente convertiría la escuela en una organización de estructura estratificada. El Sindicato se resistía devolviendo la retribución del puesto de jefe; sin embargo, dicho puesto gradualmente se asentó en las escuelas en Japón.

[Establecimiento del nuevo proyecto del instituto pedagógico del nivel postgrado]

El instituto pedagógico del nuevo proyecto es la universidad pedagógica principalmente del nivel postgrado establecida con el objeto de brindar oportunidad al personal docente en servicio para capacitarse durante 2 años en el curso de postgrado y fomentar el crecimiento competente del personal docente. En 1978 establecieron la universidad pedagógica de *Hyogo* y la de *Joetsu*, de igual forma en 1981 se fundó la universidad pedagógica de *Naruto*. El número de plazas para un año del curso de postgrado es de 300 y la mayoría de los ingresados son registrados como estudiantes con calidad de entrenados a largo plazo manteniendo asegurada su posición profesional como docente y su sueldo por parte de la junta de educación de cada prefectura. Cuando se gradúan, se les otorga el título de Maestro de Pedagogía. Cabe mencionar que al recibir estímulo por el establecimiento de la universidad pedagógica, se vio extender la tendencia de preparar

el curso de maestría en las facultades pedagógicas de las universidades nacionales ya existentes con el objetivo de ofrecer oportunidad principalmente al personal docente en servicio para que ellos puedan recibir educación continua.

6. Debate sobre la reforma educativa en el Consejo Nacional para la Reforma Educativa

[Afán del Primer Ministro Nakasone so para reforma educativa]

La propuesta de la “Tercera reforma educativa“ por el Consejo central para la educación en la década de 1970 fue sustancialmente suspendida y el asunto se trasladó a la década de 1980. A finales del año 1982 el flamante Primer Ministro *Nakasone* mostró su firme voluntad de tratar con la “reforma educativa” junto con la “reforma estructural de la administración pública” como los temas principales de la política de su gobierno. Declaró establecer el “Consejo nacional para la reforma educativa” tomando como modelo el “Consejo nacional para la investigación en la administración pública” establecido para el Gabinete, con el fin de impulsar la reforma estructural de la administración pública. En 1984 se estableció el “Consejo nacional para la reforma educativa” como un órgano de consulta directa del Primer Ministro. En aquel entonces, se transmitieron con frecuencia por medios de comunicación los fenómenos denominados como la “educación en conflicto”, que eran los problemas en el área de educación que mostraban aspectos distintos que los problemas tradicionales, por ejemplo el rechazo de ir a la escuela por “detestar a la misma”, la violencia escolar, el mal trato entre los alumnos, el castigo físico, entre otros. Por lo mismo, la discusión del Consejo nacional para la reforma educativa sobre la reforma llamaba gran atención de los medios de comunicación. El Consejo duró 3 años y presentó 4 informes al Primer Ministro durante este lapso de tiempo.

[Reconocimiento de la situación actual de la educación y temas para estudiar]

El primer informe presentado en 1986 capta la situación real de la educación en Japón como se señala a continuación.

La educación de Japón ha sido una fuerza motriz para el desarrollo social y nacional. El hecho de que el nivel de la educación elemental y medio es más alto que otros países en su comparación está altamente apreciado.

Por otro lado, existen problemas como la demora en responder a la internacionalización y la uniformidad y falta de flexibilidad en el régimen, así como el manejo del mismo que han provocado efectos perniciosos. La educación en conflicto representada por la severa competencia del examen de admisión, el maltrato entre los alumnos, la mala conducta de jóvenes entre otros, es una situación seriamente preocupante y sus raíces están profundamente entrelasadas con la forma de ser de la escuela, del hogar y la sociedad.

Como antecedentes y factores de los problemas mencionados, se encuentran problemas tales como el materialismo surgido de la civilización de la tecnología científica, la ausencia del alma, el escaso contacto con la naturaleza, la falta de espíritu que respeta la vida, etc.

Desde la Restauración de *Meiji*, una de las metas nacionales importantes ha sido alcanzar a los países occidentales con el fin de propulsar aceleradamente la implementación de la tecnología, ciencias y el sistema de aquellos países desarrollados, de esta manera, la educación, dio primordial importancia a la eficiencia, por lo que resultó ser uniforme. Esta educación arrastra el rezago de no poder responder a las necesidades de educación recientes de nuestro país, al cambio de los tiempos así como a las demandas de la sociedad.

El Consejo especial apuntó los siguientes 8 temas como la política fundamental para propulsar la reforma educativa.

Principio de dar importancia a la originalidad de

Tabla 1-4 “Medidas concretas para la reforma” basándose en el informe final del Consejo nacional para la reforma educativa (1987)

<p>Arreglo para el sistema de educación para toda la vida</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Corrección del efecto negativo que tiene la sociedad que da excesiva importancia a la escolaridad y consideración de múltiples factores para la evaluación (corrección del efecto negativo que tiene la sociedad que da excesiva importancia a la escolaridad, múltiples factores para la evaluación, mejorar el reclutamiento del personal de la empresa privada y del sector público y gubernamental). • Activación de varias funciones de hogar, escuela y comunidad así como la colaboración entre ellos (recuperación de la capacidad de educar en el hogar, papel de la escuela como la institución que brinda la educación para toda la vida, activación de varias funciones educativas de la sociedad). • Fomento del deporte (promoción del deporte para toda la vida, mejoramiento en el deporte de competencia, impulsar el estudio sobre la ciencia y medicina deportiva, arreglo de infraestructura deportiva). • Arreglo básico de la infraestructura para la educación de toda la vida (creación del ambiente en la comunidad que propicie la educación para toda la vida, instalaciones del sistema inteligente para educación, investigación, cultura y deporte).
<p>Diversificación de la educación superior y su reforma</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Originalidad y elevación de la educación superior (enriquecimiento y originalidad de la educación universitaria, diversificación y enlace de las instituciones de educación superior, mejora y enriquecimiento importante y acelerado del postgrado, evaluación de universidades y apertura de la información sobre las mismas). • Reforma del sistema para seleccionar aspirantes para entrar a la universidad (implementar “examen común” en vez de el examen primario común). • Liberalización y flexibilidad para obtener el requisito para entrar a la universidad (otorgar la calidad requerida de la entrada universitaria para los egresados de la escuela superior especializada). • Fomento agresivo y activo para investigación académica (impulsar la investigación básica en la universidad, fortalecer el enlace entre la universidad y la sociedad, promover el intercambio internacional académico). • Fundación del Consejo de universidades. • Finanzas para la educación superior (mayor fortalecimiento en el pago de gastos públicos financieros, diversificación de fuentes del fondo, fortalecimiento de la base financiera por propia voluntad institucional). • Organización y administración de la universidad (establecimiento de la autonomía, el personal docente y el empleado, universidad abierta). • Figura para establecer la universidad (estudio de raíz).
<p>Fortalecimiento y reforma de la educación elemental y nivel medio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento y enriquecimiento del contenido de la educación (fortalecer la educación cívica y ética, enseñanza exhaustiva de la base y lo fundamental, hacer crecer la originalidad). • Reforma del sistema de libros de texto (lineamiento básico, mejoramiento en la elaboración de libros de texto y función para editarlos así como establecimiento del sistema de desarrollo e investigación, nuevo sistema de aprobación de libros de texto, su elección, suministro y entrega gratuito de los mismos, una visión a largo plazo de la reforma). • Actualización en la calidad del personal docente (mejorar la formación docente, del régimen de licencia y de reclutamiento, creación del sistema de capacitación para principiantes del personal docente, sistematización de la capacitación del personal en servicio). • Mejoramiento en las condiciones educativas (eliminar escuelas excesivamente grandes en su tamaño, mantenimiento por el momento de un salón con 40 alumnos). • Flexibilización de la estructura de la educación de nivel medio superior (escuela medio superior con 6 años, preparatoria con base en la acreditación de materias, flexibilización del período de escolaridad de preparatoria, diversificación de la educación nivel medio superior). • Fomento a la educación preescolar, estímulo para la educación del personal discapacitado. • Escuela abierta y establecimiento de su administración y manejo (un nuevo tema para reactivar la escuela, promoción de la escuela con la naturaleza, revisión sobre la forma de ser de una zona determinada para una escuela, establecimiento de la administración y manejo de la escuela).

<p>Reforma para responder a la internacionalización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a la educación para los alumnos que estuvieron fuera de Japón así como la educación en el exterior. Una escuela abierta internacionalmente. • Mejoramiento y ampliación del sistema para aceptar estudiantes extranjeros. • Revisión sobre la educación del idioma extranjero. • Fortalecimiento de la educación del idioma japonés. • La forma de ser de la educación superior considerando una visión internacional. • Establecimiento y relatividad de la identidad e independencia.
<p>Reforma para responder a la informatización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de la moral informativa. • Construcción del sistema adecuado a la sociedad informatizada. • Utilización de medios de información. • Arreglo de la circunstancia informática.
<p>Reforma de la administración pública y finanzas educativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la norma y sistema de autorización (revisión de la norma para establecer una universidad y la norma para la guía de orientación para la enseñanza, promoción para crear escuelas privadas del nivel primario y secundario). • Promoción para la descentralización (revisión de la división del cargo del gobierno central y local, cumplimiento de misión y su reactivación de la junta de educación) • Atención a la industria educativa del sector privado como “<i>Juku</i>” (nueva función de la industria educativa del sector privado, captación exacta de la situación real de la misma y facilitación de información, atención a la práctica con exceso de ir a <i>Juku</i>). • Forma de ser de las finanzas educativas y el costo de educación (distribución prioritaria de recursos hacia la educación, investigación, cultura y deporte, nueva división de cargos entre el sector gubernamental y privado además del régimen de colaboración, fortalecimiento de las finanzas educativas y su distribución considerando la prioridad, racionalización y eficacia de las finanzas educativas, introducción de la fuerza del sector privado, alivio y disminución de la carga económica familiar de gastos educativos).

Fuente: Elaborado por el autor con base en el “Informe final del Consejo nacional para la reforma educativa”

cada individuo.

Poner importancia sobre lo básico y fundamental.

Formación de la creatividad y la capacidad de pensar y expresar.

Ampliación de la oportunidad para elegir.

Humanización de la circunstancia educativa.

Traslado al sistema de educación para toda la vida.

Atención a la internacionalización.

Atención a la informatización.

[Discusión acalorada sobre la reforma]

El Consejo nacional establecido con gran esperanza y afán como órgano de consulta directa del gabinete provoco al inicio un serie de discusiones llamativas y excitantes sobre la reforma educativa empleando las terminologías clave como “liberalización” e “individualización”. No obstante, conforme la discusión empezó a tomar una figura abstracta y esparcida, junto con la afloración de discrepancia de opiniones entre los miembros del Consejo, el mismo se vio obligado a pasar al proceso en que se enfrentaba con la dificultad de resumir las

propuestas concretas. Reflejando este proceso, tanto el segundo como el tercer informe tenían un volumen enorme con más de cien mil letras japonesas, sin embargo, su descripción fue evaluada como: “se parece más a una crítica pedagógica y se encuentra poco señalamiento concreto de los problemas”.

[El último informe]

En agosto del año 1987 se presentó el cuarto y último informe resumiendo el contenido del segundo y tercer informe, ambos muy voluminosos, que habían sido anunciados hasta entonces. Como puntos de vista básicos para la reforma educativa se señalan los siguientes tres principios:

Principio de dar importancia a la originalidad de cada individuo.

Traslado al sistema de educación para toda la vida.

Atención a los cambios como la internacionalización e informatización.

Además se ordenaron las propuestas en 6 áreas como se observa en la tabla 1-4 con el título de las “medidas concretas para la reforma”.

El informe del Consejo especial fue seguramente

sistemático y de amplio alcance. Con respecto al mejoramiento de la administración y finanzas públicas de la educación, sugieren la promoción de la descentralización, una nueva división de funciones para el sector público y privado, así como un nuevo régimen de colaboración entre ambos sectores. Aparte de lo anterior, llaman la atención otras sugerencias como son: impulsar activamente la creación de escuelas privadas del nivel primario y secundario que habían sido pocas en Japón, y “estudiar fundamentalmente la forma con que debe haber relación entre la escuela y la industria privada como el *Juku*, además del modo de atenderla por parte de la administración pública educativa”, reconociendo la existencia de la industria educativa.

A pesar de que la tabla está titulada como las “medidas concretas para la reforma”, si analizamos el detalle de cada uno de los puntos, se encuentra inesperadamente pocas medidas concretas. La mayoría de los puntos sólo se limitan a señalar la dirección de la reforma solicitando su “revisión” y “estudio”. El propio Consejo especial menciona dentro de su último informe de agosto de 1987, que “la deliberación del presente Consejo ocasionó el motivo para provocar una discusión de todo el pueblo, es decir, como un gran simposio acerca de la reforma educativa jamás visto y consideramos que eso mismo ofreció gran significado para el avance de la reforma educativa”. La descripción da cierta impresión de que el Consejo mismo reconoció que se obtuvo poco logro en forma concreta.

Sin embargo, vale mencionar que las propuestas concretas del Consejo nacional se llevaron a cabo inmediatamente como medidas políticas. Algunas de ellas fueron: el establecimiento del Consejo de universidades que tienen la competencia de recomendar al Ministerio de Educación, la obligatoriedad de dar capacitación a los principiantes del personal docente, el establecimiento de la escuela de nivel medio de 6 años, la fundación de la escuela preparatoria con base en la acreditación de materias, la implementación del “examen común” que sustituye al examen primario común del Centro de examen de admisión de la universidad, la reforma del sistema de licencia para el personal docente entre

otras.

7. Reformas educativas durante la década de 1990

[Reforma educativa en la década de 1990]

Aunque las medidas concretas que propuso el Consejo nacional para la reforma educativa fueron escasas por si mismas, la mayor parte del lineamiento e ideas que el mismo Consejo propuso, como fueron la “idea dar importancia a la originalidad”, la “importancia de lo básico y lo fundamental”, el “establecimiento del esquema de la norma para crear universidades y la revisión de la norma para la guía de orientación para la enseñanza”, ha sido heredado al Ministerio de Educación. Y al llegar la década de 1990, la reforma educativa empezó a tomar su figura concreta a través de una serie de discusiones de diversos consejos, empezando con el Consejo central para la educación del Ministerio de Educación, el Consejo para el plan de estudios, el Consejo para la formación del personal docente, el Consejo de universidades, el Consejo para la educación para toda la vida.

En 1991 se llevó a cabo la revisión de la “norma para el establecimiento de universidades”. Esta revisión permitió la esquematización del plan de estudios de la universidad (anulación de la división de materias que se imparten, anulación del número mínimo de materias acreditadas por cada división, flexibilidad para establecer el plan) por lo que cada universidad podía tener la libertad amplia para organizar su propio plan de estudios. Con motivo de la misma, las universidades empezaron a eliminar sucesivamente el curso tradicional de estudios generales y disminuir clases de educación física así como de idioma extranjero. Por otro lado, a las universidades se les obligó a reportar la actividad educativa y de investigación detalladamente después de la “auto inspección y auto evaluación”.

[“Fuerza vital (*Ikiru chikara*)” y “Tranquilidad, flexibilidad y libertad (*Yutori*)”]

El Consejo central para la educación del Ministerio

de Educación que había estado discutiendo sobre la “Forma de ser de la educación en Japón con visión hacia el siglo 21” presentó su primer informe en julio de 1996. En el informe estiman que la sociedad japonesa en el futuro próximo se encontrará en una “era severa con cambios drásticos sin claridad hacia el futuro” debido al mayor progreso en la internacionalización e informatización, el desarrollo tecnológico y científico, el problema del medio ambiente global, el de recursos energéticos, además del más acelerado crecimiento de la población de la tercera edad así como la disminución del número de hijos. Ante esta expectativa, el Consejo señaló que los niños que vivirían en tal sociedad no esclarecida necesitarían las siguientes propiedades:

Cualidades y capacidades que les permitan resolver mejor los problemas a través de descubrir por sí mismo temas a tratar, aprender y pensar voluntariamente y tomar tanto juicio como acción con iniciativa.

Calidad humana que les propicie colaborar con los demás llevando disciplina para y por sí mismos, pensar y considerar a otros y tener sensibilidad emocional.

Salud y fuerza física para vivir vigorosamente.

El Consejo nombró estas cualidades y capacidades como la “Fuerza vital (*Ikiru chikara*)”. Para cultivarla, el Consejo expresó, era indispensable relacionar la educación de la escuela, del hogar y de la comunidad local que están fuertemente enlazadas, complementando una con otra y poniéndolas en marcha integralmente. Aunado a esto, agregó que para inculcar la “Fuerza vital” sería importante contar con “Tranquilidad, flexibilidad y libertad (*Yutori*)” para los niños, escuelas y la sociedad en general incluyendo al hogar y a la comunidad local. El Consejo, además, opinó que haría falta dar oportunidad a los niños de tener contacto directo con la realidad de la naturaleza y de la sociedad. La opinión del Consejo agrega que los niños que actualmente viven su vida muy ocupada deberían tener “Tranquilidad, flexibilidad y libertad” ya que así por primera vez podrían reflexionar sobre sí mismos, pensar por sí mismos y poder ir acumulando

enriquecidamente diversas experiencias sociales y de la vida en su hogar y en la comunidad local en que viven. Después de esto, durante cierto tiempo las palabras “Fuerza vital” y “Tranquilidad, flexibilidad y libertad” eran terminología clave para discutir sobre la reforma educativa. No se podría negar que estas palabras reflejaron probablemente el ambiente social de la época y fueron más bien sentimentales y difíciles para dar definición, lo cual propició cierta confusión en la deliberación que seguía sobre la reforma educativa.

[Reforma de la educación escolar]

El Consejo central recomendó acerca de la reforma de la educación escolar lo que se señala a continuación:

Seleccionar cuidadosamente el contenido de materias que suelen requerir simple memorización de información y ser repetitivo en varios temas, además de elegir estrictamente el contenido educativo que se enseña para que firmemente aprendan la base y lo fundamental. Disminuir el tiempo de clases para dar “Tranquilidad, flexibilidad y libertad (*Yutori*)” en la vida escolar.

Para llevar a cabo la educación que aproveche la originalidad de cada uno de los alumnos y estudiantes, se promoverá la flexibilidad del plan de estudios, el mejoramiento del método de enseñanza y la creación de una escuela con características propias.

Con el fin de formar calidad humana completa y cuerpo físico resistente, se ampliará y enriquecerá la actividad por experiencias como la actividad voluntaria, vivencia en la naturaleza, experiencia en el lugar de trabajo, entre otras.

Aparte de las materias designadas, se establecerá el “Horario de aprendizaje global e integral” que consiste en promover estudios integrados y cruzados por ejemplo: comprensión internacional, educación informativa, actividad voluntaria, ambiental y el contacto con la naturaleza, etc.

El horario de aprendizaje global e integral es en

otras palabras la clase sin libros de texto. Cada una de las escuelas debe desarrollar las actividades académicas para esta clase aprovechando su propio juicio y creatividad. Relacionado a esto, recomendaron que se llevara a cabo completamente el régimen de 5 días hábiles entre semana para ir a escuela, como meta para el inicio del siglo 21. Cabe mencionar que este régimen fue implementándose gradualmente desde 1992, una vez al mes a partir de ese año y 2 veces desde 1995.

[Establecimiento del nuevo plan de estudios y su ejecución]

El Ministerio de Educación, al recibir dicho informe, consultó al Consejo del plan de estudios acerca de la modificación del plan. En julio de 1998, el mismo Consejo presentó un informe que se dirige hacia el mejoramiento de la norma del plan de estudios sustentado en la creación del horario para el aprendizaje integrado, la ampliación del rango de materias optativas, y el mejoramiento y enriquecimiento de la educación cívica y ética. Respondiendo a dicho informe el Ministerio de Educación declaró la nueva guía de orientación para la enseñanza (para la primaria y secundaria, diciembre de 1998, la preparatoria y educación para discapacitados, marzo de 1999). Dicha guía consiste en la disminución de horas de estudio anual, para el 6° grado de primaria, de 1,015 horas a 945 horas, y para el 3er año de secundaria de 1,050 a 980; la reducción del contenido educativo por aproximadamente 30% para la primaria y secundaria; la implementación del horario para la clase de “aprendizaje global e integral” a partir del 3er grado de la primaria hasta la preparatoria (para la primaria 3 horas por semana y para la secundaria 2 a 3 horas semanalmente). Se decidió poner en vigor la nueva guía de orientación para la enseñanza y el régimen completo de asistencia a la escuela de 5 días hábiles por semana a partir del 2002.

[Surgimiento de la disputa sobre la capacidad académica]

No obstante, inmediatamente antes de llevar a cabo la nueva guía de orientación para la enseñanza, se

manifestó críticas en público y la necesidad de revisión a la teoría de la “educación con tranquilidad, flexibilidad y libertad (*Yutori*)” que fue el tono básico de la reforma educativa de la década de 1990. Una parte de los profesores de la universidad con carreras de especialidad científica y de ingeniería empezaron a expresar su inconformidad e inquietud sobre el nuevo plan de estudios. Según ellos el nivel de conocimiento de ciencias y matemáticas de los estudiantes universitarios actuales es notablemente más bajo que los anteriores, por lo tanto ellos advirtieron que la mayor reducción del tiempo y contenido de la clase de ciencias y matemáticas provocaría todavía más la baja capacidad académica en el futuro. En el fondo del debate, hay una serie de factores, incluyendo el estancamiento del desarrollo económico de Japón, la más severa competencia internacional con base en la tecnología científica, y el gran avance con éxito de otros países asiáticos (Singapur, Corea del Sur y Taiwán) en la reciente investigación de la evaluación internacional de logros educativos. Respecto al anterior, no existen datos objetivos que señalan la caída del nivel de capacidad académica de los alumnos y estudiantes. Así mismo, surgieron opiniones de oposición que atribuían la causa de la menor capacidad académica de los estudiantes universitarios a la propia universidad, la cual permitía admitir a los aspirantes por medio del sistema de selección fácil, tanto disminuyendo el número de materias para el examen de admisión como aumentando el número de plazas para ingresados por recomendación. La cuestión de la capacidad académica está provocando una intensa disputa. Ante esta discusión el Ministerio de Educación demuestra su postura de subrayar en el manual para el personal docente que explica sobre la nueva guía que “la guía de orientación para la enseñanza es la norma mínima necesaria para enseñar a los alumnos y estudiantes en todas las escuelas del país”. Agrega que se tiene que proporcionar el “aprendizaje complementario” para los que no tengan suficiente entendimiento de lo que se señala en la guía de orientación, en cambio para los que comprendan suficientemente hará falta ofrecer “estudios desarrollados” para profundizar el

entendimiento adquirido a través de la enseñanza individual o por grupo según el grado de aprendizaje. La interpretación que se da es que la guía de orientación para la enseñanza es la esencia mínima por lo que aquellos alumnos y estudiantes con capacidad e interés pueden incrementar su capacidad por el aprendizaje desarrollada sin ser restringidos por la guía.

Sin embargo en la propia guía de orientación no se describe el contenido y grado que debería de tener el estudio desarrollado. Debido a la autorización de libros de texto con base en la nueva guía de orientación, ya los libros de texto son más “ligeros”.

No podemos borrar completamente la inquietud de que el hecho de encargarle a la escuela y al personal docente el manejo flexible del uso de la guía de orientación para la enseñanza podría provocar confusiones en el propio sitio al momento de practicar la enseñanza con respecto a las actividades de cómo enseñar y aprender así como en su evaluación. En medio de toda esta discusión, la nueva guía de orientación para la enseñanza se puso en vigor plenamente en abril de 2002.

<SAITO Yasuo>

Tabla Cronológica: Evolución de la Educación en Japón

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1797	Kansei				
1868	Meiji 1	Promulgación del “Juramento imperial de 5 mandatos”.			
1869	Meiji 2	Entrega de tierras y pueblo de reinos feudales al emperador.			
1870	Meiji 3				
		Se promulga una legislación universitaria.			
		Elaboración de los reglamentos de la secundaria y primaria.			
		Elaboración de los reglamentos de la universidad.			
		Elaboración de los reglamentos de los estudiantes con beca al extranjero.			
1871	Meiji 4	Abolición de reinos feudales y establecimiento de prefecturas.			
		Investigación de la situación real de todas las escuelas del país.		Inicio de la edición y traducción de libros de texto.	Fundación del Departamento de Educación. Adopción del sistema distrital de escuela.
1872	Meiji 5				
		Promulgación del Decreto de Educación (Gakusei)	Creación de la escuela normal de Tokio.	Introducción de libros de textos traducidos.	Adopción del sistema de distrito escolar.
		Reparto de los reglamentos educativos de la primaria y la secundaria.	Adopción del sistema de examen para asignar el cargo.		Creación de la Dirección General de Supervisión de Asuntos Escolares y designación del supervisor del distrito oficial escolar.
		Creación de la escuela nacional femenina en Tokio.			Determinación del monto de ayuda financiera de la tesorería nacional.
		Adopción del examen para aprobar el grado escolar.			
1873	Meiji 6	Revolta (algunas escuelas primarias destruidas).			
		Reforma del reglamento para estudiantes en el extranjero.	Creación de escuelas normales nacionales.	Creación del puesto de responsable de la organización de libros de texto, dentro del Departamento de educación.	Arribó el estadounidense <i>David Murray</i> a Japón como máximo asesor del Departamento de Educación.
				Anuncio público sobre la lista de libros de texto para primaria.	
1874	Meiji 7				
		Creación de la escuela normal femenina en Tokio.	Se instauró el examen de aprobación para el personal docente de primaria.		
		Establecimiento de la escuela nacional de lenguas extranjeras.			
1875	Meiji 8				
		Determinación de la edad escolar de 6 hasta 14 años.	Creación de la facultad para la formación del personal docente para nivel de secundaria en la escuela normal de Tokio.		Establecimiento del sección de asuntos escolares.
1876	Meiji 9				
		<i>William Clark</i> inicia funciones en la escuela superior de agronomía de Sapporo.	Creación de la escuela normal femenina.		
1877	Meiji 10	Guerra civil en el Suroeste.			
		Fundación de la universidad de Tokio.	Creación de la escuela normal para la enseñanza de nivel medio.		Creación del puesto de encargado de escuela.
1878	Meiji 11				
		Abolición de la norma para la enseñanza en primaria y secundaria.			Quedan bajo control del Departamento de Educación todas las escuelas del país.
		Establecimiento de la primera escuela para invidentes y mudos en Kyoto.			

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1879	Meiji 12	Elaboración de la "Opinión general imperial de la enseñanza y el aprendizaje".	Promulgación de Ley de Educación. Anulación del distrito escolar. Instrumentación del sistema de personal docente visitante.		Elección pública del encargado oficial de asuntos escolares. Creación del "Instituto de estudios de investigación de la música" dentro del Departamento de Educación.
1880	Meiji 13	Promulgación de Ley de educación reformada. Aclaración del criterio de normatividad para responsabilizar la promoción de la asistencia escolar.	Nombramiento del personal docente por decreto gubernamental a nivel prefectural.	Inicia edición de libros de texto correspondientes a los lineamientos de la política educativa. Prohibición del uso de libros de texto no adecuados con la política educativa de la población.	Aumento de facultades y competencia de la autoridad local sobre la administración pública de la educación. Nombramiento del encargado oficial de asuntos escolares.
1881	Meiji 14	Instauración de lineamientos del reglamento educativo para la escuela primaria y la escuela secundaria. Definición del proceso para fundar una escuela primaria. Precisión de criterios de la normatividad para responsabilizar la promoción de la asistencia escolar.	Determinación de las instrucciones para otorgar la licencia docente de primaria. Determinación de las instrucciones para el personal docente de primaria. Instauración del reglamento para revisar y evaluar la conducta del personal docente. Determinación del gran lineamiento del reglamento educativo para la escuela normal. Elaboración del reglamento para la denominación de los puestos del personal docente en las escuelas locales, bajo distintos niveles de autoridad (desde prefectura hasta municipio y localidades) así como lo relacionado a la enfermería auxiliar.		Anulación del subsidio del gobierno nacional.
1882	Meiji 15	Promulgación de la Ley general de la escuela de medicina. Promulgación de la Ley general de la escuela de farmacéutica. Fundación de la escuela superior femenina anexa a la escuela normal femenina de Tokio.			
1883	Meiji 16	Promulgación de la Ley general de la escuela de agronomía.	Promulgación de la Ley general de la escuela normal bajo la autoridad local a nivel de prefectura.	Estructuración del sistema de aprobación de libros de texto.	
1884	Meiji 17	Promulgación de la Ley general para la escuela secundaria. Elaboración del reglamento para los estudios prácticos de la escuela secundaria ordinaria Promulgación de la Ley general de la escuela de comercio.	Elaboración del reglamento para la licencia docente de la escuela normal para enseñar en secundaria.	Reforma de plan de estudios.	
1885	Meiji 18	Instauración del régimen de gabinete.	Reforma adicional a la Ley de educación.		Anulación del cargo oficial de asuntos escolares. Nombramiento del Ministro de Educación. Obligación de recaudación de la colegiatura de la escuela municipal.

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1886	Meiji 19	Promulgación de la Ley de escuela primaria. Se institucionaliza la obligatoriedad de 4 años de escolaridad. Promulgación de la Ley de escuela secundaria. Conformación de una primaria simplificada. Promulgación de la Ley general escolar. Promulgación de la Ley de universidad imperial.	Promulgación de la Ley de escuela normal. Elaboración del reglamento para la licencia docente de primaria.	Establecimiento de una ordenanza para la autorización de libros de texto. Se inicia el uso del sistema de autorización de libros de texto.	
1887	Meiji 20			Establecimiento de un método de autorización para determinar los libros de texto para la escuela primaria tanto pública como privada.	
1888	Meiji 21	Promulgación del régimen de municipios de distintos niveles en cuanto a tamaño (ciudad y pueblo).			
1889	Meiji 22	Promulgación de la Constitución Imperial de Japón.			
1890	Meiji 23	Promulgación del Edicto imperial sobre educación.	Promulgación de la segunda Ley de escuela primaria. Creación de la escuela superior femenina.		Creación del supervisor a nivel municipal. Promulgación de la Ley general de asuntos escolares a nivel regional. Determinación de los gastos para la educación primaria que corresponden a la autoridad municipal.
1891	Meiji 24	Creación del reglamento para equipamiento de primarias. Establecieron el Gran lineamiento del reglamento para la enseñanza en la primaria.		Determinación de los estándares para la autorización de libros de texto de cívica y ética para primaria.	Designación del encargado oficial de asuntos escolares.
1892	Meiji 25				Inician movimientos para solicitar subsidios de la tesorería nacional para gastos de educación primaria.
1893	Meiji 26	Creación del reglamento para la escuela simplificada de agronomía. Creación del reglamento para la escuela vocacional complementaria.			
1894	Meiji 27	Inicio de la Guerra entre China y Japón. Creación del reglamento para la escuela de aprendices. Creación del reglamento para ingreso a secundaria ordinaria. Promulgación de la Ley de escuela superior.	Creación del reglamento para la formación del personal docente industrial. Creación del centro de formación del personal docente industrial.		Promulgación de la Ley de subsidio de la tesorería nacional para gastos en educación industrial.
1896	Meiji 29	Creación del reglamento de la Junta para la educación superior.	Fundación de la Asociación imperial para la educación. Creación del subsidio de la tesorería nacional para el sueldo adicional por antigüedad del personal docente de la primaria municipal.		
1897	Meiji 30	Fundación de la universidad imperial de Kyoto.	Promulgación de la Ley de educación normal.		Creación del supervisor al nivel regional.

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1899	Meiji 32	Reforma de Ley de secundarias. Promulgación de la Ley de escuelas privadas. Promulgación de la Ley de escuela vocacional. Promulgación de la Ley de escuela superior femenina.	Creación del reglamento para la formación del personal docente de escuela vocacional.		Creación del puesto de supervisión y el cargo de supervisor a nivel regional y municipal. Creación del subsidio de la tesorería nacional para gastos de educación primaria. Promulgación de la Ley de contabilidad especial del fondo de educación.
1900	Meiji 33	Promulgación de la Tercera Ley de escuela primaria. Gratuidad de la educación obligatoria.	Establecieron Ley de la agregación de edad al personal docente para la primaria municipal.		Promulgación de la Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación de escuelas primarias municipales.
1901	Meiji 34	Creación del reglamento para ejercer las Leyes de escuela primaria y secundaria. Creación del reglamento para ejercer la Ley de escuela superior femenina.		Modificación del reglamento para ejercer la Ley de escuela primaria con el fin de prevenir irregularidades en la selección de libros de texto.	
1902	Meiji 35			Escándalo acerca de libros de texto.	
1903	Meiji 36	Promulgación de la Ley de escuela especializada.		Establecimiento del sistema nacional de libros de texto (del Ministerio de Educación).	
1904	Meiji 37	Inicio de la Guerra entre Rusia y Japón.			
1907	Meiji 40	Educación obligatoria de 6 años Reforma a la Ley de educación primaria.	Promulgación del reglamento para la escuela normal.		
1908	Meiji 41			Instalación del Comité de Estudios de Libros de Texto en el Ministerio de Educación.	
1910	Meiji 43	Creación de la escuela para invidentes. Creación de la escuela práctica media y superior femenina.	Determinación de los principales materiales a enseñar en la escuela normal.		
1912	Meiji 45	Enmiendas al reglamento para ejercer la Ley de escuela primaria. Promulgación de la Ley de escuelas de nivel medio y superior.			
1913	Taisho 2		Entrega de la licencia docente en las prefecturas.		Establecimiento del Grupo de estudios de educación como organismo consultivo.
1914	Taisho 3	Inicia la Primera Guerra Mundial.			
1917	Taisho 6	Creación del reglamento del Comité de higiene escolar.	Promulgación de la Ley del personal docente de escuelas públicas.		
1918	Taisho 7	Promulgación de la Ley de escuelas superiores. Promulgación de la Ley de la universidad.			Promulgación de la Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria de los municipios.

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1919	Taisho 8	Enmiendas a las Leyes de escuelas primarias y escuelas de nivel medio. Enmiendas a las Leyes de; la universidad imperial, escuela vocacional de nivel medio, y de la escuela superior femenina.			Instalación del Comité especial de educación.
1921	Taisho 10	Abolición del sistema administrativo de Gun.			
1922	Taisho 11		Creación y otorgamiento del permiso de vacaciones de maternidad a maestras antes y después del parto.		
1923	Taisho 12		Promulgación de las Leyes de escuelas para no videntes y sordos.		
1926	Showa 1				Creación del departamento de asuntos escolares en cada prefectura.
1927	Showa 2	Gran Depresión Económica Mundial.			
1928	Showa 3		Asignación de un supervisor de estudiantes en universidades públicas y en escuelas superiores técnicas. Creación del reglamento para el fomento de la asistencia para niños en edad escolar.		Creación del departamento para estudiantes en el Ministerio de educación.
1929	Showa 4				Legislación de la Ley de subsidios especiales de la tesorería del Estado para los gastos de la educación de escuelas primarias municipales.
1930	Showa 5			Creación del reglamento de libros para lecturas recomendadas.	
1931	Showa 6	Incidente político de <i>Manchuria</i> .			Creación de un Comité, para la investigación de problemas sobre ideología estudiantil. Se realizó la reducción de salarios de servidores públicos y del personal de escuelas públicas.
1932	Showa 7	Promulgación de la Ley de la operación especial en el suministro de alimentos escolares.			
1933	Showa 8	Retiro de Japón de la Liga de las Naciones.		Inicio en el uso del libro nacional de texto de nueva edición para primarias.	Creación de la Dirección general de ideología (-1935).
1935	Showa 10	Promulgación de la Ley de escuela de jóvenes.	Promulgación de la Ley de autorización a maestros y estudiantes para trabajar en la producción de minas, etc.		Creación del Consejo de renovación de educación y escuelas (-1937).
1937	Showa 12				Creación del Consejo de educación.
1938	Showa 13	Promulgación de la Ley de la movilización nacional.			El Consejo de educación entrega respuesta definitiva sobre las generalidades de la escuela del pueblo.
1939	Showa 14	Introducción del sistema obligatorio de la escuela de jóvenes.			Promulgación de la Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación de escuelas de jóvenes.

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1940	Showa 15				Promulgación de la Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria.
1941	Showa 16	Promulgación de la Ley de escuela popular Reconocimiento del personal docente para niños discapacitados como empleados de la escuela.			
1943	Showa 18	Abolición de las Leyes de secundarias y escuelas de nivel medio superior. Promulgación de la Ley de escuela de nivel medio. Abolición de la Ley de escuela vocacional de nivel medio. Enmiendas al Decreto de escuela especializada.	Enmiendas a la Ley de escuela normal.		Elaboración de la guía para la organización de la movilización de estudiantes bajo estado de guerra.
1944	Showa 19	Promulgación de la Ley del Trabajo de estudiantes.	Cierre del centro de formación de personal docente para la escuela de jóvenes. Fundación de la escuela normal para jóvenes.		Promulgación de la Ley de la Fundación de Becas del Japón Imperial.
1945	Showa 20	Fin de la Segunda Guerra Mundial. El Ministerio de Educación declaró “la política de educación para construir un nuevo Japón”. <i>GHQ</i> ordenó la prohibición de <i>Shinto Nacional</i> (filosofía religiosa propia de Japón).			
1946	Showa 21	Promulgación de la constitución de Japón.	Inicio de la revisión de las cualidades adecuadas del personal docente.		Establecimiento del Comité para la renovación educativa.
1947	Showa 22	Promulgación de la Ley de establecer autonomías locales. Promulgación de la Ley de servidores públicos del estado. Promulgación de la Ley del bienestar de los niños.	Promulgación de la Ley administrativa para la eliminación del personal docente, prohibición para tener otros empleos y temas relacionados con el regreso al cargo en la docencia. Formación del Sindicato magisterial de Japón.	Revisión y cambios de la guía de orientación para la enseñanza (Introducción del aprendizaje de la vida cotidiana por unidad). Pronunciamento del sistema para la autorización del libro de texto.	El Ministerio de Educación abolió el sistema de oficial administrativo de asuntos escolares a nivel prefectural.
1948	Showa 23	Promulgación de criterios para crear preparatorias. Inicio de estudios de preparatoria por correspondencia. Inicio de actividades de preparatorias bajo el nuevo sistema educativo. Promulgación de Leyes administrativas sobre; la obligación de educación secundaria; la obligación de educación para invidentes y mudos; la obligación de crear dichas escuelas. Instauración del examen de aptitud para ingresar a la escuela pública especializada de nivel medio superior.	La asociación de apoyo mutuo de docentes cambió a la “asociación de apoyo mutuo de escuelas públicas”.	Promulgación de la Ley de medidas especiales relacionadas con la publicación del libro de texto.	Promulgación de la Ley de biblioteca parlamentaria nacional. Promulgación de la Ley de la Junta de educación. Inicio del sistema de la Junta de educación. Promulgación de la Ley sobre las finanzas del gobierno local. Promulgación de la Ley sobre subsidios para el salario del personal docente de escuelas municipales. Promulgación de la Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos del personal docente de escuelas públicas nocturnas de nivel medio superior.
1949	Showa 24	Establecimiento del Consejo de educación de salud y actividades físicas. Promulgación de la Ley de escuela privada. Promulgación de la Ley de establecimiento de la escuela nacional. Establecimiento de 69 universidades nacionales bajo el nuevo sistema educativo.	Promulgación de la Ley de la licencia docente. Creación del reglamento de operación de la Ley de la licencia docente.		Promulgación de una Ley especial para el servidor público de educación. Celebración de la primera reunión de la Comisión de superintendentes de escuelas prefecturales. Promulgación de la Ley orgánica del Ministerio de Educación.

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1950	Showa 25	Promulgación de la Ley sobre bibliotecas.	Legislación de la Ley de la licencia docente.		
1951	Showa 26	Promulgación de la Ley de promoción de la educación industrial.	Enmiendas a las leyes relacionadas con la eliminación del personal docente y la prohibición de tener otro empleo. Promulgación de la Ley de la junta de re-evaluación de aptitud del personal docente.	Promulgación del decreto del consejo de autorización de libros en materia escolar. Revisión del documento general de la guía de orientación para la enseñanza.	
1952	Showa 27	Tratado de Paz con Japón, Entró en vigor el Tratado de Seguridad Japón-Estados Unidos.	Organización de la Comisión nacional de asociación de padres y maestros de escuela de nivel medio superior. Promulgación de la Ley de promoción de las escuelas privadas.		Creación del Consejo Central para la Educación (Cierre del Consejo de renovación de educación). Establecimiento simultáneo de la junta de educación a nivel municipal.
1953	Showa 28	Promulgación de la Ley de fomento de la educación nocturna en escuelas de nivel medio superior y de la educación por correspondencia. Promulgación de la Ley de bibliotecas escolares y la Ley de promoción de la educación en ciencias.	El sindicato del personal docente de Japón definió la guía de ética para sus miembros.		Determinación por El Consejo Central de los consejeros para iniciar su actividad. El Ministerio de Educación envía la notificación vise-ministerial sobre el mantenimiento de la neutralidad de la educación. Promulgación de la Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de instalaciones y equipos de las escuelas públicas.
1954	Showa 29	Promulgación de la Ley sobre medidas especiales para el fomento de remodelación de edificios escolares en estado de riesgo. Promulgación de la Ley de fomento de la educación en áreas rurales remotas. Promulgación de la Ley sobre el fomento de asistencia escolar en escuelas para invidentes y sordos, y en escuelas públicas de educación especial. Promulgación de la Ley de alimentación escolar.	Enmiendas a la Ley de la licencia docente.		
1955	Showa 30	Enmiendas a la guía de orientación para la enseñanza en escuelas de nivel medio superior.	Promulgación de la Ley para asegurar la correcta impartición de la educación escolar durante la ausencia del personal docente femenino por incapacidad antes y después del parto.		
1956	Showa 31	Promulgación de la Ley sobre el apoyo del Estado para fomentar la asistencia escolar de los alumnos y estudiantes con dificultad para asistir a la escuela. Promulgación de la Ley sobre medidas especiales para el ordenamiento de las escuelas públicas de educación especial. Promulgación de la Ley de alimentación escolar en escuelas de nivel medio superior con la carreras nocturnas.	Formación del sindicato del personal docente de escuelas de nivel medio superior de Japón.	El Ministerio de Educación designa oficiales investigadores del libro de texto.	Promulgación de la Ley de la organización y operación del organismo de la administración pública de la educación regional. Inicio en la Junta de Educación del sistema de designación.

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1957	Showa 32	Ejecución del estudio del nivel académico por medio de muestreo en el último grado de primaria y secundaria.	Creación del cargo y funciones del decano de primaria y secundaria dentro del sistema escolar.		La Comisión nacional de los jefes de juntas de educación prefecturales autorizó la "evaluación del trabajo del personal docente" elaborada por la Comisión nacional de superintendentes de escuelas prefecturales.
1958	Showa 33	Promulgación de la Ley de alimentación escolar en escuelas preescolar y nivel medio superior, pertenecientes a la escuela de in videntes y mudos y escuela de educación especial. Promulgación de la Ley de salud escolar.	Remuneración por concepto de un cargo ejecutivo para el director de escuela.	Revisión de la guía de orientación para la enseñanza en primarias y secundarias (aprendizaje sistematizado).	Promulgación de la Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de instalaciones y equipos escolares de la educación obligatoria.
1959	Showa 34	Promulgación de la Ley de la organización de clases y número de plazas de personal docente de escuelas públicas de educación obligatoria.			Formación de la reunión nacional de Jefes de la Junta de Educación a nivel municipal.
1960	Showa 35	Firma del Tratado de Seguridad Japón-Estados Unidos. Definición del Plan para duplicar el ingreso de la población.	Aviso de la guía de orientación para la enseñanza de escuela media superior.	Remuneración por concepto de un cargo ejecutivo para el subdirector de la escuela.	
1961	Showa 36	Enmienda parcial a la Ley de educación escolar. La impartición de educación basada en la nueva guía de orientación para la enseñanza en primarias. El Ministerio de Educación realizó un estudio nacional simultáneo del nivel académico a los alumnos de segundo y tercer grados de secundaria. Promulgación de la Ley de la organización de clases y número de plazas de personal docente de escuelas públicas de nivel medio superior.			
1962	Showa 37	Promulgación de la Ley de la asociación de apoyo mutuo de los servidores públicos del gobierno local.	El Ministerio de Educación determinó las medidas necesarias de el incremento acelerado de número de estudiantes en la escuela de nivel medio superior. Ejecución del estudio nacional simultáneo del nivel académico de los alumnos de todas las primarias y secundarias.	Promulgación de la Ley de la entrega gratuita de libros para impartir las materias escolares de las escuelas de educación obligatoria.	
1963	Showa 38			Promulgación de la Ley de las medidas de la entrega gratuita de libros para impartir las materias escolares de las escuelas de educación obligatoria.	
1964	Showa 39	Juegos Olímpicos de Tokio.			
1965	Showa 40		Promulgación de la Ley del establecimiento del centro nacional de formación docente de la escuela de educación especial.		

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1967	Showa 42	Promulgación de la Ley de la indemnización de desastres para los servidores públicos de los gobiernos locales.			
1968	Showa 43	Promulgación de la Ley de medidas especiales para la administración de la universidad.			
1969	Showa 44	Promulgación de la Ley de medidas de urgencias para las áreas rurales remotas.		Implementación completa del sistema de entrega del libro de texto gratuito.	
1970	Showa 45	Año Internacional de la juventud. Visita de una delegación de estudio de la OCED a Japón para un estudio sobre problemática educativa.	Aviso de revisión y modificación parcial de la guía de orientación para la enseñanza de la escuela de nivel medio superior. El Consejo central para la educación entregó el informe preliminar sobre “el plan básico de la reforma de educación elemental y la de nivel medio”.	Primer curso de capacitación del personal docente con experiencia intermedia. Anuncio en público de la guía de orientación para la enseñanza de la escuela secundaria.	
1971	Showa 46		El Órgano encargado de asuntos de personal hizo recomendaciones al parlamento y al gabinete sobre la problemática de la remuneración de horas extras del personal docente. Promulgación de la Ley de medidas especiales del salario del personal docente de las escuelas nacionales y públicas de educación obligatoria.	Revisión y modificación parcial de la guía de orientación para la enseñanza. Anuncio en público de la guía de orientación para la enseñanza de nivel primario y medio de las escuelas para invidentes, mudos y de educación especial.	El Ministerio de Educación creó “la oficina promotora de reforma educativa”.
1972	Showa 47	El Consejo central para la educación entrega el informe del “mejoramiento del plan de estudios de las escuelas para no videntes y mudos y de educación especial (nivel medio superior).	Implementación Promulgación de la Ley de medidas especiales del salario del personal docente.		
1973	Showa 48		Promulgación de la Ley de medidas especiales para garantizar los recursos humanos como el personal docente de las escuelas de la educación obligatoria con el fin de mantener y mejorar el nivel de la educación escolar (Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad).		
1974	Showa 49		Primer mejoramiento del salario del personal docente con base en la Ley de garantizar los recursos humanos. Sistematización del puesto de subdirector.		

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1975	Showa 50	Promulgación de la Ley de fomento y ayuda para la escuela privada.	Promulgación de la Ley de la licencia posparto para criar a los niños del personal docente femenino de las escuelas de educación obligatoria, enfermeras y maestras de guarderías de las instituciones de servicios médicos y de bienestar social. Segundo mejoramiento del salario del personal docente con base en la Ley de garantizar los recursos humanos.		
1977	Showa 52			Revisión y modificación parcial de la guía de orientación para la enseñanza.	
1978	Showa 53		El Consejo central para la educación entregó el informe del “mejoramiento de cualidades y capacidades del personal docente”.	Aviso de la guía de orientación para la enseñanza en escuelas de nivel medio superior.	
1979	Showa 54	El Consejo para el plan de estudios entrega el informe del “mejoramiento del criterio del plan de estudios de los niveles de primaria, secundaria y medio superior de las escuelas para invidentes y mudos y de educación especial”. Implementación del examen común primario de admisión de las universidades nacionales y públicas.		Anuncio público de la guía de orientación para la enseñanza de las escuelas para invidentes y mudos y de educación especial.	
1983	Showa 58	El primer ministro <i>Nakasone</i> presenta “7 planes para la reforma educativa”.	El Consejo de formación del personal docente entrega el informe para el “mejoramiento de la formación del personal docente y del sistema de licencia docente”.	El Consejo central para la educación entrega el informe sobre “cómo debe ser el libro de texto”.	
1984	Showa 59	Enmiendas parciales del reglamento de operación de la Ley de educación escolar.			Promulgación de la Ley orgánica del Consejo nacional para la reforma educativa. Promulgación de la Ley de la Fundación de Becas de Japón.
1985	Showa 60	La Asociación de universidades nacionales determinó dar múltiples oportunidades para presentar el examen de admisión de las universidades nacionales.			
1987	Showa 62	El Consejo para el plan de estudios entrega el informe para el “mejoramiento del criterio del plan de estudios de las escuelas de niveles preescolar, primaria, secundaria y nivel medio superior”.	Inicia la capacitación para principiantes docentes.		
1988	Showa 63	Promulgación de la Ley de enmendar parcialmente la ley de establecimiento de las escuelas nacionales (Reorganización del examen que realiza el centro de examen de admisión de las universidades).	Enmiendas a la ley especial del servidor público docente y de las leyes relativas a la organización y operación de la administración pública de la educación de los gobiernos locales. Enmiendas a la Ley de la licencia docente y a su reglamento de operación.		Creación por parte de El Ministerio de Educación de la dirección general de educación para toda la vida.

Año	Acontecimiento relevante	Educación escolar	Personal docente	Plan de estudios	Adm. pública de la educación
1990	Heisei 2	Año Internacional de Alfabetización de la UNESCO	Implementación del examen en el centro de examen de admisión a las universidades.		
1992	Heisei 4		Instauración de 5 días por semana de actividad escolar.		
1995	Heisei 7	Gran Terremoto de <i>Hanshin-Awaji</i> .			
1997	Heisei 9		Promulgación de la Ley especial de la licencia docente (Hacer obligatoria la experiencia de cuidado individual de la persona enferma o con discapacidad al obtener licencia docente de la escuela primaria o secundaria).		
1998	Heisei 10	Promulgación de la Ley de enmiendas integrales de legislaciones para fomentar la descentralización.	Enmiendas a la Ley de la licencia docente y a su reglamento de operación.		
2002	Heisei 14			Inicio del uso del libro de texto con base en la nueva guía de orientación para la enseñanza (Educación con tranquilidad, flexibilidad y libertad–<i>Yutori</i>-).	

Fuente: Elaborado por el autor

Parte II
La Experiencia de Japón en la Educación

Capítulo 2 Administración Pública para la Educación

Tareas en los países en vías de desarrollo

Los problemas mencionados frecuentemente como de preocupación en los países en vía de desarrollo en el área de la administración de la educación incluyen la insuficiencia de leyes educativas y regulaciones, centralización extrema de poderes, organizaciones regionales débiles de la administración pública de la educación, cambio frecuente del personal directivo y falta de continuidad de las políticas debido al sistema de nombramiento político, falta de capacidad especializada del personal que se dedica a la administración pública de la educación, negociación y arreglos con el sindicato magisterial, poca participación de los padres y la comunidad local en la educación, etc.

Puntos importantes

En el presente capítulo, se observará el desarrollo del sistema de la administración pública de la educación de Japón, dividido a grandes rasgos en dos etapas poniendo como línea divisoria la Segunda Guerra Mundial, viéndolo desde la introducción del sistema educativo moderno, mostrando cómo el sistema se puso en práctica y cómo fue perfeccionándose y cambiando. Para eso se propondrán los siguientes temas: (1) Leyes y decretos como la fuerza suprema en la administración pública de la educación, (2) Cambios en la autoridad y las responsabilidades del Ministerio de Educación como organismo del Gobierno Central, (3) Cambios de la organización y la responsabilidad de la administración pública local, (4) Conflicto entre la democratización y la eficiencia de la administración pública de la educación, (5) Separación y unificación de la administración pública general y la educativa, (6) Carrera y reclutamiento del personal de la administración pública de la educación, poniendo atención en áreas como la administración del plan de estudios, libros de texto, el sistema de inspectores educativos y personal de supervisión, medidas tomadas hacia el personal docente y los sindicatos magisteriales, y la administración de las escuelas privadas. Aunque se considera que la administración pública de la educación de Japón tiene la característica de ser centralizada, ya desde antes de la Segunda Guerra Mundial se llevaron a cabo cambios y mejoras de la organización administrativa. El sistema de distribución de las autoridades estaba establecido para que el municipio tuviera una mayor responsabilidad de la educación obligatoria, la prefectura sobre la educación media y el Estado sobre la superior. Al final del capítulo, se mencionarán los mecanismos de la administración pública en la educación vigente y las tareas para realizar la reforma de la administración pública de la educación.

1. Ordenamiento y establecimiento de una estructura para la administración pública educativa

1-1 Proyecto de la organización de la administración pública por medio de la institucionalización del sistema escolar

En la era de *Edo*, no existía en Japón un sistema

escolar aplicado a nivel nacional, por lo tanto, tampoco existía ninguna organización para la administración pública de la educación. Había algunas escuelas públicas sólo para la clase *Samurai*, pero eran tan pocas que sólo había una o dos en cada señorío, por lo que la dirección y administración de las mismas era sencilla. Respecto a las academias privadas así como las escuelas "*Terakoya*" que eran

privadas y prácticas para la clase plebeya, no se involucró ningún organismo oficial para su administración y control. Simultáneamente con la implementación del sistema escolar a nivel nacional, tomando como modelo el de los países occidentales, se formó por primera vez una organización para la administración pública de la educación. Esto ocurrió hasta la segunda mitad del siglo XIX después de la Restauración de *Meiji*.

En el “Decreto de Educación” de 1872, que es la primera ley de la educación moderna, se planteó la organización administrativa para la educación tomando como modelo la de Francia. En 1871, se fundó el Departamento de Educación como la oficina gubernamental que controlaría la administración pública de la educación. Es notable que durante la etapa de la creación del Departamento de Educación, se invitó como asesor supremo a *David Murray*, un estadounidense que impartió asesoría y consejos sobre la política educativa de Japón desde 1873 hasta 1878. Por otra parte, en todo el país, dentro de cada región, se dividió en distritos escolares (distritos universitarios, distritos de escuelas secundarias y distritos de escuelas primarias), los cuales fueron considerados como unidad para la administración pública de la educación regional y se encargaban de fundar, controlar y administrar las escuelas. En el caso de los distritos de escuelas primarias, que son las unidades para las escuelas primarias, se colocó una por cada 600 habitantes. Asimismo, en cada uno de los distritos universitarios se instalaron las oficinas para la supervisión de los asuntos escolares colocando a los oficiales para tal efecto. En los distritos de escuelas secundarias se nombraron entre las personas influyentes de la comunidad 12 o 13 supervisores del distrito escolar, con el objetivo de asignarles una parte del trabajo administrativo de la educación de 20 o 30 distritos de escuelas primarias. En estos distritos de escuelas primarias, bajo la instrucción de los supervisores del distrito, se reunieron los fondos para fundar las primarias y se promovió la asistencia a la escuela por iniciativa del jefe del distrito (alcalde) y representante administrativo de la localidad (jefe municipal). Así mismo, en los distritos de escuelas primarias se

nombraron entre los habitantes, los representantes y ayudantes de la escuela para que se encargaran de controlar y administrar la primaria y apoyar al representante administrativo de la localidad.

Sin embargo, el plan de aplicación del Decreto de Educación no se pudo realizar como estaba previsto. Al final, terminaron fundando sólo una universidad, y los oficiales supervisores de asuntos escolares de los distritos universitarios fueron absorbidos por el Departamento de Educación. Además, las prefecturas prácticamente llegaron a tener la máxima autoridad en la administración pública de la educación regional, lo cual sin embargo no estaba definido en el Decreto de Educación. En el gobierno de prefectura fue instalado el departamento de asuntos escolares y se asignó el personal encargado exclusivamente para dichos asuntos. Los distritos escolares fueron definidos especialmente para la administración pública de la educación, los cuales eran diferentes respecto a las divisiones administrativas generales como prefecturas y municipios. Sin embargo, en caso de los distritos escolares pequeños que tenían problemas económicos y no podían fundar las escuelas por su cuenta, a veces se reunieron distritos diferentes para fundarlas conjuntamente. En la realidad, en muchos casos se definieron los distritos de escuelas primarias y de escuelas secundarias con base en los municipios existentes. Asimismo, hubo muchos casos en los que, por conveniencia, el representante administrativo de la localidad desempeñaba al mismo tiempo el cargo del supervisor del distrito escolar, por lo que no estaba claramente definida la diferencia entre los trabajos del encargado de la administración pública de la educación y de la administración general.

1-2 Organización de la autonomía de la autoridad local y la unificación de la administración pública en general y la de la educación

Por otra parte, en 1878 el gobierno estableció el sistema de autonomía regional mediante la promulgación de la Ley de organización de municipios, el Reglamento de la asamblea de la prefectura y el Reglamento de los impuestos locales,

y así asignó claramente la autoridad y la función de la prefectura y del municipio. En 1879 se derogó el Decreto de Educación y en su lugar se promulgó la “Ley de educación”. Con base en esta ley fue planteado un nuevo sistema de la administración pública de la educación. Se derogó el sistema de distrito escolar y a la administración pública de la educación regional se le empezó a aplicar la misma estructura de la administración general la cual estaba dividida en prefecturas y municipios. Por regla general, se adoptó la forma de encargar totalmente la administración de la educación elemental a los municipios y la educación del nivel medio a las prefecturas.

La aplicación de modo uniforme del Decreto de Educación fue criticada, por lo que se lanzó la política de dejar la educación a disposición de las prefecturas. La administración pública de la educación regional empezó a ser manejada, en lugar del supervisor del distrito escolar, por los encargados de asuntos escolares elegidos por votación directa de parte de los habitantes municipales. Dicen que este sistema de encargados fue aplicado tomando el ejemplo del sistema de la junta de educación de los Estados Unidos. Sin embargo, hubo muchas críticas de este “Decreto educacional” porque a los gobiernos locales les dio excesiva autoridad para tomar decisiones, lo cual ocasionó una caída de la tasa de escolarización y después de sólo un año de su promulgación tuvo que ser modificada.

Esta “Ley de educación reformada” de 1880 amplió nuevamente la autoridad del Departamento de Educación sobre la administración pública de la educación regional y definió claramente la autoridad del gobernador de prefectura sobre la administración pública de la educación. Además, se cambió el sistema de elección directa para elegir al encargado de asuntos escolares por parte de los habitantes, por el sistema de nombramiento por el gobernador de prefectura, y aparte de esto el representante administrativo de la localidad fue incluido como uno de esos encargados. Sin embargo, la intención de descentralizar los poderes y democratizar las áreas de la administración pública de la educación terminó con un fracaso sólo uno año después de su prueba. En

1885, se abolió el mismo sistema de encargados de asuntos escolares y a partir de entonces los trabajos relacionados a la educación empezaron a pertenecer a la autoridad del representante administrativo de la localidad (alcalde).

Al Departamento de Educación se le asignó la autoridad para establecer las directrices o pautas educativas (criterios curriculares) para las escuelas primarias, además, aprobar los reglamentos relativos a la educación definidos por el gobernador de prefectura (responsabilización de la promoción de la asistencia escolar, fundación y cierre de escuelas, salarios de maestros de primarias, elección de los encargados de asuntos escolares) y aprobar la fundación y cierre de las escuelas prefecturales. Asimismo, al gobernador prefectural se le concedió la autoridad para determinar los reglamentos anteriores, elaborar y ejecutar las reglas educacionales, fundar las escuelas secundarias, especializadas de agricultura, de comercio y técnicas, nombrar al personal docente de la escuela municipal (a solicitud de los encargados de asuntos escolares), etc. Bajo el sistema de administración pública de la educación con base en la “Ley de educación reformada”, el Departamento de Educación estableció en 1881 los “Principios para la normatividad de la enseñanza para primarias”. Asimismo, en el mismo año, con el fin de controlar la participación del personal docente en las actividades políticas (el Movimiento por los Derechos Civiles y la Libertad) que se estaban realizando muy activamente en ese tiempo, el Departamento de Educación estableció las “Instrucciones para el personal docente de primaria” y el “Reglamento para revisar y evaluar la conducta del personal docente”. En 1886, se establecieron cinco puestos de oficial administrativo de asuntos escolares en el Departamento de Educación.

1-3 Implementación del sistema de gabinete y el establecimiento del método de administración pública de la educación a través del Edicto del Emperador

Al entrar en la década de 1880, hubo unos cambios drásticos en el sistema de gobierno japonés tales

como la definición de la Constitución Imperial, instauración de la Dieta, implementación del sistema de gabinete, etc. Fue en el año de 1885 cuando se implementó el sistema de gabinete sustituyendo al anterior régimen de “*Dajokan*” - Máximo organismo de la administración pública. Por lo cual, el Departamento de Educación se convirtió en un Ministerio de Educación y la denominación del representante del mismo se cambió de “Caballero responsable de los asuntos de educación” a “Ministro de Educación”.

Arinori Mori fue nombrado como primer Ministro de Educación y bajo su dirección se formó la estructura básica del sistema educativo de Japón. En la “Constitución Imperial de Japón” promulgada en 1889, no estaban incluidas las disposiciones sobre la educación, y se consideraba que la autoridad sobre la misma era una prerrogativa del emperador. Bajo el nuevo sistema de gobierno se generó una polémica sobre la forma de legislación para la educación. Ésta consistía en que o se aplicaban las leyes que involucraban al órgano legislativo, o se seguían las órdenes o edictos que se emitían por parte del emperador o su gobierno. Al final de cuentas, fue dominante la forma de determinar los asuntos a través de los edictos del Emperador en la administración pública de la educación en Japón antes de la guerra, excepto algunas leyes relacionadas con las finanzas. De hecho, el “Edicto imperial sobre educación” promulgado por el emperador en 1890 era prácticamente el reglamento supremo de la educación antes de la guerra.

1-4 Establecimiento antes de la guerra del marco fundamental del sistema de administración pública de la educación

Antes y después de la promulgación de la Constitución, se definieron las leyes municipales (1888) así como las prefecturales y nacionales. A través de estas leyes el marco fundamental del sistema de la administración local fue puesto en función (1890) y mediante este fue configurada la estructura del sistema administrativo regional en el período anterior a la guerra. A consecuencia de lo anterior, fueron puestos en vigor en 1890 la

“Segunda ley de escuela primaria” y la “Ley general de asuntos escolares a nivel regional”, a través de las cuales se determinaron claramente la estructura de autoridad en la administración pública de la educación regional y se formó la estructura básica del sistema de dicha administración antes de la guerra.

De esta manera, fueron definidos los principios de que la responsabilidad en los trabajos de la educación no pertenecía únicamente a cada municipio, sino que esencialmente era del Estado, y los municipios estaban obligados a realizarlos de acuerdo a la delegación de autoridad que otorgaba el Estado. Conforme a este principio, se definieron claramente el nivel de autoridad del Ministro de Educación, el gobernador prefectural y el alcalde o jefe municipal en la administración pública de la educación. En el caso de la educación elemental y media, el Ministro de Educación tenía la autoridad sobre los asuntos internos de educación, tales como el objetivo de la educación, plan de estudios, libros de texto, servicio público del personal docente, etc. y por otra parte, las autoridades locales, sobre todo los municipios, debían asumir la responsabilidad para fundar y mantener las escuelas, instalaciones y equipos, sueldo del personal docente, gastos educativos relacionados con los encargados y oficiales administrativos de asuntos escolares. En cuanto a la administración pública de la educación, se definió que la realizaría el gobernador prefectural bajo la dirección y supervisión del Ministro de Educación y se colocó el departamento de asuntos escolares como un órgano auxiliar dentro de las oficinas prefecturales. El alcalde con la dirección y supervisión del gobernador prefectural dirigió y supervisó a sus jefes municipales correspondientes respecto a los trabajos relacionados con la administración pública de la educación y se colocó en cada municipio a un oficial administrativo municipal de asuntos escolares como órgano auxiliar. Asimismo, en 1897 fue colocado el oficial administrativo regional de asuntos escolares en cada prefectura y después en 1899 fueron asignados los oficiales administrativos de asuntos escolares (denominación nueva del oficial administrativo regional de asuntos escolares). Estos oficiales

administrativos prácticamente adquirieron la autoridad en sus respectivas regiones como la de administrar al personal docente y así desempeñaron un papel importante en la dirección y supervisión de la administración pública de la educación regional. Los jefes municipales empezaron a encargarse de los trabajos administrativos de la educación como labor delegada por el Estado y a partir de 1890 se asignaron en los municipios a los encargados de asuntos escolares como un órgano auxiliar. Estos encargados fueron elegidos por lo general entre los directores de escuela o las personas de buena reputación en su localidad. En 1926, cuando se derogó, de acuerdo con la modificación del régimen regional, el sistema de municipios aplicado anteriormente como una división de la administración, se transfirieron a las prefecturas todos los trabajos administrativos de la educación que desempeñaban los alcaldes y los oficiales administrativos municipales de asuntos escolares. A consecuencia de lo anterior, aumentaron 350 oficiales en las prefecturas.

1-5 Administración pública tanto para el plan de estudios como para los libros de texto

En 1881, el Ministerio de Educación definió el Principio para la normatividad de la enseñanza para primarias. Por lo cual, se llegaron a presentar los criterios para unificar el plan de estudios que hasta entonces tenía diferencias significativas según las condiciones prefecturales y/o regionales. Dentro de dicho principio se determinaban las materias que se iban a enseñar en cada etapa de la escuela primaria, los contenidos de las clases de cada materia, número de días del calendario escolar, duración de las clases, etc. Los criterios para definir el plan de estudios por parte del Estado fueron detallándose por la aplicación del “Reglamento sobre las materias y su nivel en las escuelas primarias” de 1886 y el “Principio para la norma de la enseñanza en la primaria” de 1891, etc. y se considera que con el establecimiento de los reglamentos la “Tercera ley de la escuela primaria” llegaron casi a perfeccionarse los criterios del gobierno para definir el plan de estudios en la época de antes de la guerra.

En 1941 durante la Segunda Guerra Mundial, se cambió la denominación de las escuelas primarias por la de escuelas nacionales. Éstas tenían las características más notables relativas a la guerra y al militarismo, y con base en la idea de entrenar al pueblo gobernado por el emperador, se agruparon las materias existentes clasificándolas en 4: nación (cívica y ética, idioma japonés, historia nacional y geografía), ciencia y matemáticas (matemáticas y ciencia), entrenamiento físico (gimnasia y artes marciales) y arte (música, caligrafía, pintura, manualidades, costura y trabajos domésticos). Aparte de las anteriores materias, en las escuelas preparatorias se incluyó la vocacional (agricultura, industria, comercio y pesca) siendo 5 materias en total. Sin embargo, en realidad llegó el fin de la guerra sin haberse realizado esta integración de materias.

En cuanto a los libros de texto, al principio el Ministerio de Educación empezó a trabajar por sí mismo con la traducción y redacción de los libros de texto extranjeros, al mismo tiempo seleccionó los libros más adecuados entre aquellos elaborados por el sector privado y apoyó activamente su difusión. No obstante, a partir de 1880 aproximadamente, a medida que cobraba fuerza una ideología retrógrada, se fue cambiando la administración de los libros de texto. El Ministerio colocó el departamento de redacción en su oficina y empezó a elaborar los libros de texto estándares. El libro “Las instrucciones de la cívica y ética para la escuela primaria” elaborado en ese departamento se convirtió en el ejemplo de los libros de texto de cívica y ética que hicieron posteriormente. Además, fue colocado el puesto de investigador en las oficinas regionales de asuntos escolares, para investigar los libros de texto de primaria que se utilizaban en cada prefectura y prohibir el uso de los que fueron considerados inadecuados. Asimismo, conforme al programa de reglas educacionales de las escuelas primarias mencionado anteriormente, cada prefectura empezó a determinar los libros de texto a utilizar en su área y a partir de 1882 aproximadamente, llegaron a utilizar los mismos libros en las primarias en cada prefectura. El Ministerio de Educación obligó a cada prefectura

a que le informara qué libros de texto iba a utilizar en las primarias, y en 1883 fue aplicado el sistema de aprobación por el Ministerio de Educación, para la selección de los libros de texto. Además de esto, en el “Ley de escuela primaria” de 1886 se determinó que “todos los libros de texto utilizados en las primarias deben ser autorizados por el Ministro de Educación”, y así fue establecido un sistema de autorización de los libros de texto con lo cual la supervisión y el control de parte del Estado sobre los mismos se hicieron más estrictos.

En 1902, ocurrió un escandaloso suceso de corrupción relacionado con los libros de texto, en el cual fueron detenidos más de 100 personas algunas de ellas gobernadores prefecturales, oficiales administrativos de asuntos escolares, directores de escuela, personas relacionadas con la publicación de los libros etc. debido al soborno que existió en relación a la selección de los mismos. Este suceso ocasionó que se aplicara un sistema de designación de los libros de texto por el Estado a partir de 1903. Después de esto, se implementó un sistema en el que el Estado elaboraría y redactaría los libros con los derechos de autor y encargaría a los editoriales privados su publicación y distribución.

1-6 Arreglo del sistema burocrático y la implementación del sistema de nombramiento del personal burócrata por medio de examen

Al mismo tiempo que se implementaba el sistema de gabinete y la promulgación de la Constitución Imperial, el sistema de nombramiento de burócratas llegó a ser modificado. Hasta entonces no estaban determinados los criterios para el nombramiento y la promoción de los burócratas centrales y regionales, y se nombraban a los que tenían conexiones personales o favoritismo de parte de los políticos con poder, que formaban grupos basados en los señoríos y consorcios que venían triunfando en la Restauración de *Meiji*. El nombramiento de ellos se basaba prácticamente en conveniencias políticas y hubo casos ya que, cuando había algún cambio político o pérdida del puesto de los políticos influyentes, los burócratas también renunciaban a su trabajo.

Entrando a la década de 1880, el gobierno empezó a trabajar en la modernización y consolidación de las organizaciones burocráticas como una de las tareas prioritarias por solucionar. En 1887, fue implementado un sistema de examen para el nombramiento de burócratas. Se adoptó el método de nombrar a los burócratas de acuerdo con un sistema de examen por eliminación en lugar del nombramiento tradicional basado en las relaciones personales. Sin embargo, este examen no estaba aplicado igualmente para todas las personas sino que los requisitos para el examen estaban dirigidos únicamente a las personas con los antecedentes académicos de un nivel determinado según la jerarquía burocrática. Además a los egresados de alguna universidad imperial se les otorgaban los privilegios como el de exención del examen. Gracias a lo anterior, fue disminuyendo la selección del personal basada en las conexiones políticas y personales, y los burócratas, sobre todo los superiores del gobierno central se adjudicaron los puestos altos y una clase social estable ya que fueron reconocidos por su especialidad y capacidad, por un nivel académico alto y por haber aprobado el examen aplicado por el Estado.

Después de esto, en la mayoría de los casos, una vez que los burócratas de Japón fueron nombrados dentro de algún ministerio específico, fueron ocupando sucesivamente diferentes departamentos y cargos del ministerio, pasando así toda su vida profesional como administradores especializados. Por otra parte, para ser nombrado como supervisores centrales o regionales, se requería de determinadas experiencias en el área de educación, como haberse hecho cargo de la dirección de alguna escuela de igual nivel o superior al de secundaria. Sin embargo, desde el punto de vista general en las organizaciones burocráticas del Ministerio de Educación, se dio la tendencia de darle más importancia a la capacidad del administrador general en la elaboración e interpretación de las leyes y reglamentos, adquisición y distribución de los presupuestos, que al conocimiento especializado en el área de educación.

2. Reforma posterior a la guerra de la administración pública para la educación

2-1 Política básica posterior a la guerra para la reforma de la administración pública para la educación

Al terminar la Segunda Guerra Mundial en 1945, bajo el régimen de los Aliados que ocuparon Japón, se promovió la desmilitarización, democratización y reconstrucción del país. El Cuartel General de los Aliados (*GHQ*) solicitó a los Estados Unidos el envío de una “Misión de Educación de los Estados Unidos al Japón” formada por expertos en educación, con el fin de plantear ideas en general para realizar una reforma educativa japonesa de la posguerra. La misión que llegó a Japón en 1946 realizó energicamente investigaciones y presentó reportes que incluían una serie de recomendaciones sobre la reforma educativa de Japón. En los reportes criticaron la administración pública de la educación de Japón llevada antes de la guerra y exigían la reforma de la misma; “El Ministerio de Educación es el puesto asegurado de poder para la gente que dominó el espíritu de los japoneses. Para evitar que ocurra nuevamente un uso ilegal de la autoridad como lo ha hecho este Ministerio hasta ahora, proponemos transferir el control administrativo de este Ministerio que abarcaba el plan de estudios, metodología y materiales didácticos y los recursos humanos, a cada administración prefectural y regional de las escuelas. Hasta ahora los supervisores forzosamente han controlado todo, pero este sistema debe ser eliminado. En vez de esto, se deben asignar consultores o establecer un sistema de consejeros profesionales competentes para que den estímulos e instrucciones en lugar de reglamentar y utilizar la autoridad administrativa. ...Recomendamos que se coloque en cada una de las prefecturas, una junta de educación o una organización políticamente independiente, formada por los representantes ciudadanos elegidos por votación popular. ...Si las escuelas deben funcionar como una herramienta efectiva para una democracia consolidada, se necesitará que las escuelas tengan una relación

estrecha con la comunidad. Es importante que los maestros, directores de escuela y responsables regionales de la organización escolar no sean controlados o dominados por los funcionarios de asuntos escolares de nivel más alto”.

De esta manera presentaron como las tareas principales para la reforma educativa la democratización y la descentralización de la autoridad de la administración pública de la educación. Entre ellas la principal era la reducción de la autoridad que tenía el Ministerio de Educación así como la implementación de la organización regional de la administración pública de la educación que tomó la forma del sistema de la junta de educación de los Estados Unidos. Así la reforma en la administración pública de la educación de la posguerra se empezó a llevar a cabo con base en el alineamiento a las recomendaciones de dicha misión educacional, junto con la implementación del nuevo sistema escolar de 6-3-3-4 años, etc.

2-2 Arreglo del sistema legal básico para la educación

En la nueva Constitución promulgada en 1946, fueron reglamentados el “derecho de recibir la educación” como uno de los derechos humanos fundamentales del pueblo, así como la educación obligatoria y el principio de la gratuidad de la misma. Asimismo, de acuerdo con la reconsideración sobre el sistema anterior a la guerra, en el que los burócratas determinaban las políticas básicas educativas y las promulgaban a nombre del Emperador, mediante edictos se adoptó el sistema de legislación en el que la Dieta establecería en forma legislativa las leyes y ordenanzas que se consideraban como la base para la administración pública de la educación. Por lo tanto, desde 1947 hasta 1949 se pusieron en vigor una tras otra, varias leyes educación nuevas en las cuales se definieron las organizaciones y su administración en el nuevo sistema educativo, tales como la “Ley fundamental de la educación”, “Ley de la educación escolar”, “Ley de la junta de educación”, “Ley de la educación social”, “Ley de las escuelas privadas”, etc. Además, respecto al Edicto Imperial sobre la educación, en

1948 en La Dieta se tomó la resolución de su abolición y la confirmación de su extinción.

2-3 Ley de fundación del Ministerio de Educación y la ley de la junta de educación

En 1949, fue establecida la Ley de fundación del Ministerio de Educación en la cual se determinó nuevamente la organización y el cargo del ministerio. De esta manera se cambiaron significativamente sus características. Con la implementación del sistema de la junta de educación en las zonas regionales en 1948, se ordenaron los asuntos que requerían el permiso o la aprobación del Ministerio de Educación y se cedió, en todo lo posible, la autoridad para dichos asuntos a las regiones, y de esta manera el ministerio se encargaba principalmente de dar orientación, consejos y apoyos profesionales y técnicos. Sin embargo, con el propósito de mantener el mismo estándar educativo a nivel nacional, la responsabilidad de proporcionar el apoyo financiero necesario para establecer y mantener las normas educativas quedó en el Ministerio de Educación.

En marzo de 1947, para determinar los criterios del plan de estudios y sus detalles bajo el nuevo sistema escolar, fue presentada la guía de orientación para la enseñanza. Esta guía tenía como subtítulo el “borrador del plan” en el sentido de que “pretendía sugerir los puntos importantes que se deberían tomar como referencia al elaborar el plan de orientación y aplicarlo. Por lo tanto, no señalaba todos los puntos del plan de orientación ni requería que se realizaran detalladamente tal y como estaba escrita”. De acuerdo con esta guía, se hizo posible que los administradores regionales de la educación y los maestros elaboraran sus propios planes de estudio según la situación de su localidad o la necesidad de los alumnos. Al mismo tiempo, abolieron el sistema de designación de libros de texto por el Estado y regresaron al sistema de autorización de los mismos.

En junio de 1948, se estableció la “Ley de la junta de educación” que tenía como idea fundamental la democratización de la administración pública de la educación, descentralización de la autoridad y preservación de la autonomía local en la educación.

Los puntos claves del nuevo sistema de la junta de educación fueron los siguientes;

La junta de educación es una de las organizaciones administrativas de la autoridad local y al mismo tiempo está basada en un sistema colegiado e independiente.

La junta será colocada en las prefecturas y aparte en cada ciudad y municipio. En el caso del municipio, se permite reunirse con otros y organizar un sindicato administrativo y dentro del cual se puede formar la junta de educación conjunta.

La junta de educación prefectural será integrada por 7 personas y la municipal por 5, entre las cuales una será elegida por la Asamblea Regional, y los 6 o 4 restantes serán seleccionadas por la votación de la comunidad.

La junta llevará el control y la ejecución de los trabajos administrativos relativos a la educación, arte y cultura que anteriormente pertenecían a los gobernadores prefecturales, los alcaldes y jefes municipales, etc. La autoridad sobre la administración del personal docente de las primarias y secundarias pertenece a la junta municipal.

Se colocará un superintendente de educación en la junta seleccionado de entre las personas que posean los grados de calificación determinados. Se organizará la secretaría para hacer los trabajos administrativos de la junta. En todas las juntas prefecturales sin excepción, se colocarán los departamentos de investigación y estadística, y de la orientación de la educación.

Respecto al presupuesto para la educación, la junta de educación hará la cotización de los gastos necesarios la cual posteriormente será examinado por el representante de la autoridad local. En caso de que no se pueda llegar al acuerdo de ambas partes, se presentará el proyecto del presupuesto examinado por el jefe de autoridad local adjuntando la cotización de la junta de educación para ser juzgado en la asamblea.

Lo anterior cambió totalmente el sistema previo de la administración de la educación regional al haber

definido la independencia de la administración educacional de la administración general, la selección de los miembros de la junta por votación directa de la comunidad, la ejecución de los trabajos administrativos por el superintendente de educación quien era un especialista en la junta educación, la autoridad para elaborar los presupuestos para la educación por propia iniciativa de la junta, etc. Se colocó una junta de educación en cada prefectura y en 5 ciudades grandes en 1948 y hasta 1952 llegaron a poner una en todas y cada una de las ciudades y municipios.

2-4 Promulgación de la ley de las escuelas privadas

La administración para las escuelas privadas igualmente fue cambiada de manera significativa. Antes de la guerra, les aplicaban, por regla general, las mismas leyes y ordenanzas que a las escuelas públicas respecto a los requisitos para ser maestro, las instalaciones y equipos así como la elaboración de los libros de texto. Así mismo, para la fundación y administración de las mismas había diversas restricciones supervisadas por las oficinas gubernamentales responsables. Al igual que las públicas, en las escuelas privadas estaba prohibido enseñar religión. En la Ley fundamental de la educación (1947) se dispuso claramente que las escuelas privadas tuvieran un aspecto público y se determinó que para ser el fundador de las mismas se debería ser necesariamente una persona moral especial. Asimismo, para las escuelas privadas se permitió la libertad de enseñar religión. En 1949, se estableció la “Ley de las escuelas privadas” con el “objetivo de intentar desarrollar sanamente las escuelas privadas tomando en cuenta las características de cada una de ellas, respetando su autonomía y fortaleciendo su aspecto público”. En esta ley disminuyeron considerablemente el alcance de las autoridades de oficinas gubernamentales responsables sobre ellas, respetando la autonomía de las mismas. Asimismo, respecto a los fundadores de escuelas privadas, anteriormente eran las fundaciones de utilidad pública con personalidad jurídica las cuales cambiaron a una institución educacional con

personalidad jurídica, fundada con el objetivo de crear una escuela privada. Además, se autorizó el darles apoyo financiero público como un otorgamiento de subsidio.

3. Revisión del sistema de la administración pública para la educación

En 1951, concluyó la ocupación y gobierno de Japón por los Aliados recuperando Japón su soberanía. En 1950 había estallado la Guerra de Corea y, a medida que aumentaba seriamente el antagonismo entre Oriente y Occidente y se delineaba la guerra fría, se veían cambios en las circunstancias en torno a Japón. Poco después de recuperar su independencia, el gobierno japonés empezó el trabajo de revisar las políticas aplicadas durante el ocupación extranjera. Aunque se mantuvo la estructura básica de la reforma educativa que se había implementado después de la guerra, se llevaron a cabo las revisiones del sistema de acuerdo con la situación real del país. A consecuencia de esto resultó necesario realizar algunas modificaciones al camino de la democratización, liberación y descentralización de la autoridad que habían sido la columna de la reforma de la administración pública de la educación.

3-1 Revisión del sistema de la junta de educación

Respecto a la nueva junta de educación regional implementada, inmediatamente después de la colocación de la misma se detectaron diversos problemas administrativos en torno a la unidad para su colocación, método de elegir a los miembros, relación entre la administración general y la educacional, etc. En 1956 el gobierno emprendió la revisión del sistema de la junta de educación y presentó a la Dieta un nuevo proyecto de ley para lograr la reforma de la administración pública de la educación regional. El propósito de este proyecto era disminuir la autonomía y autoridad de la junta y consolidar la estructura jerárquica entre el Estado (Ministerio de Educación), la junta de educación prefectural y las municipales, aunque se mantuvo el

mismo sistema de la junta de educación. Al mismo tiempo pretendieron reducir la individualidad en la administración pública de la educación poniendo énfasis en realizar una administración total y eficiente por parte de la administración regional general. En ese tiempo hubo fuertes opiniones en contra de esta reforma porque los miembros del sindicato magisterial y rectores de universidades reclamaban que este cambio estaba yendo en dirección opuesta a la democratización de la administración pública de la educación. Además, la discusión sobre este asunto en la Dieta se complicó y el proyecto de Ley se aprobó finalmente en una forma que no tenía precedentes, ya que se forzó la votación movilizándolo la fuerza policial hacia la misma Dieta. De esta manera, quedó abolida la “Ley de la junta de educación” y en su lugar se estableció la “Ley de la organización y operación del organismo de administración pública de la educación regional” que sigue siendo vigente. Debido a esta modificación se cambió el sistema de la junta de educación de la siguiente manera:

Para la selección de los miembros de la junta de educación, se eliminará el sistema de elección pública y directa, y el jefe de la colectividad pública regional los nombrará con el consentimiento de la asamblea.

El número de los miembros de la junta será de 5 y en caso de la municipal puede ser 3.

El superintendente de la junta de educación prefectural con la previa aprobación del Ministro de Educación y en caso del municipal con la de la junta de educación prefectural, serán nombrados por la junta de educación correspondiente.

Se eliminará la autoridad para presentar el borrador del proyecto de los presupuestos y reglamentos de la junta de educación; así mismo, la autoridad para adquirir y deshacer el activo de la educación y los contratos relativos a la administración educacional pertenecerán al jefe de la autoridad local.

La junta de educación prefectural ejercerá su derecho para nombrar el personal docente de las escuelas públicas después de recibir el informe

de la junta de educación municipal.

El Ministro de Educación dará la orientación, consejos y apoyo necesarios a las prefecturas y municipios, y las juntas de educación prefecturales a los municipios pertenecientes, con motivo de que puedan realizar los trabajos administrativos de la educación en la forma adecuada. El Ministro de Educación podrá exigir que se tomen las medidas correctivas necesarias en caso de que la forma de administración regional de la educación esté marcadamente fuera de lo definido o sea inapropiada.

3-2 Implementación del sistema para rotar periódicamente al personal docente

Bajo la “Ley de la junta de educación” anterior, la autoridad para la administración del personal docente la tenía la junta de educación municipal, pero según la “Ley de la organización y operación del organismo de administración pública de la educación regional” se transfirió a la junta de educación prefectural la autoridad para nombrar el personal docente de primarias y secundarias municipales. De esta manera, se hizo posible realizar el movimiento de los maestros de manera más amplia entre diferentes municipios, lo cual era difícil anteriormente. A partir de entonces, se implementó el procedimiento de que los directores de escuela presentaran el requerimiento de los maestros que necesitaban para su escuela a la junta municipal, el cual era entregado a la junta prefectural donde finalmente se tomaba la decisión sobre la administración del personal docente. Así fue creándose la tradición institucional de la administración del personal docente muy particular de Japón, en la que los maestros de las escuelas públicas eran rotados, cambiando su lugar de trabajo después de unos años bajo los principios de (1) intercambio del personal entre la zona urbana y la rural, (2) intercambio entre lugares remotos y el centro, (3) colocación de maestros de diferentes edades adecuadamente distribuidas en las escuelas, (4) evitar que un maestro esté en la misma escuela por varios años, etc.

3-3 Administración pública para el plan de estudios y para los libros de texto

En 1949, se colocó el Consejo para el plan de estudios como una organización consultiva que se dedicaría, a solicitud del Ministro de Educación, a investigar, discutir y responder sobre los asuntos importantes relacionados con el plan de estudios. De acuerdo con las respuestas que dio el consejo, en 1958 se hizo una modificación importante en la guía de orientación para la enseñanza. En esta modificación, se puso énfasis en sistematizar las materias para elevar el nivel escolar básico, en respuesta a las críticas que hubo sobre el retroceso del mismo, causado por la mayor importancia que le daba el plan de estudios a las experiencias de la vida cotidiana y el trato a los niños como la figura central, lo cual era popular después de la guerra por la influencia de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, por primera vez después de la guerra, se incluyó en el plan de estudios la clase de “educación cívica y ética”. Además, en esa misma ocasión, se publicó en el boletín oficial en la forma de “notificación”, la guía de orientación para la enseñanza que anteriormente era un “borrador” y así se fortaleció la fuerza impositiva legal de esta guía. A partir de esto, según las condiciones y requerimientos variables para la enseñanza en el transcurso del tiempo, la guía de orientación para la enseñanza se ha estado modificando aproximadamente cada 10 años.

En la “Ley de la junta de educación” la autoridad para la autorización de los libros de texto estaba otorgada a la junta de educación prefectural. Sin embargo, había muchas opiniones en contra de otorgar la autoridad a cada prefectura debido a la dificultad de ejercerla, por lo que en la enmienda de la Ley efectuada en 1953 se definió que el Ministro de Educación tuviera la autoridad única de realizarla. Después de esto, el Ministerio de Educación siguió fortaleciendo el sistema de autorización del libro de texto por haber recibido críticas acerca de que los libros que habían sido autorizados y aprobados tenían una cierta tendencia de expresar un sentido político. En 1965, el autor del libro de historia japonesa de preparatoria demandó al Ministerio de Educación por no estar conforme con la decisión tomada por el

Ministerio sobre las descripciones en el mismo libro, diciendo que el sistema de autorización del libro de texto estaba violando la Constitución. Durante este juicio sobre los libros de texto, se generó una gran polémica dentro y fuera del tribunal. Después de juicio que duró bastante tiempo, finalmente se rechazó la anticonstitucionalidad de la autorización del libro de texto, sin embargo, como respuesta a dicha polémica se llevaron a cabo algunas modificaciones parciales tales como la sistematización de los procedimientos de autorización y los remedios para los libros rechazados etc.

Por otra parte, conforme a los principios de la gratuidad de la educación obligatoria, previstos por la Constitución, en 1963 se implementó el sistema de entrega gratuita de libros de texto de las escuelas de la educación obligatoria. De acuerdo con los planes anuales, la entrega gratuita de los libros se fue ampliando gradualmente hasta ser completada en la educación obligatoria en 1969.

La autoridad para seleccionar los libros de texto a ser utilizados entre los ya autorizados pertenece a los directores de las escuelas nacionales y privadas, y a la junta de educación en el caso de las escuelas públicas. En realidad, se está aplicando el sistema de selección de libros de texto en el cual la junta de educación prefectural determina el “área para la selección de libros escolares” a la que pertenecen varias ciudades y municipios, y se seleccionan los mismos textos por cada área abarcando una zona amplia. Se han definido aproximadamente 500 áreas para la selección de los libros de texto.

3-4 Formación del sindicato magisterial y su resistencia contra las políticas de educación del gobierno

De acuerdo con la reforma educativa de la posguerra, se legalizaron y fomentaron las actividades del sindicato magisterial. En 1947 fue organizado el Sindicato magisterial de Japón (*Nikkyoso*). En poco tiempo el sindicato llegó a ser una organización gigantesca con 500 mil miembros y empezó sus actividades en busca de la mejora del nivel de vida de los maestros a pesar de las

dificultades financieras de la posguerra, así mismo, impulsando la democratización de la educación, y sobre todo, la implementación total del sistema escolar de seis años de primaria y tres de secundaria. Este sindicato revisó las políticas educativas del gobierno adoptadas durante la época de la ocupación de la posguerra y consideró que la tendencia del regreso al conservadurismo era la “dirección opuesta”, por lo cual empezó a tomar las acciones en contra de esta tendencia. El eslogan principal de las actividades del sindicato durante mucho tiempo fue “No Enviemos Nunca Más Nuestros Alumnos y Estudiantes al Campo de Batalla”. El sindicato empezó a desarrollar sus agresivas actividades cooperando con los partidos políticos de izquierda como el Partido socialista y el Partido comunista, etc. Ante ello, el Ministerio de Educación fue tomando una postura para enfrentar al sindicato magisterial declarando el “aseguramiento de la neutralidad política en la educación”. Desde la segunda mitad de la década de 1960 hasta la primera de 1970, el conflicto entre el Ministerio de Educación y el Sindicato llegó al máximo en torno a la discusión sobre la aplicación de la evaluación de trabajo del personal docente y el examen simultáneo de la capacidad académica que el gobierno intentó implementar a nivel nacional. El sindicato organizó huelgas a nivel nacional, mientras el gobierno tomó las medidas disciplinarias contra muchos líderes del sindicato.

En el período comprendido entre la segunda mitad de la década de 1970 y la década de 1980, se empezaron a estancar las actividades del sindicato magisterial debido a la jurisprudencia arraigada en los tribunales que apoyaba la prohibición de actos conflictivos de los servidores públicos, el aumento de cuotas sindicales para apoyar a los sancionados, el menor interés en el movimiento laboral, y además, la mejora considerable del salario del personal docente por medio de la “Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad”, etc. El porcentaje de participación de los maestros en el sindicato llegaba a estar cerca del 90 % cuando estaba en su momento máximo, pero en 1985 estaba por debajo del 50%. La caída del porcentaje de participación, y sobre todo, la

indiferencia hacia el sindicato entre los maestros nuevos siguen siendo igual. El movimiento agresivo del sindicato magisterial que se venía desarrollando por mucho tiempo después de la guerra, manifestando su crítica y fuerte resistencia contra las políticas educativas del gobierno, fue desapareciendo del mundo de la educación de Japón, aproximadamente antes de los fines de la década de 1980.

4. Debates sobre la reforma de la administración pública para la educación a partir de la presencia del Consejo Especial para la Educación

El Consejo especial para la educación que hizo el análisis sobre la visión general de la reforma educativa de Japón a mediados de la década de 1980 presentó las siguientes 3 ideas fundamentales para realizar la reforma de la administración pública de la educación:

Anteriormente se podía observar de alguna manera el exceso en la uniformidad, trivialidad y exclusión. Para eliminarlos y activar la educación poniendo énfasis en la creatividad, en los lugares de enseñanza y en darle la importancia a la personalidad, se procedería a moderar las regulaciones con audacia y mucha atención revisando las formas de aprobación, los criterios, subsidios, orientación y consejos, etc.

Dar la mayor importancia a fortalecer la autonomía, iniciativa y el sistema de las responsabilidades de cada escuela, la junta de educación prefectural y municipal, y la autoridad local, con la finalidad de establecer las reglas fundamentales de la libertad, autonomía y la propia responsabilidad en la educación.

Ampliar las oportunidades de seleccionar entre diversas alternativas en temas tales como: la diversificación del sistema escolar, la formación de la red de las funciones educativas de la escuela, familia y sociedad, la moderación de los límites de edad y sus requisitos, la

aprobación de las excepciones, etc.

Con base en estas ideas, el Consejo especial para la educación hizo las siguientes propuestas concretas para la reforma educativa:

Revisión de los criterios del Estado para la fundación de universidades y de la guía de orientación para la enseñanza.

Fomento de la fundación de las primarias y secundarias privadas.

Revisión de la asignación del cargo entre los gobiernos central y regional.

Cumplimiento y activación de la misión de la junta de educación.

Mejora del control y administración escolar (establecimiento del sistema de las responsabilidades de cada escuela y el liderazgo de los directores de escuela).

En 1998 el Consejo central para la educación del Ministerio de Educación dio las respuestas “Sobre la posición en la que debe estar la administración pública de la educación regional en el futuro” y propuso realizar la revisión del sistema vigente desde los siguientes 4 puntos de vista:

Asignación de los cargos del Estado, prefecturas y los municipios en la administración pública de la educación.

El sistema de la junta de educación.

La autonomía e independencia de las escuelas.

La función que debe desempeñar la junta de educación, para la mejora de las funciones de la educación regional y fomento de la comunidad local.

Sobre todo, señalan que existen los siguientes problemas en el sistema vigente de la junta de educación:

En las reuniones de la junta, frecuentemente empiezan y terminan con la discusión formal sobre los asuntos que requieren alguna solución, y no se realizan suficientes pláticas ni análisis sobre las políticas para trabajar con diversas tareas de la educación.

Se necesitan más ideas y medidas para reflejar las opiniones de la comunidad sobre la elección de los miembros de la junta de educación.

Hay problemas en el sistema de designación y

autorización del superintendente de la junta de educación desde el punto de vista de promover la descentralización de poderes.

Hay casos en que la selección del superintendente la junta de educación se realiza como una parte del movimiento personal de la autoridad local y no siempre nombran a las personas que tengan la suficiente experiencia en la educación o en su administración pública.

El sistema de la secretaría es frágil y falta el personal especializado.

Falta desarrollar las actividades originales de acuerdo con las características y la situación real de la región.

No es suficiente la forma de suministrar la información a la comunidad local de, conocer sus opiniones y reflejarlas al planear y aplicar las actividades.

En respuesta a estos problemas se presentaron las medidas concretas para mejorarlos como sigue: notificar los criterios y motivos de la elección de los miembros de la junta de educación, flexibilidad con el número de miembros de la junta de educación, suministrar suficiente información a los miembros de la junta, eliminar el sistema de aprobación y nombramiento del superintendente de la junta de educación, asegurar y formar al personal digno para ser superintendente, consolidar el sistema para atender los trabajos administrativos de la junta de educación, organizar activamente las reuniones para intercambio de opiniones con la comunidad, colocar la propia ventanilla para atender las quejas, suministrar información activamente a la comunidad, promover reuniones de la junta de educación más abiertas y la recepción de los oyentes a las mismas, aceptar activamente a los trabajadores voluntarios en los eventos relacionadas con la educación, etc.

5. Conclusiones

A partir de la implementación del sistema educativo moderno, la modificación a nivel nacional para mejorar el sistema de la administración pública de la educación ha sido una tarea importante en Japón. El Departamento de Educación fundado como

una oficina gubernamental central en 1871 desempeñó el papel de iniciar la modernización de la educación de Japón. Sin embargo, la construcción del sistema de la administración pública de la educación regional no fue fácil y al principio se presentaron toda clase de ensayos y errores tomando como modelo algunos sistemas de otros países. Al entrar en la década de 1880, a medida de que, por una parte, se implementó el sistema de gabinete como la organización central del control gubernamental y, por otra parte, se trabajó para ir mejorando el sistema de la autonomía regional, como es el caso de la implementación del sistema de municipios, fue formándose la estructura de las organizaciones de la administración pública de la educación, la misma que adquirió forma de pirámide constituida por el gobierno central, prefecturas, municipios y localidades. El Estado tenía la autoridad sobre los asuntos relacionados directamente con los objetivos y la metodología de la educación tales como la modificación de las leyes y ordenanzas de la educación, los criterios para el plan de estudios, elaboración de los libros de texto, formación del personal docente y definición del desempeño del mismo, etc.. Así mismo, el gobierno tenía el control y la administración directa de las organizaciones relativas a la formación del personal que podría ser el líder del país como las universidades imperiales o sus instituciones educativas preparatorias que eran las escuelas superiores bajo el sistema anterior.

Por otro lado, el control y administración de la educación elemental y la primera mitad de la educación media estaba entregado a cada región. La construcción y mantenimiento de los edificios e instalaciones de las escuelas, cargo de los salarios del personal docente, promoción de la asistencia escolar, colocación del personal relacionado con la administración pública de la educación, etc. estaban

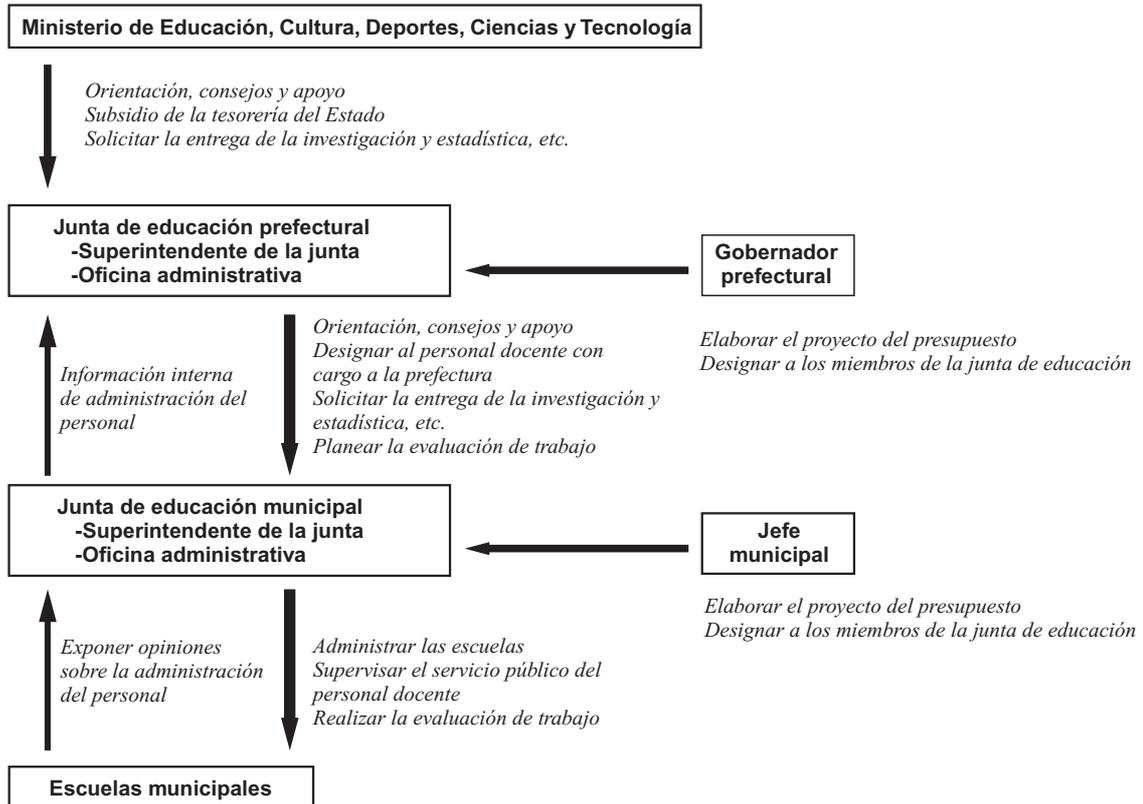
bajo la autoridad y la responsabilidad de las regiones. En el nacionalismo de antes de la guerra, el trabajo relacionado con la educación (administración pública de la educación) no era propio de las prefecturas o municipios sino que estaba clasificado como el trabajo delegado por el Estado y no estaba basado en la autonomía regional. En ese sentido, hubo ciertos límites desde el punto de vista de la descentralización de autoridades en la administración pública de la educación, sin embargo, era sumamente importante el papel que tenían las regiones en la dirección y administración práctica de las escuelas. Hablando de la eficiencia, desde antes de la guerra Japón ya había logrado construir de manera muy eficiente la red de la administración pública de la educación.

En la reforma de la administración pública de la educación de la posguerra, se consideraron como las tareas más importantes la descentralización de las autoridades y la democratización de la educación. El sistema de la junta de educación regional (organizada tomando el modelo de los Estados Unidos) que era la columna vertebral de la reforma de la posguerra, fue modificado profundamente de acuerdo con la situación real de Japón. Todo esto ya tiene cerca de 50 años desde su implementación, por lo cual se puede decir que este sistema ha echado raíces profundas en Japón. Sin embargo, como se puede observar últimamente en las discusiones sobre la reforma en torno a la administración pública de la educación, no se puede negar que en el mundo de la educación de Japón todavía esté arraigada la tendencia conservadora de seguir ejemplos anteriores. En la actualidad, nuevamente está en discusión realizar la revisión de la forma de asignación de los cargos entre el Estado y las regiones así como la activación de la junta de educación.

<SAITO Yasuo, MIURA Ai>

Figura 2-1 Sistema vigente de la administración pública para la educación

1. Organizaciones y autoridades principales



2. Lista general de organizaciones y funciones de la administración pública de la educación

Organización de la administración pública de la educación	funciones	
Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología / Ministro de Educación Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> - Orientación, consejos y apoyo - Solicitar la entrega de la investigación y estadística, etc. - Subsidio de la tesorería del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas para la fundación de escuelas - Autorización de libros de texto - Normas del plan de estudios - Normas de supervisión de la asistencia escolar - Supervisión de otorgamiento de la licencia del personal docente - Decreto ministerial, instrucciones, notificación, declaración - Control de universidades y escuelas nacionales - Subsidio para las escuelas privadas - Control de universidades públicas y privadas, y aprobación de su fundación
Junta de educación prefectural	<ul style="list-style-type: none"> - Orientación, consejos y apoyo - Designar al personal docente con cargo a la prefectura - Solicitar la entrega de la investigación y estadística, etc. - Planear la evaluación de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Exposición de libros de texto - Aprobación de exención de la obligación de asistencia escolar - Otorgamiento de la licencia del personal docente - Reglamentos de la administración escolar
Junta de educación municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Administrar las escuelas - Supervisar el servicio público del personal docente - Realizar la evaluación de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Selección de libros de texto - Definición, notificación y aprobación de las normas del plan de educación - Elaboración del plan de educación - Exigir el cumplimiento de la obligación de asistencia escolar, exoneración de la misma - Reglamento de administración escolar
Escuela municipal		<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración del plan de educación - Notificación a la junta de educación sobre los alumnos con problema de asistencia

Fuente: Elaborada por el autor tomando como referencia *MORI Takao (2002) Hikkei Gakko Sho-Roppo*.

Capítulo 3 Políticas de Finanzas para la Educación

Tareas en los países en vías de desarrollo

Los países en vías de desarrollo se han esforzado para asegurar los fondos financieros para la consolidación y expansión de la educación. Sin embargo, últimamente con motivo de la reducción de los presupuestos para la educación pública como resultado de la “política del ajuste estructural” para superar la crisis económica, se están intentando varios tipos de reforma de la administración financiera de la educación tales como; el uso más eficiente de los fondos, asignación preferente de fondos para los que tienen menos oportunidades de educación, diversificación de las fuentes de financiamiento, sistema de asignación de los fondos con aplicación de los principios de competencia, implementación de fondos privados, etc.

Puntos importantes

En este capítulo, se observarán los cargos que venían definiéndose entre el Estado, gobiernos prefecturales y municipales, y hasta entre los padres y las comunidades locales respecto al financiamiento para la educación en Japón. En contraste con la administración pública de la educación, donde había una fuerte característica de centralización de poderes, en el caso de la administración financiera de la educación la característica importante de Japón es que, desde la etapa inicial de la implementación del sistema educativo moderno, se ha llevado a cabo el financiamiento y asignación de los fondos para la educación bajo un régimen muy descentralizado de responsabilidades. En la segunda mitad del capítulo se explicará el sistema vigente de la administración financiera de la educación. Además, se mencionará el movimiento de ampliación del subsidio del Estado hacia aspectos específicos de la educación tales como la disminución de la diferencia en condiciones educacionales, bienestar y asistencia social para los alumnos y estudiantes, fomento de la educación científica e industrial, y la promoción de las escuelas privadas. Sobre todo, se intentará subrayar el objetivo y el resultado de la “Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad” que logró una mejora significativa del sueldo del personal docente en la década de 1970.

1. Finanzas para la educación en el período previo a la segunda guerra mundial

1-1 La administración financiera que dependía en gran medida de la población local y de los padres de familia

En el “Decreto de Educación” (1872) que es el primer sistema legal escolar moderno de Japón, se adoptó el sistema de distrito escolar como una unidad de administración pública de la educación, y por

regla general se consideraba también que era la unidad de administración financiera de la educación. Es decir, los gastos necesarios para fundar y administrar las escuelas se debían reunir en cada distrito escolar, siendo reunidos en el caso de una primaria por parte de su distrito, al igual que en el caso de una secundaria. En aquella época, el gobierno del Estado tenía la prioridad en la mejora de la educación superior para adoptar lo más pronto posible el conocimiento y la habilidad técnica del Occidente, por lo cual empleó a un gran número de personal docente extranjero con sueldos altos y

destinó una gran cantidad del presupuesto para enviar estudiantes a los países occidentales desarrollados. Por lo tanto, para la fundación y administración de las primarias, no se tenía más remedio que depender de los fondos de los gobiernos regionales, recargos a la comunidad y los ingresos por los derechos de matrícula. A cada distrito escolar se le exigía conseguir los fondos necesarios a través de los impuestos, donaciones, derechos de matrícula, etc. Existían los reglamentos de la entrega de subsidios de parte de la tesorería del Estado a las prefecturas, sin embargo, su cantidad era insignificante y no estaba claramente definido el procedimiento de su asignación. En 1880, se suspendió el propio subsidio de la tesorería del Estado. El gobierno, enfrentando una época nueva, intentó justificar este tipo de sistema de administración financiera de la educación con “carga a los beneficiarios”, subrayando la necesidad del desarrollo personal de cada individuo, el éxito en la vida de la gente con estudios al poder aprovechar la oferta de oportunidades y el valor práctico de la educación.

Entre las comunidades locales y los padres de familia lógicamente hubo resistencia y desacuerdo contra este sistema de administración financiera de la educación, que les imponía la enorme carga de pagar los fondos necesarios para la educación, lo cual se reflejaba también en una baja tasa de escolarización en el período inicial de la implementación del sistema escolar moderno. Además ocurrieron algunas veces incidentes en los que llegaron a prender fuego a las escuelas. Sin embargo, a pesar de este sistema de administración financiera, unos años después de la aplicación de la Decreto de Educación, se dio el hecho de que se fundaron más de 20 mil primarias en todo Japón. Se podría decir que las comunidades locales y los padres de familia de Japón de ese entonces tenían una gran esperanza hacia las escuelas nuevas, y para lograr su fundación y mantenimiento, tenían la voluntad de aceptar con resignación la gran carga de los pagos y el esfuerzo para conseguir los fondos. De esta manera, en contraste con la administración pública de la educación de carácter centralizado de poderes, desde el punto de vista del financiamiento para las escuelas, las primarias de

Japón sin duda empezaron como escuelas basadas en la comunidad.

1-2 Canalización de cargos de las finanzas para la educación a los municipios, así como el movimiento para iniciar (reanudar) la solicitud del subsidio por la tesorería del Estado

Tras la consolidación del sistema autónomo regional de la década de 1880, y con la promulgación de la “Segunda Ley de escuela primaria” de 1890, los gastos de primarias empezaron a ser cargados completamente a los municipios. Se mantuvo básicamente el ingreso por los derechos de matrícula, el cual se consideró como el ingreso por derechos generales de los municipios. En 1893, los municipios que tenían la suficiente capacidad financiera pudieron dejar de cobrar los derechos de matrícula. Con la “Tercera Ley de escuela primaria” de 1900 llegó a ser eliminada por regla general, la cobranza de los derechos de matrícula de primarias. Por otro lado, a consecuencia de la modificación del sistema de educación obligatoria, el cargo a los municipios en la administración financiera de educación fue creciendo aún más. Por lo tanto, en el mundo educacional, fue creándose el ambiente de exigir que la tesorería del Estado asumiera nuevamente el cargo de subsidiar los gastos de la educación obligatoria, los cuales estaban suspendidos a partir de 1880. En 1896, se reanudó el subsidio del Estado para los gastos de educación primaria con motivo de mejorar el sueldo del personal docente (aumento según la antigüedad). Además, en 1900, el gobierno promulgó la “Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación de escuelas primarias municipales” en la cual se amplió el área aplicable del subsidio de la tesorería del Estado hasta la de los gastos en general para la educación primaria. La cantidad del mismo era un millón de yenes por año y se le asignó a cada una de las prefecturas de acuerdo con el número de niños en edad escolar y de niños matriculados en las escuelas. Por otra parte, como consecuencia de que se prolongó la educación obligatoria de cuatro a seis años en 1907 y que por un edicto del Emperador se aumentó significativamente

el sueldo del personal docente de primarias municipales, a partir de 1908 a cada prefectura se le empezó a obligar a pagar la misma cantidad que la del Estado con el fin de ser utilizada para el aumento de sueldo del personal docente de primarias y para el apoyo de los gastos de la vivienda del personal docente de primarias municipales.

Sin embargo, a pesar del inicio de este tipo de sistema de subsidio de la tesorería del Estado, el porcentaje que ocupaba en los gastos totales de las escuelas públicas se limitó a sólo 1 % aproximadamente durante este período. Mientras tanto, el porcentaje de los gastos que la educación ocupaba con respecto al egreso total municipal llegó a superar el 40% en la década de 1900, por lo cual se elevó la voz para exigir el subsidio de parte de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria.

1-3 Aprobación de la Ley de gastos a cargo de la tesorería del Estado para la educación obligatoria

En 1918, se aprobó la “Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria de los municipios”. Por lo cual, determinaron que se desembolsaría la cantidad de más de 10 millones de yenes por año de parte de la tesorería del Estado para hacerse cargo de una parte del sueldo del personal docente de las primarias ordinarias municipales. En contraste con la ley anterior de subsidios de la tesorería del Estado, que tenía como objetivo principal la “asistencia” del Estado, la nueva ley tenía la característica de haber establecido la distribución de las responsabilidades entre el Estado y los municipios sobre los gastos de la educación obligatoria. La cantidad subsidiada se definió con base en el número del personal docente y de alumnos, y además se aplicó un cierto aumento sobre todo para los municipios que tenían una situación financiera difícil. Posteriormente la cantidad fue aumentando; 40 millones de yenes, 70 millones, 75 millones y 85 millones, en los años 1925, 1926, 1927 y 1930, respectivamente.

En 1940, se llevó a cabo la reforma del sistema financiero del gobierno central y de los gobiernos

regionales, y se estableció el sistema del ajuste financiero que devolvería a las regiones los impuestos recaudados por el Estado. De acuerdo con lo anterior, se modificó la existente “Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria de los municipios” y se promulgaron la nueva “Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria” y el “Asunto sobre el subsidio para el sueldo y viáticos del personal docente de las escuelas primarias municipales (Edicto del Emperador)”. Con ello, la responsabilidad que tenían anteriormente los municipios de pagar el sueldo del personal docente de las primarias municipales así como los viáticos para llegar a su nuevo puesto se trasladó a las prefecturas y se adoptó el sistema en el que la tesorería del Estado se haría cargo de la mitad de la cantidad que le tocaba a la prefectura. Es decir, la cantidad fija anterior por parte del Estado se modificó por el sistema de subsidio de un porcentaje fijo del 50% de acuerdo con los gastos reales prefecturales. Mediante el traslado de los municipios a las prefecturas de la responsabilidad de pagar los gastos del sueldo del personal docente de las primarias, se eliminó un gran peso de los gastos para la educación de la administración financiera municipal y al mismo tiempo se abrió el camino para adecuar las condiciones de educación como mejorar las instalaciones y equipo escolar, así como el ajuste del nivel de sueldo del personal docente a nivel nacional. En la Figura 3-1, se muestra el cambio porcentual de los gastos de la educación obligatoria de los municipios, prefecturas y el Estado, respectivamente.

2. Finanzas para la educación posterior a la guerra

2-1 Restauración durante la posguerra y finanzas para la educación

El Japón de la posguerra tuvo que enfrentarse con los problemas de conseguir los recursos financieros para la reconstrucción de los edificios e instalaciones destruidos en la guerra y para los gastos de construcción de nuevos edificios escolares debido a

la obligatoriedad de la educación secundaria. Se determinó que el Estado subsidiaría la mitad de los gastos de la construcción de edificios escolares y un tercio en el caso de los equipos. Sin embargo, continuó el caos, ya que debido a los presupuestos restringidos para frenar la inflación de la posguerra se redujo 10% del presupuesto para la educación y se eliminó totalmente el presupuesto para la construcción de las secundarias. Ocurrían sucesivamente algunos incidentes en los que algunos jefes de la autoridad local renunciaron o se suicidaron preocupándose por no poder asegurar el presupuesto para construir las secundarias. Por otra parte, con base en las recomendaciones de la Misión para el sistema tributario enviada desde los Estados Unidos, durante un tiempo de la posguerra quedó suspendida la “Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria”, lo cual ocasionó desorden para asegurar los recursos para el sueldo del personal docente. La falta de presupuesto para la educación y el caos que lo acompañó continuó hasta 1950 aproximadamente, pero a partir de 1952 cuando se reanudó la “Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria”, el sistema en el que la tesorería del Estado subsidiaría la mitad de los gastos del personal docente de las escuelas relacionadas con la educación obligatoria llegó a ser definido, como la forma básica de la administración financiera de la educación. Asimismo, en 1953 se promulgaron la “Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de instalaciones y equipos de las escuelas públicas” y la “Ley de medidas especiales para la promoción de la reconstrucción de los edificios escolares en peligro”, con las cuales se determinó la procedencia legal de los subsidios de la tesorería del Estado para el mejoramiento relacionado con las instalaciones y equipos escolares. Estas leyes fueron integradas en 1958, las cuales constituyeron la base de la “Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de instalaciones y equipos escolares de la educación obligatoria”. Conforme a las leyes anteriores, se determinó que la tesorería del Estado se haría cargo de: la mitad de los gastos necesarios para la construcción y ampliación de los edificios

escolares de primarias y secundarias públicas, de la mitad de los gastos de la construcción y ampliación del campo de recreo interior, y de un tercio de los gastos de reconstrucción de los edificios que se encontraban con problemas de peligros estructurales.

2-2 Subsidio para las escuelas privadas

Los desastres causados en la guerra y la confusión de la posguerra, también impactaron fuertemente en las escuelas privadas. Por lo tanto, el gobierno otorgó en 1946 préstamos para la reconstrucción de los edificios de las escuelas privadas con daños causados por la guerra y creó un sistema de préstamo de los fondos públicos para ellas. Así mismo, en respuesta a que se demandó al sistema financiero público el fortalecimiento y otorgamiento de préstamos con bajo interés y largo plazo a las escuelas privadas, en 1952 se estableció la “Ley de promoción de las escuelas privadas” y se fundó una corporación con un propósito especial, la “Organización promotora de las escuelas privadas”, que empezó a asignar permanentemente préstamos para ampliar las instalaciones de este tipo de escuelas.

2-3 Promulgación de varias leyes de fomento y apoyo financiero para áreas específicas

De esta manera, hasta 1952 aproximadamente, fue estableciéndose la estructura básica de la administración financiera de la educación de la posguerra. Además, acompañado de esto, al entrar en la década de 1950, se empezó a prestar atención a las áreas de la educación en Japón que se retrasaban y a las áreas que se consideraban como tareas prioritarias de la política educativa del país y que urgía desarrollar de manera especial, por lo tanto, se inició la adopción de las medidas para dar preferencia a dichas áreas en el ámbito de la administración financiera de la educación. Para tal efecto, se llegaron a establecer varios tipos de leyes para la promoción de la educación en las que se especificaron sus respectivas áreas educativas. A consecuencia de esto, se promulgaron una tras otra la “Ley de promoción de la educación industrial” (1951), “Ley de promoción de la educación en ciencias” (1953), “Ley de fomento de la educación en áreas rurales remotas”

(1954), “Ley de alimentación escolar en Japón” (1954). “Ley sobre el apoyo del Estado para fomentar la asistencia escolar de los alumnos y estudiantes con dificultad para asistir a la escuela” (1956) y “Ley de salud escolar” (1958). En cualquiera de estas leyes, el Estado estableció determinadas normas para mejorar las instalaciones y equipos en sus respectivas áreas de destino, y en caso de que las autoridades locales y las escuelas hicieran sus esfuerzos para cumplir dichas normas, el Estado subsidiaría una o la mayor parte de sus gastos.

De entre los gastos de educación regional, respecto a los que no eran cubiertos por subsidios de la tesorería del Estado o subvenciones, se garantizó la disponibilidad de los recursos financieros para hacerlo por medio del sistema de los impuestos asignados a cada región, en el cual se destinaba a las autoridades locales (prefecturas y municipios) un porcentaje determinado de los impuestos recaudados por el Estado (impuestos sobre: la renta, utilidades corporativas, bebidas alcohólicas, el consumo y cigarrillos).

2-4 Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad y otorgamiento de preferencia para el salario del personal docente

La “Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad” puesta en vigor desde 1974 es la ley cuyo largo nombre oficial es la “Ley de medidas especiales para garantizar los recursos humanos como el personal docente de las escuelas de la educación obligatoria con el fin de mantener y mejorar el nivel de la educación escolar”. Fue establecida de acuerdo con la recomendación del informe del Consejo central para la educación de 1971. Su contenido era: “el sueldo del personal docente debe ser de un nivel alto que ayude a que buenos individuos con capacidad aspiren voluntariamente a ser maestros, y al mismo tiempo se debe modificar el sistema de asignación de sueldos para que puedan recibir un ingreso suficiente que corresponda a una especialidad de nivel más alto y con responsabilidad en la dirección e instrucción”. Con ello se intentaba reclutar a personas capaces para

la docencia mejorando significativamente el sueldo del personal docente, con el fin de competir con la tendencia en la que las personas competentes acudían a las empresas privadas a consecuencia de que estaba muy activo el mercado laboral por el alto y prolongado crecimiento económico. Después de entrar en vigor la Ley, de 1974 a 1978, se aumentó el sueldo del personal docente de escuelas de educación obligatoria, aproximadamente en 30% en total, aplicándolo en 3 etapas diferentes hasta finalmente llegar a aumentarlo a un nivel superior al de un servidor público general. De hecho, después de estas medidas preferentes hacia el personal docente, desapareció completamente la imagen tradicional de “maestros = sueldo bajo”. Después de esto, saltó de un solo golpe el nivel de competencia en el examen para obtener las plazas de maestros, aplicado por la junta de educación prefectural; la docencia resultó para los jóvenes, ser una de las profesiones más populares y atractivas en el sentido económico. Además, a partir de esta época, el sindicato magisterial de Japón redujo su facultad organizacional e influencia mantenida fuertemente por mucho tiempo después de la guerra, llegando inclusive a aligerarse su postura agresiva.

3. Debate sobre la reforma financiera para la educación, en el Consejo Nacional para la Reforma Educativa

El Consejo nacional para la reforma educativa de la década de 1980, emitió las siguientes propuestas en torno a la reforma de la administración financiera de la educación.

(1) Nueva asignación de funciones del sector público y del privado, y el sistema de cooperación

Después de la época de modernización, desde la era de *Meiji*, donde se tenía como objetivo fundamental del Estado el alcanzar a los países occidentales desarrollados industrialmente, el nivel de educación, cultural y de vida se elevó a pasos agigantados y las exigencias del pueblo en educación y estudio así como en las actividades culturales y

deportivas se hicieron más sofisticadas y diversas. Para atender flexible y eficientemente a esta circunstancia, fue necesario emprender la creación de un sistema de cooperación eficiente y completamente nuevo entre el servicio público y el privado, que se basara en la competencia y libre selección; así como definir nuevamente la distribución de responsabilidades entre ambos sectores. Desde este punto de vista, se definieron claramente las áreas donde se debía involucrar la administración pública y financiera de la educación (atender a la necesidad fundamental) y las áreas donde se debía depender básicamente de la energía del sector privado (atender a las necesidades diversas y de alto nivel que se encontraban más allá del nivel básico), y realizar continuamente el análisis profundo sobre cómo debía ser la forma de pago de gastos educacionales y sus beneficios, así como la forma de los gastos educacionales cubiertos por la administración financiera pública.

(2) Fortalecimiento de la administración financiera de la educación y asignaciones prioritarias

Para impulsar la reforma educativa, se necesitaba tomar las medidas financieras adecuadas en relación con la administración financiera del Estado en general, procurando asignar con prioridad y eficiencia los fondos, de acuerdo a dónde se tuviera la intención que llegara la reforma educativa. Hacia el futuro, la tarea era realizar la asignación de los fondos con prioridad y audacia para poder lograr elevar cualitativamente el nivel de educación y estudio como: el perfeccionamiento de los estudios básicos, mejoramiento esencial de la educación superior y fortalecimiento de la salud mental y física, correspondiendo a los cambios de las situaciones dentro y fuera del país. En las Figuras 3-2 y 3-3, se muestra, el desglose de los gastos generales en el presupuesto del Estado y la composición de los presupuestos de la cuenta general del Ministerio de Educación Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología, respectivamente.

(3) Racionalización e incremento de la eficiencia de la administración financiera de la educación

En general, en los sistemas y las políticas existentes de educación se necesita tratar de racionalizar y hacer más eficiente la administración financiera realizando una revisión desde el punto de vista de la de asignación de funciones y cargas financieras entre el Estado y las regiones, racionalización de la administración laboral, adecuación de cargas financieras de los beneficiarios, aprovechamiento de los activos, etc. Teniendo en cuenta esas ideas, se revisará cómo debe ser el subsidio de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria, cómo debe ser el servicio de alimentación escolar y el uso de los activos, etc.

(4) Implementación de la fuerza del sector privado

Desde el punto de vista de lograr crear una educación más dinámica y racional, es necesario implementar en una forma activa la fuerza que tiene el sector privado a través de flexibilizar los reglamentos, etc. Se intentará flexibilizar las reglas de la fundación, administración y manejo de las escuelas, usar efectivamente las disposiciones tributarias en cuanto a las donaciones, etc., simplificar los requisitos y procedimientos, utilizar las organizaciones del tercer sector (empresas fundadas en cooperación con el sector público local y el privado) y a voluntarios, usar las instalaciones privadas, etc.

(5) Reducción de los gastos para la educación en la economía familiar

El aumento excesivo de los gastos para la educación escolar es un problema desde el punto de vista de pretender asegurar la misma oportunidad de educación para todos. Por lo tanto, en la reforma del sistema tributario, se necesitará tomar en consideración el grupo social que tiene la pesada carga de los gastos para la educación como pueden ser los padres de edades medias y avanzadas que tiene hijos en la preparatoria y/o universidad. Se intentará consolidar y mejorar aún más el sistema de becas incluyendo la realización de un análisis para aplicar un préstamo y otorgar una beca al mismo

tiempo para aquellos estudiantes sobresalientes de postgrado y a investigadores que se dedican a estudios de alto nivel.

4. Conclusiones

En contraste con el aspecto de la administración pública de la educación donde había una notable característica de centralización extrema de poderes, en el aspecto de la administración financiera de la educación, la característica considerable de Japón fue, que desde la etapa inicial de la implementación del sistema educativo moderno, se ha llevado a cabo el financiamiento y asignación de los fondos para la educación bajo un régimen muy descentralizado de la responsabilidad. Aunque se trataba de la misma educación pública, por regla general, se había adoptado el sistema en el que el Estado se encargaba del financiamiento de la educación superior, cada prefectura de la educación media y, por lo general, los municipios de la etapa de educación obligatoria. En la etapa inicial, aún en la educación obligatoria, a los padres de familia y la comunidad local les obligaron a pagar gastos considerables en forma de recargo a la comunidad y/o los derechos de matrícula. Por regla general, el Estado no se involucraba en los asuntos financieros de la educación obligatoria, pero aumentó el egreso de la tesorería del Estado a través de pagos excepcionales de subsidios, determinando rigurosamente las áreas aplicables para subsidiar la construcción de los edificios de escuela, así como la mejora del sueldo del personal docente. Durante la Segunda Guerra Mundial, se estableció la ley que determinó que las

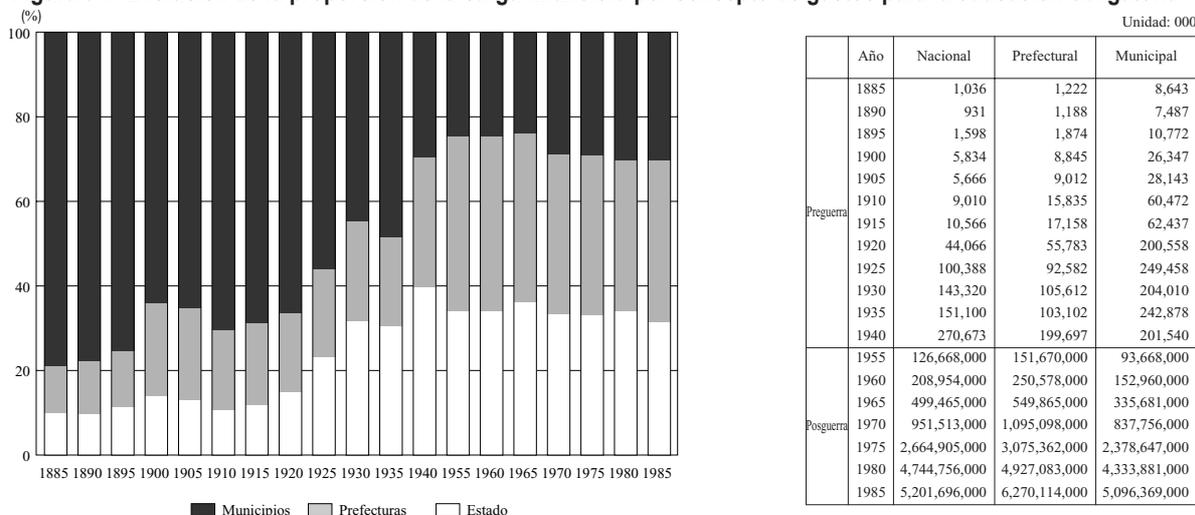
prefecturas pagarían los gastos de la educación obligatoria y además el Estado se encargaría de la mitad de dichos gastos, lo cual sigue siendo vigente aún después de la guerra.

En la educación elemental y media, el sistema en el que el gobierno regional tenía la autoridad y responsabilidad de conseguir los fondos para la educación sin depender completamente del Estado habría podido causar la diferencia entre regiones en la administración financiera de la educación. Sin embargo, según la experiencia real en la historia de Japón, este tipo de situación no se ha presentado tan seriamente. Sí, era cierto que ajustar los fondos para la administración financiera de la educación era una carga pesada para los gobiernos regionales, pero las grandes esperanzas de la comunidad hacia la educación generaron esfuerzos con miras a superar esta dificultad.

Desde otro punto de vista, se podría decir que, bajo un sistema que depende considerablemente de las regiones en el financiamiento de los gastos corrientes generales, se ha hecho posible que el Estado enfoque el subsidio de la tesorería del Estado en las áreas prioritarias de la política del Estado, realizando el desembolso del mismo hacia áreas específicas por medio de la promulgación, después de la guerra, de varias leyes de fomento para la educación, de medidas preferentes para el sueldo del personal docente por la “Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad” y del subsidio de la tesorería del Estado hacia los institutos educativos privados.

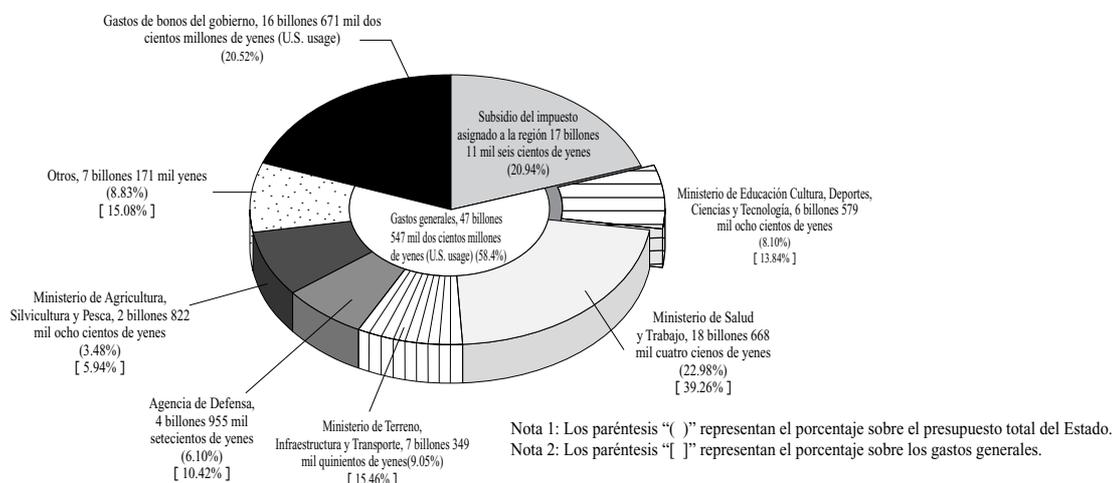
<SAITO Yasuo, MIURA Ai>

Figura 3-1 Evolución de la proporción de la carga financiera por concepto de gastos para la educación obligatoria



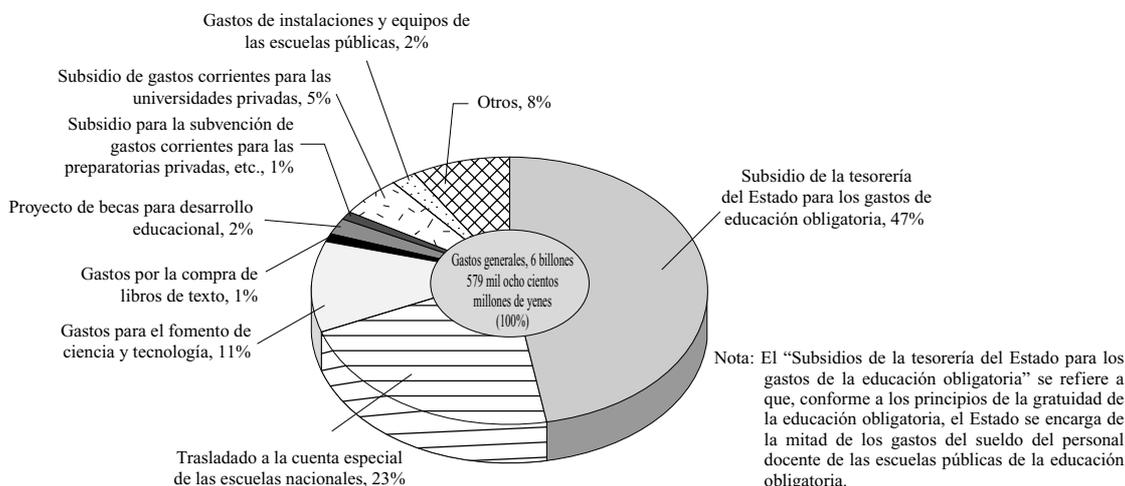
Fuente: 1885 a 1939 Datos del Ministerio de Educación
 : 1950 a 1985 Toshio HOSOYA y otros (1990) *Shin Kyoikugaku Daijiten*

Figura 3-2 Desglose de los gastos generales del Estado (del año fiscal 2002)



Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología

Figura 3-3 Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología - Estructura del presupuesto para la cuenta general (del año fiscal 2002)



Fuente: Datos del Ministerio de Educación Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología

Capítulo 4 Administración Escolar

Tareas en los países en vías de desarrollo

En los últimos años, se le ha dado importancia al papel que tiene la administración escolar y se está aplicando la política de descentralización de la autoridad hasta el nivel de escuela. Como tareas en los países en vías de desarrollo, se pueden enumerar la necesidad de esfuerzos de auto-ayuda de cada escuela para su supervivencia debido a la distribución limitada de los recursos financieros por el gobierno y la insuficiencia funcional de la organización administrativa, así como la necesidad de realizar las mejoras escolares por iniciativa del director en conjunto con todos aquellos relacionados con la escuela, para poder asegurar que los maestros impartan adecuadamente las clases y de esta manera aprovechar efectivamente los recursos para la educación. Además, se reconoce como una tarea importante la participación de la comunidad local para adecuar la administración escolar y asegurar los recursos financieros independientes¹. En la cooperación educativa, se están llevando a cabo cursos de capacitación de los directores y algunos proyectos con participación de la comunidad para mejorar la administración escolar.

Puntos importantes

Desde la etapa de estructuración del sistema escolar en Japón, se han administrado y manejado las escuelas bajo la dirección del gobierno central. Sin embargo, después de la guerra, a consecuencia de la descentralización de la autoridad, ha tenido más importancia la administración por iniciativa de las mismas escuelas. La función del director, que es el responsable máximo de la escuela, ha cambiado a lo largo del tiempo, antes era simplemente un ente administrativo, pero actualmente su papel como un líder para dirigir toda la escuela y mejorarla ha ganado más importancia. La organización y distribución del trabajo para realizar eficientemente la administración escolar se formó en la etapa inicial de la era de *Meiji* y, desde ese entonces, se han llevado a cabo activamente las reuniones del personal docente y cursos de capacitación.

Por otro lado, respecto a la participación de la comunidad local en la administración escolar, fue desarrollándose desde una organización patrocinadora que ofrecía el apoyo financiero por iniciativa de los padres de los alumnos y estudiantes, hasta ser un grupo = *PTA* (Asociación de Padres y Maestros) que tiene como objetivo el desarrollo feliz de los alumnos y estudiantes con la cooperación entre los padres de familia y los maestros. En el 2000, se implementó el “sistema de consejeros escolares” como un mecanismo de participación en la administración que permite no solamente a los padres de familia de alumnos y estudiantes sino también a la comunidad local, participar en la administración escolar.

¹ JICA (2002) Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo: Educación Básica y otros

1. Generalidades

1-1 Evolución histórica de la administración escolar en Japón

Después del establecimiento del sistema de educación escolar moderno, las situaciones en la administración escolar se han hecho más complicadas y diversas a consecuencia de los cambios en la ideología política y educacional del Estado. Durante la era de *Meiji* cuando se estableció el sistema de educación escolar, se utilizaba la palabra “control escolar” en el sentido de controlar las escuelas por medio de leyes y oficinas gubernamentales, con base en la idea de control por parte del Estado, de esta forma las escuelas desempeñaban fielmente sus funciones bajo la fuerte iniciativa del Estado. En la era de *Taisho* y la etapa inicial de la era de *Showa* (1912-1926), cuando llegó a entrar la ideología libre llamada la Democracia de *Taisho*, se reclamó la importancia de enriquecer y mejorar las actividades educativas por iniciativa de las mismas escuelas y nació la idea de una “administración escolar” considerando la función escolar en relación con su propia iniciativa. A partir de la reforma educativa de la posguerra, se implementó una ideología de democratización en el aspecto de control existente, y se consideró que la administración escolar² implicaba básicamente una función de ambos aspectos, de “mantenimiento y control” y de “creación mental y práctica”, para lograr los objetivos educacionales de la escuela.

(1) Mejora en el sistema de administración escolar

Después de la promulgación del Decreto de Educación de 1872, con el espíritu de dar la misma

oportunidad de educación a todo el pueblo, se construyeron muchas escuelas en todas partes del país, y con la aparición de la educación escolar empezó a nacer el concepto de organización escolar o administración escolar que hasta entonces no existía en Japón. En la etapa inicial de la creación de las primarias, todavía no existían los puestos directivos como el director o subdirector de escuela, por lo cual el representante municipal tomaba el cargo de la fundación, mantenimiento y administración de ellas. En 1879, se designaron en cada uno de los distritos escolares a los “encargados oficiales de asuntos escolares” que se encargaban del trabajo administrativo de la educación en general y tenían a la vez la autoridad para el control y para la supervisión del desempeño del personal docente y e informarlo a sus respectivas prefecturas. En ese tiempo, bajo la responsabilidad del gobierno regional se llevaba a cabo desde la fundación de las escuelas, su administración, mantenimiento hasta su dirección, por lo tanto, en este nivel se designaban los fondos para tal efecto, tanto los derechos de matrícula, donaciones de la comunidad como la recaudación del distrito escolar (cantidad definida de acuerdo a la condición económica de la familia), lo cual quiere decir que la comunidad estaba seriamente obligada a pagar por la educación.

A finales de la década de 1880, aumentó el número de niños que asistían a la escuela y hubo la necesidad de formar varias clases y enviar más maestros. Como consecuencia, en las escuelas de todas partes se organizaron las juntas del personal docente llamadas “reunión del personal”, “reunión de los maestros” o “junta de los maestros”, etc.³ y así se fue formando el lugar donde se realizaría el intercambio y la de las opiniones sobre la administración escolar. En las

² MAKI (1998) señala que se puede desempeñar la función original, estableciendo conforme a cada una de las escuelas el marco institucional sobre la educación pública implementada en las escuelas a través de la administración pública de la educación y combinando hábilmente ambas ruedas de función de asegurar (mantener y mejorar el nivel educativo) indirectamente la práctica de la educación (control escolar), y la organización y administración para impulsar eficiente y eficazmente la práctica de la educación por medio de la combinación de condiciones de personal, dinero, material y organización (administración escolar).

³ Desde 1875 aproximadamente, ya se había establecido en todo el país la “junta educativa” o “junta de maestros” etc., sin embargo, ésta tenía el carácter de control administrativo, ya que aunque se tuviera la necesidad de escuchar las opiniones del personal docente para dirigir y administrar la escuela, finalmente como una exigencia directa de la administración pública de la educación, se eligieron como representantes para la consulta a maestros de cada escuela (Instituto Nacional de Educación (1974)).

escuelas relativamente grandes, se definieron los objetivos, el organigrama, la forma de dirección, etc. en el “reglamento para la junta del personal docente” dentro de las reglas escolares.

En la “Segunda Ley de escuela primaria” puesta en vigor en 1890, se estableció un sistema de inspección escolar, bajo las instrucciones y órdenes del jefe municipal. El inspector supervisaba las instalaciones y equipos escolares, desempeño del personal docente, calificación de los alumnos, etc. Al mismo tiempo, se diversificó el reglamento escolar tanto que se empezaron a elaborar reglas detalladas para el control escolar tales como el reglamento del turno de limpieza, reglamento de la ley de recaudación de los derechos de matrícula, instrucciones para el líder del grupo, etc. (Instituto prefectural de educación de *Shizuoka*). Esta tendencia de control llegó a alcanzar hasta a los alumnos y a partir de los fines de la década de 1890 se llegaron a definir reglamentos de control hasta en la vida cotidiana de los alumnos. Por otro lado, en cuanto a los eventos escolares, alrededor de 1880 empezaron los intentos de organizarlos de varias maneras, y luego se comenzó a organizar en las escuelas de todas partes, los viajes escolares, excursiones, festivales deportivos, entre

otros.

Fue en 1881 cuando apareció en el sistema escolar el puesto de director de escuela como una persona para dirigir toda la escuela. Luego se definió claramente la naturaleza del puesto, después de lo cual, en el “Reglamento de trabajo y servicio público del director de escuela y del personal docente” de 1891 se determinó que la autoridad del director de escuela “debe poner en orden los asuntos escolares (trabajos administrativos y servicios necesarios para la administración escolar) y supervisar a las personas a su cargo”. Durante un tiempo, ese puesto no se instauró en todas las escuelas y el número de directores en 1893 sólo alcanzaba un 20% del total de las primarias que existían. Pero a medida que, con prisa, se llevaba a cabo la consolidación del control escolar como consecuencia de que el tamaño de las escuelas estaba siendo más grande, en la “Tercera Ley de escuela primaria” de 1900 se decidió colocar un director en todas las escuelas primarias públicas. Respecto a los “asuntos escolares”, que al principio se consideraban como trabajos escolares del director, se empezaron a dividir entre el personal docente bajo las instrucciones y órdenes del director, ya que había nacido el concepto de la división del trabajo al

Recuadro 4-1 Educación de buena conducta para niños a través de la educación escolar

Después de la década de 1890, en la educación escolar se generó y penetró en forma general la idea de que “La vida cotidiana estaba ligada directamente con la disciplina”, y empezaron a disciplinar a los niños en las escuelas, resultando que se hacía en la misma forma como lo hacían los padres en el hogar .

(Ejemplo) “Instrucciones para los alumnos” (1906)

- No olvides traer las cosas necesarias.
- Trae el paraguas en caso de lluvia.
- Abre o cierra sin ruido la puerta del salón.
- Ve al baño en el receso y no lo ensucies.
- No desperdicies el agua potable y cuida de la higiene.
- Cuando salgas o llegues a la casa, saluda a tus padres.
- Espera en el campo de recreo con tus artículos escolares hasta que llegue la hora del inicio de clases.
- No digas ni hagas lo que no sea en beneficio de ti mismo u otra persona.
- Reporta tu ausencia, retraso y retiro anticipado.
- No pases por otro lado ni hagas compras en el camino a la escuela o a la casa.
- Procura mantener limpia la escuela.
- Cuida bien los artículos y plantas de la escuela.
- No cantes canciones vulgares.

Fuente: Instituto prefectural de educación de *Shizuoka*

hacerse más complicado el sistema de control escolar debido a la magnitud que adquirieron las escuelas.

En esta época, el control escolar estaba situado en el último lugar de la estructura centralizada y jerárquica de la educación: administración pública central de la educación -- administración pública regional de la educación -- escuelas; y llevaba el carácter de obligar a las escuelas a aplicar los reglamentos educacionales relacionados con la administración de organización escolar. Se consideraba que el director de escuela tenía la autoridad total de supervisar y controlar la escuela y bajo sus instrucciones se dividían los trabajos educacionales y servicios públicos entre el personal docente.

[Aparición y debilitamiento del concepto de “administración escolar”: 1918-1945]

Durante esta época no hubo ningún cambio en la estructura fundamental del control escolar de la era de *Meiji*, sin embargo, se empezó a observar la tendencia: de criticar el sistema de control escolar tradicional: el ordenar “desde arriba”. Alrededor de 1918 entró al país la influencia de la ideología occidental de la educación libre, y se comenzó a utilizar más frecuentemente la palabra “administración escolar” en el sentido de impartir una educación práctica con base en las necesidades y condiciones reales de la comunidad y los alumnos y estudiantes, poniendo en práctica las ideas y políticas que tenían las escuelas sobre la educación, en vez de la palabra “control escolar” que se refiere a una interpretación y aplicación de los reglamentos de la educación en la era de *Meiji*.

Sin embargo, en aquel tiempo bajo la estructura educativa centralizada y burocrática, la idea de “administración escolar” resultó en mejoras únicamente de algunas áreas específicas y técnicas⁴ sin darle un impacto significativo a la misma administración escolar. De tal manera que antes y después de la etapa inicial de Showa cuando cobraba más fuerza la educación basada en el nacionalismo, el resultado fue volver al método tradicional de

control que se aplicaba durante la era de *Meiji*.

[Democratización de la administración escolar: 1945-1950]

A través de la reforma educativa de la posguerra se llevó a cabo la descentralización de la autoridad de la educación, por lo cual se distribuyeron los poderes que poseía anteriormente el Ministerio de Educación a varias organizaciones regionales de administración pública de la educación y a las escuelas, llegando hasta cada uno de los maestros. De hecho, disminuyó la autoridad del Ministerio de Educación y se fundó el sistema de las juntas de educación, elegidas por votación popular. Comparando con las condiciones anteriores, las escuelas llegaron a poder realizar las actividades educativas por su propia iniciativa. Asimismo, se organizaron los sindicatos magisteriales y/o grupos para estudiar pedagogía, formados voluntariamente, y así trabajaron muy activamente para realizar estudios sobre la educación.

A esta época se le denominó la era de la “democratización de la administración escolar” y se llevaron a cabo actividades administrativas relativamente libres; sin embargo, esta democratización no se derivó de las escuelas mismas sino que provenía “de arriba”, por lo tanto, se limitaba a discutir únicamente procedimientos como el método de toma de decisiones en las reuniones del personal docente y la manera de orientar y aconsejar por parte del director. Por otro lado, se eliminó el sistema de “alumno como líder de la clase”, que antes de la guerra hacía los trabajos generales de la clase de acuerdo con la orden de los maestros y tomaba el cargo de supervisar a los demás alumnos, apareciendo entonces el “representante de la clase”, elegido mediante una elección basada en la autonomía de la junta de los alumnos. Así mismo, otros alumnos empezaron a desempeñar el papel de “encargados” en diversas actividades de la clase.

[Consolidación del sistema de control: 1950-1970]

Debido a la “Ley de la organización y operación

⁴ La idea de educación libre ayudó a llenar de energía al proceso pedagógico así como al estudio y práctica de la disciplina, pero no alcanzó a provocar la reforma estructural de la propia administración y control escolar que dicha idea sostenía.

del organismo de la administración pública de la educación regional” de 1956, la ideología democrática sobre la administración escolar, que nació después de la guerra, cambió completamente permitiendo la consolidación del sistema de control. Se implementó el método de nombramiento para definir a los miembros de la junta de educación, y la administración pública de la educación llegó a ser dirigida prácticamente por la oficina administrativa organizada por el superintendente de escuelas y sus subordinados. Además, se empezaron a aplicar evaluaciones del desempeño del personal docente y un examen simultáneo de la capacidad académica de toda la escuela, entre otros, de tal manera se empezaron a identificar una tras otra las circunstancias difíciles para realizar independientemente la administración escolar y la práctica de la educación.

[Expansión de la idea de modernización administrativa: 1971-1998]

Alrededor del año 1971, a raíz del informe del Consejo central para la educación “Sobre la política fundamental para la expansión y mejora general de la educación escolar en el futuro”, las personas relacionadas con las escuelas y la administración pública de la educación se empezaron a interesar más en las tareas de la administración escolar, la cooperación con la comunidad local, así como la mejora en la organización y actividades dentro de la escuela. Al mismo tiempo, se reiteró la necesidad de formar una escuela con sus propias características y se empezó a dar importancia al hecho de proponer los objetivos de acuerdo con las características, situación real de la comunidad, los niños y la escuela.

Antes de la guerra, la organización que se encargaba de distribuir los asuntos escolares estaba considerada simplemente como un grupo para llevar el control del personal docente y asignarle los trabajos, sin embargo, dicha organización fue reconociéndose como la que mejoraría las funciones y el sistema para su ejecución con el fin de realizar eficiente y efectivamente las actividades escolares. Por consiguiente, los trabajos relacionados con la *PTA* y el sindicato magisterial llegaron a ser

incluidos en los asuntos escolares.

Respecto a los eventos escolares, los alumnos, a través de la junta de alumnos, empezaron a participar activamente en el proceso de planeación de los mismos y así reflejaron sus ideas para su realización. Asimismo, se empezó a observar la participación voluntaria de los alumnos en el proceso administrativo de los eventos escolares. Sin embargo, por otro lado, hubo algunas observaciones relativas a que se podría perder el valor del sistema de orientación educacional ya que dejó demasiado la toma de decisiones en manos de los alumnos.

[Actividades recientes: 1999-]

Hasta ahora la administración escolar de Japón ha dado demasiada importancia al hecho de ofrecer a todos los niños el mismo tipo de educación, por lo tanto, no se han desarrollado suficientemente la independencia e iniciativa de las escuelas. Para no echar a perder esta experiencia, últimamente se está intentando apoyar la administración escolar a través de su propia iniciativa. Poniendo más importancia al hecho de crear una escuela con sus propias características, de acuerdo con la situación real de la comunidad y de los niños, así como una escuela abierta para toda la comunidad local, se está tratando de ampliar la libertad en la toma de decisión de las escuelas. Esto, a través de establecer un sistema de consejeros escolares para lograr entre los padres de familia y la comunidad local una comprensión mutua y la formación de ideas sobre la educación escolar, y de esta manera, promover la elaboración del plan de estudios con la propia voluntad de cada escuela.

1-2 Evolución de la participación de los padres de familia y la población local en la administración escolar

Si observamos la historia de la educación escolar japonesa, nos damos cuenta de que los padres de familia y la comunidad local tenían un papel muy importante desde su inicio. En aquel entonces, se involucraban en la educación escolar principalmente para la construcción de los edificios para la escuela, y hoy en día se puede observar, aunque en forma parcial, una participación incluso en la propia

administración escolar. A continuación, veremos la “*Parent and Teacher Association: Asociación de Padres y Maestros (PTA)*” que fue implementada después de la guerra tomando como modelo principalmente a los Estados Unidos. Intentaremos explicar de manera general sus características y funciones, a través de 4 etapas: previa a la guerra, época de reconstrucción de la posguerra, época de desarrollo y estabilidad, y la actual.

[Asociación de apoyo a las escuelas de antes de la guerra: -1945]

En el “Decreto de Educación” que se promulgó en 1872, se establece la misma oportunidad de educación para todos y también la obligación de la asistencia escolar, por lo cual se puede entender que desde el inicio se daba la importancia a la participación de los padres de familia respecto a la expansión de la educación obligatoria. Asimismo, en aquellos tiempos cuando la tesorería del Estado no tenía suficiente fondos, estaba implementado el sistema de pago de los derechos de matrícula con base en el principio de que los interesados tenían que correr con los gastos, por lo que se puede considerar que era extremadamente estrecha la relación entre la escuela y la comunidad local. Había acciones cooperativas de la comunidad local como la fundación de “primaria para los niños de familias pobres” por medio de las donaciones de parte de las personas del nivel económico alto. Este tipo de movimiento se hizo más notable en la segunda mitad de la era *Meiji*.

Por la influencia de las actividades de la *PTA* de los Estados Unidos⁵, en 1899 se formó la “Asociación de apoyo a las escuelas” en Tokio, y luego se organizaron varios grupos similares en muchas escuelas. En 1900, cuando se puso en vigencia la educación obligatoria de 4 años bajo el principio de gratuidad, y en 1907 la de 6 años, NO

CORRESPONDE las actividades principales de muchas de estas asociaciones eran la de otorgar donaciones para mejorar escuelas y organizar eventos, por lo cual aunque su objetivo era la promoción educativa, se puede considerar que en realidad eran grupos de apoyo financiero para las escuelas.

[PTA en la época de reconstrucción de la posguerra: 1945-1959]

La *PTA* es una organización que fue establecida y orientada por los Aliados después de la guerra con el fin de impulsar una educación democrática. El Ministerio de Educación fomentó la formación de *PTAs* y en 1946 fundó dentro del propio Ministerio el “Comité de la asociación de padres y maestros” por el cual se elaboraron las guías, reglamentos de referencia, folletos, etc. para formar una *PTA*. De tal manera que después de muy poco tiempo, en 1948 llegaron a formarla cerca del 70% de todas las escuelas primarias y secundarias del país y en 1950 el porcentaje de establecimiento de *PTA* en las primarias y secundarias alcanzó a ser de 93% y 89%, respectivamente.⁶ Además, una vez que las *PTAs* se organizaron ampliamente en las escuelas de todo el país, empezaron a formar una comisión local para cada región y en 1952 se fundó una organización nacional que tomó la forma original de la “Comisión Nacional de la *PTA* de Japón”. Esta Comisión realizó la publicación de boletines, premiación de las *PTAs* excelentes, definición de la semana de *PTA*, colocación del “Consejo” que se encargaría de investigar, discutir y exponer, siendo como la organización suprema de consulta de *PTA*.

En esta expansión organizada de la *PTA* en tan poco tiempo, se puede considerar que en el fondo, el papel que jugaron los medios de comunicación fue muy importante⁷. Sin embargo, en no pocos casos sólo se cambió la denominación de “Asociación de

⁵ La *PTA* de los ESTADOS UNIDOS se inició en 1897. (<http://www.pta.org/history/mile1890.asp>) (a 18 de abril de 2003)

⁶ Página WEB de la sociedad civil con personalidad moral, Comisión Nacional de *PTA* de Japón (<http://www.nippon-pta.or.jp/pta-ayumi50/index1-2-1.htm>) (a 18 de abril de 2003)

⁷ Existe el registro de que el programa llamado la “Hora de *PTA* (de 30 minutos semanal)” transmitido por NHK a partir de 1948 (año 23 de *Showa*) en el cual se hablaban de la organización, administración y actividades de la *PTA*, ayudó a que el público en general entendiera ampliamente sobre la *PTA*. (Página WEB de la sociedad civil con personalidad moral, Comisión Nacional de la *PTA* de Japón (<http://www.nippon-pta.or.jp/pta-ayumi50/index1-1-3.htm>) (a 18 de abril de 2003)

apoyo a las escuelas” que existía desde antes de la guerra, por la de *PTA* y en realidad no hubo muchos cambios en comparación con la organización anterior⁸. Además, muchos atribuían la fundación de *PTA* a la “orden de parte del gobierno prefectural” lo cual hacía parecer que se organizaron las *PTAs* simplemente por instrucciones de la administración prefectural⁹. Aunque la *PTA* se había establecido tomando el ejemplo de la de los Estados Unidos y bajo la orientación de dicho país, en esos momentos, sus actividades como una asociación de educación social con el objetivo de mejorar el bienestar de los niños, no echaron raíces profundas como lo fue en los Estados Unidos. Por otro lado, cuando la administración financiera de la educación se encontraba en una situación difícil, el presupuesto que tenía la *PTA* sostenía los gastos necesarios para la educación pública y las actividades educacionales (materiales didácticos, libros, artículos de consumo, eventos), incluyendo el sueldo y prestaciones del personal docente así como los gastos de mantenimiento y construcción de edificios e instalaciones. Dicho presupuesto se recaudaba con los padres de familia en forma de donaciones u otros, etc., por lo tanto, se dice que hubo una tendencia notable del control jerárquico de parte de las personas con poder en la comunidad.

[Consolidación del sistema de administración y el cambio de la *PTA* en la participación en la administración escolar durante la época de desarrollo y estabilidad: 1960-1999]

Con la modificación parcial de la “Ley de administración financiera regional” de 1960, entre los gastos de primarias y secundarias públicas, se prohibió cobrar a la comunidad para cubrir la mano de obra y el mantenimiento y reparación de los

edificios, por lo cual, se fue eliminando gradualmente la carga a los padres de familia a través de la *PTA*¹⁰. A partir de esto, la *PTA* empezó a tratar de consolidar sus actividades como una asociación de educación social en el propio sentido de la palabra con el fin de lograr el desarrollo de niños felices con la colaboración entre los padres de familia y maestros, al igual que la *PTA* de los Estados Unidos que fue el ejemplo en la etapa de su implementación. Asimismo, empezó a encargarse no solamente de actividades como peticiones ante organizaciones relacionadas, sino también de diversas actividades para impulsar el sano desarrollo y bienestar de los niños, tales como actividades de investigación y capacitación, los proyectos para el desarrollo de los jóvenes, patrocinio y cooperación de eventos, etc. (respecto a los ejemplos concretos, véase “2-5 Actividades de *PTA*”).

Sin embargo, se han tenido algunos problemas como por ejemplo; nadie quería ser representante de la *PTA*, sólo algunos pocos padres participaban en las actividades de la *PTA*, había poca participación de parte de los padres (hombres), no se podía contar con la cooperación de los maestros, etc., y hasta ahora no se ha logrado que se convierta en una organización que posibilite impulsar la participación de los padres de familia en la administración escolar. Por otra parte, se ha hecho costumbre que los padres participen automáticamente en la *PTA* mientras sus niños estén matriculados en la escuela y básicamente no está permitida la participación de parte de la comunidad local, por lo que la *PTA* se ha establecido como un grupo integrado solamente por padres de familia y maestros.

⁸ Página WEB de la sociedad civil con personalidad moral, Comisión Nacional de la *PTA* de Japón (<http://www.nippon-pta.or.jp/pta-ayumi50/index2-1-1.htm>) (a 18 de abril de 2003)

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Respecto a la situación actual de la carga a los padres de familia en el presupuesto escolar, tomando como ejemplo el caso de Tokio en el año fiscal 2001, la cantidad que pagan los padres de familia es de 45,814 yenes anuales por niño. El desglose de uso de pagos por los beneficiarios representa que los gastos de comida escolar son más altas siendo un 73%, seguido por gastos por actividades en materias, 12%, gastos de excursión y transporte, 9% y ceremonias y eventos escolares, 6.5%.

Página WEB de la Junta de educación de Tokio (http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/toukei/14_noufukin/syo.pdf)

[Descentralización de la autoridad y la esperanza en la participación de los padres de familia y la comunidad local en la administración escolar: 2000-]

En el año 2000, se implementó el “Sistema de consejeros escolares” con el fin de reflejar las opiniones de los padres de familia y de la comunidad local, y cumplir como escuela, con la responsabilidad de mantenerlos informados. Este sistema permitió por primera vez a la comunidad local participar de manera institucional en la administración escolar, y se establece en cada escuela por decisión de la junta de educación. A solicitud del director, los consejeros escolares exponen sus opiniones sobre la administración escolar. En tal sentido, el consejero escolar será elegido entre las personas que tengan una determinada comprensión y conocimiento sobre la educación, de acuerdo con la recomendación del director y la junta de educación. Hasta el mes de agosto de 2002, la mitad de las escuelas públicas ya lo tiene “instalado”, el 30.6% está “en análisis”, y el 22.4% “aún no se ha analizado”¹¹. Cabe mencionar que se espera que sean más intensas las actividades de la *PTA* con la implementación de este nuevo sistema.

2. Actualidad de la administración escolar en Japón

Actualmente la administración escolar se refiere a “crear las condiciones necesarias (4M: *Man* (Persona), *Material* (Material), *Money* (Dinero), *Organization/Management* (Organización/Manejo)) para cumplir eficientemente el objetivo de la educación escolar, con base en un ciclo de manejo de Planear-Realizar-Evaluar (*Plan-Do-See: PDS*)”. Sin embargo, la situación real varía según las escuelas y se necesita que cada escuela conozca apropiadamente su propia situación para realizar la administración escolar conforme a ella. Por lo tanto, se le da la importancia a qué tipo de organización se quiere formar como “nuestra escuela” y cómo se pretende

administrarla. Para esto se deben tomar en cuenta: las condiciones de tipo humano, en las cuales los niños y maestros son el núcleo, las condiciones de materiales, tanto en el sentido de software (como materiales y herramientas didácticas), así como las condiciones de hardware (como instalaciones y equipos), y las condiciones financieras que significan los gastos de administración escolar.

En el mecanismo de la administración escolar, se desarrollan voluntariamente las actividades de educación escolar bajo la responsabilidad y autoridad del director de escuela, y finalmente la junta de educación, que es el fundador de las escuelas, tiene la responsabilidad de dirigir las y administrarlas. Cabe mencionar que la *PTA* no es una organización anexa a la escuela, pero realiza las actividades para procurar la felicidad y desarrollo de los niños a través de la comunicación y trabajos conjuntos entre la familia, escuela y la comunidad, por lo que no se debe menospreciar dichas actividades con miras a la mejora de la administración escolar.

2-1 La función de las escuelas en el marco del manejo de las mismas

(1) Definición del objetivo de la educación

El objetivo de la educación es importante e indispensable para definir la política administrativa y formar la organización interior de la escuela así como para llevar a cabo todas las actividades relacionadas con la educación.

En el caso de Japón, se lleva a cabo la práctica educativa dentro del marco fundamental de las leyes y reglamentos para la educación (“Constitución”, “Ley fundamental de la educación”, “Ley de la educación escolar”, etc.), por lo tanto, se considera como premisa que el objetivo de la educación de cada escuela se basa en la política educativa del Estado. De acuerdo con esas leyes y reglamentos, las escuelas deben establecer el objetivo de la educación que se puede poner en práctica conforme a la situación real de cada escuela. Es necesario reportar a la junta de educación el objetivo establecido, el cual

¹¹ Página *WEB* del Ministerio de Educación Cultural, Deportes, Ciencias y Tecnología (<http://www.wpx.mext.go.jp/monkag2002/index-18.html>"ss1.4.2.1.2) (a 18 de abril de 2003)

también será publicado en el catálogo de escuelas. Una vez que esté establecido el objetivo de la educación, la escuela elaborará un plan detallado de todas las actividades educacionales para cumplirlo.

Sin embargo, se ha señalado que hay casos en los que casi no cambia el objetivo de un año a otro o sólo se modifica una pequeña parte o es muy abstracto y diferente de la situación real, o es difícil de ponerlo en práctica en las actividades cotidianas, etc.

(2) Organización para la administración escolar

Cada escuela tiene establecido un órgano deliberante como la reunión del personal docente y el comité administrativo donde se toman decisiones para cumplir el objetivo de la educación, y una organización para la administración escolar¹² como un órgano ejecutivo que lleva a cabo los asuntos decididos.

Está determinado que en la escuela el director debe manejar los trabajos escolares, sin embargo, en la realidad es imposible que sólo el director los atienda todos. Por lo tanto, resulta que el director encarga a los maestros dividiendo interiormente los trabajos escolares necesarios. Así fue formada la organización para la administración escolar. Es decir, la organización para la administración escolar es un órgano cuya meta es cumplir eficientemente el objetivo de la educación de su propia escuela, dividiendo y asignando los trabajos entre el director y todo el personal docente, haciendo valer el cargo, especialidad, cualidad, capacidad y características de cada quien, y teniendo el director la responsabilidad de representar a la escuela ante las personas externas a ella.

En Japón, en la ley se establece que el director y el subdirector son cargos legales, y además el jefe supervisor se considera como un cargo del personal docente en términos de lo dispuesto por el reglamento de la ley. El director, como responsable

máximo de la escuela, maneja los trabajos escolares y su encargo legal es supervisar al personal subordinado (fracción 3 del artículo 28 de la “Ley de la educación escolar”) y el subdirector tiene como su encargo legal apoyar al director, coordinar los trabajos escolares y, según la necesidad, manejar la educación de alumnos y estudiantes (fracciones 4 y 5 del artículo 28 de la “Ley de la educación escolar”)¹³.

Cabe mencionar que por regla general los gastos escolares de escuelas públicas de Japón corren por cuenta de las autoridades locales que son su fundador, y la autoridad sobre la elaboración y ejecución del presupuesto para la educación, incluyendo los gastos escolares, pertenece al jefe de la autoridad local. Por lo tanto, no existe un sistema en que una misma escuela reúna los fondos, los controle y administre eficientemente.

2-2 Actividades escolares (eventos a lo largo del año)

En la Tabla 4-1 se muestra un ejemplo de los eventos escolares durante un año. En la educación obligatoria de Japón se adopta el sistema de trimestres. Entre los eventos escolares, como actividades especiales, están incluidos los eventos tales como las ceremonias de inicio de curso, fin de curso, de ingreso y de graduación, así como las excursiones, viajes escolares, festivales deportivos, presentación de estudios, etc. Según la Tabla, por lo menos una vez al mes los padres de familia pueden participar de alguna manera en algún evento escolar. Además, como mínimo una vez cada trimestre está programado un día para clases abiertas para que los padres de familia observen las clases escolares.

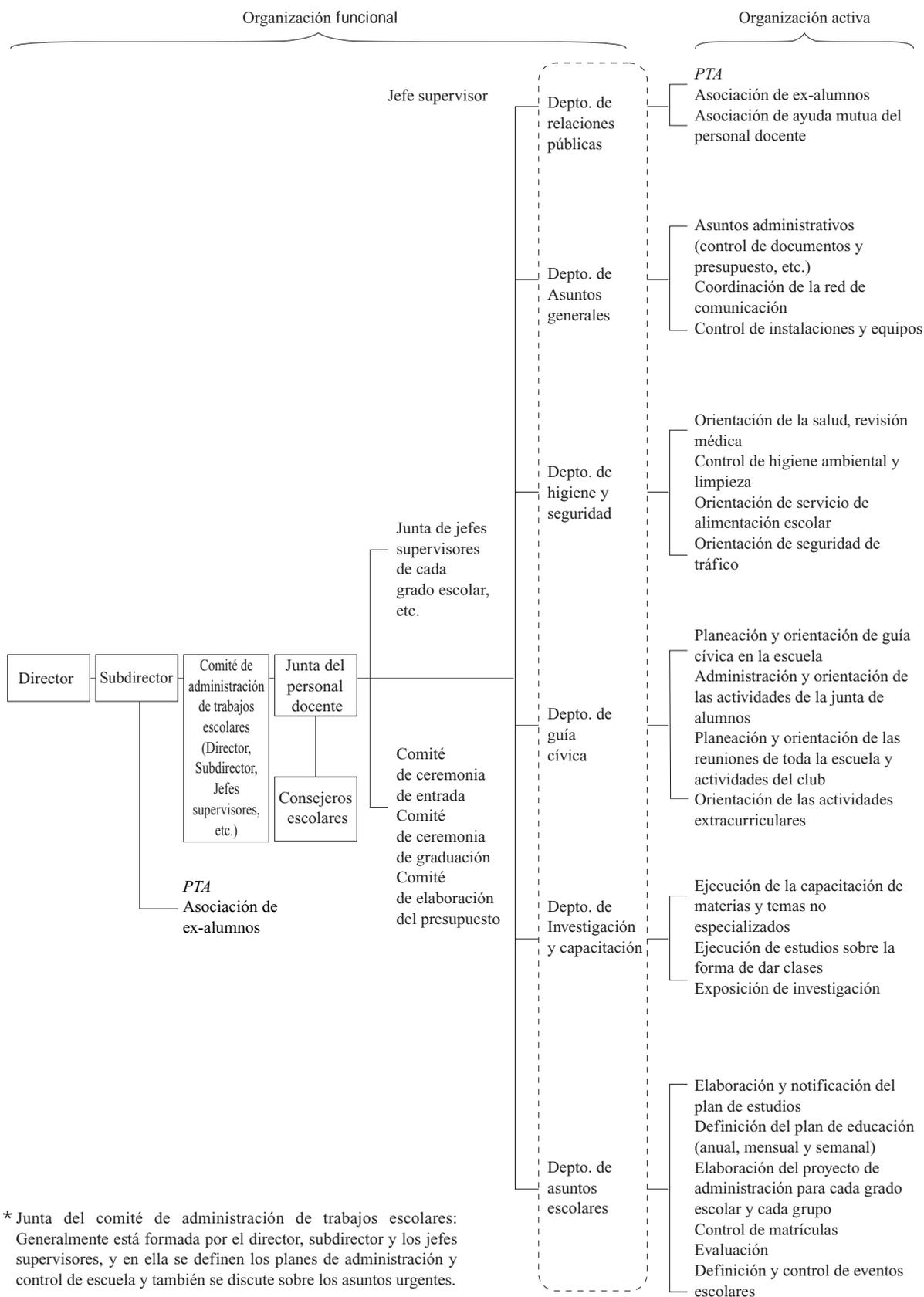
2-3 Características de la administración escolar en Japón

Las actividades que corresponden a la administración escolar son diversas, pero aquí se

¹² Aunque también se llama “organización para la división de trabajos escolares”, hoy en día es más común la denominación arriba mencionada. Se trata de un mecanismo en que cada uno del personal docente atiende los trabajos que se le asignan para administrar la escuela. Incluye los órganos que participan en la toma de decisiones como la junta del personal docente y la junta para la coordinación de planes o las organizaciones de investigación, y actualmente un jefe supervisor desempeña su cargo en cada división de trabajos.

¹³ Respecto al subdirector, anteriormente se trataba de un cargo que un maestro desempeñaba al mismo tiempo, pero en 1974 se definió como un cargo legal e independiente.

Figura 4-1 Ejemplo del sistema de administración de una escuela



* Junta del comité de administración de trabajos escolares: Generalmente está formada por el director, subdirector y los jefes supervisores, y en ella se definen los planes de administración y control de escuela y también se discute sobre los asuntos urgentes.

Tabla 4-1 Ejemplo de actividades anuales

Mes	Trimestre y vacaciones	Eventos escolares, etc.	Participación de los padres de familia
	Vacaciones de primavera		
abril	Primer trimestre	Ceremonia de ingreso	
		Ceremonia de inicio de cursos	
		Revisión médica	
mayo		Visita a las familias de alumnos	
		Excursión	
		Examen deportivo	
		Viaje escolar	
junio		Clases abiertas para los padres de familia, Reunión con los padres de familia	
julio		Limpieza general, Ceremonia de fin de cursos	
agosto	Vacaciones de verano	Curso de verano en el mar, Curso de verano en el campo	
septiembre	Segundo trimestre	Ceremonia de inicio de cursos, Exposición de obras elaboradas en las vacaciones de verano	
octubre		Festival deportivo	
noviembre		Presentación de estudios (Presentación teatral y musical por los alumnos, Festival escolar)	
		Clases abiertas para los padres, Reunión con los padres	
diciembre		Simulacro de evacuación	
		Limpieza general, Ceremonia de fin de cursos	
enero	Vacaciones de invierno		
febrero	Tercer trimestre	Ceremonia de inicio de cursos	
		Carrera de maratón	
		Clases abiertas para los padres de familia, Reunión con los padres de familia	
marzo		Limpieza general, Ceremonia de fin de cursos	
		Ceremonia de graduación	
	Vacaciones de primavera		

Tabla 4-2 Funciones y deberes de un jefe supervisor

Jefe de asuntos escolares	Elaboración del plan de educación (anual, trimestral, mensual) en la escuela, etc.
Jefe de guía cívica	No solamente la orientación de alumnos dentro de la escuela, sino también las actividades exteriores de la escuela, conductas problemáticas, consultas educativas, junta de alumnos, limpieza y embellecimiento, orientación de seguridad, actividades del club, etc.
Jefe de año escolar	Definición, ejecución y evaluación del plan de administración de grado escolar con base en el objetivo de educación escolar.
Jefe de higiene	Elaboración del plan de higiene y seguridad escolar, Orientación de las actividades por la organización de higiene en la escuela y comité de higiene de alumnos.

mencionarán las actividades características de Japón y luego se explicará en forma general cada una de ellas.

(1) Sistema de jefe supervisor

En el seminario de OCDE-Japón de 1985, llamó la atención el sistema de jefe supervisor¹⁴ que es muy particular en la organización escolar de Japón. Fue en 1975 cuando se estableció este sistema en forma

“homogénea y básica a nivel nacional” definiendo claramente su ubicación y cargo. Anteriormente cada escuela establecía por propia iniciativa el puesto de jefe supervisor de diversas áreas.

La Tabla 4-2 muestra a los jefes supervisores y sus cargos cuya colocación es necesaria en las primarias. Por definición un jefe supervisor recibe la supervisión del director y reporta, coordina, dirige y aconseja en los asuntos que le corresponden.

¹⁴ En estos últimos años, hay un movimiento en cada prefectura en el que se coloca un nuevo puesto de “jefe encargado” que desempeña el papel de coordinador entre el director así como el subdirector, que son de la clase directiva de administración escolar, y los maestros dirigidos por los jefes supervisores que son de la clase ejecutiva.

(2) Estudio básico de las escuelas e informe del resultado ante la organización administrativa

A partir de 1911, el Ministerio de Educación ha obligado, a través del gobernador prefectural, a todas las escuelas primarias y secundarias a entregar la información básica de cada escuela y la ha venido anunciando al público en el informe anual del ministerio. En 1948 se cambió su denominación por el “Estudio básico de las escuelas” y hasta la fecha se viene realizando para conocer los números reales mediante las estadísticas básicas sobre las escuelas.

El director debe investigar con precisión la información de su escuela respecto al número de clases, alumnos y el personal docente, etc. e informarlo a la junta de educación municipal. Con base en esta información, se determina el número del personal docente que se va a colocar en las escuelas en el ciclo escolar correspondiente. En caso de que el número de alumnos de un grado escolar sea menos de 40, se formará una clase y se le colocará un maestro. Si los alumnos matriculados son más de 41, se formarán 2 clases y se colocarán 2 maestros. El número de maestros que se van a colocar es un asunto importante para la escuela y la toma de decisión se lleva a cabo con base en el informe entregado por el director.

(3) Capacitación interna escolar

En Japón, a partir de mediados de la década de 1960, en las escuelas donde se realiza la práctica educativa, se empezó a desarrollar activamente la “capacitación interna escolar” con el propósito de mejorar la educación a través de solucionar, conjuntamente entre todo el personal docente, los problemas sobre educación que tiene la escuela. Los detalles de esta capacitación se explicarán en forma general en el capítulo 11 y 12.

(4) Diagnóstico de la educación escolar (Diagnóstico de la administración escolar)

Como uno de los métodos para evaluar si una escuela realiza adecuadamente sus actividades educativas, se ha desarrollado un método de evaluación que se llama el “Diagnóstico de la educación escolar”. Actualmente, entre las

prefecturas, hay algunas donde las mismas escuelas revisan el grado de cumplimiento del plan de educación escolar con base en la lista para el diagnóstico y lo utilizan como indicador para encontrar las medidas para mejorar la educación escolar.

Hay 4 tipos de lista para el diagnóstico de la educación escolar, que son: para alumnos y estudiantes, padres de familia, personal docente, y para el director, y en cada una de estas listas se contesta a las preguntas sobre la educación escolar con 5 escalas de evaluación.

El resultado del diagnóstico de la educación se informará en la reunión del personal docente, con lo cual todos los maestros tendrán un conocimiento más profundo sobre la escuela y formarán una conciencia de cooperación. Por lo tanto, se considera que el “Diagnóstico de la educación escolar” es efectivo para adquirir el sentido de la administración para la mejora de la escuela.

2-4 Papel de los directores de escuelas y la reunión del personal docente

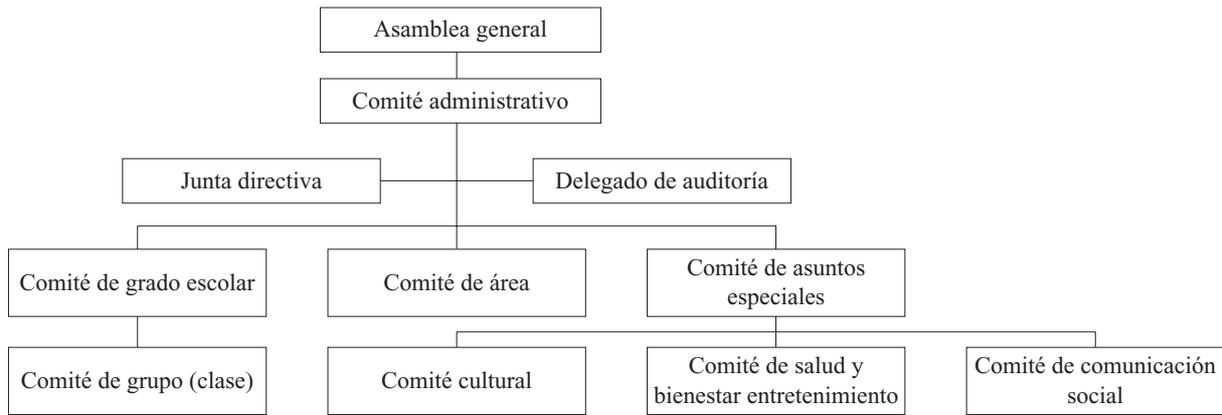
(1) Papel que juega el director en Japón

El director tiene la responsabilidad en todos los aspectos de la administración escolar y se establece que la autoridad que corresponde a su cargo es “manejar los trabajos escolares y supervisar al personal a su cargo” (fracción 3 del artículo 28 de la “Ley de la educación escolar”). A partir de la era de *Meiji*, por mucho tiempo, como uno de los papeles del director se le ha dado importancia a cumplir fielmente con las leyes y reglamentos sobre la educación y tratar de mantener y controlar adecuadamente la escuela.

Sin embargo, según un estudio realizado recientemente por el Instituto Nacional de Educación, se ha descubierto que se requiere en las escuelas un director que:

- demuestre un gran interés en el desarrollo de la especialidad de los maestros,
- dé el apoyo para que se mejore y eleve el nivel de enseñanza y las actividades de estudio,
- se interese en que la capacitación interna escolar sea una actividad importante para la educación,

Figura 4-2 Organigrama del PTA (Asociación de Padres y Maestros) y su función (Ejemplo)



Nombre	Integrantes	Funciones
Comité de grupo (clase)	Encargados de grupo (algunos), maestros titulares Directivos: presidentes y vicepresidentes de grupo	<ul style="list-style-type: none"> - Los padres de familia y el maestro del grupo organizan la junta de grupo, etc. y discuten y aprenden mutuamente sobre el aprendizaje y la vida de los niños para intentar la solución y mejora. - Se organiza una vez al mes, pero en caso necesario se organiza extraordinariamente.
Comité de grado escolar	Todos los encargados de cada grado escolar, todos los maestros Directivos: presidentes y vicepresidentes del grado escolar	<ul style="list-style-type: none"> - Expone las opiniones y sugerencias de cada grupo (clase) ante el comité administrativo y el comité de asuntos especiales. - Informa a cada grupo sobre las decisiones tomadas por el comité administrativo y el de asuntos especiales. - Organiza por cada grado escolar la presentación de estudios y la reunión con los padres de familia, etc. - Básicamente se organiza una vez al mes, pero puede realizarse cuando sea necesario.
Comité de área	Encargados de área que fueron elegidos en cada una de las áreas divididas de un distrito escolar, maestros Directivos: presidentes y vicepresidentes de área	<ul style="list-style-type: none"> - Intenta elevar la vida de los niños fuera de escuela y mejorar el ambiente global. - Se organiza una vez al mes, pero en caso necesario se organiza extraordinariamente.
Asamblea general	Todos los miembros	<ul style="list-style-type: none"> - Es el órgano supremo para la toma de decisiones y se dedica a elaborar el plan de actividades, el presupuesto, la elección de los directivos, la modificación de reglas de la asociación, etc. Tiene validez con la asistencia de más de 20% de los miembros y se toman decisiones por mayoría. El presidente será elegido entre las personas que no sean del comité administrativo. - Se realiza la asamblea general ordinaria en abril (cierre fiscal y elección de directivos) y en junio (plan de actividades y presupuesto). La asamblea general extraordinaria se organiza cuando el comité administrativo lo considere necesario y/o cuando lo exija más del 10% de los miembros.

Nombre	Integrantes	Funciones
Comité administrativo	Directivos, presidentes de cada grado escolar, presidentes de cada área, presidente de cada comité de asuntos especiales	<ul style="list-style-type: none"> - Es el órgano supremo de ejecución y examina el plan de actividades y el proyecto del presupuesto, etc. elaborados por cada comité de grado escolar, de área y de asuntos especiales, y lo entrega a la asamblea general. - Ejecuta las decisiones tomadas en la asamblea general. - Se organiza una vez al mes, pero también se realiza cuando el comité administrativo lo considere necesario y/o cuando lo exija más de un tercio de los miembros del comité administrativo. Es efectivo con la asistencia de más de dos tercios y se toma la decisión por mayoría. Se permite la asistencia del suplente de cada vicepresidente.
Junta directiva	1 presidente (alguien de los padres de familia) 2 vicepresidentes (1 de los padres de familia y 1 maestro) 3 directivos de secretario y contabilidad (2 de los padres de familia y 1 maestro) 3 encargados de auditoría (2 de los padres de familia y 1 maestro)	<ul style="list-style-type: none"> - Convoca la asamblea general y el comité administrativo. - Realiza los trabajos de la asociación con base en las decisiones de la asamblea general y el comité administrativo. - El mandato de directivo es de un año. Puede ser reelecto hasta 2 años consecutivos en el mismo cargo y será elegido por votación. Los directivos no deben tomar al mismo tiempo los cargos de otro directivo, ser encargados de auditoría, ni del comité electoral. - El encargado de auditoría realiza la auditoría una vez al trimestre al fin de cada uno, pero en caso necesario la realizará extraordinariamente y la reportará a la asamblea general.
Comité de asuntos especiales	Encargados elegidos entre los miembros de los padres de familia que no sean presidente ni vicepresidente de grupo, maestros Directivos: presidentes y vicepresidentes de cada comité de asuntos especiales	<ul style="list-style-type: none"> - Comité cultural (Para enriquecer las actividades, organiza y realiza las reuniones de apoyo, presentación de películas, reuniones de lectura, etc. para promover el aprendizaje y las actividades culturales.) - Comité de salud y bienestar (Impulsa los estudios de problemas de salud y del servicio de alimentación escolar, y realiza las actividades de mejora.) - Comité de comunicación social (Se encarga de la elaboración y publicación del periódico de la PTA.) - Otros (Comité electoral, etc.)

Fuente: Elaborada por el autor con base en los reglamentos de referencia elaborados por el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología.

dé activamente sugerencias e información de referencia para los problemas con los que se enfrentan los maestros, y conozca bien a los maestros a su cargo.

Con lo cual se considera que un director, aparte de ser un simple administrador como lo ha sido hasta ahora, necesita tener liderazgo en la escuela y apoyar positivamente las actividades educativas de la escuela.

(2) Reunión del personal docente

La reunión del personal docente aún hasta la fecha no tiene una pertinencia legal para su existencia, sin embargo, a partir de la década de 1880 se ha organizado generalmente como una herramienta importante para la administración y el control. Esta

reunión desempeña una función indispensable para mantener, administrar y mejorar el sistema de control adecuado de la escuela adoptando opiniones del personal docente, y es usual que casi todas las escuelas tengan establecida la reunión del personal docente.

Respecto a las funciones de la reunión del personal docente, prácticamente se puede resumir en los siguientes 4 puntos: (1) espacio y la oportunidad para contestar a las preguntas del director, (2) espacio en donde se discuten los asuntos que se deben determinar a nombre de la escuela como elaboración, ejecución y evaluación del plan de educación y el de estudios de la escuela, (3) espacio donde el personal docente puede profundizar la comunicación, coordinación y comprensión mutua sobre el manejo

Recuadro 4-2 Creación de escuelas mediante la colaboración y vínculos entre familia, escuela y sociedad

(1) Actividad para la creación de bosques

La *PTA* de la Escuela Secundaria *Kadoike* de la ciudad de *Numazu*, prefectura de *Shizuoka*, con el trabajo conjunto de las familias, la escuela y la comunidad, creó un bosque y realizó las actividades para su control y mantenimiento. Se tuvieron varias reuniones incluso con los estudiantes para definir el lugar, nombre, tamaño, ideas concretas, etc. del bosque y se consiguieron los fondos para la creación de bosques por iniciativa de la *PTA* a través de las ventas en el bazar, reciclar los materiales obsoletos, poner los puestos en los festivales locales, entre otros. El control y mantenimiento del bosque se realiza voluntariamente entre la *PTA*, los estudiantes y la comunidad local. Gracias a esta actividad, se observa que los estudiantes se han hecho más activos en dedicarse a las actividades voluntarias y además se ha formado la estructura para que la comunidad desarrolle a los estudiantes, y así permitir que el vínculo entre las familias, la escuela y la comunidad sea más firme y estrecho.

(2) Actividad de la “Marca de campana (*Bell Mark*)”

Al llegar el año 2000, la “Marca de campana (*Bell Mark*)” es un movimiento en el que participan más de 27 mil *PTAs* de los jardines de niños, primarias, secundarias y preparatorias, así como, empresas. En 1957, la Federación Nacional de Estudios sobre la Educación en Áreas Rurales Remotas solicitó a la editora del periódico *Asahi* el apoyo para las escuelas en esas áreas, y en 1960 se inició este movimiento por el deseo de impartir la educación con equidad a todos los niños en un ambiente rico en relación con la naturaleza. La *PTA* reúne las marcas de campana que tienen los productos de empresas patrocinadoras para enviarlas a la Fundación de Fomento para la Educación *Bell Mark*. De esta manera un punto se convertirá en 1 yen y se podrá hacer efectivo en empresas cooperativas, en la compra de materiales y equipos didácticos necesarios para su propia escuela. El 10 % del total de la compra es donado a la Fundación y utilizado para las actividades de apoyo educacional en las escuelas en áreas rurales remotas, escuelas para los discapacitados y los niños de los países en vías de desarrollo.

Fuente: Elaborada por el autor con base en la página WEB de la *PTA* de la Escuela Secundaria *Kadoike* de la ciudad de *Numazu*, *Shizuoka* (<http://www2.tokai.or.jp/kadoty/pta/mori/mori-00.html>) (a 18 de abril de 2003) y la página WEB de la Fundación de Fomento para la Educación *Bell Mark* (<http://www.bellmark.or.jp>) (a 18 de abril de 2003)

de trabajos escolares, y (4) espacio donde se presentan los resultados de la investigación y capacitación realizadas. Asimismo, entre las características de la reunión del personal docente, se ha señalado que funciona como espacio de capacitación para los maestros y donde se realizan discusiones activas respecto a la mejora de los temas y métodos de enseñanza.

2-5 Actividades de la asociación de padres y maestros (*PTA*) y el sistema de consejeros escolares

La *PTA* no es una organización anexa a la escuela,

sin embargo es una asociación independiente que con base en los reglamentos de la asociación determinados por la *PTA*, a través de la asamblea general y el comité administrativo, organiza el comité de grupo (clase), de grado escolar y de área que son las organizaciones fundamentales de la *PTA* y realiza las actividades para poder lograr la felicidad y el desarrollo de los niños en el hogar, la escuela y la comunidad con la cooperación de los padres de familia y los maestros. Asimismo, tiene establecido un comité de asuntos especiales que se subdivide en grupos tales como el comité cultural, el de salud y bienestar, el de comunicación social, etc. y cada una

de las funciones concretas y sus actividades se muestran en la tabla de la Figura 4-2 y el ejemplo del Recuadro 4-2.

Por otro lado, en el 2000 se implementó el sistema de consejeros escolares donde el director pide opinión a los padres de familia y a la comunidad local sobre la administración escolar para desarrollar las actividades educativas con características propias y abiertas a la comunidad.

3. Conclusiones

En los últimos años, ha llamado la atención la idea de que las mejoras administrativas por iniciativa de cada escuela van a traer buenos resultados en la educación, incluso en la cooperación educativa para los países en vías de desarrollo, y en esos países donde no pueden obtener suficiente apoyo de parte del gobierno, se considera que es necesario tratar de mejorar la educación a través de esfuerzos de autoayuda de cada escuela.

Reflexionando sobre la historia de la administración escolar de Japón, a partir de la fundación de escuelas en la era de *Meiji*, se concluye que se ofreció la educación con equidad a todos los niños por iniciativa del gobierno central, lo cual permitió difundir la educación en todo el país de manera uniforme y a la vez mejorar su calidad. Por otro lado, la fuerte iniciativa del gobierno central afectaba al sistema de dirección y administración de la escuela.

En Japón aún bajo este régimen centralizado, desde la era de *Meiji* se formó la organización para la división de trabajos y al mismo tiempo, a través de la

capacitación interna escolar y/o la reunión del personal docente, se ha adoptado la forma de compartir los problemas dentro de la escuela y mejorar la escuela en forma conjunta entre todo el personal docente. Se considera que lo antes mencionado ha permitido a los maestros desarrollar su capacidad de resolver problemas y de administración así como aumentar el entusiasmo por el trabajo, y también ha contribuido a la expansión del ambiente adecuado para el aprendizaje de los alumnos y estudiantes. Se puede decir que en la administración escolar de Japón se ha impartido una educación efectiva organizando sistemáticamente la estructura para la ejecución de los trabajos escolares y haciéndola funcionar eficientemente, por lo tanto en 1985 en el Seminario de OCDE-Japón, los países de OCDE apreciaron mucho la estructura de la organización interior de la escuela y el sistema administrativo de Japón.

Por otra parte, la *PTA* se ha desarrollado desde una organización con el carácter de asociación de apoyo a la escuela que tiene como objetivo principal asegurar los recursos financieros, hasta una asociación que realiza sus actividades con miras hacia la felicidad y desarrollo de los niños a través de la colaboración y el trabajo conjunto entre las familias, escuelas y las comunidades. La mayor parte de estos esfuerzos posiblemente servirá de referencia como un ejemplo de la “participación de la comunidad en la administración escolar”.

<YAMAGUCHI Naoko, SHINDO Yuko,
MURATA Toshio >

Capítulo 5 Medidas de Fomento para la Asistencia Escolar en la era de *Meiji* - con Énfasis en los Esfuerzos Regionales -

Tareas en los países en vías de desarrollo

En el mundo existen más de 113 millones de niños que no asisten a la escuela¹ y la comunidad internacional tiene como objetivo lograr para el año 2015 que todos los niños asistan a la escuela y terminen la educación elemental. En los países en vías de desarrollo, está limitada la oportunidad para que los niños asistan a las escuelas por falta de ellas y además, por que aunque estas existan, hay diversas circunstancias derivadas de la pobreza o la falta de comprensión de parte de la familia sobre la importancia de realizar estudios, las cuales impiden que los niños en edad escolar asistan a las escuelas. Aunque la tasa de escolarización en la educación elemental está aumentando cada año, se espera que cada uno de los países utilice toda su fuerza para lograrlo.

Puntos importantes

En sólo unos años después de la promulgación del “Decreto de Educación”, se fundaron más de 23 mil escuelas primarias. Sin embargo, la tasa de escolarización no pudo aumentar tan fácilmente debido a las siguientes razones: (1) Los beneficiarios se hacían cargo de los gastos de fundación y mantenimiento de las escuelas entre otros, (2) Se consideraba que si los niños asistían a la escuela, se perdía la mano de obra de la familia, (3) Los contenidos y las asignaturas de educación de primaria estaban muy separados de la realidad de la vida diaria de los trabajadores. Desde el primer momento de la promulgación del “Decreto de Educación” hubo varios esfuerzos en cooperación con el gobierno y el pueblo para elevar la tasa de escolarización, gracias a lo cual, en 1902 el porcentaje promedio de inscripción escolar a nivel nacional alcanzó el 90% y a finales de la era de *Meiji* se había logrado que la mayor parte de los niños en edad escolar asistieran a la escuela.

En el presente capítulo, respecto a la educación elemental, además de ver en forma general las políticas educativas de la era de *Meiji* empezando por el “Decreto de Educación” y las situaciones reales de la asistencia escolar, se presentarán algunos casos de actividades que vinieron realizando las regiones para promover la asistencia en su área.

¹ Denominación general para las personas que no asisten a la escuela por diversas razones tales como; estar exenta o aplazada su asistencia, se desconoce su paradero, son aspirantes, niños y alumnos con ausencias prolongadas, etc. Generalmente se utiliza la palabra “preescolar”, pero en el presente informe se unificará con “los que no asisten a la escuela”.

1. Políticas para la educación reflejadas en el “Decreto de Educación”

1-1 Interpretación de la asistencia escolar en la administración pública en distintas regiones

Al entrar en vigor el “Decreto de Educación” de 1872, el Departamento de Educación dio más importancia a las primarias que eran las escuelas de la primera etapa, desde el punto de vista de que los estudios darían frutos si se realizaban etapa por etapa. Por otro lado, al ser promulgado el “Decreto de Educación”, cada prefectura (gobierno local) elaboró adicionalmente una interpretación de dicho Decreto para su mejor entendimiento al explicar al pueblo sobre el significado y la necesidad de la asistencia escolar de los niños a la primaria.

Las interpretaciones realizadas eran variadas, desde agregar explicaciones breves por cada párrafo del prólogo del Decreto, hasta interpretar totalmente el contenido del Decreto utilizando sus propias expresiones. Por ejemplo, algunas interpretaciones invocaban obtener el conocimiento que fuera útil para la vida cotidiana y otras relacionaban la asistencia escolar de los alumnos con la prosperidad, la decadencia o el fortalecimiento económico y

militar del Estado, subrayaban la eliminación de la desigualdad social con el estudio y la educación, proponían la posibilidad del éxito en la vida por tener estudios, ponían énfasis en la necesidad de estudios para las mujeres, etc., estas interpretaciones del “Decreto de Educación” tenían características diferentes según las prefecturas.

1-2 Variedad de escuelas primarias bajo el Decreto de Educación y su situación real

Bajo el “Decreto de Educación” se permitió fundar las escuelas primarias de acuerdo a las condiciones de cada pueblo (Tabla 5-1) y se estableció que todos los casos en que los niños entraban en estas primarias se considerarían como “asistencia escolar”. Sin embargo, al aplicarlo, el Departamento de Educación consideró como el estándar las primarias ordinarias y presentó solamente las reglas formales para la educación de dichas primarias, por lo cual las autoridades prefecturales procuraron formar las escuelas como las primarias ordinarias. Por lo tanto, en muchas partes del país las escuelas se tuvieron que enfrentar con los problemas de no poder lograr fácilmente la asistencia escolar de los niños debido a la diferencia que había entre las situaciones.

Con los antecedentes en los que ya estaba

Tabla 5-1 Relación de escuelas primarias definidas por el “Decreto de Educación”

Tipo de primaria	Dirigida a	Características
Primaria ordinaria	Niños y niñas de 6 a 9 años de edad (primaria inferior). Niños y niñas de 10 a 13 años de edad (Primaria superior).	Se constituye por la primaria inferior y la superior, y tanto los niños como las niñas debían graduarse sin rebasar la edad determinada sin excepción alguna. En la primaria inferior se tenía el plan de estudios de 14 materias y en la superior de 18. Aparte de estas materias, se impartían algunas otras según las necesidades. Existían las reglas para la educación.
Primaria para las niñas	Niñas.	Se agregó la materia de manualidades a las asignaturas de primaria ordinaria.
Primaria aldeana	Hijos de agricultores aldeanos y niños con mayor edad escolar de lugares rurales remotos.	Se daban las clases sin aplicar las reglas para la educación primaria. Se permitía la forma de escuela nocturna para que pudieran estudiar mientras no estuvieran trabajando.
Primaria para los pobres	Hijos de familias pobres.	Se fundó con las donaciones de los ricos. Otro nombre: “Escuela caritativa”.
Academia privada de primaria	N/D	Cursos abiertos en la casa particular de la persona que tenía la licencia docente de materias de primaria.
Primaria infantil	Niños y niñas menores de 6 años de edad.	Educación preescolar.

Fuente: Elaborada por el autor con base en el “Decreto de Educación”.

difundida la organización de educación popular como la escuela “*Terakoya*” privada y práctica para las clases populares, después de tan sólo 3 años de la promulgación del “Decreto de Educación”, en 1875, se habían fundado aproximadamente 24 mil primarias de las 53 mil 760 previstas en el plan original de la fundación de escuelas primarias. Sin embargo, observando la situación de 1876 sobre la fundación de primarias públicas en todo el país, las primarias recién construídas ocupaban sólo un 26% de todas, mientras un 36% utilizaban templos y un 32% usaban casas particulares, y también se incluían otros casos en que se utilizaban las bodegas y almacenes para arroz. Hasta 1891 con la aplicación del “reglamento complementario de las instalaciones de primaria”, se intentó estandarizar, por la institucionalización, las instalaciones y equipos de las primarias.

Por otra parte, en ese tiempo, los gastos necesarios para la fundación y mantenimiento de escuelas primarias estaban cubiertos por fondos recaudados dentro del distrito escolar, donaciones, derechos de matrícula y fondos del tesoro nacional, pero en la práctica era muy difícil para las familias pagar para estos gastos.

2. Estado de la asistencia a las escuelas primarias

2-1 El estado real de la inscripción y asistencia a la escuela primaria

Con la promulgación del “Decreto de Educación”, se promovieron modificaciones para mejorar el sistema educativo y la fundación de escuelas y se intentó lograr el “estudio para todo el pueblo”, sin embargo, durante un tiempo la tasa de escolarización se mantuvo baja. La principal razón es que, la vida de la población en aquel tiempo no era fácil económicamente, y (1) por regla general los gastos para fundar y mantener las escuelas y los demás gastos estaban cubiertos por los beneficiarios, por lo tanto, para el pueblo no fue nada fácil pagar dichos gastos, (2) mandar a los niños a la escuela resultó ser una pérdida de la mano de obra dentro de la familia, (3) el contenido de la enseñanza de primaria era

considerablemente diferente de la necesidad educativa con relación a la vida diaria de la gente común.

En estas circunstancias, la promoción del “Decreto de Educación” provocó el desacuerdo del pueblo. Por ejemplo, de 1871 a 1877 aproximadamente, ocurrieron sublevaciones de los agricultores a escala nacional, y a la vez debido a las críticas y rechazos contra la política del gobierno de *Meiji*, las escuelas fueron los objetos de ataque como símbolo de la política de “modernización”, llegando se hasta a quemar algunas escuelas.

A consecuencia de lo anterior, la forma de promover a la fuerza la asistencia escolar después de la promulgación del “Decreto de Educación”, tuvo que ser modificada obligadamente y se moderó de acuerdo a las condiciones y el nivel de vida de las comunidades. Al mismo tiempo, fue necesario simplificar y cambiar el contenido de la enseñanza para que fuera más práctico (“Primera Ley de educación”) (1879). Sin embargo, por la modificación de la Ley de educación en 1880, se reforzó nuevamente el sistema para promover la asistencia escolar y en 1881 se definieron las normas para la elaboración de las reglas sobre la responsabilidad en la promoción a nivel administrativo regional (“Instrucciones para la definición de la responsabilidad en la promoción de asistencia escolar”) y además se intentó unificar a nivel nacional el método para realizar los estudios estadísticos de asuntos escolares. En esta época, se fortaleció más el sistema administrativo para promover la asistencia escolar a través del Departamento de Educación -- Oficial administrativo regional -- Encargados de asuntos escolares elegidos por el gobierno, lo cual se considera que condujo a la mejora de la situación de la asistencia escolar.

No obstante, a partir de 1883 la tasa de escolarización fue bajando debido a la depresión económica que se originó de los gastos generados de la Guerra del Sudoeste (1877) y se redujo la recaudación estricta de derechos de matrícula a consecuencia de esa depresión.

Posteriormente, impulsado por el desarrollo económico debido al triunfo en la guerra entre Japón

y China (1894-1895) y el establecimiento de la gratuidad de la educación obligatoria (1900), la tasa de escolarización se elevó a pasos agigantados. Aproximadamente, 30 años después del nacimiento del sistema educativo moderno, en 1905 la tasa de escolarización alcanzó un valor superior al 95%, por lo cual se considera que el problema de asistencia escolar de los niños casi se había eliminado.

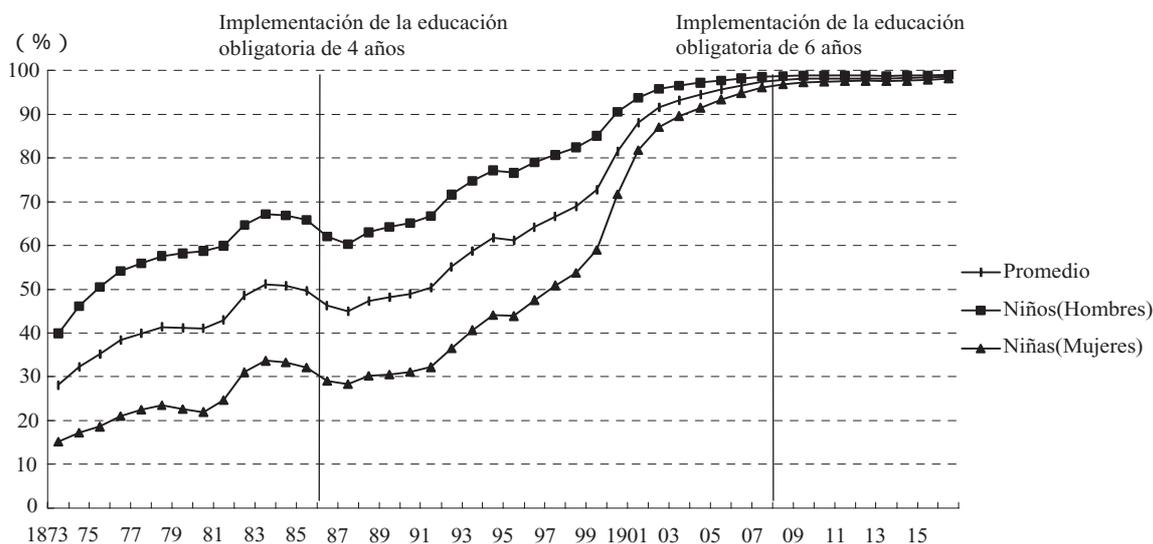
Sin embargo, no todos los matriculados en la escuela, que fueron los individuos para calcular la tasa de escolarización, iban a la escuela diariamente, y había bastantes alumnos registrados sólo en la lista, además de que en el número de alumnos de primaria estaban incluidos los niños por debajo de la edad escolar y los jóvenes que no eran de edad escolar. Por lo tanto, en la etapa en que da inicio el sistema escolar de primaria, el porcentaje de los niños en edad escolar que iban todos los días a la escuela (porcentaje de asistencia real respecto a la población total en edad escolar) fue sólo de alrededor de 20% y antes de implementar la educación obligatoria gratuita ni siquiera llegaba a la mitad (Tabla 5-2). Mientras se fortalecía el sistema para promover la asistencia escolar, no fue fácil elevar la conciencia del pueblo y el acuerdo de la comunidad hacia la educación, lo que requirió tiempo.

2-2 Diferenciación en la asistencia escolar

Según la Figura 5-1, en 1872 que es el año siguiente a la promulgación de el “Decreto de Educación”, la tasa de escolarización de los niños era del 39.9% y la de las niñas era del 15.1% con lo cual se puede entender que la diferencia entre niños y niñas era considerablemente grande. Esta tendencia se mantuvo hasta alrededor de 1900 cuando se determinó la gratuidad total de la educación obligatoria. Se considera que esta tendencia era un reflejo de la corriente social de aquellos tiempos de “las mujeres no necesitan tener estudios”. De hecho, hasta la primera mitad de la década de 1890, la tasa de escolarización de las niñas no alcanzaba ni siquiera la mitad de la de los niños (Tabla 5-2). Además, en algunas prefecturas, la tasa de escolarización de las niñas era considerablemente baja y se considera que ésta era una de las causas por la que aumentó la diferencia entre las regiones (Respecto a las actividades para promover la asistencia escolar de las niñas, véase “Capítulo 6 Educación para Niñas”).

Asimismo, como se observa en la Tabla 5-3, la tasa de escolarización variaba mucho según las prefecturas. Como algunas razones, se considera que afectaban la diferencia económica derivada de la capacidad productiva según los sectores como la

Figura 5-1 Transición de la tasa de escolarización (escuela primaria)



Fuente: Datos del Ministerio de Educación

Tabla 5-2 Porcentajes de inscripción escolar, asistencia real a clases, asistencia real respecto a la población total en edad escolar (1873-1886/90/95/99)

Año	Porcentaje de inscripción escolar (Niños/Niñas) %	Número de niños en edad escolar (A)	Número de alumnos de primaria (B)	Número promedio de alumnos de primaria con asistencia diaria (C)	Porcentaje de asistencia real a las clases (%) (C/Bx100)	Número de alumnos en edad escolar para la primaria (D)	Número promedio de alumnos en edad escolar para la primaria con asistencia diaria (E)	Porcentaje de asistencia real respecto a la población total en edad escolar (%) (E/Ax100)
1873	39.9/15.1	4,205,341	1,145,802	742,530	64.80	1,037,501	672,361	15.99
1874	46.17/17.22	4,923,272	1,590,561	1,165,922	73.30	1,464,450	1,073,464	23.18
1875	50.80/18.72	5,168,660	1,928,152	1,428,619	74.09	1,815,803	1,345,331	26.03
1876	54.16/21.03	5,160,618	2,067,801	1,547,881	74.86	1,966,288	1,471,880	28.52
1877	55.97/22.48	5,251,807	2,162,962	1,530,164	70.74	2,073,284	1,466,662	27.93
1878	57.59/23.51	5,281,727	2,273,224	1,596,976	70.25	2,169,979	1,524,473	28.86
1879	58.21/22.59	5,371,383	2,315,070	1,607,979	69.46	2,186,860	1,518,897	28.28
1880	58.72/21.91	5,533,196	2,348,859	1,655,598	70.49	2,218,834	1,563,878	28.26
1881	59.95/24.67	5,615,007	2,607,177	1,686,391	64.68	2,456,238	1,588,749	28.29
1882	64.65/30.98	5,750,946	3,004,137	1,948,362	64.86	2,838,092	1,840,618	32.01
1883	67.16/33.64	5,952,000	3,237,507	2,104,839	65.01	3,059,719	1,989,283	33.42
1884	66.95/33.29	6,164,190	3,233,226	2,126,687	65.78	3,163,080	2,080,538	33.75
1885	65.80/32.07	6,413,684	3,097,235	1,957,392	63.20	3,097,235	1,957,392	30.52
1886	61.99/29.01	6,611,461	2,802,639	1,827,123	65.19	-	-	27.64
1890	65.14/31.13	7,195,412	3,096,400	2,248,030	72.60	-	-	31.24
1895	76.65/43.87	7,083,148	3,670,345	2,829,570	80.32	-	-	39.95
1899	85.06/59.04	7,097,430	4,302,623	3,461,383	83.16	-	-	48.77

Fuente: Elaborada por el autor con referencia en los datos del Instituto Nacional de Educación

Tabla 5-3 Estado de distribución de la tasa de escolarización por prefectura (1873-1880)

(Prefecturas)

Tasa de escolarización	Año								
	1873	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1880	
Menos del 10%	2	2	-	-	-	-	1	1	
10-19%	11	10	6	2	-	-	-	-	
20-29%	7	21	14	5	5	6	2	2	
30-39%	13	10	20	16	18	14	16	14	
40-49%	8	12	12	5	7	9	11	13	
50-59%	3	6	6	9	6	6	6	8	
60-69%	1	2	2	1	2	2	3	1	
70-79%	-	-	1	-	-	1	-	-	
over80%	-	-	-	-	-	-	-	-	
Número total de prefecturas	45	63	61	38	38	38	39	39	

Fuente: Datos del Instituto Nacional de Educación

agricultura o el comercio de cada región, así como la diferencia entre los encargados de la administración pública de la educación regional en su firmeza hacia las políticas y el entusiasmo para promover la asistencia escolar.

3. Esfuerzos para promover la inscripción y asistencia escolar a nivel local

3-1 Colocación de un encargado para impulsar la asistencia escolar

Tomando el ejemplo de la prefectura de Saitama, conforme a la “Ley de fomento contra la inasistencia escolar” de 1875, se asignó un responsable para fomentar la asistencia escolar entre los niños que no asistían a la escuela. Es decir, asignaron un “supervisor del distrito escolar”² y un “representante

² El encargado final de los trabajos de la administración pública de la educación (posteriormente jefe municipal). Se encargaba de muchos distritos escolares pequeños por lo que fue imposible que llevara un control minucioso de cada una de las escuelas.

de escuela”³ como los responsables exclusivos de fomentar la asistencia escolar; a la vez, al “primer y segundo representantes administrativos del distrito”⁴ y, en general, los “maestros de escuelas públicas” como los responsables secundarios que tienen otros trabajos aparte, y se definió que el “pueblo en general” tendría la obligación de guiar a los niños a la asistencia escolar. Por otro lado, se decidió que tanto los niños que no asistían a la escuela como sus padres no podían rechazar la invitación a la escuela. Además, se estableció que los agentes de policía hicieran recorridos por el distrito desde las 8:00 de la mañana hasta las 3:00 de la tarde excepto los días de descanso y si encontraban a los niños en edad escolar, les recomendaran la asistencia a la escuela. Y en caso de que la rechazaran después de intentar varias veces, les preguntaban su nombre y domicilio para después informar a dichos responsables de fomentar la asistencia escolar, a sus padres y a la escuela.

Así mismo, en los “Reglamentos del oficial supervisor de asuntos escolares” se establecía que el inspector de la policía se encargaba del cargo que correspondería posteriormente al oficial administrativo de asuntos escolares⁵ y se consideraba que la policía y sus agentes tenían un papel importante para fomentar la asistencia escolar.

Posteriormente, según las áreas y épocas se utilizaban denominaciones diferentes, pero siempre en las prefecturas y dentro de las escuelas se colocaron los encargados de supervisión y promoción de asistencia a la escuela y participación real.

3-2 Esfuerzos concretos realizados a nivel local (ejemplos representativos)

Después de la implementación del sistema de educación escolar moderno a través del “Decreto de Educación”, no solamente por iniciativa del Estado sino también las prefecturas y comunidades locales

trabajaron activamente para impulsar la asistencia escolar. A continuación, se muestra el resumen de algunos de los casos más destacados de actividades realizadas en varias partes del país. Los detalles de las mismas se pueden clasificar en: (1) esfuerzos para cubrir los gastos para la fundación y mantenimiento de primarias y gastos para la educación, (2) instrucción a la comunidad, niños y padres de familia y (3) medidas tomadas a favor de los niños de familias pobres (Tabla 5-4).

Las actividades realizadas así para impulsar la asistencia escolar eran diversas y según la época y el estado de asistencia escolar, se fue cambiando el sentido de las mismas, desde “el fomento y la obligación por parte de las autoridades administrativas” en la etapa inicial de aplicar el “Decreto de Educación”, pasando por “la adecuación a la situación y al nivel cultural y moral de los pueblos de la región” hasta llegar a la “toma de decisiones independientes por parte de las escuelas y padres de familia”. Durante este proceso, hubo no solamente actividades instructivas sino también actividades que siempre involucraban a los padres de familia y a la comunidad local. Asimismo, algunos oficiales administrativos de asuntos escolares del Departamento de Educación, durante su recorrido de inspección, presentaban el estado de la asistencia escolar y las actividades de otras regiones, lo cual ayudó a que se reforzara la forma de trabajar para fomentar la asistencia en las diferentes regiones.

4. Conclusiones

Después de la promulgación del “Decreto de Educación”, el gobierno lanzó consistentemente la política para impulsar la asistencia escolar con miras a la “asistencia escolar para todos”. La aplicación del Decreto, aunque había algunas diferencias según las regiones en el avance y los resultados obtenidos, fue

³ Se considera que desempeñaba el cargo auxiliar para el “supervisor del distrito escolar” representando a los habitantes municipales y se encargaba del mantenimiento y control, así como, del fomento de la asistencia escolar de cada escuela.

⁴ El encargado de los trabajos de la administración general del municipio (representante administrativo de la localidad, etc.) fue prácticamente el que administraba las escuelas.

⁵ Datos del Instituto Nacional de Educación. Se establecía que asistirían a la junta educacional de la oficina central para exponer su opinión, tratar de difundir el “Decreto de educación” comunicándose con los jefes supervisores de asuntos escolares y oficiales del distrito escolar.

Tabla 5-4 Esfuerzos concretos para promover la asistencia escolar a nivel local (Ejemplos representativos)

Objetivo	Nombre / Año / Región	Detalles
Esfuerzos para cubrir los gastos para la fundación y mantenimiento de primarias y gastos para la educación	“Disertación de tres reglas” 1873 / <i>Ehime</i>	Para cubrir los gastos relacionados con la aplicación del “Decreto de Educación”, se exigió a cada familia una aportación determinada aparte de las donaciones, pero prácticamente era difícil realizarlo. Por lo tanto, se notificaron a través de la prefectura los siguientes puntos: (1) Eliminar las costumbres de hacer caridad a lo largo de la ruta de los 88 templos de “peregrinación” y destinar esos gastos para la educación, (2) Ahorrar los gastos en cigarros para la educación y (3) (Se adoptó el calendario solar en 1873 y quedaron eliminados los festivales estacionales) Destinar a la educación los gastos ahorrados que anteriormente se utilizaban para el festival de niñas y el de niños.
	Cultivo de productos agrícolas canjeables por dinero y prohibición de eventos de entretenimiento 1874 / <i>Kanagawa</i>	Se recomendó cultivar las plantas canjeables por dinero al nacer un hijo. Además, se prohibió organizar eventos como el “teatro regional de baile” que era el entretenimiento de los agricultores, para que se destinara el dinero a los gastos para la educación. Asimismo, destruyeron las casas teatrales y se utilizaron los materiales para construir edificios escolares. Este tipo de actividades fue realizado en varias zonas.
	“ <i>Gakuden</i> : Campo de arroz para la educación” 1877 aprox. - década de 1880 / <i>Aomori</i>	En aquellos tiempos, la prefectura de Aomori pertenecía al rango más bajo del país en inscripción escolar siendo ésta de un 20%. Era difícil invertir de sola una vez en la educación una cantidad grande, por lo tanto, se prestó al distrito escolar o a la escuela un terreno de superficie determinada (<i>Gakuden</i>) principalmente de terreno estéril del Estado para que se cultivara y administrara conjuntamente entre los habitantes y que se destinaran las ganancias a los gastos para la educación. Alrededor de la primera mitad de la década de 1880, se hizo un esfuerzo a gran escala de toda la prefectura para establecer un “ <i>Gakuden</i> ”, por consiguiente, se obtuvo buen resultado en el aumento de la tasa de escolarización.
	Avicultura 1885 aprox. / <i>Fukushima</i>	Los ayuntamientos de representación administrativa de 15 localidades conjuntamente obligaron a los hijos de las familias pobres a tener gallinas, para que destinaran el ingreso de sus huevos para los derechos de matrícula, etc., de tal manera que obtuvieron resultados en el fomento de la asistencia escolar.
Instrucción a la comunidad, niños y padres de familia	“Etiqueta de asistencia escolar” 1876 aprox. - / <i>Kyoto, Aichi, Shizuoka, Yamanashi, Niigata, Akita, Aomori, Ishikawa</i> , y otras	Como prueba de que un niño asistía a la escuela, se les obligó a portar un botón de latón en el cuello o cinturón, lo cual intentaba enorgullecer a los niños y padres de familia y al mismo tiempo servía de señal al hacer las actividades para fomentar la asistencia escolar. A veces circulaban botones falsos.
	“Vlag ⁶ (Bandera de asistencia escolar)” 1876 aprox. - / <i>Ishikawa, Aomori</i> , y otras	Originalmente era una bandera para señalar la ubicación de la primaria. Pero, como una medida visible para promover la asistencia escolar hacia las escuelas y comunidades vecinas, se convirtió en la bandera para hacer conocer al público el estado de asistencia escolar. Por medio de este “vlag”, se podía saber el estado de asistencia escolar de cada escuela.

⁶ Etimología del holandés, significa “bandera”.

Objetivo	Nombre / Año / Región	Detalles
Instrucción a la comunidad, niños y padres de familia	<p>“Proyección de diapositivas” y “Conferencia de la educación popular” Todas las partes del país</p>	<p>A través del discurso de las personas relacionadas con los asuntos escolares, se llevaron a cabo esfuerzos para instruir a los padres de familia y se recomendó la asistencia escolar de los niños. Este tipo de actividades se realizaron en todas las partes del país.</p>
	<p>“Grupo de camino a la escuela” 1911 aprox. / <i>Fukushima</i> y otras</p>	<p>Anteriormente el director y el personal docente de la escuela invitaban a asistir a la escuela a los niños correspondientes fomentando y visitando a sus familias, pero lo empezaron a realizar más organizadamente y con planeación como una parte de la administración escolar. Se organizaron grupos donde había una cantidad grande de niños, y los alumnos mayores dirigían a cada grupo ida y vuelta entre la casa y la escuela. El líder del grupo siempre supervisaba la disciplina de los miembros del grupo y los cuidaba en el camino de ida y vuelta, y los animaba a ir a la escuela para que no faltaran tanto. La escuela otorgaba la bandera al grupo que obtenía un excelente resultado o le felicitaba con un diploma de honor. Este sistema del grupo de camino a la escuela produjo un resultado significativo en el aspecto de dar un estímulo para la asistencia así como para la educación.</p>
	<p>Premiación y otorgamiento de la “bandera de asistencia escolar” / Todas las partes del país</p>	<p>Premio para los alumnos que lograron una asistencia perfecta y/o los padres de familia entusiastas en los asuntos escolares.</p>
Medidas tomadas para los niños de familias pobres	<p>Moderar las condiciones para la asistencia escolar de acuerdo con el “nivel cultural y moral del pueblo” de la región (medidas para los hijos de familias pobres) / Todas las partes del país</p>	<p>Se hizo la clasificación del nivel de pobreza y según este se adoptó el método para formar escuelas de caridad, primarias simplificadas, escuelas nocturnas, etc. Aparte de esto, se tomaron medidas tales como la exención de derechos de matrícula, préstamo de libros, etc.</p>
	<p>Simplificar las materias de enseñanza y hacerlas más practicas 1877 aprox. / <i>Shizuoka</i> y otras</p>	<p>Se impartieron 2 o 3 horas de clases de lectura, caligrafía y matemáticas. Además, dentro del horario de la escuela los niños torcían las pajas para hacer cuerdas y segaban las hierbas, mientras las niñas podían asistir a la escuela con los bebés que cuidaban y después de las clases aprendían a hilar. También se impartía la materia de costura.</p>
	<p>Préstamo de equipos escolares por parte de los voluntarios 1898 aprox. / <i>Fukushima</i></p>	<p>Para los niños de familias pobres se compraron y prestaron los útiles escolares como libros y artículos para las materias, con el dinero aportado por los voluntarios. Cabe mencionar que estos gastos estaban incluidos en la cuenta de la escuela cada año.</p>
	<p>Fomento realizado por la “Asociación de Protección a los Niños” 1906 aprox.</p>	<p>La Asociación de Protección a los Niños brindaba el apoyo financiero a los niños de familias pobres para mejorar su asistencia y participación en la escuela. Los fondos básicos estaban cubiertos por la aportación y otras donaciones de los miembros partidarios a la asociación. Sus actividades abarcaban muchas áreas tales como el préstamo o entrega de libros de las materias y artículos escolares, comida, ropas, entrega de chamarras para el frío y calzado, préstamo de paraguas, pago de los gastos del tratamiento de tracoma, tratamiento a los enfermos, peluquería, etc. Respecto a los niños así como el dinero y artículos a ser entregados gratuitamente o prestados, se determinaban previamente en la junta directiva, o cada vez que se presentaba la necesidad, se organizaban reuniones para discutir y definir el asunto. A partir de 1906 aproximadamente cuando la cosecha fue mala, se fundaron muchas asociaciones de este tipo⁷.</p>

⁷ Compilado por el Instituto Nacional de Educación

Objetivo	Nombre / Año / Región	Detalles
Esfuerzos para cubrir los gastos para la fundación y mantenimiento de primarias y gastos para la educación	Fomento realizado por los grupos cooperativos / 1900 aprox. / <i>Fukushima</i>	Todo se originó de la conferencia dictada por un oficial administrativo de asuntos escolares del Departamento de Educación (1899) en la que se dio a conocer el caso de <i>Kagoshima</i> donde “varias comunidades de esa prefectura organizaron un grupo cooperativo que había obtenido buenos resultados en la asistencia escolar y en la participación real. Se compraban de una vez los útiles escolares y se los prestaban, a los hijos de los padres participantes en el grupo se les daban los útiles escolares a todos al mismo tiempo, se impuso una multa si los niños del grupo cooperativo no asistían a la escuela” y el gobierno prefectural propuso organizar dichos grupos para fomentar la asistencia escolar. Como consecuencia de lo anterior, desde fines de la era de <i>Meiji</i> hasta la de <i>Taisho</i> , se formaron de alguna manera los grupos cooperativos organizados por los padres de familia y se obtuvieron resultados para aumentar la tasa de escolarización. Hubo pocos casos en los que un grupo cooperativo tributario existente u otros tipos de grupo se cambiaron por el grupo cooperativo para la asistencia y participación escolar, de hecho la mayor parte de los casos se establecieron por cada localidad ⁸ .
Otros	Elaboración y modificación del registro de alumnos y estudiantes que corresponden al período de educación obligatoria	Para conocer la situación real de la asistencia escolar, jugaron un papel importante los reglamentos sobre el arreglo del registro de niños y niñas que correspondían al período de la educación obligatoria.
	Establecimiento de los fondos de educación	Con la indemnización de la Guerra China-Japón se establecieron los fondos para la educación y se los utilizó para las instalaciones de primaria y el fomento de la educación. (Se puede entender que todo el país hacía todo lo posible para que todos asistieran a la escuela).

Fuente: Elaborada por el autor con referencia en los informes del Instituto Nacional de Educación y de la Junta de educación de la prefectura de *Fukushima* y *Shizuoka*.

sostenida a través de la orientación administrativa, por parte de los oficiales administrativos de asuntos escolares del Departamento de Educación, hacia las regiones, la cooperación y esfuerzos de los encargados de administración pública de la educación regional, las personas relacionadas con las escuelas y los voluntarios locales, bajo una fuerte influencia política de parte del Estado.

Se podría decir que los problemas de asistencia escolar fueron resueltos con el efecto combinado de una serie de políticas puestas en vigor por el gobierno administrativo para impulsar la asistencia escolar, incluyendo la aplicación de la educación obligatoria gratuita, los cambios económicos, sociales y culturales, y la conciencia y actitud de los padres hacia la educación de sus hijos.

Así como los métodos para impulsar la asistencia escolar, se pusieron en práctica también numerosas medidas para cubrir los gastos para la asistencia escolar de los niños y la atención con flexibilidad sobre la asistencia escolar de los niños de familias pobres. Estas actividades se han hecho por iniciativa del gobierno administrativo y además, vale la pena subrayar, que se han realizado adaptándose según las circunstancias de cada región. Cabe mencionar que para “impulsar la asistencia escolar” de los niños, es indispensable hacer esfuerzos cooperando activamente en una sólida unión entre el gobierno y el pueblo.

<KOBAYASHI Kazue, MURATA Toshio >

⁸ *Ibid.*

Recuadro 5-1 Ejemplo de casos como medidas para promover la asistencia escolar (referencia)

La baja asistencia escolar se debe a que: (1) el administrador responsable no alcanza a apremiar a todos los inasistentes, (2) La gente en general no siente la necesidad de la educación y obliga a sus hijos a ayudar con los trabajos de la casa, (3) no pueden pagar los derechos de matrícula. Como contramedidas para lo anterior, se instaló un proyector de diapositivas en el ayuntamiento municipal y los maestros que vivían cerca reunían a los padres de familia, a veces desde cada una de las localidades, para organizar la “junta de proyección de diapositivas” para platicar sobre la educación popular y así despertarles la conciencia de tener estudios, con el fin de recomendar la asistencia escolar de sus hijos. A consecuencia de eso, la tasa de escolarización aumentó gradualmente, pero en caso de que los niños fueran la mano de obra importante de la casa o que no pudieran pagar los derechos de matrícula, era necesario aplicar urgentemente algunas medidas adecuadas para solucionarlo. Para eso, se pueden considerar las siguientes medidas:

Educación que permite la asistencia de alumnas acompañadas por los niños que cuidan. (Esto le cuesta mucho trabajo a la escuela, pero si están matriculados en la escuela, se les debe dar la educación aunque sea poca).

Enseñar cómo poder generar fuentes de dinero para pagar los derechos de matrícula (La manera más sencilla es recomendar a los niños tener gallinas y destinar a los derechos de matrícula la venta de los huevos).

Fomentar la asistencia escolar involucrando a los padres (Entre los exámenes ya contestados, seleccionar y circular los dibujos, caligrafías y composiciones cuyos exámenes son fáciles de calificar para la gente en general, de la misma manera que se hace con los avisos del ayuntamiento municipal. Aunque los padres no pueden entenderlos en ese momento, dentro de poco tiempo empezarán a hacer comentarios sobre ellos reuniéndose toda la familia, lo cual asegura que se tenga mucha influencia para que los padres tengan más interés en la escuela y recomienden a sus hijos que estudien. Sin embargo, se debe tener cuidado para no poner directamente la calificación en las hojas de examen, porque, es obvio que se debe realizar minuciosamente la calificación en la escuela para que sea lo más equitativa posible, pero es posible que entre muchos padres puede haber algunos que se quejen con la escuela. Por lo tanto, se recomienda poner la calificación en otra hoja y poner solamente unos comentarios breves. En caso de poner la calificación, se debe escribir sin ninguna excepción con números japoneses para que los padres los puedan entender fácilmente. Por otro lado, para aumentar la tasa de escolarización, sobre todo de las niñas, se considera necesario hacer que los padres se den cuenta de la efectividad de las escuelas a través de dar a las niñas tareas de costura para que ellas consulten a su mamá.)

(1890 Artículo de una revista publicada en febrero)

Fuente: Elaborado por el autor con referencia en el informe de la Junta de educación de la prefectura de *Fukushima*.

Capítulo 6 Educación para Niñas

Tareas en los países en vías de desarrollo

Entre los niños que no asisten a la escuela en los países en vías de desarrollo se considera que las niñas ocupan mucho más de la mitad de ellos. La diferencia en porcentaje de inscripción escolar entre los dos sexos es grande sobre todo en Asia del Sur, Medio Oriente, África del Norte, África Subsahariana. Para lograr en estas áreas el objetivo de la política de “Educación para Todos (EPT)”, es evidente que se debe dar políticamente más importancia a la educación para niñas y mujeres. Además, los resultados de varios exámenes internacionales de la capacidad académica, señalan que existe diferencia entre los niños y las niñas también en las materias didácticas y en la calidad de la enseñanza.

Por otro lado, en los últimos años se ha reconocido que es indispensable elevar el nivel de educación para niñas y mujeres para el desarrollo socioeconómico de los países en vías de desarrollo. Muchos estudios prueban que es importante mejorar el nivel de educación de las mujeres, sobre todo, para el desarrollo social tal como la prevención de la muerte de los lactantes e infantiles así como la fecundidad, la mejora de condiciones de nutrición e higiene en general, etc.

Desde los puntos de vista mencionados anteriormente, se ha señalado repetidamente la importancia de elevar la tasa de escolarización y la calidad de la educación para niñas, en las conferencias internacionales como la “Conferencia Mundial de la Educación para Todos (1990)”, la “Cumbre Mundial del Desarrollo Social (1995)”, la “Conferencia Mundial de las Mujeres (1995)” y el “Foro Mundial de la Educación (2000)”, y se ha situado en la comunidad internacional como una tarea urgente a solucionar internacionalmente.

Puntos importantes

En Japón, durante la era de *Meiji* (1868 – 1912) se realizaron diversos esfuerzos políticos para universalizar la educación elemental para niñas. Sin embargo, el sistema de educación obligatoria a principios de la era de *Meiji* no tenía una base financiera y en la política se apreciaba una educación común para niños y niñas como en los países occidentales en la cual no estaba reflejada adecuadamente la necesidad de la comunidad local ni de los padres de familia. Por tanto, era lento el avance de esa universalización de la educación elemental para niñas. Sin embargo, posteriormente, se aplicó la educación separada según el sexo de acuerdo con las condiciones reales de ese tiempo de dar la importancia a la idea de la “disciplina para ser una buena esposa y a la vez buena madre”, después de lo cual fue lográndose a mayor velocidad la universalización de la educación elemental para niñas.

De esta manera, las experiencias japonesas en el desarrollo de la educación para niñas fueron llevándose a cabo adoptando las circunstancias y condiciones sociales y culturales de cada época. Será provechoso presentar las experiencias japonesas en este campo a otros países que están en vías de desarrollo, pero es importante considerar que en la actualidad el valor común y universal es cumplir la educación común, con equidad y sin distinción de sexos.

En Japón, a lo largo de las diferentes épocas desde el tiempo antiguo, se han llevado a cabo actividades educativas para niñas principalmente en la familia, pero fue a partir de la era de *Meiji* cuando se empezó a implementar la educación moderna. Durante la época de *Meiji*, el impulso de la asistencia escolar en la educación elemental para niñas fue considerado claramente como una de las tareas pendientes por solucionar políticamente y no solamente el gobierno central sino también los individuos y la comunidad discutieron y trabajaron activamente en esos problemas.

La universalización de la educación elemental para niñas, que se considera como la tarea más importante en los países en vías de desarrollo en la solución de los problemas de la educación, se logró casi en el último año de la era de *Meiji*. Por tanto, en el presente capítulo, se analizarán las medidas tomadas para impulsar la asistencia escolar de las niñas, enfocándonos en el comportamiento de las condiciones desde los principios hasta los finales de la era de *Meiji*; a partir de la aplicación del “Decreto de Educación” hasta la universalización de la asistencia escolar a la educación elemental de las niñas.

1. Ensayos y errores en las medidas para promover la educación para niñas durante el inicio y mediados de la era de *Meiji* - “Decreto de Educación” y la educación para niñas como una de las políticas de occidentalización

El modelo original del sistema educativo moderno de Japón tomó forma con la promulgación del “Decreto de Educación” de 1872. Antes de aplicarlo, el Departamento de Educación determinó en el “Proceso de la aplicación del Decreto de Educación” que “en el camino de los seres humanos no hay ninguna diferencia entre hombres y mujeres. Los hombres ya tienen estudio. Las mujeres no deben dejar de estudiar” y manifestó que “a las niñas en general se les debe dar la educación igual que a los niños”. En el Decreto, se determinó que “para todo el pueblo desde la gente en general, aristócratas,

samuráis, agricultores, artesanos y comerciantes así como las mujeres y niñas; se espera que no haya ninguna familia en el pueblo ni haya alguna persona en la casa sin educación” y que “si los hijos pequeños sin distinción del sexo no se dedican al estudio de la educación primaria, la culpa debe ser de sus padres”. De tal manera, se subrayó aún más la necesidad de asistir a la escuela independientemente del sexo por lo menos para la educación elemental. Además de esto, se estableció que no se debería distinguir entre hombres y mujeres en la selección de los maestros de primaria. Lo anterior es la razón por la que dicen que el “Decreto de Educación” es el origen de la educación para niñas de Japón.

Sin embargo, es difícil pensar que en el Japón de esa época hubo movimientos endógenos (o espontáneos) en los que se reclamaba la liberación de las mujeres y la igualdad entre hombres y mujeres, y tomando en cuenta los antecedentes del Japón de ese entonces, en que el país estaba dirigiéndose hacia la “modernización” que era casi un sinónimo de “occidentalización”, se puede suponer que esta ideología de igualdad entre hombres y mujeres en la educación recibió mucha influencia de la política educativa de los países occidentales de aquel entonces. El profesor *FUKAYA*, en su libro publicado en 1977, señala que el gobierno de *Meiji* recibió la influencia del sistema educativo del Este de los Estados Unidos de aquellos tiempos y recomendó aplicar la “educación común entre niños y niñas” sin reglamentar según el sexo las clases de costura y manualidades, etc., y por eso se definieron en cada prefectura también los reglamentos educativos iguales para niños y niñas, sin embargo, éstos fueron eliminados muy pronto ya que no estaban adaptados a la realidad del Japón de entonces. Asimismo, indicó que en realidad “en las regiones que tenían un alto porcentaje de inscripción escolar de las niñas, desde la aplicación del sistema escolar, se llevó a cabo una educación diferente entre niños y niñas. Al contrario, en todas las prefecturas que adoptaron los reglamentos comunes para niños y niñas, había muy pocas niñas que llegaban a estudiar en la escuela”.

En 1879 se promulgó la “Ley de educación” donde fueron determinados los principios de la educación

separada entre niños y niñas en la enseñanza media. En la década: 1877-1886 la mayoría de las prefecturas adoptaron los reglamentos educativos según el sexo y se buscó de alguna manera estructurar la forma de una educación exclusiva para las niñas incluyendo la educación relacionada con los trabajos domésticos como la costura. Es decir, la política y la ideología de la educación común para niños y niñas que se tenían a principios de la promulgación del Decreto de Educación perdieron fuerza rápidamente y ya en esta década habían cobrado fuerza la política educativa y la ideología orientada hacia la educación separada entre niños y niñas. En la “Ley de educación” de 1879 se recomendó establecer las materias como costura, y además se determinó que “en las Escuelas Normales no pueden estudiar juntos los niños y las niñas pero en el caso de las primarias, no se impide que estudien los dos juntos” y así se lanzaron los principios de la educación separada entre niños y niñas. La profesora *OGOU*, en su libro publicado en 1995, tomando como ejemplo la administración del personal realizada en 1880 con el carácter retrógrado al conservadurismo para el puesto de regidor (director) de una escuela normal de mujeres, denomina a esta época de la década:1877-1886 como “época retrógrada” y señala que el gobierno de *Meiji* realizó en ese tiempo el cambio de la política hacia la educación para niñas con base en el valor tradicional en vez del igualitarismo occidental en torno a la educación para niñas. Además de la adopción de la materia de costura y la educación separada entre niños y niñas, en 1881 se determinó en el documento llamado “Resumen para la elaboración del libro de educación ética para las primarias” que “el libro de educación ética para las primarias se debe elaborar de dos tipos, uno para los niños y otro para las niñas” y de tal manera hasta en la educación moral se llegó a conceder la importancia a la moral femenina del confucionismo.

Este tipo de cambio de la política sobre la educación para niñas se repetía de forma parecida al desarrollo y la decadencia de la polémica sobre la educación para niñas con base en la ideología occidental de la liberación de mujeres de mediados

de la era de *Meiji*. En 1883, se terminó de construir el *Rokumeikan* (Centro de encuentro para la clase social alta) y la corriente de occidentalización en la sociedad nuevamente cobró fuerza, y alrededor de 1887 otra vez exigieron la manera occidental de la educación para niñas. Sin embargo, esto solamente dio una pequeña influencia a la educación media en las ciudades grandes y no se pudo llegar a tener una fuerza influyente en la política a nivel nacional.

2. Expansión y enriquecimiento de la educación para niñas basándose en el nacionalismo durante el período final en la era de *Meiji*

En el Anexo: Estadística de la educación “Figura A-1 Evolución de la tasa de escolarización (escuela primaria)” (p.265), si observamos la variación de la tasa de escolarización en la educación elemental de las niñas durante la era de *Meiji*, se nota que hasta 1895 aproximadamente no era muy buena su evolución. Sin embargo, a partir de 1891 hasta 1904, se observa que creció rápidamente en el corto plazo desde un poco más del 30% hasta casi el 100%. El profesor *FUKAYA*, en su libro publicado en 1990, señala que este crecimiento de la educación para niñas en esta época está relacionado estrechamente con la ideología de la educación femenina de tipo “inclinado al Estado” que proviene de la “disciplina para ser una buena esposa y a la vez buena madre”. E indica como factores concretos de lo anterior los siguientes puntos: (1) el gobierno experimentó la Guerra de China-Japón y se dio cuenta de la importancia de “inculcar a las mujeres la conciencia de formar parte del Estado”, (2) debido a la modificación de los tratados, los extranjeros empezaron a residir en el país y “se tenía que despertar a las mujeres para que obtuvieran la conciencia de ser japonesas y que no fueran consideradas ignorantes y fáciles de convencer por los extranjeros y la fe católica” y (3) “la ampliación cuantitativa y cambio cualitativo de la mano de obra femenina” desde mediados de la era de *Meiji*. Y también señala que el gobierno de *Meiji*, teniendo esta conciencia, se esforzó en la educación para niñas

y logró la universalización de la educación obligatoria para ellas a través de los movimientos de fomento de la asistencia escolar a nivel nacional, lo cual se mencionará más adelante. A continuación, se analizará el proceso de impulsión de asistencia escolar que tuvo efecto en la educación elemental de las niñas a mediados y finales de la era de *Meiji*.

2-1 Compromiso político del gobierno, discusiones y estudios acerca de causas y medidas para contrarrestar la nula asistencia escolar de niñas

De acuerdo con los propósitos arriba mencionados, el gobierno de *Meiji* reconoció la necesidad de la asistencia escolar de las niñas y a partir del año 1887 hasta el año 1906, reiteró la importancia de la educación obligatoria para ellas y lo notificó en forma de instrucciones. Después de esto, se desarrollaron discusiones en busca de las medidas para impulsar la asistencia escolar de las niñas inasistentes en cada región de todo el país. A través de las discusiones realizadas, indicaron que las causas de la inasistencia escolar de las niñas fueron las siguientes: (1) los padres no tienen conciencia de la necesidad de que las niñas asistan a la escuela, (2) pobreza, (3) trabajos domésticos como cuidar a los hermanos pequeños, (4) la forma de pensar que indica que la educación para niñas se debe dar en el hogar, (5) las materias de la educación son las mismas entre niños y niñas, (6) el fomento para la asistencia escolar no es suficiente y no hay ninguna sanción a los padres que tienen hijos que no van a la escuela, (7) matrimonio precoz, entre otros. Asimismo, las contramedidas para solucionar los problemas anteriores son: (1) introducir la materia de costura en la escuela, (2) fundar una escuela (un grupo) donde se permita la asistencia de alumnas acompañadas por los pequeños que cuidan, (3) realizar conferencias de orientación para los padres de familia, (4) educación separada de niños y niñas, (5) revisión del contenido de la enseñanza de acuerdo con las necesidades de las niñas, (6) implementación del sistema de educación obligatoria gratuita, (7) fomento más insistente a los padres de las niñas que no asisten a la escuela, (8) préstamo de materiales

didácticos, y (9) aumentar la cantidad de maestras, entre otros (analizado por los profesores *FUKAYA* y *URABE*).

Estas causas y medidas respecto a la inasistencia escolar de las niñas actualmente son discutidas casi de la misma manera incluso en los países en vías de desarrollo, con lo cual se puede entender nuevamente la similitud de la situación. En cuanto a cada una de las medidas consideradas se hablará más adelante, y valdrá la pena prestar atención a que el gobierno de *Meiji* se esforzó en fomentar la educación para niñas apoyando discusiones y estudios de acuerdo con la situación real de cada región, a través de las consultas sobre las tareas y contramedidas relativas a la educación para niñas, a las asociaciones regionales de educación de las prefecturas y municipios (grupo profesional de los maestros) y a las reuniones de estudio de cada municipio y ciudad. A través de esos estudios y discusiones, se conocieron las actividades regionales y así fue formándose la base para empezar a trabajar para el fomento de la educación para niñas conjuntamente entre el gobierno central y las regiones. Se supone que esa forma de fomentar la educación para niñas en cada región permitió poner atención hacia la diferencia en la necesidad de la educación debido a la diferente estructura industrial entre las zonas urbanas y rurales así como las características de cultura regional, y al mismo tiempo despertó la voluntad para impulsar la educación para niñas en cada región.

2-2 Educación obligatoria gratuita

Por el “Decreto de Educación” en que se estableció que “si los hijos pequeños sin distinción del sexo no se dedican al estudio de primaria, la culpa es de sus padres”, la educación elemental fue considerada como obligatoria. En 1900 se modificó completamente la “Ley de escuela primaria” y se lanzaron los principios de la asistencia escolar obligatoria y la gratuidad de los derechos de matrícula en la etapa de la educación elemental. En ese tiempo, la tasa de escolarización de los niños era del 80% y el de las niñas era del 50% aproximadamente, y esta modificación tenía como objetivo universalizar la asistencia escolar de los

niños y aumentar a pasos agigantados la de las niñas.

Sin embargo, al principio fue difícil que las regiones correspondieran pronto a esta política que carecía de una base financiera y no se puede concluir que la gratuidad de los derechos de matrícula haya resultado inmediatamente en el aumento de la asistencia escolar de las niñas. O más bien, hay algunos que relacionan el fomento de la asistencia escolar con el hecho de “estaba asegurada la asignación del subsidio de la tesorería del Estado de acuerdo con el número de niños en edad escolar y de niños que realmente asistían a la escuela”.

2-3 Educación adecuada para niñas como la enseñanza de costura

A principios de la era de *Meiji* cuando corría la época de transición desde la educación común a la separada entre niños y niñas, también existía la intención de aplicar legalmente las materias exclusivas para las niñas en la educación elemental y entre ellas le dieron más importancia a la costura considerándola como la principal. En la “Ley de educación” de 1879, ya se había recomendado aplicar la materia de costura, pero fue a partir de finales del período de 1880 hasta principios del período de 1900 cuando realmente hubo un avance en la enseñanza de la costura con la mejora de equipos y la formación de maestros, tras experimentar la tendencia de distinguir claramente el sexo en la educación en la década: 1887-1896. Este tipo de mejora de la enseñanza de costura fue realizado por lo general para ofrecer la educación que los padres deseaban para sus hijas, principalmente con el fin de impulsar y estabilizar la asistencia escolar de las niñas bajo el pensamiento ampliamente aceptado de la “disciplina para ser una buena esposa y a la vez buena madre”.

2-4 Formación y aumento del personal docente femenino

Para promover la asistencia escolar de las niñas, se requería realizar la formación y el aumento de las maestras que pudieran enseñar las materias de trabajos domésticos. En el Segundo Congreso de la Asociación Nacional de Educación de 1899, se determinó que “se establecieran en todas las

prefecturas sin ninguna excepción los reglamentos para definir la manera de formar personales docentes femeninos’ ya que las maestras eran aptas para la educación de las niñas y son más bajos los gastos de formación y su sueldo”. En 1900 el Ministerio de Educación, en una notificación a todas las prefecturas, les insta a tener claro que la política básica era establecer Escuelas Normales o clases especiales para niñas en las Escuelas Normales. Después, en la década: 1897-1906 se desarrolló rápidamente la formación de maestras y en 1903 en casi todas las prefecturas se empezó a formar a las maestras. Sin embargo, se tardaba en formar las maestras tituladas en una escuela normal de mujeres, por tanto, en muchas prefecturas llegaron a llevar a cabo la formación intensiva de maestras, como la capacitación en corto plazo del personal docente formal de costura en las primarias, dirigida a las mujeres que terminaron la primaria ordinaria. Como consecuencia de lo anterior, aumentó significativamente la cantidad de maestras seleccionadas. En la primera década de 1890 el porcentaje que ocupaban las maestras era del 10% aproximadamente y pasó a más del 20% en la primera década de 1900 así firmemente fue aumentando el número de maestras. Esto ocurría al mismo tiempo que se aplicaba la universalización de la educación para niñas al final de la era de *Meiji*.

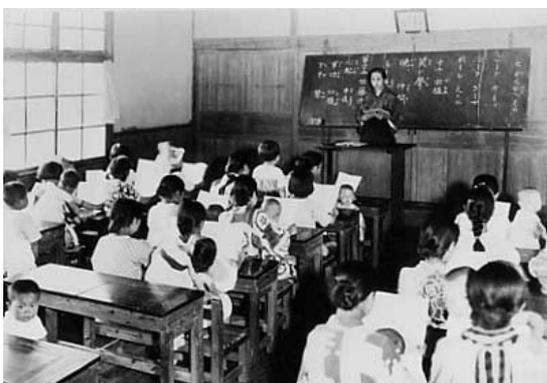
2-5 Creación de escuelas y/o salones que permitían la asistencia de alumnas que se hacían acompañar de los niños a los que cuidaban

A finales de la era de *Meiji*, aumentó considerablemente la tasa de escolarización de las niñas en la educación obligatoria llegando a más del 90%. Sin embargo, las niñas que se encontraban en la pobreza extrema ayudaban al trabajo familiar, cuidaban a los niños pequeños o salían a trabajar, por lo que no se podía asegurar su asistencia escolar aún con el fomento y la reforma del sistema escolar. Para estas niñas, se abrieron a nivel nacional las “escuelas (salones) que permitían la asistencia de alumnas acompañadas por los niños que cuidaban”. En dichas escuelas, a las niñas que trabajaban, les daban la

Recuadro 6-1 Recuerdos de la gente que asistió a clases haciéndose cargo de niños que los acompañaban

Antes en *Hamazume* la tasa de escolarización de las niñas era baja y algunas cuidaban niños pequeños en su propia casa e inclusive otras a los de sus vecinos. Aunque la escuela y el ayuntamiento fomentaban la asistencia, no había casi nada de resultados porque dependía mucho de ellas la supervivencia de la familia. Hasta algunas veces la oficina municipal mandó comparecer a los padres para llamarles la atención. Por tanto, platicaron los maestros *KOJI Kumakichi* y *NAKAYA Kinjiro* y decidieron dar a estas niñas permiso de ir a la escuela con los pequeños que cuidaban. Desde entonces aumentó el número de niñas presentes, las cuales empezaron a estudiar cargando los bebés en sus espaldas o en el caso de niños más grandes dejándolos parados al lado de su escritorio. Cuando lloraba un niño pequeño, para que no les reclamaran, se lo llevaban al pasillo y seguían escuchando al maestro por la ventana. En aquellos tiempos a las niñas que cuidaban niños pequeños les llamaba “alumnas especiales”. Aunque ellas sacaran la mala calificación, no se les regañaba tanto porque sus padres también tenían algo que ver en esa calificación.

Fuente: Boletín municipal de *Amino, Kyoto*



Fotos ofrecidas por: Templo *Nagamatsu* de la Ciudad de *Takasaki*

educación en poco tiempo como la costura, leer y escribir, ética, etc. utilizando las instalaciones escolares después de terminar las clases. (Véase el Recuadro 6-1)

2-6 Arreglo del registro de niños correspondientes al período de educación obligatoria y responsabilidad para impulsar la asistencia escolar

En la década: 1897-1906, con base en las discusiones realizadas en cada región sobre la educación para niñas, se aplicaron sucesivamente en cada prefectura las instrucciones para la asistencia escolar de las niñas¹. Según el estudio de la prefectura de *Kumamoto*, ahí se llevó a cabo la investigación de la situación real de la inasistencia

escolar empezando por el ordenamiento del registro de niños que corresponden al período de educación obligatoria, y “en el año 1899 se determinó otorgar la bandera de la promoción de la asistencia escolar a las escuelas que tuvieran un buen porcentaje de inscripción escolar”. La “bandera de promoción de la asistencia escolar” era un sistema en que la prefectura otorgaba la bandera de promoción a las escuelas que tenía un alto porcentaje de inscripción escolar de niños en edad escolar, y esa bandera era puesta dentro de la escuela. La profesora *URABE* supone que “el hecho de que la tasa de escolarización se diera a conocer a todo el mundo en forma visible, generó una sana competencia entre las escuelas y regiones para fomentar la asistencia escolar, y así los padres obtuvieron en corto plazo la conciencia hacia

¹ Estas instrucciones no estaban dirigidas solamente a las niñas, sin embargo, entre los niños que no iban a la escuela había más niñas, por lo que desde el punto de vista del resultado llegaron a impulsar la asistencia escolar de las niñas.

la asistencia de sus hijos a la escuela”.

Con base en la experiencia de la prefectura de *Kumamoto*, se recomienda realizar el ordenamiento y uso del registro de niños que corresponden a la educación obligatoria, y en el caso de los países en vías de desarrollo de hoy se considera que el mapeo escolar (*school mapping*) y el establecimiento del sistema para realizar las estadísticas de la educación son la base para aumentar la tasa de escolarización. Por otro lado, la “bandera de promoción de la asistencia escolar” es un método único para impulsar la asistencia escolar y se puede presentar como una experiencia original del Japón.

3. Observaciones

Hasta aquí hemos observado de manera general el proceso y los esfuerzos en la política hacia la universalización de la educación elemental de las niñas en la era de *Meiji*. Ahora, se intentará analizar qué tipo de implicación se puede obtener en caso de considerar lo antes mencionado conforme a la situación de los países en vías de desarrollo.

En primer lugar, con la experiencia de fracaso en la promoción de la asistencia de las niñas con la ideología de “la educación común para niños y niñas” del inicio de la era de *Meiji*, se puede entender que aprendimos que discutir y definir las políticas sobre la educación para niñas sin considerar los factores culturales propios y las situaciones reales de cada región y la necesidad de los padres al final de cuenta hizo que se perdiera la justificación de las discusiones y la continuidad de las políticas. La propuesta de la “educación con equidad entre niños y niñas” que era la simple imitación del Occidente fue transitoria y no se adaptó a la situación cultural y social del Japón de ese entonces, lo cual puede ser una lección importante aún para la situación actual de los países en vías de desarrollo de hoy.

Sin embargo, la historia en la que se presentaba la tendencia al occidentalismo y el rechazo a lo mismo tanto en el inicio de la era de *Meiji* como en la época de *Rokumeikan* en la década: 1887-1896, no solamente se observó en el área de la educación sino también en varias áreas de la sociedad. Por tanto, se

puede considerar que por falta de coherencia en las políticas del gobierno en torno a la occidentalización se impidió el desarrollo de la educación común para niños y niñas así como la educación para niñas que provenía de la ideología occidental de la liberación de las mujeres.

Por otro lado, en la actualidad, las ideas tales como la educación básica como uno de los derechos humanos fundamentales, la igualdad entre hombres y mujeres en la educación, así como la contribución de la educación para niñas al desarrollo social se han adoptado en las conferencias internacionales como la Organización de Naciones Unidas, y se están convirtiendo en un concepto global. Esto significa que la situación de la comunidad internacional es totalmente diferente, comparada con las circunstancias en que ha vivido el Japón moderno. Es decir, si se intenta cuestionar la búsqueda del valor universal de la educación común y con equidad entre niños y niñas a través de los ensayos y errores en las políticas sobre la educación para niñas así como el resultado que obtuvo Japón en ese tiempo, no se puede deducir una implicación suficiente. Sin embargo, se puede llegar simplemente a la lección de que, respecto a las tareas relacionadas con los factores culturales como la educación para niñas, se debe plantear una cuestión sobre las políticas definidas por una simple imitación u obligación de los países donantes. Se espera que se realicen actividades flexibles de promoción de la educación para niñas con el fin de arraigar en las regiones el valor de la importancia universal de la educación para niñas.

En segundo lugar, es evidente que el compromiso que hicieron el gobierno y las autoridades locales a mediados y finales de la era de *Meiji* por las políticas sobre la educación para niñas haya traído un resultado importante en la promoción de la educación para las mujeres. Sobre todo, vale la pena mencionar el hecho del análisis y realización de las medidas para promover la educación para niñas a nivel de las autoridades locales. En los estudios realizados sobre la política del fomento de la educación para niñas en los países en vías de desarrollo, se ha señalado repetidamente la importancia del compromiso

gubernamental de la educación para ellas. Asimismo, se ha informado frecuentemente que el gobierno debe cooperar con otras oficinas ministeriales y organizaciones no gubernamentales (ONGs) para fomentar la misma. Sin embargo, al contrario de lo que se imagina, hay pocos informes que hablen del apoyo a discusiones y la definición de políticas en las regiones. Actualmente, en muchos países en vías de desarrollo se está adoptando con pasos seguros la descentralización del poder y las experiencias arriba mencionadas de Japón en que se dio importancia a la iniciativa de los gobiernos regionales y se le utilizó para fomentar la asistencia escolar de las niñas, será un buen ejemplo.

En tercer lugar, se debe aprender de la experiencia en el área de educación de Japón la importancia de ofrecer las materias de enseñanza de acuerdo con las necesidades de la comunidad local y la familia que envían a sus niñas a la escuela. Por ejemplo, se puede considerar que fue efectivo para impulsar y establecer la asistencia escolar de las niñas haber adoptado en la educación elemental la enseñanza de la costura que formaba parte importante de la educación de trabajos domésticos que las mujeres debían aprender en ese tiempo en que estaba claramente divididos los trabajos entre hombres y mujeres. Sin embargo, queda la duda de si realmente estas experiencias de Japón tienen alguna efectividad para los países en vías de desarrollo actuales. Según los estudios ya realizados sobre el fomento de la educación para niñas de los países en vías de desarrollo, en muchos casos se señala la importancia de la “Relevancia de las materias de enseñanza para las niñas”. Pero habrá pros y contras en el aplicar solamente a las niñas la enseñanza de trabajos domésticos de mujeres como la costura, cocina, cuidado de los hijos, etc., teniendo la premisa de ser divididos los trabajos entre hombres y mujeres. Esto podría satisfacer el deseo de los padres hacia la educación para niñas y podría ser un método efectivo para impulsar la asistencia escolar de las niñas, pero, al mismo tiempo, podría acelerar que se estableciera la idea fija sobre la asignación de papeles según el sexo. Por tanto, muchas personas que estudian este campo insisten tenazmente en el plan de estudios con

equidad entre niños y niñas. Por consiguiente, no se puede aplicar simplemente en los países en vías de desarrollo la experiencia que tuvo Japón en aquellos tiempos sobre la implementación de la materia de costura y la reforma del plan de estudios conforme a la asistencia escolar de las niñas con las premisas del valor en la sociedad con la división de trabajos entre hombres y mujeres. Sin embargo, en cada sociedad, posiblemente se podría apreciar positivamente esa experiencia como una de las medidas que demuestra la necesidad general que la educación para niñas debe coincidir con las necesidades de la sociedad.

En cuarto lugar, la experiencia de Japón en la educación presenta un ejemplo de la aplicación separada en la forma práctica de la educación con y sin distinción de sexos. También actualmente en los estudios y prácticas del desarrollo educativo de los países en vías de desarrollo, sobre todo, principalmente en la sociedad musulmana, se considera que la educación separada entre niños y niñas es un método efectivo para impulsar la tasa de escolarización de las niñas. Por otro lado, también hay opiniones de que es importante formar personas capacitadas en la coeducación para construir una sociedad con la participación conjunta de hombres y mujeres. Tomando en cuenta la situación cultural del Japón de ese entonces en torno al tema de “equidad de género”, se puede considerar que la experiencia japonesa es original en el sentido de haber logrado universalizar la educación elemental por la coeducación adoptando en forma moderada las materias de enseñanza que eran propias para el “equidad de género”.

En quinto lugar, la experiencia de escuelas (salones) que permitieron la asistencia de alumnas acompañadas por los niños que cuidaban demuestra uno de los casos en que se ampliaron las oportunidades para asistir a la escuela para los niños en extrema pobreza. Como estas escuelas para alumnas acompañadas con niños, los servicios de educación para los estudiantes que se encuentran en una situación sumamente difícil se están realizando en varios países en vías de desarrollo. También en Japón, profundizando las actividades educativas para ese tipo de niños trabajadores de familias pobres, se

podría adquirir el conocimiento sobre las medidas del “último 10%” para la difusión completa de la educación elemental que actualmente se considera como una de las tareas en muchos países en vías de desarrollo.

4. Conclusiones

La manera de presentar a los países en vías de desarrollo la educación para niñas realizada en Japón puede depender de cómo se evalúa la situación en donde se encuentra actualmente la educación para niñas así como las mujeres de Japón. Si se considera que la educación actual para niñas de Japón es un fracaso, se deberá aprender de este fracaso, y en caso contrario, se deberá presentar como un modelo exitoso. Sin duda, es verdad que durante la era de *Meiji* se logró aceleradamente la universalización de la educación obligatoria de las niñas, lo cual condujo a llegar al nivel promedio alto del pueblo en educación que podría llamarse la base del desarrollo del Japón moderno. Asimismo, cada una de las opiniones sobre las medidas para promover la educación para niñas en la década: 1897-1906, básicamente no era diferente que las prácticas que se están realizando actualmente en los países en vías de desarrollo. A través de este tipo de prácticas, Japón no ofrecería ante la comunidad internacional sus ideas originales, sino que, más bien, podría servir para probar y reconocer históricamente la efectividad de las actividades que se han llevado a cabo hasta ahora en los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, al observar ampliamente todo el proceso de desarrollo de la educación para niñas en la

era de *Meiji*, podemos notar que la “disciplina para ser una buena esposa y a la vez buena madre” que se basa en el nacionalismo y es dudosa desde el punto de vista del valor general en Japón actual era la columna de la ideología. Al respecto, en vez de apreciarlo en la forma política superficial y porque produjo un efecto para aumentar la tasa de escolarización de las niñas, hay que tomarlo como un tema importante y verificar el valor cultural y político de la educación japonesa para las niñas. Este punto de vista puede demostrar la hipótesis más radical de cómo se ha estructurado la sociedad japonesa, donde actualmente todavía persisten la diferencia y desigualdad entre hombres y mujeres, a través de la historia real en que se han realizado los ensayos y errores en la política sobre la educación para niñas caracterizada por la occidentalización así como la liberación de las mujeres de mediados de la era de *Meiji*, y que se ha aplicado la política sobre la educación para niñas caracterizada por el nacionalismo de los finales de *Meiji*. Respecto al fracaso de la política de occidentalización y el éxito de la política de nacionalismo sobre la educación para niñas, es una discusión convincente para ponerla en práctica de alguna manera, lo cual prueba que es efectivo presentar el sistema educativo de acuerdo con la necesidad y la situación cultural de los beneficiarios. Sin embargo, no hace falta decir que es muy peligroso aplicar lo mismo adoptando simplemente a la situación real de los países en vías de desarrollo, ya que es demasiado utilitario y menosprecia la influencia cultural.

<KURODA Kazuo>

Capítulo 7 Medidas de Fomento para la Asistencia Escolar de Alumnos y Estudiantes con Dificultades en el Período de la Posguerra

Tareas en los países en vías de desarrollo

Lograr la “Educación para Todos” depende de poder hacer asistir o no a la escuela al “último 5 a 10%” de los niños que se considera como la última barrera. Generalmente, estos niños se encuentran marginados en el sentido económico, social y cultural, y la vida cotidiana para ellos es muy diversificada. Por esta razón es difícil lograr que asistan a la escuela con las medidas ordinarias que se han aplicado y se necesita tomar medidas eficientes enfocándose en los problemas prioritarios.

Puntos importantes

En la “Situación actual de la educación de nuestro país -- con enfoque en la igualdad de oportunidades de educación para todos” publicada por el Ministerio de Educación en 1953, se informa la situación real de la inasistencia escolar y la ausencia prolongada en la educación obligatoria de aquellos tiempos. Los alumnos y estudiantes que tenían dificultades para asistir a la escuela solamente ocupaban un 0.3% sobre todos aquellos en edad escolar, sin embargo, en la reforma educativa de la posguerra se dio mucha importancia a la igualdad de oportunidades de educación para todos y se tomaron varias medidas incluyendo la regularización a nivel nacional. Estas medidas se pueden clasificar en tres: (1) fomento de la asistencia escolar para alumnos y estudiantes de familias pobres (subsidios para los gastos necesarios para la asistencia escolar), (2) asegurar el acceso a la escuela para alumnos y estudiantes que viven en lugares remotos, y (3) asegurar la oportunidad de educación para niños discapacitados. Dichas medidas han servido de gran importancia para reducir el número de alumnos y estudiantes con dificultades para asistir a la escuela, así como para mantener una alta tasa de escolarización. Sin embargo, hoy en día que se ha logrado el desarrollo social y económico después de la época de alto crecimiento de la economía, se está disminuyendo relativamente la importancia de las medidas (1) y (2), y se espera desarrollar la (3) con una nueva expectativa.

1. Antecedentes

A partir de la promulgación del “Decreto de Educación” de 1872, se aplicaron diversas medidas con el objetivo de impulsar la asistencia escolar de los niños, las mismas que contenían una fuerte iniciativa del Estado, la firme voluntad y dinamismo político de las autoridades locales, y la comprensión, la tolerancia y los esfuerzos constantes de parte del pueblo (Véase el Capítulo 5). Como consecuencia de esto, la tasa de escolarización de la educación obligatoria que era solamente de un 28.1% en 1873 aumentó gradualmente a lo largo de la era de *Meiji*

(1868-1912) hasta alcanzar después de 40 años la alta cifra del 98.2% en 1912. Posteriormente este porcentaje se mantuvo sin gran cambio y en 1952 cuando se realizó a gran escala el primer estudio de la situación real de la educación después de la guerra, se registró un valor del 99.7%.

Después de la guerra, en 1947 se promulgaron la “Ley fundamental de educación” y la “Ley de educación escolar” con base en el espíritu de la “Constitución de Japón” (promulgada en 1946) como principal columna de la reforma educativa. La primera ley definió y aclaró las ideas fundamentales de la nueva educación de Japón y la segunda

determinó el sistema de educación escolar necesario para poner dicha idea en práctica. En estas dos leyes, estaban subrayados particularmente los principios de la “igualdad de oportunidades de educación para todos” y la difusión de la educación obligatoria gratuita como una medida para realizarlo. Además, considerando que los niños que no asistían a la escuela podían convertirse en marginados de la sociedad, se necesitaba garantizar la educación como uno de los derechos humanos fundamentales del individuo y al mismo tiempo evitar aumentar la inquietud social a consecuencia de que ellos se convirtieran en delincuentes. Por estas razones, en 1952, aunque el porcentaje de inasistencia escolar era solamente de un 0.3%, se enfocó más a la atención para este grupo y se requirieron medidas para incorporarlo cuanto antes en la educación escolar.

2. Estado de la asistencia escolar en el período de la posguerra

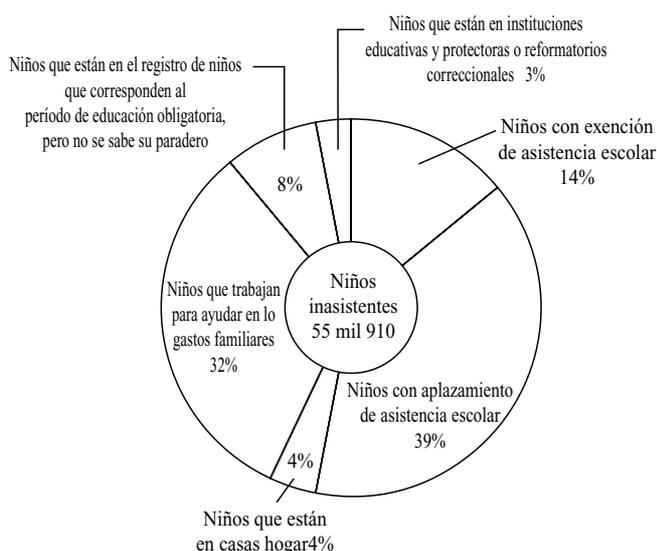
De acuerdo con el informe del estudio de situación real publicado por el Ministerio de Educación en 1953, llamado la “Situación actual de la educación de nuestro país -- con enfoque en la igualdad de

oportunidades de educación para todos”, se observarán a continuación las situaciones de inasistencia escolar y ausencia prolongada¹ de aquellos tiempos.

El desglose de la inasistencia escolar en las primarias y secundarias se demuestra en la Figura 7-1, un 53% de los 55,910 inasistentes fueron niños a los que se aplicaron las medidas de “exención de asistencia escolar” o “aplazamiento de asistencia escolar” debido a motivos como “debilidad mental”, “discapacidad física”, “complexión débil (enfermiza)”, “sordos o con alguna dificultad para oír”, “invidentes o ambliopía”, “impedimento del habla”, etc. Respecto a esta situación el Ministerio de Educación expresaba su opinión diciendo “si contáramos con instalaciones educativas adecuadas, se podría reducir más esta cifra” (Ministerio de Educación (1953)), así reconocía abiertamente la falta de atención hacia las instalaciones para la educación especial. Además de esto, “los que ayudan a la economía familiar” ocupaban un 32%, de lo cual se observaba una situación en la que la asistencia escolar era afectada debido a los trabajos de los menores como consecuencia de la pobreza.

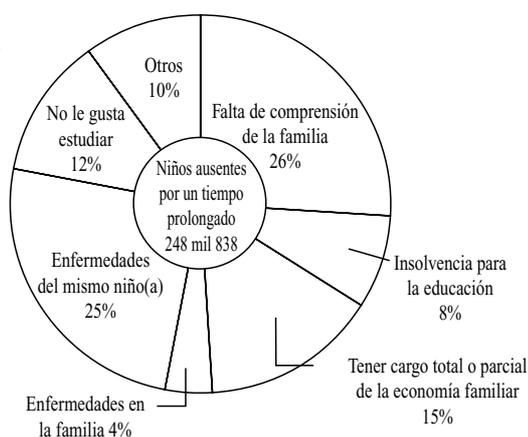
La siguiente Figura 7-2 muestra el desglose de la

Figura 7-1 Desglose de causas de la inasistencia escolar



Fuente: Elaborada por el autor con referencia del informe del Ministerio de Educación

Figura 7-2 Desglose de causas de la ausencia a largo plazo



Fuente: Elaborada por el autor con referencia del informe del Ministerio de Educación

¹ En el estudio estadístico el Ministerio de Educación consideró como “ausentes prolongados” a los que faltaban a la escuela más de 50 días (un tercio de los días que debían asistir).

ausencia prolongada en primarias y secundarias, y se puede notar una situación en que dentro de los 248,838 niños que faltaban a la escuela por un tiempo prolongado, muchos no podían seguir la escuela aún habiendo ingresado a la misma debido a problemas de conciencia de sus padres como la “falta de comprensión de la familia” y necesidad económica como “tener que hacerse cargo total o parcial de los gastos familiares” o “no poder pagar los gastos para la educación”. Por otro lado, dentro de los “otros” motivos había problemas como “no tener los artículos escolares” o “no tener ropa y/o calzado” y la ubicación de las escuelas que “estaban muy lejos”, etc.

De acuerdo con los resultados del estudio arriba mencionado, se tomaron las medidas legales que se mencionarán en la siguiente sección dirigidas a los niños que tenían dificultades para asistir a la escuela debido a sus problemas económicos, geográficos y físicos con miras a la igualdad de oportunidades de educación para todos. Cabe mencionar aquí que se tomaron estas medidas aún cuando era muy limitadas las condiciones de vida debido al decremento acelerado del poder del Estado y la inflación a consecuencia de la derrota en la guerra; sin embargo, se puede observar que se daba importancia a la educación como política para el desarrollo del Estado.

3. Atención a los alumnos y estudiantes con dificultad para asistir a la escuela

3-1 Cargos públicos de los gastos relativos a la educación escolar

(1) Apoyo para la educación por medio de la “Ley de asistencia social”

Respecto a la atención hacia los niños que se encuentran en una situación difícil para asistir a la escuela debido a la pobreza de la familia, se realizaban actividades por iniciativa de las comunidades y autoridades locales ya en la era de *Meiji* y en la de *Taisho* (1912-1926) (Véase el Capítulo 5), pero hablando de las políticas por parte del Estado, se iniciaron en 1928 con la promulgación del “Reglamento para fomentar la asistencia escolar

de los niños en edad escolar” con el formato de “Instrucciones del Ministerio de Educación”. Esto se aplicaba en forma de subsidios de cierta cantidad otorgada a los municipios por parte del Estado y las prefecturas en caso que los municipios proporcionaran los libros de texto y artículos escolares a los niños de familias pobres. Sin embargo, con base en la idea de que las dificultades para la asistencia escolar de los niños pobres se debían a la pobreza de la familia, en 1948 los gastos para fomentar la asistencia escolar fueron considerados íntegramente en la “Ley de asistencia social (aprobada en 1946)” bajo la jurisdicción del Ministerio de Salud y Bienestar y hasta hoy sigue vigente después de su modificación en 1950.

El objetivo de la “Ley de asistencia social” se aclara en el artículo 1 del capítulo 1 de dicha ley y se define que “el gobierno del Estado debe brindar la asistencia necesaria a todo el pueblo que vive en pobreza según el grado de la misma para garantizar una vida por lo menos de un nivel mínimo y así dar apoyo para que lleguen a mantenerse por sí mismos”. Los criterios para dar asistencia (los cálculos para encontrar la cantidad a recibir) se determinan de acuerdo con la edad, sexo, composición familiar, domicilio, etc. La pensión de asistencia se otorga en caso de no poder llevar una vida normal aún haciendo todo lo posible de los siguientes 4 puntos definidos: (1) uso de capacidad, (2) uso de propiedades, (3) cumplimiento de la obligación de mantener a la familia y (4) aplicación de otras leyes. La asistencia consiste en 8 tipos de ayuda que son los gastos para la vida, vivienda, educación, asistencia médica, alumbramiento, oficio, funerales y ceremonias, y asistencia pública. En la asistencia educacional están cubiertos únicamente los gastos necesarios para la educación obligatoria, pero está estimado otorgar apoyo (en efectivo o en especie) para los gastos de libros de texto, artículos escolares, artículos para asistir a la escuela, servicio de alimentación escolar, etc. Cabe mencionar que la asistencia social es un proyecto administrado por el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar, por lo que la solicitud se tramita generalmente a través de las oficinas de asistencia social del municipio en que uno

reside.

Según las estadísticas del mismo ministerio, la cantidad de personas que reciben asistencia educacional está aumentando poco a poco y en el año fiscal 2002 el número de niños que reciben dicha asistencia es de unos 110 mil, que equivalen al 1% de los matriculados en la educación obligatoria².

(2) Fomento de la asistencia escolar por medio de la “Ley sobre el apoyo del Estado para fomentar la asistencia escolar de los alumnos y estudiantes con dificultades para asistir a la escuela”

Mientras el Ministerio de Salud y Bienestar aplicaba la asistencia educacional a través de la “Ley de asistencia social”, el Ministerio de Educación estableció en 1956 la “Ley sobre el apoyo del Estado para fomentar la asistencia escolar de los alumnos y estudiantes con dificultad para asistir a la escuela”. Como antecedentes para la definición de dicha ley, se reconocía la necesidad de tomar acciones para los alumnos y estudiantes del segundo rango de pobreza que no vivían en una pobreza tan extrema como para entregarles asistencia educacional, sino que tenían dificultades prácticas para comprar los libros de texto y pagar por el servicio de alimentación escolar. El objetivo de dicha ley está definido en el artículo 1: “El Estado otorgará la asistencia necesaria a las autoridades locales que realizan la promoción de la asistencia escolar por medio de la entrega de artículos escolares a los alumnos y estudiantes que tienen dificultades para asistir a la escuela debido a razones económicas, y así ayudar a llevar a cabo la educación obligatoria en escuelas primarias y secundarias sin el menor contratiempo”. Esto se trata de subsidios para los gastos necesarios en la asistencia escolar tales como artículos escolares en especie (o efectivo), gastos para ir a la escuela, gastos para los viajes instructivos organizados por las escuelas, etc. El criterio para dar estos subsidios se determina por el decreto gubernamental para las

personas que necesitan asistencia según la “Ley de asistencia social” y las que tienen dificultades económicas casi igual o poco menos que las anteriores, siempre y cuando no estén recibiendo asistencia educacional por medio de la misma ley para evitar que la reciban doble. Cabe mencionar que se requiere la aprobación de la aplicación de la asistencia por parte de la junta de educación municipal y la solicitud se tramita generalmente a través de las primarias o secundarias donde estudian los alumnos y estudiantes.

De esta manera hemos observado dos medidas de asistencia para los niños que tienen dificultades para asistir a la escuela debido a problemas económicos de la familia, es decir, el apoyo educacional a través de la “Ley de asistencia social” y el fomento de la asistencia escolar por medio de la “Ley sobre la ayuda del Estado en el fomento de la asistencia escolar de alumnos y estudiantes que tienen dificultades para asistir a la escuela”. Cada una de ellas está supervisada por diferentes oficinas gubernamentales, o sea, el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar y el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología, por lo que son diferentes en el control del presupuesto y el proceso de solicitud; sin embargo, son proyectos que tienen el mismo objetivo y casi no hay diferencia en los detalles.

3-2 Difusión de la educación en áreas rurales remotas

Desde la promulgación del “Decreto de Educación” de 1872 hasta la “Ley de fomento de la educación en áreas rurales remotas” de 1954, la toma de medidas por parte de la administración gubernamental, con el pretexto del aplazamiento de la asistencia escolar en las “áreas rurales remotas” que se definen como “zonas montañosas, islas lejanas y demás zonas que no tienen condiciones favorables de transporte así como las naturales, económicas y culturales”³, estaba muy atrasada. Durante ese

² Calculado con los datos estadísticos del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar, y del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología.

³ Citado de la definición de la escuela en el área rural remota que se menciona en el artículo 2 de la “Ley de fomento para la educación en las áreas rurales remotas”.

tiempo, los que vivían en las “áreas rurales remotas” preocupados por la educación de los niños, trataban independientemente de fundar y administrar escuelas no autorizadas, pero tenían muchas dificultades para poner su idea en práctica.

Después de la guerra, por iniciativa de los mismos maestros de las escuelas, se iniciaron las actividades organizacionales para mejorar la educación en las áreas rurales remotas, y se emprendieron activamente los movimientos con miras a la aprobación de la “Ley de fomento de la educación en áreas rurales remotas” en cooperación con el Ministerio de Educación que estaba trabajando para lograr la “igualdad de oportunidades de educación para todos”. Como consecuencia de lo anterior, llegó a promulgarse dicha ley en un corto tiempo de 2 años, y se empezaron a aplicar varias medidas para intentar la mejora del nivel de educación en esas áreas.

Cabe mencionar que respecto a estas actividades y medidas concretas se hablará detalladamente en el Capítulo 8.

3-3 Oferta de oportunidades de educación para niños con capacidad limitada⁴

(1) Institucionalización de la educación especial y más seguras oportunidades de educación

Desde 1878 cuando, se inició la enseñanza dirigida a los niños discapacitados con ceguera y sordera, hasta hoy en día, la educación especial de Japón ha acumulado una larga historia de 125 años, pero no fue hasta la promulgación de la “Ley de educación escolar” en 1947 cuando se definió claramente la posición de la educación especial dentro del sistema de educación escolar. Sin embargo, en 1909 ya se había fundado la Escuela para los invidentes de Tokio siendo la primera escuela para la educación especial como institución pública educativa; y luego, en 1923 por las “Leyes de escuelas para invidentes y sordos”, se obligó a las prefecturas a la fundación de dichas escuelas. Por lo tanto, que a partir de ese año ya existían escuelas para invidentes y sordos en todas las prefecturas.

Debido a estas circunstancias, la educación

obligatoria en las escuelas para invidentes y sordos se aplicó desde 1948 anticipándose a las escuelas para niños discapacitados que en aquel entonces prácticamente no existían, y con el paso de los años se estableció la obligatoriedad de 9 años correspondientes a la educación primaria y secundaria en 1956. Por otro lado, respecto a las escuelas para niños discapacitados, hubo que esperar la aprobación de la “Ley sobre medidas especiales para el ordenamiento de las escuelas públicas de educación especial” de 1956, para que después de esto se empezaran a fundar dichas escuelas en todo el país a mayor velocidad. Luego, cuando se concluyó en 1979 el “Plan de 7 años para consolidar las escuelas públicas de educación especial (1972)”, elaborado con el fin de lograr la asistencia escolar de todos los alumnos y estudiantes en edad escolar, se definió la obligatoriedad de las escuelas para los niños discapacitados. De esta manera, llegaron a asegurarse y garantizarse las oportunidades de educación para los niños con deficiencias físicas o mentales por medio de las escuelas para invidentes y sordos así como para los niños discapacitados.

(2) Fomento de la asistencia escolar por medio de la “Ley sobre el fomento de asistencia escolar en escuelas para invidentes y sordos, y en escuelas públicas de educación especial”

La “Ley sobre el fomento de asistencia escolar en escuelas para invidentes y sordos, y en escuelas públicas de educación especial” establecida en 1954 tiene como objetivo, como está señalado en el artículo 1º, “brindar igualdad de oportunidades de educación para todos y además, tomando en cuenta las circunstancias especiales de la asistencia a las escuelas para invidentes, sordos y discapacitados, definir por parte del Estado y las autoridades locales los apoyos necesarios para los alumnos y estudiantes que asistan a estas escuelas y así intentar la difusión y el fomento de la educación en dichas escuelas”.

En esta Ley no están incluidos los términos concretos excepto el objetivo que indica el artículo 1º, pero, cuando se habla generalmente del fomento

⁴ Para esta sección, el Sr. *Hideo NAKATA* y el Sr. *Takao ANDO* nos ofrecieron la información.

de la asistencia escolar, en muchos casos se trata de los proyectos determinados en que se otorga subsidio para una parte o el total de los gastos que cubren los padres, con el fin de impulsar la asistencia escolar de los alumnos y estudiantes con deficiencias físicas o mentales, y parece que en los municipios se está llevando a cabo algo más que el mero apoyo educacional por medio de las leyes antes mencionadas. Entre las familias que tienen niños discapacitados, únicamente a una parte de ellas se puede aplicar la “Ley de asistencia social” y la “Ley sobre el apoyo del Estado para fomentar la asistencia escolar de los alumnos y estudiantes con dificultad para asistir a la escuela”. Además, considerando que la cantidad de escuelas para invidentes, sordos y discapacitados, es limitada y que no es difícil imaginar que los gastos de la familia para estos niños son mayores que para los niños sanos, es indispensable otorgar asistencia a estas familias para impulsar la asistencia escolar de los niños discapacitados y lograr la igualdad de oportunidades para la educación.

(3) Situación actual de la educación especial y su desarrollo en el futuro

Actualmente, la educación especial para niños con deficiencias físicas o mentales se está llevando a cabo en 3 formas diferentes que son: la educación en escuelas para invidentes, sordos y discapacitados, en grupos especiales dentro de primarias y secundarias, y la orientación en grupos normales. Las escuelas para invidentes, sordos y discapacitados son para niños que tienen alguna deficiencia física o mental relativamente grave y hay algunas escuelas que cuentan con la sección de jardín de niños y de preparatoria aparte de la primaria y secundaria. Según las estadísticas sobre educación realizadas por el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología en el mes de mayo del 2001, el número de escuelas era de 996 en total, siendo 71 escuelas para invidentes, 107 para sordos y 818 para discapacitados (525 para niños con deficiencias mentales, 198 para deficiencias físicas, 95 para niños enfermos) y aproximadamente 92 mil niños con alguna deficiencia toman clases en alguna de ellas.

Los grupos especiales están establecidos en las primarias y secundarias para niños con deficiencias relativamente menos graves y aproximadamente 77,000 niños en todo el país estudian en estos grupos. La orientación dentro de los grupos normales es la forma de enseñanza donde los niños, con alguna deficiencia leve, que pertenecen a los grupos normales de primaria o secundaria estudian normalmente con los demás alumnos sanos y al mismo tiempo reciben clases especiales de acuerdo con las dificultades que tiene cada uno (dirigidas al impedimento del habla, trastornos emocionales, ambliopía, dificultad para oír, etc.) en otro salón, y en todo el país unos 29,000 niños están recibiendo este tipo de educación. Cabe mencionar que los niños que reciben este tipo de educación especial en la etapa de la educación obligatoria son unos 157,000, cantidad que equivale aproximadamente a un 1.4% de todos los alumnos y estudiantes en edad escolar.

A partir del 2001, aprovechando la especialidad de los maestros y las instalaciones escolares que se han desarrollado en el área de la educación especial, se está tratando de brindar activamente atención educacional a alumnos y estudiantes con problemas de discapacidad de aprendizaje (LD), falta de concentración / trastornos por hiperactividad (ADHD), autismo de alto grado, etc. Es decir, la educación especial aplicada hasta la fecha se convertirá significativamente en la nueva idea de la “educación con apoyos especiales” y en el futuro se ofrecerán las oportunidades de educación no solamente a los niños y lugares tradicionales para la educación especial sino también a los que tienen diversas necesidades educativas.

3-4 Oferta de becas

Aunque no están destinadas directamente a los alumnos y estudiantes, observaremos en forma general el sistema de becas públicas administrado con base en la “Ley de la Fundación de Becas de Japón”, ya que se considera que esta ley ha ayudado de alguna forma a aumentar la posibilidad de estudiar en las escuelas superiores y a asegurar los recursos humanos para la docencia.

El sistema de becas públicas de Japón se inició con

la promulgación de la “Ley de la Fundación de Becas del Japón Imperial” de 1944. Ya en 1943 se había establecido la Fundación de Becas del Japón Imperial como una institución de utilidad pública con personalidad jurídica, pero con esa ley se reinauguró como una institución especial. Después, en 1953 se cambió la denominación por la actual “Fundación de Becas de Japón”, y en 1984 se modificó a la “Ley de la Fundación de Becas de Japón” con la finalidad de ordenar y mejorar el sistema en general estableciéndose así el sistema actual de becas.

De acuerdo con la “Ley de la Fundación de Becas de Japón”, los proyectos para la concesión de becas tienen como objetivo “ayudar a formar personas útiles para el Estado y la sociedad así como contribuir a lograr la igualdad de oportunidades de educación por medio del préstamo de fondos para la educación a estudiantes y alumnos sobresalientes que tienen dificultades para terminar sus estudios por razones económicas”, y están dirigidos a los estudiantes y alumnos que están en las preparatorias, universidades de 2 años, universidades, escuelas superiores técnicas y escuelas vocacionales. Respecto a la selección, los aspirantes tienen que entregar la solicitud con la recomendación del director de la escuela y luego la Fundación de Becas de Japón los selecciona tomando en cuenta la personalidad, condición de salud, nivel de la capacidad académica, situación económica de la familia, etc. Actualmente hay dos tipos de becas que son la “Beca de primera categoría” que se presta sin interés alguno a los estudiantes y alumnos especialmente destacados y con alta dificultad para terminar sus estudios por razones económicas, y la “Beca de segunda categoría” que se presta con interés a los estudiantes y alumnos seleccionados con base en un criterio menos estricto. Considerando que en muchos países extranjeros se está adoptando el sistema de la concesión de becas, la característica de las becas en Japón es de préstamo con la obligación de devolverlas. Cabe mencionar que en caso de llegar a

dedicarse a la docencia o investigación, les exoneran de la obligación de devolver el monto de la beca recibida⁵, por lo cual se podría decir que se ha apoyado en cierto grado en garantizar los recursos humanos para formar maestros, profesores e investigadores.

El número de personas que recibieron las becas desde su fundación, ha alcanzado al final del año fiscal 2002 un total de 6,730 mil personas, y la suma de la cantidad prestada llega a 5.5 billones 438 mil millones de yenes⁶.

Por cierto, casi al mismo tiempo de la aplicación de las medidas que hemos visto hasta ahora, se promulgaron la “Ley de alimentación escolar (1954)” y la “Ley de salud escolar (1958)”. Respecto al servicio de alimentación escolar, no lo veremos en el presente capítulo, pero el informe llamado “Experiencias de la salud y asistencia médica de Japón” que va a publicar JICA, contiene el análisis de este tema, porque este servicio tuvo mayor influencia en el aspecto de la salud de los alumnos y estudiantes más que en la contribución para impulsar la asistencia escolar. Al inicio, el servicio de alimentación escolar una medida se consideraba como para salvar a los niños mal nutridos de familias pobres, pero cambió de carácter y se convirtió en una medida para mejorar la salud, y la nutrición. Por otro lado, la tasa de escolarización de aquel entonces ya se encontraba en un nivel sumamente alto. De la misma forma, en el informe de “Experiencias de la salud y asistencia médica de Japón” se hablará sobre la salud escolar con la intención de desarrollar medidas de salud por iniciativa de las escuelas.

4. Conclusiones

A través de la reforma educativa de la posguerra, se establecieron sistemáticamente las medidas orientadas al “último 0.3%” de los alumnos y estudiantes, quienes tenían dificultades para asistir a la escuela debido a problemas económicos,

⁵ A partir de abril de 1998, quedó eliminado el sistema de exención de la devolución del valor de la beca en caso de obtener un trabajo en la docencia para los que recibieron el préstamo de becas en las universidades (facultades), universidades de 2 años o las escuelas superiores técnicas.

⁶ Datos de la Página WEB de la Fundación de Becas de Japón.

geográficos y físicos, y cuya aplicación estaba retasada hasta entonces. A partir de 1980 se ha logrado ofrecer en todo el país las mismas oportunidades de educación casi para todos y la tasa de escolarización llegó a registrar del 99.98 al 99.99%. Después del alto crecimiento de la economía, a consecuencia de la mejora en el nivel de vida, se redujo el número absoluto de alumnos y estudiantes con dificultades para asistir a la escuela y, en consecuencia, ha disminuido relativamente la importancia de estas medidas excepto la atención a niños discapacitados.

Con base en la experiencia arriba mencionada, se podrían señalar los siguientes 4 puntos como lecciones que pueden aportar algo para impulsar el desarrollo educativo en los países en vías de desarrollo.

En primer lugar, se trata de la necesidad del estudio de la situación real de la educación a escala nacional. Sin realizar un estudio detallado de la situación real es difícil conocer los problemas fundamentales que tienen los alumnos y estudiantes con dificultades para asistir a la escuela y tampoco se puede hacer un análisis para tomar medidas de solución. Sobre todo, en los países en vías de desarrollo que tienen una tasa de escolarización mayor que el 90%, se necesita prestar atención minuciosa las características de los niños que no asisten a la escuela, por lo que para esos países es de gran importancia ese tipo de estudio. Cabe mencionar que se necesita bastante tiempo, trabajo y dinero para llevar a cabo el estudio de la situación real a nivel nacional, sin embargo, una vez

realizado, los proyectos resultarán más eficientes.

En segundo lugar, para lograr la igualdad de oportunidades en la educación, es indispensable una fuerte iniciativa del Estado así como un compromiso fuerte ante el pueblo. Es importante elaborar y adecuar las leyes sobre medidas para apoyar a los alumnos y estudiantes que tienen dificultades para asistir a la escuela así como asegurar su legitimidad y continuidad como proyecto nacional. De esta manera va a ser más fácil elaborar un plan de ejecución y conseguir los recursos financieros.

En tercer lugar, es muy importante la iniciativa de las autoridades locales así como la capacidad y los recursos financieros para llevar a cabo las medidas definidas. Las medidas arriba mencionadas en muchos casos se llevan a cabo por iniciativa de los municipios y se debe transferir a las regiones la autoridad sustancial y los recursos financieros. Si los oficiales administrativos de la educación regional no cuentan con la capacidad para llevar a cabo medidas efectivas utilizando lo antes señalado, sería difícil realizarlas eficientemente.

Por último, se espera consolidar la cooperación con otras áreas afines. Los alumnos y estudiantes con dificultades para asistir a la escuela tienen diversos problemas económicos, sociales, geográficos y físicos, por tanto, es difícil cubrir todo esto sólo por parte educacional y es indispensable la cooperación eficiente con otras áreas como la asistencia social y salud e higiene.

<MURATA Toshio>

Capítulo 8 Educación en Áreas Rurales Remotas

Tareas en los países en vías de desarrollo

Gracias a las actividades positivas para la difusión total de la educación básica que se llevaron a cabo a partir de la realización de la “Conferencia Mundial de Educación para Todos” en 1990, se ha venido logrando progresivamente la expansión cuantitativa de la educación básica. Actualmente los países del Sudeste asiático y de Latinoamérica, que ya tienen una tasa de escolarización superior al 90%, se están enfocando en las medidas para impulsar el acceso a la educación escolar para el “último 5 a 10%” de los niños faltantes y, de esta manera, lograr la difusión total de la educación elemental.

Una de las tareas que se deben solucionar en los países en vías de desarrollo es la mejora de la educación en las áreas rurales remotas, donde se observa una diferencia notable en comparación con las zonas urbanas, así como en las zonas montañosas y en las islas, donde se presentan problemas como una baja tasa de escolarización, un alto porcentaje de abandono de estudios, malas calificaciones, falta de maestros, etc. urgiendo su solución.

Puntos importantes

El gobierno japonés había hecho grandes esfuerzos para difundir la educación; sin embargo, desde la era de *Meiji* hasta la posguerra, no tenía prioridad política sobre la educación escolar en las áreas rurales remotas con poca población, por lo tanto, cada localidad tuvo que hacer sus esfuerzos independientes para difundir las escuelas en sus áreas alejadas. Después de realizar la educación obligatoria de 9 años posterior a la guerra, el gobierno adoptó como el asunto de mayor prioridad en política educativa la disminución de las diferencias regionales en la educación, y estableció la “Ley de fomento de la educación en las áreas rurales remotas” (1954) para atender más seriamente a la mejora de la educación en dichas áreas. Esta ley de fomento se hizo realidad a través de los esfuerzos y cooperaciones entre los maestros, que intentaban ofrecer a los niños una mejor educación, y el gobierno que los apoyaba. Después de esto, la Ley de fomento funcionó como un motor de gran capacidad para promover la educación en las áreas rurales remotas. Además, el sistema de administración del personal para trasladar por turnos a los maestros contribuye a minimizar las diferencias en cantidad y calidad entre las áreas rurales remotas y las ordinarias.

1. Expansión de escuelas en áreas rurales remotas

A partir de la promulgación del “Decreto de Educación” en 1872, el gobierno se esforzó en la difusión de la educación escolar y la tasa de escolarización aumentó aceleradamente. Sin embargo, detrás de lo anterior casi no se prestó atención a las áreas rurales remotas que tenían poca

población y no se tomó ninguna medida para la difusión de la educación por parte del gobierno administrativo. En la “Ley de escuela primaria” de 1886 se adoptaron medidas para aplazar la asistencia escolar por cierto tiempo para los casos en los que no se podía enviar a los niños a la escuela debido a la pobreza de la familia, y a las enfermedades, etc. y además en 1890 se determinó aplazar sin tiempo

definido o exonerar la asistencia escolar. A la mayoría de los niños le aplazaron la asistencia a la escuela por razones de pobreza y sobre todo a quienes vivían en áreas con baja productividad agrícola ya que tenían problemas económicos más graves. Además, el mismo año se estableció el reglamento sobre la fundación de escuelas y se permitió fundar escuelas en cooperación con otros municipios, ya sea en caso de faltar los niños para llegar al número determinado, o cuando fuera difícil fundar una escuela por iniciativa de un solo municipio. En muchos casos, las áreas rurales remotas no podían fundar una escuela en sus áreas y enviaban a los niños a las escuelas existentes en otros municipios, pero fue sumamente difícil ir y venir a la escuela diariamente haciendo un largo recorrido, lo cual en muchos casos se resolvió aplicando el aplazamiento o exención de asistencia escolar.

Como consecuencia de lo anterior, fueron exonerados de asistir a la escuela muchos niños que vivían en áreas rurales remotas donde había un gran número de familias pobres y se encontraban en situaciones difíciles para que fueran a una escuela lejana, y prácticamente resultó que estos niños quedaron atrasados en el sistema escolar. Desde entonces y hasta el final de la guerra, principalmente en las regiones con poco acceso como zonas rurales, montañosas e islas lejanas del país, existían algunas áreas llamadas “áreas exoneradas de la fundación de escuelas” en donde se permitía no fundar primarias. En dichas áreas la autoridad administrativa no intervenía y muchos niños que vivían ahí perdieron durante mucho tiempo la oportunidad de recibir educación pública.

Sin embargo, aun en las áreas rurales remotas donde no era obligada la fundación de escuelas y se exoneraba a los niños de la asistencia escolar, había muchos casos en los que los mismos residentes construyeron independientemente y en forma sencilla un centro privado de educación y ellos mismos se convirtieron en los maestros para enseñar a sus niños.

Según la “Historia de la educación moderna de *Iwate*, Tomo III, *Showa* Vol. II” compilada por la junta de educación de la prefectura de *Iwate*, hay datos que en esa prefectura hasta el final de la guerra

todavía existían algunas “áreas exoneradas de la fundación de escuelas”. A pesar de que hubo un tiempo cuando la tasa de escolarización de esa prefectura llegó a un 90% a principios de la década de 1900, en un pueblo de zonas montañosas que fueron reconocidas como áreas exoneradas, ningún niño había asistido a la escuela. Está registrado que en 1909, un hombre llegó a vivir a ese pueblo por un proyecto de su trabajo y vio la situación en que los niños de edad escolar no asistían a la escuela. Intentando salvarlos de esa situación, cuando no tenía trabajo, se dedicaba a dar clases a unos pocos niños que llegaban en una especie de escuela privada complementaria. Más tarde la empresa para la que trabajaba fracasó en su negocio y se retiró del pueblo, pero ese hombre decidió quedarse en el mismo lugar y en 1912 alquiló una casa particular y abrió una escuela no autorizada y sin distinción de los años escolares, de tipo “*Terakoya*” (entrada libre para todos a cualquier edad y momento), utilizando cajas de petróleo como escritorio. Además, se presenta en el mismo libro un caso en que en 1929 un hombre que llegó a otro pueblo y entró en la montaña para hacer carbón abrió una escuela no autorizada para los hijos de los carboneros (obreros para hacer carbón), así como otro caso en que un militar jubilado, que se avergonzaba porque la gente del pueblo no había tenido estudios, los convenció para abrir una escuela ofreciendo voluntariamente su fortuna. En la prefectura de *Iwate* donde hay muchas áreas rurales remotas, se empezaron a difundir poco a poco las escuelas en dichas áreas a través de este tipo de esfuerzos por parte de los habitantes. Al principio, eran unos centros de educación pequeños que contaban solamente con 2 o 3 salones y un cuarto de guardia, los cuales después se convirtieron en la base para construir escuelas públicas. Asimismo, en las áreas rurales remotas de *Hokkaido* muchas escuelas fueron fundadas a través de los movimientos por parte de las comunidades para reunir donaciones. En estos casos, se alquilaron algunas casas de agricultores para utilizarlas como centros de educación privados, y la gente de las comunidades, como representantes y bonzos del pueblo, conseguían a los maestros para esas escuelas.

De esta manera, en las áreas rurales remotas había muchos casos en los que se fundaron y administraron escuelas con la ayuda de las comunidades. Se supone que para la gente que vivía en esas áreas, con una situación económica difícil y medios de transporte muy escasos, fundar las escuelas fue un trabajo muy duro y de muchos sacrificios. Sin embargo, los padres no podían soportar que sus propios hijos no tuvieran estudios, lo cual se convirtió en la razón para darles la oportunidad de recibir una educación. Se puede considerar que esta actitud condujo a difundir ampliamente las escuelas.

2. Mejoramiento de la calidad de la educación en áreas rurales remotas

Como se ha mencionado antes, la difusión de las escuelas en las áreas rurales remotas fue lográndose gradualmente a través de los esfuerzos de las comunidades, aunque estaba muy retrasada en comparación con otras áreas. Sin embargo, la situación de la educación en esas áreas aún era difícil, por lo que por iniciativa de los maestros, después de la guerra se empezaron a escala nacional los movimientos para aplicar medidas de fomento.

A continuación, entre las medidas para fomentar la educación en las áreas rurales remotas, se mencionará particularmente la “Ley de fomento de la educación en las áreas rurales remotas” que logró la mejora del nivel de educación en esas áreas, así como la “Política sobre la administración del personal que abarca zonas amplias” (el sistema para rotar periódicamente al personal docente) que es original de Japón y que permitió garantizar los recursos humanos del personal docente para esas áreas.

2-1 Mejoramiento de la educación en las áreas rurales remotas por medio de la “Ley de fomento de la educación en áreas rurales remotas”

(1) Tareas con las que se enfrentaban las áreas rurales remotas

Según el estudio realizado por el Ministerio de Educación en 1954, las escuelas (primarias) de las áreas rurales remotas¹ ocupaban un 34.8% del total de escuelas. Mientras que no existía este tipo de escuelas en las ciudades grandes como Tokio y Osaka, en *Hokkaido* ocupaban aproximadamente un 20% del total² y otras 5 prefecturas como *Nagasaki*, que tenía muchas áreas isleñas, registraban más de un 30% sobre las primarias de toda la prefectura.

En 1948 se inició la educación obligatoria de 9 años, pero la situación en la que se encontraban las escuelas de las áreas rurales remotas era difícil y totalmente inadecuado para lograr el objetivo de la “igualdad de oportunidades de educación”. Muchas áreas donde se ubicaban estas escuelas no tenían condiciones económicas y culturales favorables, y su capacidad financiera era escasa. Por tanto, las instalaciones y equipos de esas escuelas eran sumamente pobres y no se podía conseguir maestros como se esperaba ya que casi no había nadie que deseara llegar a un lugar con tantas dificultades, en consecuencia, había muchos problemas también en el aspecto de la calidad de la educación³. Bajo estas circunstancias, en las que no se tomaban medidas por parte del gobierno administrativo, se mantuvo una situación en que era imposible mejorar el ambiente educativo de las escuelas y aún después de la guerra se cuestionaba el bajo nivel de educación en dichas áreas.

¹ Las escuelas de las áreas rurales remotas aquí referidas son aquellas escuelas que tenían sólo un grupo o grupos combinados de diferentes edades. (Respecto a este tipo de escuelas véase la nota 4 de la página)

² Según el Ministerio de Educación (1953a), de 8,678 escuelas primarias de las áreas rurales remotas, 743 se encuentran en *Hokkaido* superando considerablemente a la prefectura de Iwate, en segundo lugar con 285 escuelas.

³ Según la junta de educación de la prefectura de Iwate (1982), hay datos de que en un distrito de aquel entonces un 62.4% de los maestros de primaria no eran los regulares y, generalmente, los puestos vacantes para maestros eran del 15% cada mes.

Recuadro 8-1 Situación de las escuelas en las áreas rurales remotas inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (alrededor de 1945-50)

“Desde el inicio del ciclo escolar faltaban maestros y en una filial de la escuela se suspendieron las clases desde el mes de abril. El pueblo está ubicado a 36km de la estación más cercana y si no hay servicio de camión o algún otro transporte, hay que caminar todo el día para llegar. En ese pueblo no hay médicos, por eso no se ha podido hacer el examen médico de los niños programado para la primavera. Aunque lleguen los maestros, no hay viviendas ni cuartos para ellos ni casas particulares en renta. Tanto el pueblo como el edificio de la escuela están en el fondo del valle y no entra la luz del sol en el edificio de la escuela desde diciembre hasta marzo. El edificio de la escuela es viejo y sus ventanas son pequeñas por lo que no se puede trabajar en los salones en las últimas horas de clase. Necesitamos más petróleo para las lámparas, porque con la cantidad que nos reparten ni siquiera se puede estudiar ni mucho menos leer los periódicos. Además, de los 10 maestros que hay actualmente sólo el director tiene licencia docente y los demás son maestros de alrededor de 20 años de edad que ni siquiera se han graduado de la secundaria, por eso el director tiene muchas dificultades”.

Fuente: Una parte de la plática con un director en el informe de la Junta de educación de la prefectura de *Iwate*.

(2) Proceso hasta la promulgación de la “Ley de fomento de la educación en las áreas rurales remotas”

Los primeros que reclamaron mejorar la educación en las áreas rurales remotas fueron los mismos maestros que trabajaban en las escuelas de esas áreas.

En 1952, se organizó el Primer Congreso Nacional de Estudio sobre Educación con un solo Grupo o Grupos Multigrados y se formó la “Federación Nacional de Estudios sobre Educación en las Áreas Rurales Remotas” con el objetivo de llevar a cabo de manera organizada las actividades de estudio sobre dichas áreas. Se reunieron más de dos mil maestros de las escuelas de estas áreas en todo el país, e insistieron en la necesidad de realizar de manera organizada el estudio y la discusión para mejorar la educación en dichas las áreas, rurales remotas, y al mismo tiempo, solicitaron la elaboración urgente de políticas a nivel nacional para no “desaparecer estas escuelas” sino “solucionar sus problemas”.

La Federación Nacional originalmente tenía como objetivo realizar actividades de estudio, pero considerando que se deberían tomar medidas de subsidios importantes por parte del Estado para desarrollar la educación en las áreas rurales remotas y también para lograr la igualdad de oportunidades de educación, el año siguiente a la fundación de la

Federación con la iniciativa del gobernador prefectural de *Hokkaido* de ese tiempo se formó la “Asociación Nacional para la Promoción y Fomento de la Educación en las Áreas Rurales Remotas”, como una organización nacional por parte del gobierno administrativo, y se empezó a desarrollar el movimiento a nivel nacional con miras a la aprobación de la “Ley de fomento de la educación en las áreas rurales remotas” y la consolidación del sistema de subsidios por parte del Estado.

Para que se aprobara la Ley de fomento, la Federación Nacional reunió los datos de casos, situaciones reales, experiencias, estudios e investigaciones de las escuelas para reflejar la voz de las personas que trabajaban o estudiaban en ellas, y por otro lado la Asociación Nacional, de acuerdo con lo anterior, trabajó para tomar medidas ante el gobierno y el congreso. Además, respecto al aseguramiento del presupuesto para mejorar la situación de las áreas rurales remotas, la Federación Nacional se encargó de la mejora de las materias de enseñanza y la metodología, actividades de estudio y capacitación de los maestros, mejoramiento de los materiales didácticos, trato preferente hacia el personal docente, etc., mientras que la Asociación Nacional tomó el cargo del mantenimiento de los edificios escolares, la mejora de las salas de juntas y

otras instalaciones y equipos, etc.

Gracias a estos esfuerzos por parte de las personas relacionadas, ya en el momento de la presentación ante el congreso en mayo de 1953, muchos diputados tenían interés y comprendían profundamente el problema de la educación en las áreas rurales remotas. Por lo tanto, la discusión avanzó sin contratiempos y después de un año, en 1954, se promulgó y entró en vigor la “Ley de fomento de la educación en las áreas rurales remotas”.

En esta ley se definieron las responsabilidades que tenían los municipios, prefecturas y el Ministro de Educación para mejorar y fomentar la educación escolar y social en las áreas rurales remotas, y también se determinó que el Estado otorgaría subsidios a los municipios y prefecturas. Dicha Ley fue modificada parcialmente en 1958 y en 1960, y particularmente en la enmienda realizada en 1958, se modificó la regla anterior por la que se recomendaban los esfuerzos mencionando: “se debe tener especial consideración a los pagos de prestaciones por el trabajo especial para los maestros y el personal que prestan su servicio en las escuelas de las áreas rurales remotas”, se definió claramente el

criterio así como el porcentaje para esos pagos y se determinó legalmente en 50% el porcentaje de subsidios por parte del Estado como “subsidios para gastos de construcción de viviendas para el personal docente de las escuelas primarias y secundarias”.

El presupuesto de 1954 para la Ley de fomento fue solamente de 100 millones de yenes, pero aumentó a alrededor de 2 mil 500 millones, 8 mil 100 millones y 16 mil millones de yenes, en 1965, 1970 y 1982, respectivamente (Compilado por la Federación Nacional del Estudio sobre la Educación en las Áreas Rurales Remotas (1982)).

(3) Definición del criterio para las escuelas designadas en áreas rurales remotas

En 1954 cuando se aprobó la Ley de fomento y se estableció el fundamento legal, todavía no estaba bien claro el concepto sobre las áreas rurales remotas y no se podía conocer adecuadamente qué tan mal estaba la situación educativa. Por tanto, para tomar medidas racionales y efectivas para fomentar la educación en estas áreas, primero se necesitaba conocer correctamente la situación real de la educación en las áreas rurales remotas y analizar el

Recuadro 8-2 Esfuerzos y colaboración de la autoridad central y regional para establecer una ley de fomento

Desde que concluyó el Primer Congreso Nacional hasta la aprobación de la ley de fomento después de 2 años, los documentos que fueron entregados al gobierno y al congreso por parte de las escuelas de todo el país a través de la Federación Nacional de Estudios sobre Educación en las Áreas Rurales Remotas fueron más de 13 mil y las peticiones escritas presentadas sobrepasaron las 4 mil. Casi todos los gastos de viajes a Tokio que hicieron los directivos y representantes de cada prefectura para suplicar, recurrir y explicar las situaciones reales corrieron por cuenta de cada uno de ellos. Los directivos de la Federación Nacional visitaron varias veces a los diputados que antes eran funcionarios de alguna organización relacionada con la educación y suplicaban la aprobación de la ley de fomento.

El que brindó apoyo para estas actividades de la Federación Nacional fue el Ministerio de Educación. Con el Ministro de Educación a la cabeza, otros muchos funcionarios administrativos mostraron su profunda comprensión hacia el fomento de la educación en las áreas rurales remotas e impulsaron activamente la aprobación de la ley de fomento, ya que en la nueva educación de la posguerra con la idea de ampliar e igualar las oportunidades en educación, se daba importancia a la educación para los niños con alguna deficiencia física o mental así como con alguna desventaja en sus condiciones de vida, es decir, los problemas de la educación en las áreas rurales remotas, y se consideraba que para estos 2 tipos de educación el Estado debería tomar medidas con base en la idea de la nueva educación.

Fuente: Informe de la Federación Nacional de Estudios sobre Educación en las Áreas Rurales Remotas.

criterio con el que se mediría objetivamente el grado de lejanía de cada una de las áreas.

Por tal motivo, el Ministerio de Educación realizó en 1956 el “Estudio sobre educación en las áreas rurales remotas” a escala nacional y aclaró detalladamente la situación real de estas áreas. Por lo cual, se llegó a unificar a nivel nacional el criterio para seleccionar las escuelas de las áreas rurales remotas que hasta entonces sólo dependía de las decisiones de las prefecturas.

Según el artículo 2º de la Ley de fomento se define como “escuelas primarias y secundarias públicas que se encuentran en las zonas montañosas, islas lejanas y otras áreas que tienen condiciones no favorables en el aspecto de medios de transporte, naturaleza, economía y cultura” a las “escuelas designadas en áreas rurales remotas” y conforme al criterio antes mencionado se designaron en el reglamento prefectural. Las escuelas designadas en áreas rurales remotas estaban clasificadas desde la primera categoría hasta la quinta de acuerdo con los puntos totales del criterio (alejamiento geográfico: distancia de la escuela a las instalaciones públicas, etc.) y los adicionales (inconveniencia ambiental para la vida; situación del suministro de electricidad, ambiente natural como zonas de mucha nieve o mucho frío, etc.), y además se clasificaron en áreas semi-rurales remotas y áreas especiales.

(4) Varias medidas de fomento

A partir de la aprobación de la “Ley de fomento de la educación en las áreas rurales remotas”, el Estado y las autoridades locales han tomado activamente medidas a favor del personal docente y también varios tipos de medidas de fomento como facilitar el acceso a la escuela y controlar la salud e higiene de los niños, por lo cual se ha obtenido un resultado significativo en el mejoramiento del nivel de educación en las aquellas áreas. En la Tabla 8-1 se presentarán las actividades principales.

De esta manera, después de la aprobación de la Ley de fomento, se lanzaron una tras otra diversas medidas que implican la asistencia y los subsidios

por parte del Estado y así se fue intentando mejorar rápidamente la educación en dichas áreas. En las políticas aplicadas por el Estado se reflejaron los deseos de las regiones que tenían muchas áreas rurales remotas y a éstas, que antes no recibían ninguna atención pública, empezó a llegar el apoyo con mucho contenido. Era evidente que esto sucedió gracias a la influencia de la Ley de fomento.

2-2 Garantía de contar con el personal docente en las áreas rurales remotas así como el mejoramiento de la calidad educativa

Conforme a la “Ley de fomento de la educación en las áreas rurales remotas” se empezaron a brindar diversos apoyos para los maestros que trabajaban en esas áreas, sin embargo, aún no había muchos maestros que voluntariamente quisieran ir a trabajar a dichas áreas ya que tenían condiciones económicas y de medio de transporte no favorables, por lo que se necesitaba tomar urgentemente medidas administrativas para conseguir a los maestros. La política sobre la administración del personal que abarca zonas amplias presentada aquí, en vez de ser considerada como medidas específicas para las áreas rurales, más bien, tenía como objetivo “colocar al personal docente según su aptitud y llevar a cabo el intercambio de personal con el objetivo de mantener un determinado nivel en la educación y brindarla adecuadamente”, y resultó ser una solución significativa para la falta de maestros en esas áreas.

(1) Falta de maestros en las áreas rurales remotas

Desde la era de *Meiji* se habían pagado las prestaciones a los maestros que trabajaban en las áreas rurales remotas, pero la decisión de su otorgamiento estaba en manos de cada prefectura y era insuficiente el número de prefecturas que pagaban prestaciones, así como la cantidad pagada. Según el estudio realizado en 1953, en todo el país existían 8 mil 700 primarias que contaban con un solo grupo o grupos multigrados⁴, de las cuales más del 50% no recibían de sus respectivas prefecturas las

⁴ Las escuelas con un solo grupo se refiere a aquellas escuelas en donde todos los alumnos y estudiantes de cualquier grado escolar estudian en un salón, y las escuelas con grupos multigrados son aquellas escuelas en que se forman los grupos integrados por los alumnos y estudiantes de más de 2 grados.

Tabla 8-1 Esfuerzos realizados de acuerdo con la “Ley de fomento de la educación en áreas rurales remotas”

Pago de prestaciones para los maestros enviados a las áreas rurales remotas	Para los maestros que trabajan en las áreas rurales remotas, según la categoría a que corresponden las áreas, se paga de manera uniforme a nivel nacional hasta un 25% máximo de prestaciones a dichas áreas. Además, entre los maestros que han trabajado por más de un año en alguna escuela de esas áreas de categoría 2ª o mayor, y obtuvieron buenas calificaciones en su desempeño obtienen un aumento especial.
Mejoramiento del bienestar y la salud para el personal docente (*Los detalles del otorgamiento dependen de cada prefectura y de los criterios que se tienen para las escuelas designadas en áreas rurales remotas.)	<ul style="list-style-type: none"> - Distribuir los medicamentos para las áreas rurales remotas (cada año). - Pagar los “gastos por transporte para la atención médica en las áreas rurales remotas (subsidios)” para los maestros y sus familias. - Aplicar sin costo el “examen médico para las cónyuges” a las señoras de más de 35 años de edad que son las cónyuges de los maestros que trabajan en las escuelas de las áreas rurales remotas. - Para los maestros que han trabajado por un tiempo determinado en las escuelas de las áreas rurales remotas y su familia, pagar unos 100 mil yenes de “subsidios para viajes” por cada viaje.
Capacitación para los maestros que trabajan en las áreas rurales remotas	Debido a la particularidad de la educación en las escuelas de las áreas rurales remotas, se organiza la reunión de estudio sobre la administración de las filiales de la escuela, reunión de estudio sobre las escuelas con sólo un grupo o grupos multigrados, reunión de estudio sobre la educación social en las áreas rurales remotas, y se envía a los maestros a la reunión nacional de estudio sobre la educación en las áreas rurales remotas.
Mejoramiento del ambiente educativo	Para mejorar el ambiente educativo de las escuelas en las áreas rurales remotas, se han tomado medidas tales como comprar un autobús o barco escolar, abrir una sala de reunión para esas áreas, construir el baño escolar, traer los materiales y equipos didácticos y los materiales para el servicio de alimentación escolar, distribuir sin costo los botiquines de primeros auxilios para las escuelas, etc.
Medidas para los niños de las áreas rurales remotas	Para los alumnos y estudiantes que van a las escuelas designadas en las áreas rurales remotas, llega el apoyo en acciones como otorgar a los niños que viven lejos los subsidios para los gastos de transporte a la escuela o gastos para el dormitorio, aplicar el examen médico y consulta médica, otorgar subsidios para los gastos necesarios del envío de médicos, dentistas y farmacéuticos para realizar la revisión de la higiene del ambiente escolar, etc.

Fuente: Elaborado por el autor con referencia del informe del Ministerio de Educación, y de la Junta de educación de la prefectura de Iwate.

prestaciones para los maestros que trabajaban en las áreas rurales remotas.

Aparte de las pésimas condiciones de vida y del ambiente cultural que caracterizaban a las áreas rurales remotas, sin medidas preferentes para los maestros, muchos no querían ir a trabajar a este tipo de lugares y se tenían muchas dificultades para conseguirlos. Sobre todo, antes de la guerra la manera de tratar a los maestros era muy mala y según se indica en “30 años de educación en las áreas rurales remotas” (compilado por la Federación Nacional de Estudios sobre Educación en las Áreas Rurales Remotas): “Ir a trabajar a una escuela de un área rural remota se consideraba como un castigo de “destierro a una isla”. Las políticas sobre el personal que llevaban las autoridades administrativas tenían problemas y hasta se aplicó el “movimiento disciplinario del personal” que consistía en mandar a

un lugar remoto a los maestros que tenían mala fama en las escuelas de zonas ordinarias”, de lo cual se puede entender que había una pésima condición para los maestros de aquellas áreas rurales remotas.

Bajo el sistema educativo democrático de la posguerra, el “movimiento disciplinario del personal” fue eliminado; sin embargo, en las áreas de mayor lejanía se tenía el porcentaje más alto de maestros sin licencia docente y generalmente eran de baja la calidad docente. Según la junta de educación de la prefectura de Iwate, se requerían urgentemente soluciones para la grave situación de la falta de maestros ya que “No había ningún maestro que deseara ir a trabajar a alguna área remota pues tenían problemas de bajo sueldo y falta de comida. Aunque se les notificaba oficialmente el envío, casi siempre lo rechazaban con el pretexto de que sería imposible vivir lejos de su lugar natal y por su parte, las

Recuadro 8-3 Práctica para impartir clases en la escuela de las áreas rurales remotas

Respecto a la educación en las áreas rurales remotas, por las limitaciones de la naturaleza de esas áreas hay pocos alumnos y estudiantes, y el número de maestros enviados es limitado. Por tanto, como una manera inevitable para la enseñanza, se tiene que tomar la forma de dar clases organizando solo un grupo en que un maestro enseña a todos los alumnos de la escuela en conjunto, o grupos multigrados en que estudian 2 o 3 grados escolares diferentes con un maestro. En la enseñanza con grupos multigrados, con el fin de superar muchas dificultades de la misma, es necesario elaborar minuciosamente, más que con un solo grupo, la metodología y seguir mejorando el plan de orientación para la enseñanza.

Hasta alrededor de la década de 1930, existían maestros “expertos” que tenían la perspectiva y forma original de enseñanza y daban clases utilizando una técnica única a los grupos combinados. Sin embargo, mientras se llevaba a cabo la discusión sobre el método de enseñanza para los grupos combinados y los estudios sobre la forma de dar clases, fue formándose poco a poco el método para dar clases que permite ayudar a aprender y comprender a los niños bajo las condiciones particulares de clases en las áreas rurales remotas.

Actualmente, como los métodos básicos para la enseñanza con los grupos combinados, existen la “enseñanza por grado escolar” en la que se enseña a los alumnos y estudiantes de 2 grados escolares diferentes las materias correspondientes o se les enseñan diferentes temas de la misma materia; y la “enseñanza de una misma sección” en la que se enseña a los niños de varios grados escolares en el mismo tiempo y lugar utilizando la misma sección (materias, materiales didácticos, temas, etc.). En la enseñanza por grado escolar, se han desarrollado los métodos didácticos que se llaman “*Zurashi*” en que se combinan escalonadamente las respectivas etapas del proceso de aprendizaje de 2 grados escolares y “*Watari*” en que un maestro se dedica a enseñar directamente moviéndose alternadamente (caminando de un lado a otro) de un grado escolar a otro.

Fuente: Elaborado por el autor con referencia del informe del Instituto Prefectural de Educación de *Hokkaido* y de la Federación Nacional de Estudios sobre Educación en las Áreas Rurales Remotas.

autoridades administrativas no tenían ningún remedio para salir de esta situación. Los directores de escuela, pensando que no podrían esperar nada del gobierno administrativo, se pasaban día y noche buscando por sí mismos a los maestros. Pero a pesar de todo muchas veces resultaba en vano y algunas escuelas tuvieron que cerrar forzosamente”.

(2) Política sobre la administración del personal abarcando zonas amplias – Turnos en la ubicación del personal docente

En 1952, como consecuencia de haber establecido las juntas de educación en los municipios, la administración del personal docente de escuelas municipales se dejó en manos de sus respectivas juntas de educación municipales, pero en realidad cada junta de educación era tan pequeña que tenía a su cargo dos escuelas primarias y una secundaria en

promedio, situación en que prácticamente no podían llevar a cabo la administración del personal docente.

Por medio de la “Ley de la organización y operación del organismo de la administración pública de la educación regional” aprobada en 1956, se determinó que la autoridad para la selección y colocación de los maestros de las escuelas de educación obligatoria se transfería de los municipios a las prefecturas y ciudades designadas. Es decir, desde ese momento se empezó un sistema de administración del personal docente en el que los municipios se encargaban de fundar las escuelas y supervisar al personal docente mientras a las prefecturas les tocaba pagar el sueldo, seleccionar y colocar a los mismos. Había ciertas diferencias en las políticas que se aplicaban para el movimiento del personal docente según la junta de educación de cada prefectura; sin embargo, las políticas comunes eran:

(1) Intercambio entre las zonas urbanas y rurales, (2) Intercambio entre las áreas rurales remotas y las no remotas, (3) Adecuación de la composición de maestros, y (4) Movimiento del personal con mucha antigüedad en una misma escuela.

De esta manera, los maestros han tenido que cambiar de escuelas cada cierto número de años para no trabajar mucho tiempo dentro de una determinada área. Los métodos de esta administración del personal que abarca zonas amplias son diferentes según las prefecturas, pero establecen que, habitualmente, los maestros que cumplen 3 años después de ser seleccionados o cuando son promovidos al cargo de dirección, tienen que trabajar en esas áreas rurales remotas.

El intercambio del personal entre las áreas rurales remotas y las no remotas iniciado a partir de 1956 en cada prefectura fue echando raíces año tras año hasta que los maestros empezaron a aceptar la idea de que “por lo menos una vez tendrían que trabajar en alguna escuela de un área rural remota”. Además de esto, el ambiente de las áreas rurales remotas fue mejorando año tras año, por lo que disminuyó el rechazo que se mostraba anteriormente a ser enviado a alguna escuela lejana. Por consiguiente, se resolvieron los problemas de la falta de maestros en esas áreas y se empezó a mejorar el nivel de educación.

3. Conclusiones

Al considerar la política para fomentar la educación en las áreas rurales remotas de Japón, el punto al que se debe prestar atención es que la comunidad local y los maestros mismos tomaron la iniciativa de ponerse en acción para mejorar la educación de los niños que vivían en dichas áreas. A partir de la era de *Meiji*, siempre se ha desarrollado la educación de Japón bajo una fuerte iniciativa del Estado. Sin embargo, el inicio del fomento de la educación en las áreas rurales remotas no provenía del Estado sino de la escena de educación como las

comunidades locales y los maestros, y desde este punto de vista esta política tiene un carácter diferente al de otras políticas. Cuando no había escuela, fundaron una escuela y cuando no había maestros, toda la comunidad salía a buscarlos por todas partes. Y aún así cuando no los encontraba, los habitantes mismos se convirtieron en maestros para enseñar a los niños. Se puede decir que estos esfuerzos constantes se realizaron en las áreas rurales remotas de todas las partes del país y en poco tiempo se levantó una campaña grande que movilizó al gobierno y al congreso, y finalmente se logró la aprobación de la Ley de fomento de la educación en las áreas rurales remotas. Como consecuencia de esta aprobación, se adecuó suficientemente el sistema para ofrecer el mismo nivel de educación y así se logró disponer de la igualdad de oportunidades y calidad de la educación hasta las zonas montañosas e isleñas. En este sentido, la Ley de fomento tuvo una influencia significativa.

En los países en vías de desarrollo, la diferencia entre áreas en el número de maestros es un problema muy serio, y mientras los maestros están concentrados en las zonas urbanas donde hay buenas condiciones de vida y es fácil conseguir un ingreso secundario, las zonas rurales y remotas se enfrentan con el problema de la falta de maestros. Incluso Japón anteriormente tenía el mismo problema; sin embargo, tras definir los criterios para colocar a los maestros, informar a las autoridades superiores sobre la información precisa como el número de alumnos, etc., dejar al gobierno administrativo la autoridad para colocar a los maestros en cada escuela, garantizar el suficiente apoyo para los maestros que fueron destinados a un lugar con malas condiciones de trabajo como zonas rurales y remotas, entre otras, cumpliendo así una serie de procesos, Japón ha venido venciendo las diferencias entre zonas respecto al número de maestros y la calidad de la educación.

<YAMAGUCHI Naoko>

Recuadro 8-4 Ejemplos de la rotación exhaustiva del personal

En la prefectura de *Nagano*, por largos años se ha llevado a cabo la administración del personal esforzándose en nivelar la calidad de la educación entre las zonas y escuelas respecto a las primarias y secundarias. En esa prefectura a partir de 1956, además de realizarse activamente el movimiento del personal entre las ciudades o las áreas planas y las zonas rurales montañosas, también se llevaba a cabo el intercambio entre diferentes tipos de escuela como primarias, secundarias, escuelas para invidentes, sordos y discapacitados. Y aparte, los maestros apreciaban “tener la preparación” buscando constantemente las diferentes áreas y escuelas, y había una tendencia de considerar que si se quedaban en una sola área o escuela, no obtendrían las cualidades de ser maestro.

En la prefectura de *Nagasaki* en la que la superficie conjunta de islas lejanas ocupa un 40% de toda la prefectura, realizaron varias veces los ensayos y errores respecto a encontrar un método de administración del personal y a partir de 1976, como principio para el movimiento del personal, se dividió toda la prefectura en 3 zonas: zonas urbanas de tierra principal, zonas rurales de la misma y las islas lejanas o áreas rurales remotas, y durante el período de docencia, uno tenía que experimentar estas 3 zonas y se determinó el tiempo máximo de permanencia con 6 años en un mismo municipio o 15 años en una misma zona. Por otra parte, la prefectura de *Iwate* fomentó el movimiento del personal a las áreas rurales remotas para las parejas casadas de maestros con el objetivo de estabilizar la educación en esas áreas.

Fuente: *SATO* y otros (1992) “Políticas del personal docente en Japón y países extranjeros”

Recuadro 8-5 Ejemplos de la colocación del personal docente tomando en consideración los deseos del mismo personal

En 1956, la prefectura de Tokio anunció la aplicación de la política de trasladar a los maestros cuyo movimiento sería necesario para colocarlos adecuadamente por materia, distribuirlos equilibradamente por sexo y edad, así como para administrar las áreas y asuntos escolares, y a los que trabajaban por mucho tiempo en una misma escuela, aunque no lo desearan ellos mismos. En respuesta a esto, el sindicato magisterial de esa prefectura organizó una campaña en contra de esta decisión con base en la política de “protestar definitivamente contra el traslado forzoso en contra de la voluntad de los maestros”, y finalmente se determinó que únicamente “los que desearan y los que aceptaran el movimiento por ser convencidos por el director” podrían ser trasladados. Como consecuencia de esto, generalmente se presentó una fuerte tendencia de que los maestros se quedaban en un mismo lugar y aun en caso de ser trasladados, en muchas ocasiones el movimiento se realizaba dentro de la misma área o con las áreas vecinas. Por tanto, se estancó la administración del personal ocasionando el desequilibrio considerable entre las áreas y escuelas en la composición de edad y de sexo de los maestros. La prefectura de Tokio tomó seriamente esta situación y en 1981 cambió la política por una que intentaría colocar a los docentes apropiadamente trasladando forzosamente a los maestros por iniciativa de la administración prefectural. Como consecuencia de esto, disminuyeron significativamente los maestros que trabajaban por mucho tiempo en una sola escuela y empezó a aumentar gradualmente el porcentaje de movimiento del personal.

Fuente: *SATO* y otros (1992) “Políticas del personal docente en Japón y países extranjeros”

Capítulo 9 Esfuerzos para Atender Problemas de Repetición y Deserción

Tareas en los países en vías de desarrollo

A medida que se desarrollan las actividades para lograr la “Educación para Todos”, en los países en vías de desarrollo ha disminuido el número de niños que no tienen ningún acceso a la escuela, o sea, los que no asisten a la escuela. Sin embargo, todavía hay muchos niños que repiten varias veces el año escolar sin poder aprobar el examen para pasar al siguiente grado debido a la falta de capacidad académica aunque entraron a la escuela o que en poco tiempo la abandonan sin terminar sus estudios de educación obligatoria. Se considera que la repetición del año escolar es una consecuencia de la falta de efectividad para mantener y mejorar las calificaciones de los estudios, si se alargan los años de permanencia en la escuela por la repetición aumentará la carga económica de los padres, así como la carga financiera de las autoridades de la administración pública de la educación. Actualmente, reducir la tasa de repetición y mejorar la efectividad de la educación es una de las tareas más importantes en los países en vías de desarrollo.

Puntos importantes

En Japón, cuando se implementó el sistema escolar moderno, se adoptó el sistema de pase al grado superior a través de un examen. Al principio de su aplicación, no solamente era baja la tasa de escolarización sino que también se presentaron muchos casos en que los alumnos repetían varias veces el año escolar por reprobado dicho examen aunque asistían a la escuela, y también hubo muchos que abandonaron sus estudios sin terminarlos. Este sistema para pasar al grado superior a través de un examen fue abolido por la modificación de la “Ley de escuela primaria” realizada en 1900 y fue cambiado por el sistema de autopromoción (pase automático). Con el cual, se llegó a solucionar los problemas de repetición en la educación elemental de Japón después de 30 años aproximadamente de la implementación del sistema escolar moderno. ¿Por qué se tuvo que adoptar el sistema de pase al grado superior a través de un examen y en qué condiciones del sistema educativo se suspendió? A continuación se analizarán los factores y las políticas aplicadas que permitieron adoptar el sistema de autopromoción.

1. Implementación del sistema de clasificación (sistema de años escolares) y la adopción del sistema para pasar al siguiente grado a través de examen

El sistema de clasificación o de grado escolar fue introducido en Japón al mismo tiempo que la implementación del sistema escolar moderno después de la Restauración de *Meiji*. En ese sistema se dividió el plan de estudios en varias etapas tomando en cuenta la dificultad, continuidad y tipo de contenido

de las materias, y los alumnos los estudiaban de acuerdo con el orden establecido en un determinado tiempo. Por tanto, en ese mismo tiempo se implementó el sistema para pasar al grado superior a través de un examen en el que se evaluaba el alcance del aprendizaje de los alumnos y se decidía si pasaban a la siguiente clasificación o grado superior de acuerdo con los resultados.

En el “Decreto de Educación” de 1872 la cual fue la primera ley de educación moderna, estaba incluido el artículo en que se determinaba detalladamente el

sistema de estos exámenes en las escuelas. El sistema para pasar al grado superior a través de un examen fue definido de la siguiente manera; “*Los alumnos deben cursar todas las materias de cada etapa clasificada sin ninguna excepción, por lo que en cada clasificación se aplicará un examen para poder pasar al siguiente grado. A los que terminen alguna clasificación se les entregará un certificado del examen correspondiente y si no lo tienen, no podrán pasar al grado superior*” (Artículo 48). Se determinó que la duración de la escuela primaria sería de 8 años en total, correspondiendo 4 años a la primaria inferior y 4 a la superior. Además, cada grado escolar fue dividido en 2 clasificaciones y así se determinó desde la más baja que era la octava hasta la primera. Los alumnos se presentaban al examen para pasar al grado superior cada semestre y si aprobaban, pasaban a la siguiente clasificación. Los que no podían aprobarlo debido a la falta de nivel académico tenían que repetir el mismo año escolar (detención en el mismo año escolar) y tomar el curso de la misma clasificación. Después de terminar sus estudios de la primera clasificación, se presentaban nuevamente al examen final (examen de graduación) que abarcaba todos los cursos y cuando aprobaran este examen, podían pasar a la primaria superior donde fue adoptado el mismo sistema de pase.

Estos exámenes para pasar al grado superior y de graduación fueron aplicados de manera muy estricta. Para asegurar la equidad y rigidez de los exámenes, el sistema de examen fue unificándose gradualmente en cada prefectura y se tomaron medidas como la elaboración de exámenes por parte de los maestros que no fueran tutores de los examinados, la aprobación de las preguntas del examen por parte de los oficiales regionales, la presencia de funcionarios regionales y supervisores del distrito (encargados de la administración pública de la educación) en el lugar del examen, etc. El nivel determinado para la aprobación era diferente en cada prefectura, pero normalmente se consideraba que el alumno debería obtener un 60 o 70% de respuestas correctas para aprobar un examen. En el caso de los alumnos con muy buenas calificaciones, estaba permitido “saltar un grado” para pasar al segundo posterior sin cursar

el inmediato anterior acortando el período total de asistencia a la escuela.

En el contexto de haber adoptado el sistema de clasificación y el de examen para pasar al grado superior, hubo necesidad de aprender rápidamente y en gran medida las técnicas y conocimientos modernos del Occidente de acuerdo con la demanda en ese tiempo de “civilización e ilustración” y del “enriquecimiento del país y fortalecimiento del ejército”, y además se tenía como objetivo eliminar la marginación en la educación según la jerarquía social aplicada anteriormente y aplicar completamente los principios de individualismo y meritocracia en la educación, tomando como único criterio el nivel de capacidad de cada individuo en las escuelas abiertas con igualdad para todo el pueblo.

A principios de la era de *Meiji*, aparte del examen para pasar al grado superior (examen regular) y el examen final (examen de graduación), se aplicaban frecuentemente varios tipos de exámenes tales como el “examen mensual” (examen para la actualización del nivel de aprovechamiento académico), “examen especial” (examen para saltar un grado), y además el “examen comparativo” (concurso de nivel académico entre las escuelas de una localidad), “examen itinerante” (los gobernadores prefecturales convocaban a algunos de los alumnos más brillantes en calificaciones para aplicarles un examen y otorgar premios). Posteriormente, de la era de *Taisho* a la posguerra, la intensa competencia en el examen para pasar al grado superior y aspirar a las escuelas superiores de Japón llegó a ser llamado frecuentemente “infierno de examen de admisión”; sin embargo, desde el punto de vista del hecho que los exámenes fueron penetrando profundamente en la cultura escolar incluyendo las escuelas elementales y daban una influencia amplia en la vida cotidiana, se podría decir que ese tiempo fue la “época de los exámenes” mucho más que otros tiempos.

2. Ocurrencia frecuente de repetición y deserción

Este sistema para pasar al grado superior a través de un examen inevitablemente produjo un gran

número de alumnos repetidores. Además, aparecieron alumnos que, al quedarse en un mismo año escolar repetitivamente, abandonaban sus estudios sin terminarlos. Hubo algunas prefecturas en las que tenían establecida una regla para advertir la posible expulsión de los alumnos que reprobaran 2 veces la misma clasificación. Las estadísticas de educación de la segunda mitad del siglo XIX están incompletas y se desconoce el número de alumnos repetidores y/o desertores a nivel nacional. Sin embargo, según las porciones de datos estadísticos que existen, se entiende que anteriormente en Japón los problemas de repetición y deserción eran fenómenos sumamente serios en la educación elemental.

Dicen que en estos exámenes reprobaba un promedio del 20 al 30% de los examinados. Además, aunque no aparece en la estadística, hubo muchos reprobados por “no presentarse al examen”, quienes no asistían al examen en sí suponiendo que iban a reprobalo, por lo que se agravó este problema. Hay informes de que en algunas prefecturas este tipo de reprobados representaban del 15 al 20% de todos los alumnos. Se supone por lo tanto, que cada año una enorme cantidad de alumnos repetía el año escolar por haber reprobado el examen para pasar al grado superior o por no haberse presentado al examen.

Reprobar el examen significaba para los niños una vergüenza y les hacía perder las ganas de aprender y además significaba una carga económica considerable para sus padres. En aquellos tiempos, aún en las primarias se cobraba una gran cantidad por los derechos de matrícula, y la repetición del año escolar no sólo causaba directamente un aumento en la carga económica sino también se perdía la mano de obra de los niños debido a que tenían que asistir a la escuela por años prolongados, y en este sentido aumentaba el descontento por parte de sus padres. Por tanto, la repetición fue motivo directo para que aparecieran uno tras otro los alumnos desertores.

El hecho de que hubiera muchos casos de repetición se puede observar en el desequilibrio extremo del número de alumnos matriculados en cada clasificación en ese tiempo. En la Tabla 9-1 se demuestra el porcentaje de alumnos matriculados en cada clasificación en la prefectura de *Aichi* donde se

conservan las estadísticas de la educación de aquel entonces.

En 1876, de 72,081 niños matriculados en todos los niveles, en la octava clasificación de la primaria inferior había 39,123 (54%) alumnos y en la séptima 16,508 (23%), sumándolos abarcan un 77% de todos los alumnos de primaria en la clasificación equivalente al primer año de la primaria actual. Por otro lado, la suma de todos los alumnos de la primaria superior apenas llegaba al 0.06% del total y había tan pocos alumnos que era casi igual que no existiera. Con el paso de los años aumentó cada vez más el porcentaje de los matriculados en las categorías superiores y hubo una tendencia en que iba corrigiéndose el desequilibrio extremo de los matriculados. Sin embargo, 8 años después de la aplicación del “Decreto de Educación”, en 1880, la séptima y octava clasificación, ocupaban un 46% del total y agregando la quinta y la sexta a las anteriores llegaban a un 74%. Los alumnos que podían alcanzar hasta la primera clasificación de la primaria inferior equivalían apenas a un poco más del 3%. Es decir, lo que pasaba realmente era que aún alrededor de 1880 muchos alumnos abandonaban la primaria después de tomar el curso casi equivalente al segundo año de la primaria actual. La “Ley de educación” que se estableció después de abolir el “Decreto de Educación”, acortó considerablemente el período de asistencia escolar determinando “por lo menos 16 meses durante el período de educación obligatoria”, y en la modificación realizada un año después se determinaron los “3 años de primaria”, por lo que puede considerarse que esa definición más bien se hizo para adecuar la Ley a la situación real de asistencia escolar de aquellos tiempos.

Asimismo, se puede suponer que una gran cantidad de alumnos repitieron el año escolar cuando nos fijemos en la gran diferencia de edad de los niños matriculados en cada clasificación. En la Tabla 9-2 se demuestran los casos de la prefectura de *Kyoto* que reportaba el número de los niños matriculados en cada clasificación por edad, este tipo de datos era muy raro en aquellos tiempos.

Enfocándonos en los matriculados en la octava clasificación de la primaria inferior en la que había

más alumnos que en otras clasificaciones, la diferencia en la edad era sumamente grande llegando a un 5.2% de niños de menos de 6 años de edad (preescolar), 17.2% de 6 años, 22.2% de 7 años, 20.9% de 8 años, 14.8% de 9 años, 8.8% de 10 años, 4.7% de 11 años, 2.7% de 12 años, 1.4% de 13 años y 2.0% de más de 14 años. Lo cual equivalía a que en la clase del primer año de primaria estudiaran juntos niños de edades que iban desde el jardín de niños hasta el tercer año de secundaria de la actualidad. En aquel tiempo, había algunos niños en edad preescolar que entraban en la primaria, al mismo tiempo que había otros mayores que ingresaban posteriormente a la edad estándar para el ingreso a la primaria (6 años cumplidos). Por tanto, no todos los alumnos mayores eran repetidores, sin embargo, esta gran diferencia en la edad dentro de la misma clasificación insinúa que realmente había muchos alumnos que reprobaban el examen no sólo una, sino varias veces. Como consecuencia de esto, en las clases de los grados inferiores se agrupaban muchos alumnos de diferentes edades con diversas experiencias, por lo que se supone que se hicieron más difíciles las actividades educativas de los maestros que implementaban el método didáctico frente a frente

(*frontal teaching*). El sistema de promoción fue cambiado del sistema de clasificación por semestre al sistema de grado escolar por año, pero no hubo ningún cambio en el sistema en sí para pasar al grado superior a través de un examen.

3. Factores por los que se requirió implementar el sistema para pasar al siguiente grado a través de examen

El sistema para pasar al grado superior a través de un examen tenía como objetivo verificar que los alumnos hubieran asimilado correctamente el contenido asignado a cada clasificación. Sin embargo, su aplicación rigurosa provocó que muchos alumnos repitieran el año escolar y que abandonaran la escuela sin terminar sus estudios. Lo cual, junto con la baja tasa de escolarización de ese tiempo, era un gran dilema para lograr la universalización de la educación con miras a la “Educación para Todos”. Además, se señaló que la educación se quedó estancada como consecuencia de obligar a los alumnos a aprender de memoria y rellenar sus cabezas preparándose para los exámenes, además por la aplicación de exámenes que duraban a veces hasta

Tabla 9-1 El número de niños registrados en la escuela primaria por clasificación (Ejemplo en la prefectura de Aichi) (1876-1880)

Año	1876	1877	1878	1879	1880	
Clasificación	Número de niños					
Superior	1 ^a	-	-	2	38	
	2 ^a	-	-	7	58	
	3 ^a	-	1	6	75	
	4 ^a	-	2	8	184	
	5 ^a	1	1	14	107	176
	6 ^a	4	10	100	201	390
	7 ^a	3	19	164	280	592
	8 ^a	37	163	368	756	898
Inferior	1 ^a	245	363	871	1,732	2,588
	2 ^a	435	673	1,553	2,334	3,365
	3 ^a	988	1,372	2,769	4,050	4,737
	4 ^a	2,461	2,399	4,293	5,504	6,874
	5 ^a	4,961	4,694	7,065	8,450	9,699
	6 ^a	7,315	8,758	10,151	11,689	12,276
	7 ^a	16,508	17,163	17,861	16,473	14,472
	8 ^a	39,123	31,329	23,686	22,106	20,686

Nota: La escuela primaria de aquel tiempo era de 8 años en total, correspondiendo 4 años a la primaria inferior y 4 a la superior, y cada grado escolar era dividido en 2 clasificaciones y así se determinó desde la más baja que era la octava hasta la primera. Cabe mencionar que la séptima y la octava clasificación de la primaria inferior equivalen al nivel de primer año de primaria actual.

Fuente: Informe del Instituto Nacional de Educación

Tabla 9-2 El número de niños de primaria registrados por edad y clasificación en la prefectura de Kyoto (1877)

Edad	Menos de 6 años	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años	13 años	Más de 14 años
Superior 1 ^a	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2 ^a	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3 ^a	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-
4 ^a	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-
5 ^a	-	-	-	-	-	1	2	3	5	1
6 ^a	-	-	-	-	4	8	7	4	10	9
7 ^a	-	-	-	-	-	2	16	27	18	9
8 ^a	-	-	-	4	3	13	45	74	96	49
Inferior 1 ^a	-	-	-	1	41	41	78	130	108	56
2 ^a	-	-	-	1	20	138	180	230	203	96
3 ^a	-	-	10	11	123	309	488	426	299	122
4 ^a	-	-	14	90	428	745	756	636	304	137
5 ^a	-	6	43	266	774	1,082	908	647	270	108
6 ^a	1	17	180	698	1,550	1,460	1,026	608	247	119
7 ^a	10	217	1,133	2,553	3,003	2,258	1,421	672	247	187
8 ^a	1,287	4,256	5,480	5,162	3,646	2,181	1,164	674	333	475
Total	1,298	4,496	6,860	8,791	9,561	8,239	6,093	4,133	2,141	1,368

Fuente: Informe del Instituto Nacional de Educación

la medianoche o la madrugada y que se convirtieron en eventos importantes que afectaba seriamente a maestros y alumnos con trabajos excesivos. A pesar de haber enfrentado estos problemas, ¿cuáles fueron las razones y causas por las que en el mundo de la educación de Japón del siglo XIX se dio mayor importancia al sistema para pasar al grado superior a través de un examen y las autoridades educativas se aferraban tanto a aplicarlo tan rigurosamente?

Se puede considerar que la adopción de este sistema estaba profundamente relacionada con la situación incompleta de condiciones en torno a la educación japonesa de aquel entonces, lo cual se reflejaba en aspectos tales como contenidos de enseñanza poco familiares y que no tenían mucho que ver con la vida cotidiana, falta de maestros capacitados en el método didáctico moderno, un porcentaje bajo de asistencia real respecto a la población total en edad escolar, gran diferencia en las condiciones educativas entre regiones, y características de los maestros que ponían demasiada importancia en los exámenes. La situación era que:

Al principio de la implementación de las escuelas modernas, se tomó el modelo de las primarias de los Estados Unidos y se intentó implementar en Japón el plan de estudios y cada

materia de enseñanza casi tal y como se tenían en ese país. Respecto a los libros de texto, se tradujeron los libros extranjeros o se elaboraron imitándolos. Estos contenidos de enseñanza fueron poco familiares y algo insólito no solamente para los alumnos, sino también para los maestros.

A partir de la fundación de la Escuela Normal de Tokio en 1872, y hasta finales de la década de 1870 se fundaron escuelas normales en cada prefectura, sin embargo, en estas escuelas el número de maestros que fueron capacitados en el método didáctico moderno era muy limitado desde un punto de vista general. La mayor parte de los maestros eran profesores de la escuela tradicional “*Terakoya*” tales como, *Samurai* desempleados, monjes y sacerdotes, etc. que seguían como antes con la profesión de la docencia. Para ellos el sistema de clasificación y el método didáctico frente a frente fueron un sistema novedoso y carecían del conocimiento y la experiencia en el mismo. Desde un punto de vista general, el nivel académico y la capacidad didáctica de los maestros todavía eran bajos.

En esa época, aunque se trataba de los niños que aparentemente se inscribieron y entraron en la

escuela, había muchos que en realidad no iban a la escuela o no asistían a clases diariamente. En la década de 1870, entre los niños matriculados, los que fueron reconocidos por “asistir diariamente” fueron de sólo alrededor del 70% del total. Esta situación perjudicaba la calidad de los estudios de los alumnos.

Bajo el sistema de distrito escolar, la responsabilidad para fundar, controlar y administrar las escuelas y pagar el sueldo del personal docente se quedó en manos de cada distrito, pero después de haber abolido los distritos escolares se cambió a manos de cada municipio. La situación financiera de cada uno de los municipios, encargados de la administración pública de la educación, era muy diferente. La economía y la situación financiera de las localidades afectaban directamente a las instalaciones y equipos así como el trato hacia los maestros de cada escuela. Parece que era muy grande la diferencia en las condiciones educativas entre las zonas urbanas y las rurales. En el Decreto de Educación estaba permitido, aparte de las primarias ordinarias oficiales, establecer escuelas simplificadas como primarias del pueblo y primarias para los pobres según la situación regional. Además, considerando la situación de transporte y comunicación de ese tiempo y la falta de personal en la administración pública de la educación para realizar un recorrido de orientación en las localidades, era muy difícil que el Estado conociera con precisión la situación real de cada escuela.

Se puede considerar que el examen para pasar al grado superior que se aplicó por iniciativa del Ministerio de Educación jugaba el papel de ayudar a los maestros a desempeñar sus labores. Porque en el caso de algunos maestros que no pudieran dar suficientemente orientación ni explicación a los niños y a sus padres debido a su falta de capacidad didáctica, podían amenazar a los niños diciendo “si sigues así, vas a reprobar el examen” lo cual servía como arma conveniente para controlarlos. Así podían

aprovechar la autoridad que tenían los rigurosos exámenes como si fuera la de los maestros. Se puede suponer que para ellos era relativamente fácil controlar a sus alumnos utilizando la autoridad de los exámenes y mantener así el orden en su salón.

Imaginemos en qué situación se encontraban el Estado y los funcionarios de las autoridades de la administración pública de la educación teniendo que desarrollar sus actividades educativas bajo las condiciones antes mencionadas. Aunque se fundara y administrara una escuela, ni el Estado ni las autoridades de la administración pública de la educación podían conocer con certeza qué nivel de enseñanza se estaba impartiendo cotidianamente en realidad dentro de una escuela y qué tanto se lograba que los niños adquirieran con seguridad una buena capacidad académica. No podían tener suficiente confianza en las actividades educativas de las escuelas y de los maestros que estaban en las regiones. En esta situación, para que el Estado evaluara los resultados de la educación, no había otro método, el mismo Estado o las autoridades locales tenían que definir un nivel determinado de capacidad académica, aplicar exámenes y confirmar según sus resultados el alcance de la capacidad académica de los niños. De esta forma se vieron obligados a recurrir al “control de calidad” por medio de los exámenes. Se puede considerar que si se hubiera adoptado el sistema para pasar automáticamente al grado superior teniendo este tipo de situación en que las condiciones educativas estaban incompletas y con mucha diferencia entre localidades y escuelas, se habría generado una diferencia enorme en el nivel académico entre los niños y en un caso extremo habría sido posible que aparecieran niños que ni siquiera tuvieran la capacidad de leer y escribir aún después de graduarse de la primaria.

4. ¿En qué condiciones y bajo qué circunstancias se permitió el cambio hacia el sistema de autopromoción al siguiente grado?

Fue en 1900 cuando fue abolido en Japón el

sistema para pasar al grado superior a través de un examen y cambiado por el sistema de autopromoción al siguiente grado. En el reglamento de aquellos tiempos se determinó este sistema de la siguiente manera:

“Para aprobar en las primarias la terminación del curso de estudios de cada grado escolar o la graduación de todas las materias, no se aplicará algún examen exclusivo para tal efecto, sino que, se debe tomar la decisión evaluando las calificaciones cotidianas de cada uno de los niños” (Reglamento de la aplicación de la “Tercera ley de escuela primaria”).

Según lo arriba mencionado, se eliminó el examen del fin de curso y el de graduación con los que se determinaba anteriormente el pase al grado superior o la graduación de los alumnos, y se requirió evaluar el alcance de la capacidad académica de los alumnos con base en sus *“resultados cotidianos”*, es decir, la observación diaria y constante por los maestros.

Ahora bien, ¿bajo qué condiciones y contexto se hizo posible cambiar a este sistema de autopromoción? Parece que aquí se pueden señalar a grandes rasgos 2 factores: (1) el avance de la mejora de las condiciones para ofrecer la educación y (2) el cambio en los objetivos de la educación escolar y en la apreciación de las escuelas.

4-1 Arreglo de las condiciones educativas y el mejoramiento de la capacidad del profesional docente

Como primer factor se mencionará que después de 30 años de la implementación de las escuelas modernas había mejorado la situación de la consolidación educativa y había disminuido la diferencia entre regiones y escuelas, haciéndose notable el avance significativo en la estandarización de las condiciones educativas a nivel nacional. A continuación se observará la mejoría en la situación de cada uno de los puntos antes mencionados:

Anteriormente el plan de estudios se elaboró imitando totalmente el de los países occidentales y se trataba de enseñar un gran número de materias que eran más de 20, pero gradualmente se modificaron e integraron en las materias básicas. El contenido de la enseñanza

también fue seleccionado de acuerdo con la situación real de Japón y los libros de texto traducidos del idioma extranjero poco a poco fueron desapareciendo.

A través de la “Ley de escuela normal” de 1886 y la “Ley de educación normal” de 1897, se siguió con los esfuerzos para ampliar el sistema de formación de personal docente, y al mismo tiempo se mejoró la institucionalización de la licencia docente para ser maestros, con lo cual se determinó que para obtener la licencia oficial para el personal docente habría que graduarse de una escuela normal o poseer un certificado de su capacidad académica equivalente después de presentarse al examen de certificación del personal docente. Por supuesto, todavía existían muchos maestros sin licencia docente cuyo porcentaje rebasaba la mitad de todos los maestros de primaria, 58% en 1890, pero en 1895 disminuyó al 20% de tal manera que se notaba la mejoría acelerada en los antecedentes académicos y las cualidades de los maestros.

Al entrar en la década de 1890, empezó a mejorar la tasa de escolarización y la de asistencia real a clases de los alumnos. Se registró en 1891 más del 50% de la tasa de escolarización (74% de la asistencia), luego tanto la tasa de escolarización como la de asistencia real a clases fueron mejorando con un buen ritmo hasta llegar al 61% (80% en la asistencia real a clases) y 73% (83%) en 1895 y 1899, respectivamente.

En la “Ley de escuela primaria” de 1886 se determinó la obligatoriedad de la asistencia a las primarias ordinarias de 4 años, sin embargo, en lugar de estas, se permitió establecer otras primarias simplificadas de menos de 3 años, de acuerdo con la situación de cada región. Con la modificación de la Ley realizada en 1900, se determinó uniformemente el sistema de educación obligatoria de 4 años en la primaria ordinaria. Por otro lado, se modificaron las organizaciones relacionadas con la administración pública de la educación, sobre todo, las regionales, lo cual fundamentó el

sistema básico de dicha administración constituida por el Ministro de Educación, los gobernadores prefecturales, los alcaldes (oficiales administrativos municipales de asuntos escolares) y los municipios (encargados de los asuntos escolares). A través de esas acciones, se notaba el empeño en corregir la diferencia en las condiciones educativas entre regiones y en estandarizarlas a nivel nacional.

Como respuesta a estos cambios se notaron ciertas modificaciones en la conciencia y actitud de los maestros. Algunos de ellos criticaron fuertemente el método didáctico imperativo, en que se obligaba a los alumnos a aprender las cosas de memoria mecánicamente y a llenarlos de conocimiento con el propósito de prepararse para los exámenes, y hubo actividades para intentar con entusiasmo los nuevos métodos didácticos con base en la ideología y la teoría de la educación propuestas por *J.F.Pestalozzi* y *J.F.Herbert* que se empezaban a introducir en Japón en esa época. Muchos maestros participaron en las conferencias y cursos de capacitación para difundir estos métodos didácticos. Además, a partir de la segunda mitad de la década de 1890, se empezaron a publicar una tras otra las revistas educativas cuyos lectores principales eran los maestros. Así empezó a aparecer la nueva imagen de los maestros que despertó la conciencia al momento de elegir trabajos profesionales.

Observando de manera general estas condiciones, se considera que después de unos 30 años a partir de la implementación de las escuelas modernas, la educación elemental obligatoria de Japón llegó a mejorar para que los maestros con antecedentes académicos y la capacidad profesional de determinado nivel fueran distribuidos equitativamente en las escuelas de todo el país, asimismo, había un avance significativo en la mejora y en la estandarización a nivel nacional del plan de estudios, libros de texto, métodos didácticos, organizaciones de la administración pública de la educación e instalaciones y equipos de las escuelas. En otras palabras, se podría decir que aumentó la

confianza social hacia el sistema de administración escolar y la capacidad profesional de los maestros. Lo anterior significa que fue mejorado suficientemente el sistema que permitía ofrecer una educación de casi el mismo nivel a los niños de cualquier región y cualquier escuela.

Las desventajas ocasionadas por el sistema anterior para pasar al grado superior a través de un examen fueron demasiado grandes, es decir, el estancamiento de la educación, el aumento de la carga por la aplicación de exámenes, la aparición de muchos alumnos repetidores o desertores, el aumento del peso financiero para los padres y la comunidad, etc. Es fácil entender por qué incrementaron los requerimientos para el cambio al sistema de autopromoción, una vez que aumentó la probabilidad y la confianza de que los alumnos, considerándolos en su totalidad, tendrían asegurado cierto nivel de capacidad académica aunque no se les aplicaran los exámenes para verificar el alcance del nivel académico de cada uno de ellos. Por supuesto, la capacidad de estudio de cada alumno es diferente y el sistema de autopromoción implicaría el riesgo de producir cierta diferencia en el nivel académico entre los alumnos que pasaran al siguiente grado. Sin embargo, si avanzaba la estandarización de las condiciones educativas, habría mucha posibilidad que esa diferencia quedaría dentro de un cierto margen. Es muy aventurado decir que para 1900 Japón tuviera las condiciones educativas suficientes para controlar el riesgo de una posible diferencia en el nivel académico de los alumnos que se ocasionaría con la aplicación del sistema de autopromoción. Sin embargo, el gobierno pensaba que por lo menos la base de las condiciones educativas con la que podría sobrellevar ese riesgo estaba casi completada y tenía la intención de seguir esforzándose en el futuro para mejorarla, lo cual le hizo tomar la decisión de adoptar la política de cambiar al sistema de pase automático.

4-2 Cambios en los objetivos de la educación y puntos de vista hacia las escuelas

Aparte de la mejora y estandarización de las condiciones educativas, se considera que había otra

razón por la que el gobierno de entonces pudo tomar la decisión de adoptar el sistema de autopromoción. Se trata del cambio en los objetivos en sí de la educación y la apreciación de las escuelas. En la etapa inicial de la implementación del sistema escolar moderno, la educación tenía como objetivo instruir al pueblo, adoptando lo más rápido posible los conocimientos, técnicas y cultura modernos de los países occidentales desarrollados con el eslogan de “civilización e ilustración”. Por tanto, en las escuelas se enseñaron temas educativos abstractos y alejados de la vida real en Japón, lo cual era una enseñanza con base en, por decirlo así, la educación intelectual con mayor importancia en adquirir conocimientos y técnicas.

Sin embargo, al entrar en la década de 1880, surgió el movimiento en contra de esta política de educación ilustrativa orientada a la occidentalización. Por iniciativa de las fuerzas conservadoras dentro del gobierno, como los burócratas del palacio imperial, se criticó la corrupción de la moral pública debido a la occidentalización y se exigió cada vez más el regreso a las disciplinas morales tradicionales. Recurrieron al Emperador a quien le hicieron promulgar en 1879 la “Opinión imperial general de la enseñanza y el aprendizaje”, en la cual se indicó que como política fundamental de la educación se debería dar mayor importancia a la ética confucionista tradicional tal como la moral, la lealtad y el amor filial, el patriotismo, etc. Así se empezó a considerar como la materia más importante a la ética misma que no tenía tanta importancia hasta entonces. Esta tendencia quedó más clara con la promulgación del “Edicto imperial sobre educación” de 1890.

En la “Segunda ley de escuela primaria”, promulgada el mismo año, los objetivos de las primarias, que no estaban definidos claramente en las leyes y ordenanzas anteriores, se determinaron de la siguiente manera:

“Las primarias tienen como objetivo principal prestar atención al desarrollo físico de los niños y otorgar la base de una educación de ética y nacionalista, así como el conocimiento y las técnicas generales y necesarias para la vida cotidiana”.
(Artículo 1º)

En lo anterior, llama la atención que se mencionan de manera ordenada 3 objetivos: (1) prestar atención al desarrollo físico de los niños, (2) la base de una educación de ética y nacionalista y (3) el conocimiento y las técnicas generales y necesarias para la vida cotidiana. La educación nacionalista que se menciona aquí se refiere a la formación de técnicas y conocimientos necesarios para los japoneses como miembros del Estado-Nación. En la educación que se daba anteriormente enfocada al aspecto intelectual, el último objetivo citado, o sea, el adquirir el conocimiento y las técnicas, era casi único y principal. Pero, en el nuevo, los objetivos de lograr el desarrollo físico y sano de los niños a través de la educación física, así como la orientación de la salud e higiene en las escuelas y dar importancia a la educación de ética y nacionalista, fueron considerados igual o más importantes que adquirir el conocimiento y las técnicas. Cabe mencionar que hablando del contexto en el que se empezó a dar importancia a la educación física en esa época, hubo críticas en contra de la educación escolar con la aplicación frecuente de exámenes ya que daban a los niños una carga excesiva y estaban perjudicando su salud y desarrollo, y aparte de esto, a través de experimentar dos guerras la primera con China y la segunda con Rusia, se exigió por parte de las autoridades militares que se mejoraran las condiciones físicas de los soldados. De este modo, se podría decir que la enseñanza anterior, completamente inclinada a la educación intelectual, fue modificada para lograr el desarrollo armónico de los niños con equilibrio entre la educación intelectual, de ética y física, y así se fueron ampliando y profundizando los objetivos de la educación escolar.

Los exámenes, sobre todo, los escritos son uno de los métodos útiles para medir el nivel de conocimiento y las técnicas que se adquirieron. Sin embargo, es difícil demostrar los resultados de la educación ética, nacionalista y física por medio de un examen. Este tipo de educación no se puede evaluar a través de valores de nivel académico. Además, en una situación en la que existían niños de diferentes edades, experiencias y condiciones físicas, debido a

la repetición del año escolar, estudiando juntos en el mismo salón, era sumamente difícil realizar eficientemente una educación de ética y física. Se supone que la discrepancia y la situación invertida entre la edad real y el grado escolar de los alumnos como consecuencia de la repetición o el salto de un año escolar, gradualmente se fue haciendo incompatible con la moral nacional confucionista que subrayaba la formación del orden con base en la antigüedad como la relación entre los mayores y los menores, la formación del sentido de permanencia en un grupo, el fomento de la amistad y la confianza entre amigos.

Aunque se presente hasta cierto grado un desequilibrio del nivel académico entre los alumnos como consecuencia de haber adoptado el sistema de pase automático, esto quedaría dentro del margen de tolerancia, antes bien, es mucho más importante que todos los alumnos permanezcan en la escuela durante los años determinados. La escuela es un lugar donde se debe ofrecer algo más importante que sólo adquirir conocimientos, algo como la disciplina, la ética, la formación y cooperación dentro de un grupo de niños de la misma edad, las relaciones interpersonales, el desarrollo físico y sano, entre otros. Así mismo, es más importante que todo pueblo complete sus estudios de educación obligatoria. Se puede decir que cuando estas ideas sobre las escuelas se popularizaron, Japón tomó la decisión de dejar el sistema de examen del nivel académico y lo cambió no sólo en el rendimiento académico, sino también en por el sistema de pase automático basado en la edad y los años matriculados. Después de cambiar al sistema de autopromoción en 1900, casi no hubo discusión en la que se señalara la caída del nivel académico de los alumnos en general, ni tampoco hubo una voz que exigiera el regreso al sistema para pasar al grado superior a través de un examen. El sistema de autopromoción fue aceptado sin mayor contratiempo. Al entrar en el siglo XX, se mejoraron considerablemente situaciones como la repetición del año escolar y el abandono de estudios en las primarias de Japón, y en poco tiempo estos problemas prácticamente fueron solucionados, salvo las excepciones como la ausencia prolongada por

enfermedades o pobreza.

5. Conclusiones

Igual que en muchos países en vías de desarrollo, la educación elemental de Japón sufrió los problemas de repetición del año escolar y deserción de la escuela. Estos problemas fueron ocasionados directamente por haber aplicado el sistema para pasar al grado superior a través de un examen riguroso. En aquellos tiempos, las condiciones de Japón para ofrecer la educación estaban incompletas, y sobre todo muchos maestros carecían de capacidad profesional. En esa situación, tanto el Estado como las autoridades relacionadas con la administración pública de la educación no estaban seguros de qué tanta capacidad académica se podría ofrecer con seguridad a los niños a través de realizar cotidianamente las actividades educativas. En pocas palabras, se podría decir que aplicar frecuentemente exámenes rigurosos para pasar al grado superior estaba basado en la desconfianza e inquietud hacia el desempeño de las escuelas y de los maestros. Por tanto, se necesitaba el “control de calidad” de la educación por medio de los exámenes.

Sin embargo, después de tener unos 30 años de esa experiencia, Japón tomó la decisión de abolir el sistema para pasar al grado superior a través de un examen, lo cual se hizo posible por la mejora de condiciones educativas, y sobre todo el aumento del profesionalismo de los maestros por tener una formación especializada. Asimismo, la abolición de este sistema se reflejó en el cambio de la apreciación de las escuelas. El papel principal que se esperaba para las escuelas era la enseñanza con énfasis en el aspecto intelectual en que se llenaba a los niños lo más rápido posible con los conocimientos y técnicas del Occidente moderno, pero se fue cambiando poco a poco por la enseñanza en que se daba mayor importancia a la formación del nacionalismo y la moral del pueblo, así como al desarrollo físico y sano. Es cierto que en esa circunstancia también hubo un aspecto negativo que era el retroceso a la ética confucionista conservadora y la influencia del militarismo. Pero, de todos modos, después de esta

época, la educación de Japón empezó a aspirar al desarrollo armónico de los niños en los aspectos intelectual, moral y físico. Dejando a un lado la educación intelectual, no hace falta decir que la educación de ética y física es más eficiente cuando se aplica en un grupo de niños de la misma edad. De esta manera, Japón, por lo menos en la etapa de la

educación obligatoria, decidió dejar el sistema para pasar al grado superior a través de un examen (basado en el nivel académico) y escogió la opción de cambiar al sistema de autopromoción (basado en la edad y los años matriculados).

<SAITO Yasuo>

Capítulo 10 Plan de Estudios (Currículum)

Tareas en los países en vías de desarrollo

El currículum es equivalente a la norma de la educación escolar de un país, en base al cual se desarrollan todas las actividades de la educación escolar. Así mismo, el contenido del currículum es el elemento que define la calidad de la misma. Además éste puede favorecer o perjudicar los deseos de estudiar así como el desempeño del proceso educativo de los alumnos y/o estudiantes, por lo que tiene un fuerte impacto en la difusión y la administración de la educación. En los países en vías de desarrollo se presentan los siguientes problemas respecto al currículum: 1) debido al exceso en el contenido no se alcanza a cubrir todo el plan dentro de las horas establecidas, 2) no existe coherencia ni sistematización ni futuras perspectivas 3) no toma en cuenta las etapas de desarrollo, de los niños, su capacidad, ni sus habilidades o aptitudes (los idiomas, por ejemplo) ni las condiciones de vida. 4) no refleja las opiniones del personal docente, las necesidades, el interés ni los problemas de la comunidad, lo que provoca que lo que se contempla en dicho plan está muy alejado de la realidad de su entorno. Esta situación se ocasiona debido a las siguientes razones: la influencia del currículum de una anterior administración colonial, el atraso en la investigación y/o desarrollo del currículum, la falta de datos por ausencia de distintas investigaciones educativas, la adición de un nuevo contenido educativo sin haber sido estrictamente seleccionado, la falta de conciencia de la situación actual de la educación escolar, ausencia de un mecanismo para reflejar las opiniones del personal docente en el momento de elaborar el currículum, la falta absoluta de horas de clase, la aplicación uniforme e inflexible del currículum y la preparación insuficiente de las medidas para la implementación del mismo. En consideración a lo anterior, se intenta buscar las contramedidas, aplicando el currículum de manera más flexible o delegando una parte de la autoridad a las juntas de educación provinciales o a las escuelas, no obstante ninguna de ellas ha sido una solución fundamental de los problemas presentados.

Puntos importantes

El currículum de los países en vías de desarrollo es equivalente al llamado “plan de estudios” de Japón. En este país se regulariza legal y simultáneamente el proceso general de planeación e implementación del plan de estudios, sometiéndolo al juicio del personal docente dedicado a la enseñanza en las escuelas. La norma de dicho plan se revisa cada 10 años a través de cierto procedimiento administrativo, lo cual se lleva a cabo paralela y sincronizadamente con las actividades requeridas para la realización del plan en ejecución, de tal manera que la revisión se respalda con esfuerzos incesantes para mejorar la calidad de la enseñanza. La educación basada en el plan de estudios se concreta en forma efectiva y eficiente mediante las interacciones de ambos sentidos, es decir “*top-down* (de arriba para abajo)” por el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología, así como “*bottom-up* (de abajo para arriba)” por las instituciones educativas y el personal docente.

1. Definición de plan de estudios

Para ser precisos, “plan de estudios”, es una frase traducida de la palabra inglesa “*curriculum*”, por lo tanto no tiene una definición general claramente establecida.

Según el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología (MEXT), un plan de estudios es “un proyecto de educación para las escuelas, que estructura el contenido educativo en forma integral en relación con las horas de clase, de acuerdo con el desarrollo físico y psicológico de los niños, a fin de lograr los objetivos y las metas de la educación escolar”. Ahí se señalan como elementos básicos el “establecimiento de objetivos de la educación escolar”, la “estructuración del contenido de la enseñanza” y la “distribución de las horas de clase”.¹ Aparte, como una norma del plan de estudios, existe la “guía de orientación para la enseñanza” establecida por el mismo ministerio en base a la ley. En la guía mencionada, cuyo objetivo es ofrecer la educación escolar de nivel estándar en cualquier parte de la nación, se señalan el procedimiento y los puntos esenciales para determinar el contenido educativo así como el plan de estudios.

Por otra parte, en las instituciones educativas normalmente se entiende por “plan de estudios” al plan anual de enseñanza por asignatura de cada nivel escolar o el horario de clases de la escuela, los cuales son elaborados bajo la responsabilidad del director de cada institución a finales del año escolar anterior.

Adicionalmente, el plan de estudios se compone de la guía de orientación para la enseñanza que se considera como la “norma para el plan de estudios” a nivel del estado, así como el plan anual de enseñanza y el horario de clases que se elaboran en cada institución educativa.

2. Transición de los planes de estudios - principalmente en la educación elemental -

En esta sección se hace un enfoque hacia el cambio que han sufrido los documentos correspondientes al plan de estudios a nivel nacional, que se conoce como la “guía de orientación para la enseñanza” después de la segunda guerra mundial.

2-1 El plan de estudios con sesgos, dando importancia a la educación para “una ética” (una buena conducta y lealtad) y para “un uso práctico” (era de *Meiji*)

Bajo el proyecto centralizador, en 1872 el gobierno de *Meiji* dictó el “Decreto de Educación” para establecer las asignaturas como un plan de estudios, haciendo la distinción entre la escuela primaria inferior y la superior. En el mismo año el Departamento de Educación promulgó el “reglamento educativo para la primaria”, equivalente a la “guía de orientación para la primaria”² del día de hoy, indicando el número de horas de clase, los libros de texto y la metodología de enseñanza para cada asignatura. El reglamento referido se caracteriza por los siguientes puntos: 1) se elaboró el único plan de estudios para aplicarse sin importar la categoría social, 2) las asignaturas se dividían abarcando una variedad de ciencias basándose en la “lectura”, la “escritura” y el “cálculo”, 3) se consideró como referencia el plan de estudios de los Estados Unidos y de los países europeos. Sin embargo, en realidad se dificultaba ponerlo en práctica, así que se difundió más el “reglamento educativo para la primaria” elaborado por la Escuela Normal de Tokio, en el cual se contemplaban materias integradas y menor cantidad de asignaturas.

Asimismo, el gobierno de *Meiji* emprendió el cambio de la política educativa motivado por la rebelión ocurrida en las provincias en contra de la centralización, y en 1878 se abolió el “reglamento

¹ Ministerio de Educación (1999) pp. 12-13

² La “Guía de orientación para la educación” es una norma establecida por el estado para ser aplicada en cada escuela en el momento de elaborar el plan de estudios y ponerlo en práctica. Tiene la función de mantener unificados el contenido y el nivel de educación para todo el país. (edición de Amano 1999)

educativo para la primaria”. Debido a su derogación, cada prefectura estableció su propio reglamento educativo de acuerdo con las circunstancias locales, tomando como referencia los reglamentos de la Escuela Normal de Tokyo y de la primaria anexa a la escuela normal. Esto ocasionó la diversificación en cuanto a la escolaridad, el contenido educativo y los libros de texto.

En aquel entonces cuando el movimiento democrático empezó a cobrar fuerza entre la población civil, el gobierno de *Meiji* se mostró represivo ante esas actividades y, a la vez, comenzó a modificar la política europeizante que sostenía hasta ese momento. Al enmendar la Ley de educación en 1880, volvió a aparecer la educación de ética de carácter confucionista, marcada con las ideas tales como “cariño”, “justicia”, “lealtad” y “amor filial”, y se estableció la ética como la asignatura principal. Debido a la referida “Ley de educación reformada”, se estableció el “Lineamiento del reglamento educativo para la escuela primaria” en 1881, donde se definían principalmente el “contenido educativo de carácter confucionista” y la “elaboración del reglamento educativo útil para la industria”, además de la descripción de cada asignatura y el año escolar correspondiente a los 8 años de primaria. En aquella época, la educación primaria se dividía en curso elemental (3 años), secundaria (3 años) y superior (2 años), y la mayoría de la población escolar pertenecía al curso elemental donde se enseñaba principalmente “ética”, así como, “lectura”, “escritura” y “cálculo”. A fin de realizar dicha reforma de manera contundente, el gobierno estableció las guías destinadas al personal docente, las cuales eran: el “Gran lineamiento del reglamento educativo para la escuela normal”, las “Instrucciones para el personal docente de primaria” y el “Reglamento para revisar y evaluar la conducta del personal docente”, y también se fue fortaleciendo paulatinamente el control sobre los libros de texto, entre otros. Por otra parte, se permitía “tomar en cuenta las condiciones locales” y se reconocía dejar algunos conceptos a disposición de la escuela y/o el personal docente.

En las “Asignaturas y su nivel en la escuela primaria” de 1886, se definían los nombres de las

asignaturas y las horas de clase por semana. De parte del Ministerio de Educación se enviaba al gobernador de cada prefectura la “Tabla de estudios para la escuela primaria”, equivalente al reglamento que establecía el contenido educativo de cada año escolar, con la cual a cada prefectura se le asignaban las materias al año escolar correspondiente. Asimismo, a partir de este año, comenzó la implementación del sistema de autorización del libro de texto por el Ministerio de Educación. Por otra parte, el “Gran lineamiento del reglamento educativo para la escuela primaria” fue establecido en 1891 debido a la revisión importante de la “Ley de escuela primaria” de 1890. Dicho lineamiento que estaba basado en el “Edicto imperial sobre educación”, señalaba claramente los detalles y los objetivos de la educación para lograr una “formación de moralidad” así como para adquirir los “conocimientos y habilidades prácticos”. A través de esta metodología detallada para orientar la enseñanza, se fue regularizando la práctica del personal docente. Además, con el “Reglamento para ejercer la ley de la escuela primaria” establecido en 1900, se complementó el sistema legislativo del plan de estudios para hacer cumplir decisivamente la política de formación la cual era el reflejo del programa político del estado. Desde aquel momento hasta terminar la Segunda Guerra Mundial en 1945, se mantuvo un sistema educativo basado en la veneración al emperador y al patriotismo, acatando el “Edicto imperial sobre educación”.

2-2 El plan de estudios que incrementa el matiz nacionalista (era de *Taisho* y de *Showa* antes de la segunda guerra mundial)

Durante la era de *Taisho* (1912-1925), debido a la influencia de una nueva educación a nivel mundial, se generó un movimiento de estudios sobre la educación popular, denominado la “Educación Libre en la era de *Taisho*”, lo que ayudó a la penetración de la filosofía educativa que le daba un mayor enfoque a los niños. Particularmente en las escuelas primarias se plantearon distintas propuestas relacionadas con la metodología de la enseñanza que requerían la

Tabla 10-1 Descripción y características de las leyes relativas a la educación

	Nombre de ley	Descripción y características
1872	Reglamento educativo para la primaria	<ul style="list-style-type: none"> •Se establecieron la cantidad de horas por asignatura, los libros de texto y la metodología de enseñanza de cada asignatura. •Dificultad al implementar el contenido en la práctica.
1881	Lineamiento del reglamento educativo para la escuela primaria	<ul style="list-style-type: none"> •Se designó el año escolar correspondiente al contenido educativo de cada asignatura. •Contenido con carácter confuso. •Importancia prestada al “uso práctico”. •Era la norma nacional para el “reglamento de educación para primaria”.
1886	Asignaturas y su nivel en la escuela primaria	<ul style="list-style-type: none"> •Se establecieron los nombres de las asignaturas y las horas de clase por semana.
1891	Gran Lineamiento del reglamento educativo para la escuela primaria	<ul style="list-style-type: none"> •Se basaba en el “Edicto imperial sobre educación”. •Se proponían la “formación moral” así como la adquisición de los “conocimientos y habilidades prácticos”.

Fuente: Elaborado por el autor

innovación en la educación. Sin embargo, referente a la deliberación del contenido educativo, dado que éste estaba bajo el control del estado, únicamente algunas escuelas privadas y anexas de la escuela normal intentaron modificar el plan de estudios definido por el gobierno.

En la era de *Showa* (1926 a 1989), específicamente en la segunda mitad de la década de 1930, tanto el gobierno como su administración pública comenzaron la revisión del plan de estudios. En 1936 el gobierno manifestó el propósito de la renovación educativa para fortalecer el régimen de guerra, junto con el incremento del periodo de educación obligatoria, mientras que el Ministerio de Educación llegó a plantear un proyecto de reforma con respecto al plan de estudios que había adquirido un matiz nacionalista. A partir de este momento, en el mundo educativo se pusieron activas las discusiones acerca de la revisión del plan de estudios.

Mientras se desarrollaba el régimen militar, en 1937 se estableció el “Consejo de educación” en el Ministerio de Educación, iniciando el análisis general sobre la reforma educativa. En base a los resultados de la deliberación sostenida en dicho consejo, en 1941 se dictó la “Ley de la escuela popular”, que autorizó la integración de materias del plan de estudios de la “Ley de la escuela popular” así como la enseñanza general para los cursos elementales. Sin embargo, en realidad no se notó ningún cambio importante excepto el hecho de haberse recalcado el entrenamiento espiritual de la nación gobernada por

el emperador en las escuelas primarias.

2-3 El plan de estudios que contiene ideas de una educación democrática (era de *Showa* posterior a la guerra)

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, Japón se convirtió en un país vencido, quedando bajo el control del Cuartel General de los Aliados (*GHQ*). Referente a la educación, la “Misión de Educación de los Estados Unidos al Japón” que fue solicitada por el *GHQ* (en 1946) realizó unos análisis e investigaciones de la educación japonesa para hacer una síntesis en un informe que incluía las recomendaciones al respecto. De acuerdo con el informe mencionado, se llevó a cabo la reforma institucional que consistía en la educación democrática, la enseñanza por unidad, la educación mixta, el sistema de año escolar 6-3-3-4, etc. En 1947 llegó a compilarse la “Guía de orientación para la enseñanza (proyecto)” bajo la dirección de la Sección de la Educación e Información Civil (CIE), con el objeto de modificar la educación basada en el nacionalismo extremo ejercida desde la era de *Meiji* y aplicar la nueva educación que sustentaba los principios con el enfoque centralizado en los niños, considerando su vida real, como punto de partida de la educación. En esta guía de orientación para la enseñanza, se corrigió el sistema “*top-down*” de la pre-guerra. Se caracterizaba especialmente por su publicación como “manual para el personal docente”, a fin de que los maestros elaboraran el plan de

estudios apropiado con un acercamiento ingenioso, considerando las circunstancias de la sociedad local, la vida de los niños, así como la situación de la escuela. No obstante, el propósito de la reforma aún se encontraba en la metodología y aunque merecía la atención como un libro innovador que señalaba detalladamente las metodologías de enseñanza y de evaluación, no se observaba un avance significativo en cuanto al contenido educativo.³

Posteriormente, en 1951 se realizó la revisión de la “guía de orientación para la enseñanza (proyecto)” aún recalando que era el “manual para el personal docente”.

Durante unos 10 años después de la guerra, por la influencia de los Estados Unidos, el objetivo fue la realización de la educación escolar democrática en un ambiente relativamente libre y abierto. El personal docente quien sufrió la represión durante el período de pre-guerra, organizó distintas entidades privadas para reanudar las actividades asociadas con los estudios sobre la educación democrática, cuya iniciativa ayudó considerablemente para el diseño del plan de estudios democrático.

2-4 El plan de estudios que da importancia a la consolidación de la capacitación básica académica y “Tranquilidad, flexibilidad y libertad” (Yutori)

A la “Guía de orientación para la enseñanza” publicada en 1955 le quitaron el título de “proyecto”. Una vez concedido el carácter legal, su redacción se simplificó limitándose a mencionar la descripción por concepto, y las metodologías de enseñanza y de evaluación se convirtieron en material docente que no contaba con ningún carácter legal.

En 1958, por primera vez después del retiro del ejército de ocupación, se hizo una revisión completa a la Guía cuyo propósito era la introducción total de la educación de ética así como el fortalecimiento del nivel de estudios básico. Esta revisión se

caracterizaba por dos puntos: 1) se estableció la guía de orientación para la enseñanza como norma nacional con fuerza restrictiva legal para tomar un nuevo giro hacia la centralización y la unificación del plan de estudios, 2) el plan convencional de estudios basado en el empirismo fue reemplazado por el plan que atribuía importancia a la sistematización. La primera característica representaba una parte del movimiento para incrementar el control superior hacia el sector educativo, debido a la situación interna y externa del país, influenciada por la Guerra de Corea y las políticas de los Estados Unidos hacia Japón, asociadas con la militarización contra el comunismo, y la segunda característica se relacionaba con el hecho de que la educación basada en el empirismo había fracasado en las escuelas y las aulas, así como por la crítica creciente de que el aprendizaje experimental provocaba una baja en el nivel de estudio. A partir de este momento, la revisión de la “Guía de orientación para la enseñanza” continuaría por un período aproximado de 10 años.

En 1957 la ex Unión Soviética tuvo éxito en el lanzamiento del satélite artificial. Junto con el crecimiento social y el progreso tecnológico, se ocasionó una tendencia universal de plantear un currículo que reflejara en forma más completa posible los resultados logrados en las ciencias, tecnología y cultura contemporáneas en las materias escolares. Japón no era la excepción y la revisión de la guía realizada en 1968 venía claramente marcada por la innovación de tecnología científica y el fortalecimiento de la competitividad internacional. A pesar de su contenido educativo altamente sistemático, no se consideraron los cambios que ocurrían en las escuelas, tales como el aumento de los alumnos dispuestos a continuar la educación superior, ni la vinculación entre la vida de los alumnos y el contenido de las materias, generando alumnos que no completaban sus estudios por no

³ La filosofía y la teoría educacional de John Dewey, que sostenían el desarrollo práctico durante el movimiento de la educación liberal desde el período de *Meiji* hasta el de *Taisho*, nuevamente llamaron la atención en la comunidad educacional japonesa de la posguerra, desde el punto de vista del estudio por unidad y la educación democrática. La idea de Dewey era una epistemología que señalaba la forma debida de la cognición científica de “cómo el ser humano llega a adquirir conocimientos”, la cual fue entendida “cómo se sustenta la vida” bajo las condiciones del país vencido.

poder entender ni seguir las clases, lo cual llegó a considerarse como problema conforme al paso del tiempo.

En la revisión que se realizó en 1977 bajo el lema de la “educación sustanciosa” y el aseguramiento de las “tranquilidad, flexibilidad y libertad (*Yutori*)”, se hizo hincapié en la coherencia entre las escuelas primaria, secundaria y preparatoria, además se llevaron a cabo la reducción de las horas de clase así como la selección estricta del contenido, como medidas concretas para crear las tranquilidad, flexibilidad y libertad. Esto se llevó a cabo en respuesta al informe del Consejo central para la educación de 1971 y el informe del Consejo para el plan de estudios de 1976, los cuales tenían como objetivo la “tercera reforma educativa”. La guía de orientación para la enseñanza se caracterizaba por la reducción de horas de clase, la enseñanza orientada a las asignaturas integradas para el curso elemental de la escuela primaria y el establecimiento de “*Kimi ga Yo*” como himno nacional. Además, por la iniciativa de la administración pública, se estableció el “tiempo de *Yutori* (1 a 2 unidades por semana)”, que no estaba especificado en la guía de orientación para la enseñanza. Mientras en las escuelas preparatorias, se incrementaron considerablemente las asignaturas opcionales, implementando la formación de aulas por el nivel de aprendizaje.

La revisión de la “Guía de orientación para la enseñanza” de 1989 se llevó a cabo en respuesta a los informes del Consejo nacional para la reforma educativa así como del Consejo para el plan de estudios de 1987.

El propósito del informe del Consejo para el plan de estudios estaba sintetizado en los siguientes cuatro puntos: 1) creación de personas que pueden mejorar sus vidas con todas sus fuerzas, 2) formación de la voluntad de aprender y la aptitud para poder adaptarse por su propia iniciativa a posibles cambios de la sociedad, 3) fortalecimiento de la educación que beneficie la personalidad, dando importancia a la preparación básica, y 4) formación de la actitud de respetar las relaciones internacionales y la cultura y tradición japonesas. Asimismo, se recalcan especialmente el agradecimiento y el sentido cívico

en el 1), nuevos conceptos de ciencias tales como facultad de pensar, juzgar y de expresar en el 2), la orientación apropiada de acuerdo con el individuo en el 3), así como la conciencia y responsabilidad como japonés en la comunidad internacional en el 4). Todo esto fue incorporado en la “Nueva guía de orientación para la enseñanza” y, a la vez, en el curso elemental de la primaria se estableció una nueva “materia de vida” (*Seikatsu-ka*) eliminando las asignaturas sociales y de ciencias. En la secundaria aumentaron las asignaturas opcionales y se implementó el método de enseñanza de acuerdo con el nivel de aprendizaje. También, se fortaleció la dirección de izar la bandera nacional y cantar el himno nacional. Asimismo, en la preparatoria se estableció la asignatura doméstica como materia obligatoria para los alumnos masculinos, y de esa manera finalmente se llegó a corregir la diferencia entre los sexos que se presentaba en el plan de estudios.

2-5 El plan de estudios vigente

La revisión de la guía de orientación para la enseñanza efectuada en 1998 se llevó a cabo en base al informe del Consejo central para la educación de 1996 y el informe del Consejo para el plan de estudios de 1998. En esta ocasión, se inicia la educación del siglo veintiuno, considerando la implementación del régimen de 5 días hábiles semanales en las escuelas.

En el Recuadro 10-1 se señalan las características del nuevo plan de estudios, donde destacan los siguientes puntos: el MEXT estableció claramente la guía de orientación para la enseñanza como la norma mínima a cumplir; se integró en todas partes el mecanismo que permitía a cada escuela la elaboración propia del plan de estudios, a fin de diseñar el contenido peculiar característica. Ante la implementación del plan de estudios mencionado, el ministerio solicita a las instituciones educativas los esfuerzos para asegurar la formación de la capacidad académica basada en el contenido señalado en la guía, sin ocasionar la baja en el nivel de estudio, mediante la reducción de las horas de clase así como la selección estricta del contenido de las materias,

Recuadro 10-1 Objetivos y características de nuevas guías de orientación para la enseñanza (1998)

Objetivos

Bajo la implementación completa del régimen de 5 días hábiles semanales, cada escuela desarrolla la “educación con peculiar característica” en un ambiente tranquilo, flexible y libre, cultivando en los niños la “fuerza vital” tal como la facultad de aprender y pensar por iniciativa propia, además de asegurar la adquisición de los conocimientos fundamentales basados en la guía de orientación para la enseñanza.

Características

- Definición de la guía de orientación para la enseñanza como norma mínima a cumplir.
- Fortalecimiento de la enseñanza de acuerdo con cada individuo.
- Creación del “horas de estudios integrales”.
- Ampliación del marco para la elaboración del propio plan de estudios por la escuela.
- Reducción de las horas de clase y la selección estricta del contenido educativo.
- Importancia orientada a las actividades de aprendizaje a través de la experiencia y la solución de problemas.
- Incremento de los estudios opcionales.
- Mejoramiento de la evaluación (de la evaluación relativa a la absoluta).

sobre lo cual también se realiza la difusión, investigación y desarrollo.

A partir de la década de 1990, las políticas educativas convencionales, basadas en la idea de enseñar lo mismo en forma equitativa, cambiaron a las que sostienen el aprendizaje según las condiciones de cada individuo, y la guía actual de orientación para la enseñanza (declaradas en 1998), que apoya la formación de las características peculiares de cada escuela, simboliza las nuevas políticas.

A continuación, en las tablas 10-2 y 10-3 se muestran como referencia las horas de clase de las escuelas primarias y secundarias, basadas en el plan de estudios de 1998.

3. Situación actual del plan de estudios

3-1 Regulación del plan de estudios

A pesar de que se delega la elaboración del plan de estudios a cada escuela, tanto el MEXT como la Junta de educación llevan el control legal sobre plan de estudios correspondiente, por medio de las normas compuestas de la guía de orientación para la enseñanza y las leyes asociadas, los libros de texto autorizados y los registros de alumnos (Ver la

Figura10-1).

Como se había mencionado anteriormente, las escuelas tienen la obligación de respetar la “Guía de orientación para la enseñanza” establecida por el MEXT para elaborar el plan de estudios y ponerla en práctica, de modo que dicho plan que aplican las escuelas y el personal docente, se encuentra bajo la regularización legal.

Los libros de texto que se distribuyen gratuitamente a todos los alumnos y estudiantes, son certificados mediante el sistema de autorización, que se compone de los siguientes procesos: el editor privado (editorial, distintas entidades, etc.) elabora los libros y el MEXT los examina de acuerdo con su solicitud, y los certifica como libros de texto. Debido a que la revisión de los libros de texto se realiza aproximadamente cada 4 años, la operación para su autorización de cada etapa educativa básicamente tiene un ciclo de 4 años. Lo que se busca con la institucionalización de la autorización de libros de texto, delegando su elaboración a las entidades privadas, es asegurar los materiales educativos con mejor calidad, llenos de originalidad e inspiración. Sin embargo, al mismo tiempo funciona para llevar el control sobre el contenido de los libros, ya que su elaboración se basa en la guía de orientación para la

Tabla 10-2 Las horas de clases en primaria

Clasificación	Japonés	Asignatura social	Aritmética	Ciencias	Vida	Música	Dibujos y trabajos manuales	Asignatura doméstica	Educación física	Educación de ética	Actividades especiales	Horas de estudios integrales	Total de horas de clase
1 ^{er} grado	272	-	114	-	102	68	68	-	90	34	34	-	782
2 ^{er} grado	280	-	155	-	105	70	70	-	90	35	35	-	840
3 ^{er} grado	235	70	150	70	-	60	60	-	90	35	35	105	910
4 ^{er} grado	235	85	150	90	-	60	60	-	90	35	35	105	945
5 ^{er} grado	180	90	150	95	-	50	50	60	90	35	35	110	945
6 ^{er} grado	175	100	150	95	-	50	50	55	90	35	35	110	945

Nota1: El tiempo de una unidad de esta tabla es de 45 minutos.

Nota2: Las horas para las actividades especiales están establecidas en la guía de orientación para la enseñanza de la escuela primaria.

Nota3: En relación con el punto 2 del artículo 24, si se agregan las materias de religión aparte de la educación de ética, éstas pueden contarse como una parte de las horas establecidas para la educación de ética en esta tabla.

Fuente: “Reglamentos para la ejecución de la ley de educación escolar” Tabla anexa 1 del artículo 24.

Tabla 10-3 Las horas de clases en secundaria

Clasificación	Japonés	Asignatura social	Matemáticas	Ciencias	Música	Arte	Asignatura de salud y educación física	Técnicas /asignatura doméstica	Idioma extranjero	Educación moral	Actividades especiales	Asignatura opcional etc.	Horas para estudios integrales	Total de horas de clase
1 ^{er} grado	140	105	105	105	45	45	90	70	105	35	35	0 ~ 30	70 ~ 100	980
2 ^{er} grado	105	105	105	105	35	35	90	70	105	35	35	50 ~ 85	70 ~ 105	980
3 ^{er} grado	105	85	105	80	35	35	90	35	105	35	35	105 ~ 165	70 ~ 130	980

Nota1: El tiempo de una unidad de esta tabla es de 50 minutos.

Nota2: Las horas para las actividades especiales están establecidas en la guía de orientación para la enseñanza de la escuela secundaria.

Nota3: Las horas para la asignatura opcional se pueden destinar, aparte de la asignatura opcional, a las actividades especiales adicionales.

Nota4: Las horas para la asignatura opcional se definen según la guía de orientación para la enseñanza de la escuela secundaria.

Fuente: “Reglamentos para la ejecución de la ley de educación escolar”, Tabla anexa 2 del artículo 54.

enseñanza así como la norma para la autorización de los libros destinados a asignaturas. Cabe mencionar que un año antes de la adopción de los libros de texto, la Junta de Educación de las comunidades locales organiza la comisión de selección para cada área y, a la vez, se delega la evaluación a cierto número de personal docente a fin de tomar la decisión final de los libros a utilizar.

Los denominados registros de alumnos son una síntesis que consiste en la calificación de estudios, el proceso educativo de los alumnos y estudiantes así como los resultados de la evaluación realizada a finales del año escolar. Por lo tanto, ésta es una constancia que sirve tanto para la enseñanza como para la evidencia ante el exterior, y la escuela tiene la obligación de conservarla. Los registros de alumnos

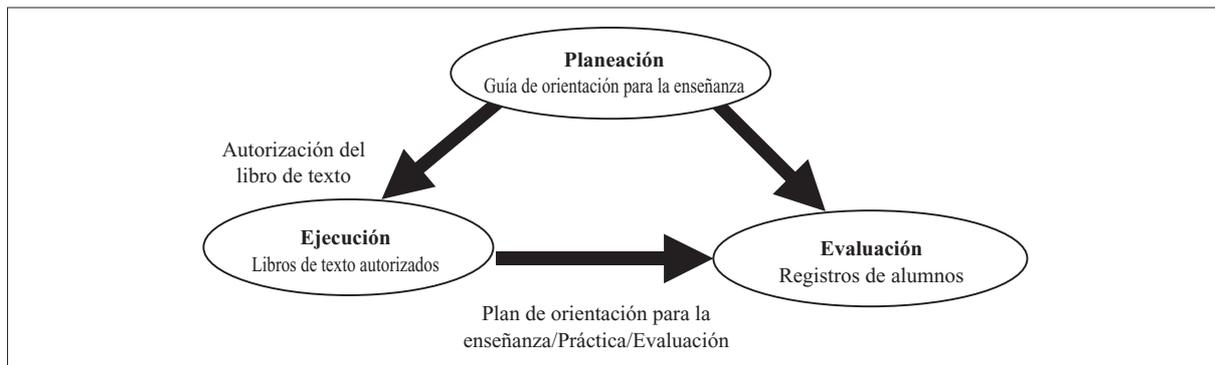
proporcionan las ideas y los métodos que sirven de base para evaluar la enseñanza diaria, cuya norma se busca en la guía de orientación para la enseñanza, por lo cual éstos también tienen aspecto regulador sobre la enseñanza y la evaluación de los alumnos y estudiantes.

3-2 Revisión del plan de estudios

La revisión de la norma del plan de estudios se divide en las operaciones de revisión y las disposiciones de transición (ver la Figura 10-2).

La revisión de la guía de orientación para la enseñanza se lleva a cabo por parte del MEXT, a través del trámite oficial con el Consejo central para la educación, el cual define la idea de la reforma educativa; el Consejo para el plan de estudios que

Figura 10-1 Control del plan de estudios



Fuente: Elaborado por el autor

indica el marco general del plan de estudios así como las políticas del mejoramiento; y la Junta de Colaboradores para la Elaboración de la Guía de Orientación para la Enseñanza por asignatura, que define el contenido de la guía mencionada. Se anuncia al público el resumen de las deliberaciones sostenidas en ambos consejos, a través de las cuales se realizan la recopilación de la opinión de distintos sectores así como la audiencia abierta para el informe intermedio. Los miembros de diferentes comisiones son designados por el MEXT.

En el informe del Consejo para el plan de estudios que requiere aclarar la razón de la revisión de la guía de orientación, se presenta tanto la generalidad como las ideas de la revisión, las horas de clase, las políticas, etc. En este sentido, desde la etapa del informe del Consejo para el plan de estudios, ya existe un anteproyecto de la revisión respecto al contenido de materias.

Por otra parte, la operación de revisión en sí, comienza con la investigación de la situación del plan de estudios, la cual se realiza en el momento de implementar la guía de orientación para la enseñanza del plan anterior. Esta investigación se lleva a cabo contando con la participación del personal investigador de las asignaturas y los colaboradores, en paralelo a: otros estudios como la propuesta acerca del desarrollo de currículo por parte de las escuelas designadas (instituciones de estudios y

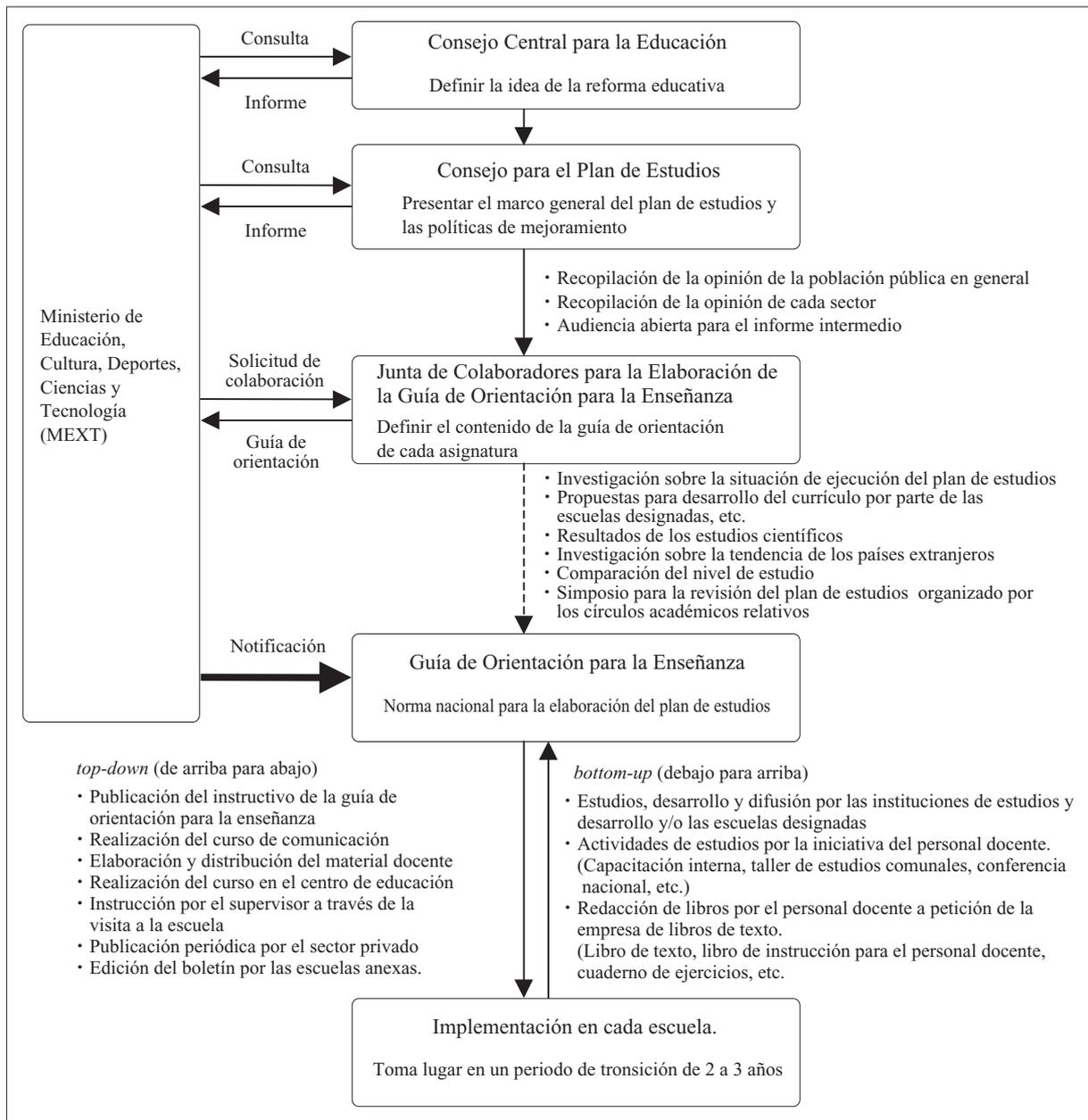
desarrollo) y las anexas de las universidades nacionales; los estudios científicos, la investigación sobre la tendencia de los países extranjeros, la comparación del nivel de estudio, la observación de la tendencia en el simposio y otros eventos que organizan los círculos académicos correspondientes durante el período de la revisión, etc. A diferencia de las deliberaciones sostenidas con osadía en los círculos académicos, en la junta de colaboradores, que no se abre al público, normalmente se trata de una revisión con moderación en base a unas cuantas palabras clave para el mejoramiento. En parte porque ésta únicamente desempeña su papel dentro del marco que es la base de revisión definida por el Consejo central para la enseñanza y el Consejo para el plan de estudios.⁷

Aunque la revisión de la norma del plan de estudios en sí se realiza cada 10 años, el MEXT organiza alternativamente distintos tipos de juntas de colaboradores ya sea para la elaboración de la “guía de orientación para la enseñanza”, para la preparación de materiales docentes o para la investigación de la situación de ejecución. En este sentido, las operaciones para la realización del plan de estudios así como las operaciones para su revisión, siempre se encuentran juntas y vinculadas en el mismo ministerio.

Después de la notificación de la nueva norma, a través de las disposiciones de transición que tardan 2

⁷ En los países como los Estados Unidos, la revisión del plan de estudios implica un cambio bastante grande incluyendo el cambio del personal encargado, así que es adecuado llamarla como “reforma educacional”. En cambio, en el caso de Japón, la revisión no es una reforma sino una “mejora”, ya que el personal encargado de la revisión permanece igual, manteniendo la administración educativa coherente.

Figura 10-2 El mecanismo de la revisión y la realización del plan de estudios



Fuente: Elaborado por el autor

a 3 años, la guía de orientación para la enseñanza basada en dicha norma, se implementa completamente en la educación obligatoria. Después de haber revisado la norma del plan de estudios, se inicia la elaboración del criterio de evaluación.

Para ser designado como institución de estudios y desarrollo durante 3 años, ante el MEXT se presenta la solicitud por su propia iniciativa bajo el liderazgo de la dirección. Estas instituciones se encargan de la investigación que requiere el MEXT referido a la revisión del plan de estudios. Por ejemplo, preparan

unos modelos durante la etapa de transición y, a la vez, se evalúa la probabilidad de ejecución del criterio y se elaboran sus modelos. Por otra parte, en caso de las escuelas primarias y secundarias anexas a las universidades nacionales, independientemente de que estén designadas o no, su personal docente se dedica a las actividades de desarrollo, asumiendo la función principal en los estudios sobre la forma de impartir clases a nivel de prefectura o el estado.

Asimismo, se utilizan los resultados de diferentes estudios nacionales e internacionales, que se señalan

posteriormente, como la información básica para la revisión de la guía de orientación para la enseñanza:

“Estudios de la situación de ejecución del plan de estudios” (realizado de 1981 a 1983 y de 1993 a 1995)⁸ y los demás estudios, que se llevaron a cabo por parte del MEXT, a fin de evaluar a nivel nacional el grado de aprendizaje de los alumnos y estudiante así como la situación de ejecución del plan de estudios;

“Estudios Internacionales de la Enseñanza Matemática y Científica”, el Primer estudio (1964/1970), el Segundo estudio (1981/1983) y el Tercer estudio (1995), organizados por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (*IEA*); “Estudios del Rendimiento del Aprendizaje de los Estudiantes” (a partir de 2000) efectuados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (*OECD*), etc.

3-3 Ejecución del plan de estudios

El plan de estudios se lleva a cabo mediante las interacciones en los sentidos “*top-down* (de arriba para abajo)” y “*bottom-up* (debajo para arriba)”. Las acciones en el sentido “*top-down*” son: la edición del instructivo de la guía de orientación para la enseñanza por parte del MEXT; la estandarización de la interpretación de la guía mencionada mediante el curso de comunicación; y la propuesta para mejorar la metodología de enseñanza por medio de la elaboración del material docente.

El instructivo de la guía de orientación para la enseñanza se publica para el personal docente de las escuelas, con la finalidad de implementar la nueva guía sin dificultades y lograr su propósito. Para la elaboración del instructivo, que se divide en las reglas generales, las respectivas asignaturas, la educación de ética y las actividades especiales, se realiza un análisis de los aspectos científicos y prácticos, involucrando a una decena de colaboradores que tienen amplios antecedentes, tales

como los investigadores, los supervisores de la junta de educación, los directores y maestros de las escuelas.

Anteriormente el curso de comunicación tenía lugar en diferentes partes del país durante el período de transición del plan de estudios, contando con el personal investigador de cada asignatura como instructor, quien se encargaba de la revisión, la implementación y la evaluación del plan de estudios. Sin embargo, en la actualidad no hay oportunidad de asistir al curso directamente impartido por el personal investigador, salvo en la presentación del desempeño por las instituciones de estudios y desarrollo (escuela designada para estudios), siendo reemplazado con la tecnología de información y comunicación (ICT).

Referente al material docente, el MEXT edita mensualmente el “Material docente para la educación elemental” destinado a los jardines de niños y las escuelas primarias, así como el “Material docente para la educación secundaria” dirigido a las escuelas secundarias y preparatorias. En ellos se publican los artículos para garantizar la difusión del propósito de las revisiones realizadas así como para lograr el desarrollo a través de la práctica, además de los modelos reportados por las instituciones de estudios y desarrollo. Estos materiales docentes funcionan como medios de comunicación directos para el personal docente.

Aparte de lo anterior, en las publicaciones periódicas impresas por las casas editoriales, las empresas de libros de texto, las editoras de periódico, etc. así como en los informes de estudios editados por algunas escuelas anexas, se publica la información similar al material docente, y también la información que se adelanta a la revisión y/o para impulsar la misma. Esta clase de información tiene el papel no sólo en el sentido “*top-down*” sino también “*bottom-up*”, ya que sirve para proponer lo que se ha obtenido en los estudios sobre la forma de impartir clases.

⁸ A partir del año escolar 1998, el Ministerio de Educación y Ciencias tiene habilitado el sistema para realizar la investigación sobre la situación de ejecución del plan de estudios así como la del nivel de estudios. Las preguntas que se hacen para esta investigación son las preguntas de evaluación para revisar el nivel de cumplimiento en base a la norma del plan de estudios. Por lo tanto, son diferentes a las preguntas convencionales que se aplicaban para evaluar el nivel de estudios en el examen de entrada. La investigación sobre la situación de ejecución proporciona al personal docente la oportunidad para reflexionar la forma de enseñanza y mejorar la metodología de instrucción.

El supervisor, quien ha asimilado la interpretación de la guía de orientación para la enseñanza a través de los procesos anteriormente mencionados, trabajará para difundirla al personal docente mediante las visitas a las escuelas y los cursos realizados en el centro de educación ubicado en cada prefectura y las ciudades designadas por la ordenanza gubernamental.

Hay tres tipos de modalidad en el sentido “*bottom-up*”: el tipo iniciativa de la administración pública, el tipo autónomo y el tipo interposición de la empresa de libros de texto.

El contacto tipo iniciativa de la administración pública se representa con los estudios, el desarrollo y la difusión realizados por parte de las instituciones de estudios y desarrollo (del MEXT) así como las escuelas designadas por la Junta de Educación de cada prefectura. Estas escuelas trabajan con respecto al tema de estudio establecido para promover el mejoramiento a otras escuelas periféricas, dándoles a conocer los resultados logrados.

El modo tipo autónomo es como sigue: el personal que haya entendido el propósito de la revisión efectuada por la administración pública, ya sea los colaboradores del MEXT o los docentes generales capacitados por el supervisor, promueve los estudios sobre la forma de impartir clases,⁹ siendo el núcleo y/o el instructor en la sociedad a la que pertenece. Sin embargo, las organizaciones autónomas de estudios no son las que trabajan para realizar el propósito de la revisión del MEXT referido, sino que se dedican a sus estudios desde la posición que corresponde a cada una de ellas. Ahí se respetan las propuestas e interpretaciones propias con respecto a la guía de orientación para la enseñanza. Tanto la guía mencionada como su instructivo intentan impulsar los estudios autónomos del personal docente, incluso dejando cierto margen de interpretación propia para promover la generación de esa clase de propuestas e interpretaciones. En ese sentido, el MEXT no supone una educación unificada.

En caso de una modalidad tipo interposición de la empresa de libros de texto, la empresa solicita al personal docente la redacción del libro de texto, el libro de instrucción para docentes, el cuaderno de ejercicios, etc. Esto ayuda al entendimiento del mismo personal sobre la nueva guía y, a la vez, la difusión a nivel local por medio del mismo¹⁰. A través de esta experiencia, el personal docente, con papel de encargado local, puede profundizar sus conocimientos acerca del nuevo plan de estudios antes de la implementación del mismo, y además puede incorporar las experiencias obtenidas por la práctica.

Las actividades del sentido “*bottom-up*” se fundamentan en las investigaciones sobre la forma de impartir clases, realizadas en el taller a nivel de escuela y/o comunidad, cuyos resultados se publican en los libros de instrucción para docentes y los boletines nacionales, además se presentan en la conferencia nacional de los círculos académicos, de modo que se dan a conocer a todo el país. En este mecanismo que apoya dichas actividades se generan varias propuestas originales, incluyendo las que se relacionan con la revisión del plan de estudios.

4. Conclusiones

En Japón el plan de estudios tiene carácter integral, compuesto de los objetivos de la educación, el contenido educativo y las horas de clase, cuyo núcleo era tradicionalmente la lectura y escritura (japonesa), el cálculo (aritmética) y la ética (educación de ética). El mismo plan ha venido modificándose hasta la fecha bajo el control del gobierno, sujeto a las influencias del movimiento político y económico así como de la sociedad interna y externa del país; la idea de la educación internacional, la tendencia educativa del país, los problemas surgidos en las escuelas, etc.

Por otra parte, aunque el personal docente tenía

⁹ Referente a los detalles acerca de los estudios sobre la forma de dar clases, ver el capítulo 13 de la Sección II.

¹⁰ Antes de obtener la versión final del libro de texto, se realiza la junta de redacción para una unidad en un promedio de 3 a 7 veces. La empresa solicita la redacción al personal docente y le paga el honorario. Mientras tanto, el hecho de recibir la solicitud es un honor para los docentes de la organización de estudios, así que hay tendencia de que brindan el apoyo en forma positiva para la empresa.

ciertas disposiciones del plan de estudios desde una etapa relativamente temprana, excepto en el período de guerra, esto verdaderamente comenzó a funcionar a partir de 1945 después de la segunda guerra mundial. En el período de la posguerra, siempre estaba presente si el tema de una mejora en la calidad del sistema educativo (se refiere a la revisión de la norma del plan de estudios), podría enfrentar situaciones relacionadas con el aumento de la población escolar y la diferencia en el nivel de estudios entre los alumnos y entre los estudiantes. En la actualidad, después de distintas discusiones, las escuelas están orientadas a la formación de la “(capacidad para vivir)”, tal como la de aprender a pensar por su propia iniciativa, en un ambiente tranquilo, flexible y libre (*Yutori*). A continuación, se mencionan los conceptos sobresalientes de la dirección para el futuro plan de estudios: 1) ampliar el marco del plan de estudios elaborado por la iniciativa de cada escuela, 2) reducir las horas de clase y adoptar el contenido educativo estrictamente seleccionado, 3) prestar más importancia a las actividades de carácter integral y experimental, además del aprendizaje a través de la solución de problemas, 4) incrementar los estudios opcionales, 5) reforzar el método de enseñanza de acuerdo con cada individuo, 6) mejorar el modo de evaluación, etc.

Al observar el sistema de planificación de estudios en Japón, se notará que cuenta con las etapas de planeación, ejecución y evaluación, y que cada etapa, ha sido regularizada legalmente, tiene la guía de orientación para la enseñanza, los libros de texto autorizados y los registros de alumnos y estudiantes (inclusive la investigación de la situación de ejecución del plan de estudios), respectivamente. La verificación del plan de estudios consiste en las operaciones de revisión y las disposiciones de transición de la guía de orientación para la enseñanza. Las operaciones de validación se realizan cada 10 años, a través de los siguientes procesos: la definición de la idea de la reforma educativa (el Consejo central para la educación), el planteamiento del marco general del plan de estudios, las políticas de la revisión (el Consejo para el plan de estudios), y la definición del contenido de la guía de orientación

para la enseñanza (la Junta de colaboradores para la elaboración de la guía de orientación para la enseñanza). El plan de estudios se realiza efectiva y eficientemente mediante las interacciones tanto del sentido “*top-down*” por el MEXT, como del “*bottom-up*” por las escuelas designadas, las organizaciones de estudios formadas principalmente por el personal docente, y las casas editoriales privadas.

Como se explicó anteriormente, las operaciones de revisión se llevan a cabo paralela y sincrónicamente con las actividades requeridas para la realización del plan actual, siendo éstos procesos continuos para mejorar la calidad de la enseñanza, no como una operación transitoria.

En base a la experiencia de Japón arriba mencionada, se podrán hacer las siguientes propuestas para que los países en vías de desarrollo lleven a cabo apropiadamente los procesos de planeación, ejecución y revisión del plan de estudios:

Conocer con precisión la situación actual de la educación escolar, aclarando qué está sucediendo tanto en la escuela general como en las aulas, así como qué tipo de cambios se pueden observar en los niños.

Verificar que el plan de estudios realmente sea eficiente y efectivo para solucionar problemas de la educación escolar y realizar la idea de la reforma educativa (Verificación del volumen y la calidad del currículo).

Definir claramente la norma para revisiones y mantener las deliberaciones a nivel nacional para resumir las opiniones surgidas, con el propósito de que el plan de estudios pueda satisfacer la necesidad de la gente.

Mejorar el nivel del personal docente para que sea capaz de elaborar, ejecutar y evaluar el plan de estudios en las escuelas por su propia iniciativa, de acuerdo con la situación actual.

Establecer el sistema de apoyo por la administración pública que permita al mismo personal docente que elabore, ejecute y evalúe el plan de estudios.

Organizar un mecanismo que garantice la eficiencia en la preparación y distribución de los

libros de texto y que sean entregados a tiempo los materiales y/o instrumentos didácticos, los cuales son indispensables para la revisión del plan de estudios.

Sistematizar la revisión del plan de estudios

para que su revisión se componga de procesos continuos y no pasajeros.

<ISODA Masami, MURATA Toshio>

Capítulo Complementario

En el capítulo anterior, hemos visto los cambios que ha tenido el plan de estudios en Japón así como su sistema educativo. A continuación, vamos a mostrar cómo se ha desarrollado el plan de estudios, el contenido y/o la metodología educativa para las matemáticas y las ciencias, con respecto a las cuales los países del tercer mundo cuentan con mayor apoyo de Japón.

Algunos países en vías de desarrollo manejan el plan de estudios de una manera similar a la de los países desarrollados, no obstante, en lo referente a su implementación y nivel de cumplimiento, hay muchos aspectos a mejorar. Por ejemplo, el personal docente no entiende el contenido educativo o no aplica la metodología adecuada; el contenido educativo no está relacionado con la realidad; el personal docente quien debe enfrentarse a los problemas anteriores no cuenta con las herramientas adecuadas para solucionarlos, etc.

En Japón, durante la era de *Meiji* (1868-1912), se aceptaron los conocimientos y la metodología de enseñanza más modernos del Occidente, los cuales se difundieron a todo el país. En las eras de *Taisho* (1912-1926) y *Showa* (1926-1989), mientras la docencia se iba reconociendo como una profesión, se comenzaba a establecer el sistema, bajo el cual el mismo personal docente se debía dedicar a las investigaciones sobre la forma de dar clases y el plan de estudios. Gracias a dicho mecanismo, se hizo posible realizar mejoras por iniciativa de la escuela en relación con el plan de estudios, el contenido y el método educativo. Así mismo, se introdujeron los conocimientos del exterior, los cuales fueron mejorando de acuerdo con la necesidad de los tiempos. En tal sentido, la experiencia de este país oriental podrá ser útil también para los países en vías de desarrollo.

Capítulo Complementario 1

El Progreso de la Educación en Matemáticas

Antecedentes

El origen de las matemáticas occidentales que se formaron en la Europa contemporánea, se encuentra en las matemáticas griegas desarrolladas en el mundo mediterráneo y las matemáticas arábigas desarrolladas en la región islámica. La aritmética que se utiliza el día de hoy ya existía desde hace 4,000 años en Egipto y Mesopotamia, y además estaba establecida en forma del libro de texto para que la población pudiera aprenderla con facilidad. Sin embargo, este no era un sistema unificado, sino que, como lo demuestra la variación que presenta la forma

de conteo, era una matemática étnica peculiar desarrollada de acuerdo con la raza, el idioma y/o cultura en cada región del mundo. Como se representa con la enseñanza simultánea del ábaco y el cálculo por escrito en el caso de Japón, hubo una fusión de la matemática étnica y las introducidas, desde el exterior que llegó a formar la aritmética y/o las matemáticas de la actualidad. Las matemáticas escolares, que son sistemáticamente únicas, se han establecido a través de los procesos de unión de diferentes matemáticas.

A continuación, se señala el resumen de la formación de las matemáticas escolares de Japón, el

mismo que está orientado a lo siguiente: la conversión del cálculo japonés (matemática étnica) a las matemáticas occidentales, la independencia de los educadores matemáticos separándose de los especialistas matemáticos, y la integración del plan de educación.

1. Cultura de la educación matemática de *Edo*

En la escuela “*Terakoya*” privada y práctica de la era de *Edo* (1603-1867), se enseñaba a la población la “lectura”, la “escritura” y el “ábaco”¹. En lo referente a la materia del “ábaco”, ésta abarcaba la extracción de la raíz cuadrada y el teorema de Pitágoras, siendo equivalente al nivel de las matemáticas de la escuela secundaria actual. Por otra parte, las clases del “cálculo japonés” correspondiente a las matemáticas de nivel superior, que se dividían en distintas secciones, se impartían en la escuela privada de nivel más alto que la escuela “*Terakoya*”. En lo que se refiere a los instrumentos para cálculo, en la escuela “*Terakoya*” se utilizaba el ábaco, mientras que en la escuela superior se utilizaba adicionalmente la varilla para cálculo llamado “*Sangi*”. De esta forma, las matemáticas superiores se diferenciaban de los cálculos para las personas de clase popular inclusive en los instrumentos a emplear.

El modelo para los libros del del cálculo japonés eran libros de matemáticas de China, especialmente el libro titulado “*Sanyoki*”, editado en 1600. El libro trataba de las técnicas del ábaco y de cálculo para la vida cotidiana, a partir de él se derivaron diferentes libros y uno de ellos llegó a publicarse como “*Warizansho*” en 1620. Se estima que más de 30 mil ejemplares de este libro fueron impresos, lo cual evidencia que se enseñaban las cuatro operaciones aritméticas fundamentales utilizando el ábaco en los principios de la era de *Edo*.

En 1627 se publicó el libro de texto aritmético titulado “*Jinkouki*” y se convirtió en el libro más

vendido del tema en la era de *Edo*. A diferencia de los libros aritméticos chinos que disponían del carácter sistemático, dicho libro tenía dos aspectos originales. Primero, contenía abundantes dibujos y preguntas interesantes, atrayendo al público por el ingenio que ayudaba a aprender con diversión las matemáticas más avanzadas. Segundo, se manejaba la metodología de presentación de problemas, que servía de motor propulsor para el desarrollo de la habilidad matemática. Debido a su alta reputación, circulaban varias ediciones piratas de dicho libro; sin embargo, el autor continuaba su revisión rivalizando con las copias no autorizadas y en 1641 publicó la edición de revisión completa titulada “*Shinpen Jinkouki*”. En esa ocasión, se agregaron unas preguntas dirigidas al público en la parte final del libro. Este desafío del autor ocasionó una serie de competencias de preguntas y respuestas, involucrando a la gente de clase popular, lo cual resultó en el inicio de una cultura que permitió elevar la habilidad matemática del país para llegar a nivel mundial únicamente en un plazo de 30 años.

Posteriormente, en la era de *Meiji*, se realizó un cambio del cálculo japonés a las matemáticas occidentales (cálculo occidental), lo cual se pudo aceptar con facilidad ya que los especialistas del cálculo japonés, así como los instructores de la escuela “*Terakoya*” y de las escuelas superiores tenían suficientes conocimientos para entenderlas. Asimismo, las huellas del cálculo japonés, que presta alta importancia a la presentación de preguntas se pueden reconocer en los libros de texto así como en la metodología de enseñanza aún después de la era de *Meiji*.

2. Período inicial de *Meiji*: del cálculo japonés al cálculo occidental

2-1 Gran desempeño de los empleados extranjeros y sus efectos

Cuando se dictó el “Decreto de Educación” en 1872, el gobierno adoptó las matemáticas

¹ La habilidad del ábaco se requería cuando los samurais iban a ofrecer servicios como funcionarios en la era de los estados guerreros. Sin embargo, a medida que se vitalizaban los comercios, la gente de clase popular llegó a necesitarla para obtener trabajo.

occidentales, es decir el “cálculo occidental”, para el contenido educativo escolar, por lo tanto no sólo en las escuelas secundarias sino también en las primarias, se comenzó a enseñar el “cálculo occidental” que se basa en las matemáticas por escrito, suprimiendo el cálculo japonés que requería el ábaco y el “*sangi*”.²

Gracias a la educación realizada hasta aquel entonces en la escuela “*Terakoya*” y la escuela superior, en el país había mucha gente que sabía las matemáticas del nivel equivalente al de secundaria actual. Aunque se contaba con cierta base para la educación moderna de la aritmética y las matemáticas, había poco personal docente apto para enseñar el cálculo occidental. Por lo tanto, el problema de cómo capacitar al personal para este objetivo, era un asunto importante a resolver, incluyendo el de cómo atender la tradición que respetaba la enseñanza del ábaco en la escuela primaria (aplicación simultánea del cálculo japonés y el occidental).

Mientras tanto, el denominado “empleado extranjero”, representado por *Marion McCarrell Scott*, desempeñó un papel destacado en la construcción del sistema para la enseñanza del cálculo occidental, partiendo de la base formada por el cálculo japonés. *Scott* llegó a Japón en 1871 como personal docente para impartir clases del idioma inglés y la materia regular en el instituto (*Daigaku Nanko*) que posteriormente se convirtió en la Universidad de Tokio. Justo después de la divulgación del “Decreto de Educación” de 1872, empezó a dedicarse a la docencia en la escuela

normal (posterior Universidad de *Tsukuba*), encargándose de la instrucción sobre la metodología de enseñanza para el inglés, la aritmética y la escuela primaria. Anteriormente, predominaba la enseñanza individual tanto en Japón como en otros países del mundo; sin embargo, *Scott* introdujo la enseñanza masiva utilizando el pizarrón, metodología que se empleaba sólo en algunas instituciones universitarias incluso en los Estados Unidos. Asimismo, en respuesta a la solicitud del gobierno, *Scott* publicó libros de texto como el “Libro aritmético para la primaria” (de 4 tomos)³ que comprendía la metodología de enseñanza basada en los principios de *Pestalozzi*⁴, además de que introdujo los dibujos colgantes. De esta manera, *scott* trabajó para habilitar el sistema de la escuela normal⁵.

En aquellos tiempos, se aprendía el contenido educativo y, al mismo tiempo, la metodología de enseñanza. El nuevo método de instrucción masiva que implementó *Scott* en la escuela normal, se difundió entre los graduados, y reemplazó el método de enseñanza individual tipo “*Terakoya*”. En la década del año 10 de *Meiji* (1877-1886), la Escuela Normal de Tokio publicó los libros destinados al personal docente, los cuales se trataban de la metodología académica para la aritmética basada en el intuicionismo, así como el procedimiento para estudios sobre la forma de impartir clases. Por lo que se refiere a la clase de demostración, donde se realiza el análisis mutuo haciendo la clase al público, también en estos tiempos se extendió desde la Escuela Primaria Anexa de la Escuela Normal de Tokio hacia todo el país, marcando el inicio de los

² Debido a la adopción del cálculo occidental, el ábaco dejó de ser el símbolo de la educación aritmética. Aún después de esto, hubo vuelta al ábaco por la ruptura de la ley del sistema escolar; una campaña de reintroducción motivada por los sindicatos de productores y las escuelas privadas de dicho instrumento en la década del año 10 de *Showa* (1935-1944); otra ha sido campaña de reintroducción del ábaco ha sido realizada en los años recientes. En la actualidad este instrumento ha obtenido un lugar como material didáctico para el sistema de notación posicional.

³ Con la finalidad de explicar sobre la metodología de enseñanza masiva, en el “Libro aritmético para la primaria”, se observa preguntas como, “¿Cuántos alumnos hay?” indicando el dibujo donde se ilustran unos alumnos con su mano arriba ante el maestro en una aula.

⁴ Los principios de *Pestalozzi* eran una metodología de enseñanza que contemplaba el desarrollo psíquico que permite la comprensión intuitiva, utilizando dibujos colgantes, instrumentos didácticos, muestras físicas, y aparatos para experimentos, aunque se presentaban las circunstancias en que se pudiera introducir la técnica de memoria, que se aplicaba tradicionalmente para el aprendizaje de la ciencia extranjera desde la era de *Edo*.

⁵ Por cuestión de la administración pública, se manejaba el término de “técnica de cálculo” para las matemáticas de escuela primaria hasta el período de pre-guerra, y durante la guerra cambió a la “aritmética” considerando la fusión realizada con el contenido que no fuera la técnica de cálculo.

estudios sobre la forma de dar clases que continuarían posteriormente por la iniciativa del personal docente.⁶

2-2 Actividades para unificar los términos y/o las palabras traducidas – Reunión para estudios de traducción de la Asociación Matemática de Tokio

En aquel tiempo, los libros de texto que se utilizaban ampliamente en la educación secundaria y la superior eran las traducciones o adaptaciones de los libros de Inglaterra, los Estados Unidos, Francia y de Alemania. Estos libros, con el contenido de diferentes características de cada país, competían uno contra otro, lo cual suscitó una polémica. Uno de los casos típicos trataba de la unificación de los términos y/o palabras traducidas que se utilizaban en el tema pedagógico⁷. En la escuela primaria se seguían utilizando los términos empleados para el cálculo japonés, mientras que las escuelas secundaria y superior se enfrentaban al problema grave causado por las discrepancias que se presentaban en las palabras traducidas. Ante esta situación, en 1877 se estableció el primer círculo académico de las matemáticas (occidentales) denominado la “Asociación Matemática de Tokio”, compuesto por los especialistas del cálculo japonés cuyo origen se remontaba a la era de *Edo* y los del cálculo occidental que perduraba desde los finales de la misma era, además de los que estudiaron en el extranjero. Dicha asociación publicó la “Revista de la Asociación Matemática de Tokio” y organizó la reunión para estudios de traducción. Con el propósito de la unificación de palabras traducidas, esta reunión publicaba con anticipación las palabras propuestas en un artículo de la revista, posteriormente se definían los términos por mayoría de votos a través de las

discusiones sostenidas respecto a las propuestas.

A pesar del papel pionero que cumplía la Asociación Matemática de Tokio, su reunión para estudios de traducción era una entidad privada sin protección legal, que se desarrollaba alrededor de la capital del país y no tenía vínculo con la administración pública. Por lo tanto, no contaba con recurso alguno para implementar su decisión, y no siempre se respetaban los términos definidos por ella.

2-3 Intensificación de la selección mediante el examen de entrada, y estabilidad de la educación matemática

El sistema educativo escolar se fue consolidando principalmente con respecto a la educación elemental, cuyo porcentaje de inscripción escolar alcanzó una mayoría, mostrando un aumento de 28.1% a 51.0% en un lapso de 10 años desde 1873 hasta 1883. A medida que se incrementaba drásticamente la población escolar del nivel primario se produjo la escasez de las escuelas secundarias que recibían a sus graduados, lo cual resultó ser la causa de la estricta selección de los ingresados. Aparte, había otros factores que hicieron más difícil el examen: se desplomó el sistema hereditario debido a la represión de la guerra civil de Suroeste (1877) y la educación empezó a cobrar mayor importancia, reconociéndose como medio para moverse de una clase social a otro nivel de vida mejor; y aumentó la necesidad de la nueva educación conforme al desarrollo industrial. El examen de entrada, que anteriormente era una prueba para evaluar la aptitud de aprendizaje del plan de estudios de la secundaria, se convirtió en el examen de selección para calificar únicamente a los alumnos excelentes para ingresar a la escuela, y la técnica aritmética funcionaba como herramienta principal para elegir a los futuros

⁶ Durante el período del Decreto de educación, se fundaron varias escuelas normales en todo el país. Sin embargo, debido a las condiciones financieras del gobierno, en la década del año 10 de *Meiji* (1877-1886) se cerraron todas, excepto la de Tokio.

⁷ Los términos matemáticos utilizados en Japón vienen del japonés (“*hi, hu, mi...*”), del chino (“*ichi, ni, san...*”), de las palabras traducidas del idioma occidental al chino, así como del idioma occidental al japonés. Éstos fueron ordenados científicamente con la colaboración de los círculos académicos desde la era de *Meiji* hasta la posguerra de *Showa*. La reunión para estudios de traducción por la Asociación Matemática de Tokio dio el primer impulso para este trabajo del arreglo de términos a nivel de asociación. Los términos matemáticos escolares también se basan en la práctica de clases, libro de texto, revista educacional, guía de orientación para la enseñanza, instructivo, libro de estudios para la educación matemática, etc.

estudiantes de la escuela.

Cuando el cuaderno de ejercicios titulado “3000 preguntas matemáticas” (1877) empezó a estar de moda, surgía una tendencia de que “con saber resolver problemas era suficiente” o “basta enseñar las técnicas de resolución de preguntas”. Debido a la inquietud por esta situación, apareció “la aritmética teórica” que sostenía que “la técnica matemática es una parte de las ciencias y no es posible referirse al tema sin mencionar su aspecto teórico”. Dicen que en el trasfondo de lo anterior, había diferencias ideológicas en torno al cálculo japonés y las técnicas aritméticas adaptadas de los libros de otros idiomas.

Hasta los mediados de la era de *Meiji*, la educación matemática presentaba una variedad por causa del cálculo japonés así como distintas adaptaciones de las matemáticas de los Estados Unidos y los países europeos; sin embargo, bajo el liderazgo de los especialistas matemáticos con conocimientos de vanguardia, quienes regresaron del extranjero⁸, tras una selección estratégica, se estableció su modalidad.

3. Segunda mitad de la era de *Meiji* – Difusión de la educación elemental, y el libro de texto nacional

3-1 Metodología de enseñanza (didáctica)

Durante la primera mitad de la era de *Meiji*, por la influencia de los principios de Pestalozzi, la metodología didáctica se enseñaba junto con el contenido educativo. Éstas llegaron a formar una posición independiente como tema de discusiones, a partir del momento en que se estableció su objetivo y contenido en el “Gran lineamiento del reglamento

para la enseñanza ”.⁹

En 1890 tuvo lugar una conferencia titulada “Conceptos de las técnicas aritméticas y la didáctica”¹⁰ durante el curso de capacitación del personal docente para la secundaria ordinaria del Ministerio de Educación. Dicha conferencia trataba del contenido y la metodología educativa con relación a la aritmética de nivel secundario a aprender después del nivel de primaria. Se hacía hincapié del cálculo formal, argumentando que “las técnicas aritméticas no requieren la teoría”, y las materias derivadas fueron claramente diferenciadas, adoptando el principio de la “aplicación exclusiva de la operaciones aritméticas para el contenido aritmético así como los procedimientos algebraicos para el contenido algebraico”¹¹. En las discusiones de aquella época el tema acerca del contenido educativo se manejaba como sinónimo de la metodología educativa, y dicen que esta corriente de pensamiento influyó en el primer libro de texto nacional, “Libro de técnicas aritméticas para la primaria ordinaria y superior” (1905).

3-2 Uso continuo del libro de texto nacional (“Libro de técnicas aritméticas para la primaria ordinaria y superior”)

A finales del siglo diecinueve se mantuvieron distintas discusiones acerca de la educación aritmética. Por ejemplo, una polémica en torno al presente tema era si se debía enfocar el conteo secuencial sostenido por *Dewey* y otros más, en contra del intuicionismo del método *Pestalozziano*. Mientras tanto, unos sustentaban la adopción de la doctrina de entrenamiento formal que argumenta que

⁸ Como especialistas matemáticos representativos, se conocen *Dairoku Kikuchi* y *Rikitaro Fujisawa*, profesores de la Universidad Imperial (posterior Universidad de Tokio). En raras ocasiones los matemáticos más destacados del país aportan positivamente a la educación (*Okuda* (1985)); sin embargo, en aquella época, el dedicarse a la organización educativa era la responsabilidad de los matemáticos ortodoxos quienes habían ido a estudiar el cálculo occidental en el extranjero.

⁹ Cabe mencionar que en el “Gran lineamiento del reglamento para la enseñanza” de 1891, se señalaba que el objetivo de la educación aritmética para la primaria “se encontraba en capacitarse con los cálculos requeridos a diario, precisar el pensamiento, y además dar conocimiento útil para la profesión. Esta descripción del objetivo perduraría hasta después de la era de *Taisho*, tras pequeñas revisiones.

¹⁰ Citado por el dictado de la clase impartida por *Rikitaro Fujisawa*, profesor de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Tokio en 1893.

¹¹ En aquel tiempo, las matemáticas consistían en las operaciones aritméticas, los términos geométricos y los procedimientos algebraicos.

el aprendizaje del cálculo adiestra el pensamiento, y otros amparaban el uso de objetos físicos en el cálculo con las convicciones de los efectos de utilizar la materia física. Asimismo, se discutía si se debían aprender las cuatro operaciones aritméticas paralelamente desde los principios del aprendizaje, o de manera consecutiva.

Para el primer libro de texto nacional, “Libro de operaciones aritméticas para la primaria ordinaria y superior”, llamado “Libro de portada negra”, editado en 1905, se adoptaron el enfoque al conteo secuencial, la doctrina de entrenamiento formal y la aplicación moderada del aprendizaje paralelo de las cuatro operaciones aritméticas. Hablando específicamente del último concepto, se trataba de una metodología que contemplaba la enseñanza conjunta de las cuatro operaciones aritméticas dentro del marco de la enseñanza secuencial de las mismas, lo cual representa la idea acerca de la formación de la base para “preparar para lo que van a aprender en los grados posteriores.”¹² El “Libro de portada negra” continuó en uso tras repetidas revisiones hasta su cuarta revisión de 1935, aportando para formar los cimientos de la educación aritmética y matemática del país.

Merece una atención especial el hecho de que los temas arriba mencionados fueron discutidos en la comunidad educativa matemática, compuesta básicamente por las escuelas normales y las primarias anexas, por lo cual consta que, desde la era de *Meiji*, los estudios sobre la educación matemática de nivel obligatorio comenzaban con las iniciativas de los docentes. Sin embargo, el desempeño de sus estudios difícilmente se reflejaba en el libro de texto antes de la cuarta revisión efectuada en la era de Showa, en la que por primera vez se incorporaron los resultados de su trabajo en forma innovadora, puesto que el personal docente de la primaria había obtenido una posición para poder participar en la compilación del mismo.

4. Movimiento para mejorar la educación matemática, y reforma de la metodología de enseñanza en la era de *Taisho*

4-1 Asociación para la educación matemática secundaria, y movimiento de mejoramiento

En la era de *Taisho*, las políticas para la educación aritmética y matemática no presentaron algún cambio importante en general, en comparación con el período de *Meiji*. Sin embargo, surgió una nueva corriente de ideas en el campo pedagógico matemático de Japón, debido a las influencias del “movimiento de mejora de las matemáticas” que se abogaban en los Estados Unidos y los países europeos; el desarrollo logrado a nivel universal en el área psicológica y la tendencia de pensamientos educativos de carácter democrático, etc. Además, se intentaron poner en práctica estas ideas nuevas para llevar a cabo los preparativos que servirían de base para impulsar la reforma venidera.

En estos tiempos se desarrolló el movimiento reformativo a nivel mundial con respecto a la educación matemática. El primer movimiento ocurrido en los Estados Unidos y Europa, conocido como “Movimiento de Mejora de la Educación Matemática” dejó un impacto importante también a Japón. Mediante estas actividades, se especificó el papel de los especialistas matemáticos y del personal que se dedicaba a la docencia matemática y, a la vez, los estudios sobre la educación matemática, necesarios para el personal docente empezaron a obtener una posición independiente de las opiniones de los especialistas matemáticos. Asimismo, este movimiento sirvió de motivo para establecer posteriormente un plan de estudios unificado como una asignatura de “matemáticas”, eliminando las materias derivadas tales como “álgebra”, “geometría”, etc. Todos los detalles mencionados arriba son elementos muy importantes para

¹² La “formación de base” y el desarrollo paulatino son precisamente las esencias de la instrucción aritmética y/o matemática para la etapa de la educación obligatoria de Japón, las cuales fundamentan la enseñanza tipo resolución de problemas, que merece ser el orgullo del país ante todo el mundo. La reducción de horas de clase de aritmética y/o matemática ocurrida recientemente, dificulta mantener estas esencias.

reflexionar sobre la historia de la educación matemática del país. A continuación, observamos su proceso tomando el ejemplo de la secundaria.

A principios de la década de 1900, en Alemania, Inglaterra y los Estados Unidos, una tras otra, se comenzó a reclamar la mejora de la educación matemática, así como la necesidad de emprender las respectivas actividades de mejora. Dicho movimiento representaba el avance logrado en las matemáticas del nivel universitario, y también respondía al requerimiento de la época de que las matemáticas fueran más útiles para la sociedad, además implicaba la intención de modificar el plan de estudios destinado a la escuela secundaria con el objeto de eliminar la diferencia del nivel entre las matemáticas escolares y las universitarias. En Alemania, se propuso la reforma del currículo mediante la fusión de las asignaturas divididas en base al pensamiento funcional, así como la implementación de la geometría intuitiva; en Inglaterra se propuso la reestructuración de la educación matemática en base al concepto de utilidad; en los Estados Unidos se planteó el método de laboratorio como metodología de instrucción. Todas estas proposiciones coincidían en el aspecto de que se hallaba cierta inconveniencia en la matemática secundaria tradicional, y en 1908 se organizó la Asociación Internacional de Estudios Matemáticos, donde se discutieron a nivel mundial el avance de estas actividades de mejora. Esta tendencia también llegó a Japón, provocando los debates acerca del currículo, el contenido, los objetivos y la metodología, lo cual motivó el establecimiento de propios estudios respecto a la educación matemática del país¹³.

Asimismo, en 1918, bajo estas circunstancias, tuvo lugar la “Comisión Nacional del Personal Docente de Matemáticas para las Escuelas Normales, Secundarias, Superiores y Femeninas” donde, a petición del Ministerio de Educación, se discutieron las actividades hacia el movimiento mundial en torno al mejoramiento de la educación matemática. Como consecuencia de lo anterior, por medio de la deliberación urgente, se estableció la “Asociación Nacional de Matemáticas para la Educación Secundaria”, separando la comunidad educativa matemática del campo matemático.

4-2 Técnicas aritméticas adaptadas a la vida

En esta época, debido al desarrollo de la psicología, se negó la doctrina antigua del entrenamiento formal¹⁴. Esto, junto con la idea de la educación democrática, ayudó a recalcar la libertad de los niños así como el principio de actividades propias en cuanto a la educación. Esta tendencia se conformó gracias al movimiento de la “Educación Libre de la era de *Taisho*”, en la que se intentaron cambios tales como: de la prioridad del personal docente a la de los niños, de la enseñanza unilateral al aprendizaje voluntario y de la enseñanza masiva a la enseñanza individualizada.

Durante el “movimiento de nueva educación aritmética”, típica actividad relacionada con la educación matemática que formaba parte de la “Educación Libre de la era de *Taisho*”, el personal docente de las escuelas anexas desarrolló una variedad de métodos educativos para poner en práctica¹⁵. Estas propuestas se basaban en la idea común de las “técnicas aritméticas adaptadas a la

¹³ Desde la etapa temprana, los investigadores jóvenes estaban la discreción con relación a las concientes de que diferenciar las materias derivadas de las matemáticas era anticuado, sin embargo, debido a la discreción con relación a las doctrinas sostenidas por matemáticos importantes, se tardó unos 20 años para que las influencias del movimiento de reforma penetraran en Japón. En aquel entonces, la matemática era simplemente una descripción general de distintas asignaturas, cuyo plan de estudios como es en la actualidad apenas se elaboró mediante la reestructuración realizada durante la guerra, por las influencias de los resultados del movimiento de mejora.

¹⁴ Es una doctrina que establece: si uno entrena una habilidad especial utilizando cierto material especial, el efecto de ese entrenamiento aparece no sólo en el caso de material utilizado, sino que la habilidad funciona también para los casos diferentes. (*Okuda* (1985))

¹⁵ La educación aritmética automática por *Kiyomaru Kouno* (Escuela Primaria de *Houmei* Anexa a la Universidad Femenina de Japón), la educación aritmética basada en la doctrina educacional adaptada a la vida de *Takeshi Sato* (Escuela Primaria de *Seiki*), la educación a través de la elaboración de problemas matemáticos por *Jingo Shimizu* (Primaria Anexa a la Escuela Normal Superior Femenina de *Nara*), la educación aritmética mediante las operaciones o el fundamento regional de *Yoshie Iwashita* (Primaria Anexa de la Escuela Normal Superior para Mujeres de Tokio), etc.

Recuadro 10-2 Aprendizaje de la aritmética a través de preguntas y ejercicios

En aquella época, la problemática que enfrentaba la comunidad educativa matemática era cómo aplicar efectivamente el libro de texto nacional, que parecía como cuaderno de ejercicios de cálculo, y cómo enseñar a los alumnos utilizando el contenido en su vida. Ante esta situación, todo el mundo recurrió a las “técnicas aritméticas adaptadas a la vida”, que buscaban problemas de la vida diaria de los alumnos. Un prototipo de dicha técnica se conoce como la educación ante la elaboración de problemas, desarrollado por *Jingo Shimizu* (la primaria anexa a la Escuela Normal Superior para Mujeres de *Nara*). Con el propósito de impulsar el estudio voluntario que respetaba el aprendizaje y la reflexión por su propia iniciativa, la instrucción partía de la elaboración de los problemas por los mismos alumnos en base a su vida (Fotos10-1 y 10-2). En estas fotos podemos observar el modelo original de la metodología de enseñanza tipo resolución de problemas del día de hoy.

Se sabe que este “movimiento de la aritmética adaptada a la vida” se desarrolló al mismo tiempo con el cambio: de la pizarra y el pizarrín a la hoja y el lápiz. En aquel entonces había tendencia de caer en pura enseñanza de cálculos ya que la pizarra tenía un espacio limitado apenas para alcanzar a escribir y borrar los cálculos. Por lo tanto, era lógico prestar mayor importancia al aprendizaje inmediato y de memoria, a menos que se pudiera tomar notas para guardarlas. No se podía anotar en el cuaderno la solución y reflexionar la respuesta como lo hacen hoy en día, hasta que el precio elevado de los papeles y lápices importados se hizo más accesible. El “movimiento de la aritmética adaptada a la vida” es un ejemplo de que la metodología de enseñanza así como la función del libro de texto puede variar de acuerdo con el medio y el ambiente de la educación.

Foto10-1

En el pasillo, cada niño elabora y escribe los problemas en el pizarrón pequeño



Foto10-2

Los alumnos hacen la presentación de los problemas escritos en el pizarrón



Fotos proporcionadas por SHIMIZU (1924)

vida”, que sostenía la “introducción de los conceptos matemáticos a la vida de los niños, en oposición de la educación matemática unilateral que sobrevaluaba los cálculos matemáticos, tipo entrenamiento formal convencional”.

5. Cambio de la educación matemática del período de guerra y de plena guerra, al período de posguerra

5-1 Elaboración del libro de texto que incorpora el desempeño logrado por el movimiento realizado desde la era de Taisho

A principios de la era de *Showa*, hubo dos reformas importantes en torno a la educación aritmética y matemática. Una de ellas fue la edición del “libro de texto de portada verde” que reemplazó al de portada negra utilizado como libro de texto nacional durante 30 años. La otra fue la denominación de la asignatura “aritmética” cuando la primaria se convirtió en la escuela nacional del pueblo, además del cambio de libro de texto al de “portada azul” (azul claro). A continuación podemos observar los detalles de dichos movimientos.

Los resultados obtenidos mediante los movimientos de la “aritmética adaptada a la vida” así como de “mejora de la educación matemática”, se incorporaron por primera vez en el 4º libro de texto nacional, “Técnicas aritméticas para la primaria ordinaria” (llamado “libro de portada verde), revisado en 1935. En su libro de instrucción, se mencionaba que “el presente libro de texto tiene como objetivo desarrollar las ideas matemáticas de los alumnos, a fin de dar una orientación apropiada para que ellos puedan vivir una vida matemáticamente correcta”. En comparación con el libro de texto anterior, de portada negra, el de portada verde era un libro bastante innovador que incorporaba la idea basada en las técnicas aritméticas adaptadas a la vida, cuyo objetivo y contenido habían cambiado totalmente, señalando un método educativo nuevo e ingenioso.

En 1941, mediante la “Ley de la Escuela Popular” para mantener el régimen de guerra, la primaria

cambió de nombre a “escuela popular”, donde se educaba el pueblo del país gobernado por el emperador, y cuyo objetivo educativo también se presentaba con un matiz nacionalista. Al mismo tiempo, se llevó a cabo el diseño de asignaturas a gran escala, resumiendo las materias convencionales a las asignaturas de nación, ciencias y matemáticas, entrenamiento físico, habilidad artística y educación industrial. Por haber implementado la asignatura de ciencias y matemáticas, se adoptó la denominación de “aritmética” como se conoce el día de hoy, estableciendo como objetivo “adquirir el conocimiento y habilidades normales y necesarios para la vida del pueblo respecto a los conceptos de cantidad, volumen y de figura; aprender el procesamiento matemático así como formar paulatinamente las ideas matemáticas”. De acuerdo con estos movimientos, el libro de texto nacional también fue revisado y se publicaron el “Libro de Números” (para el 1º y 2º grado del curso elemental) así como la “Aritmética para el curso elemental” (destinada al 3º grado o superior del curso elemental) (llamado libro de texto de portada azul). Los dos libros referidos, que conservaron el contenido del libro de texto de portada verde, fueron sustituidos por el material didáctico marcado con el matiz del régimen de guerra.

Por otra parte, conforme a la reforma arriba mencionada para la escuela primaria, en 1940 la Asociación de la Educación Matemática Secundaria de Japón organizó la “Campaña de reestructuración de la educación matemática”, lo cual concretó la actividad reformativa para las matemáticas de la secundaria. Se prepararon respectivamente las propuestas acerca del plan de estudios matemáticos, por parte de la comisión de la región este (con su centro en Tokio), la de región central (Osaka) y la de región oeste (Hiroshima), y en 1941 se presentaron los resultados de su trabajo al Ministerio de Educación. Anteriormente, se habían observado varios casos en que antes de realizar la revisión del plan de estudios, las secundarias anexas a la escuela normal superior presentaron sus propuestas al respecto; sin embargo ésta era la primera vez que el grupo del personal docente manifestó el proyecto de

revisión en forma organizada, clara y específica, contando con el respaldo de las asociaciones.

5-2 Desarrollo de la educación matemática de la posguerra, basado en la teoría del activismo

En 1945, dado que Japón sufrió la derrota en la Segunda Guerra Mundial, los Aliados dirigidos por los Estados Unidos ocuparon el país. A partir de ahí, se comenzó una reforma importante en distintos sectores del país, inclusive el sector educacional, dirigida por el ejército de ocupación. En 1947, bajo la nueva Constitución de Japón, se estableció la “Ley Fundamental de Educación”, y según el reglamento de ejecución de la “Ley de Educación Escolar”

dictada en el mismo año, se definió la norma de asignaturas para las escuelas primaria y nueva secundaria. De acuerdo con dicha norma, se incluyeron la aritmética para la primaria y las matemáticas para la secundaria. Así mismo, tanto el contenido como y el manejo de cada asignatura iban a sujetarse a la “Guía de orientación para la enseñanza”.

La “Guía de orientación para la enseñanza – Versión aritmética y matemática (proyecto)” de 1947 definió que tanto la aritmética como la matemática planteaban el objetivo de que los niños tuvieran la capacidad de procesar los fenómenos, observando su aspecto numérico y cuantitativo, así como su figura, para crecer día a día ejerciendo contacto con el

Recuadro 10-3 Presentación de logros en que la solución se obtiene por propio esfuerzo usando letreros bajo el mecanismo de enseñanza del modelo “solución de problemas”

En esta presentación, mediante el uso de la tabla, se proponen distintos métodos para resolver un problema y discutir la forma de pensar, por lo que se considera como metodología principal para la enseñanza aritmética que crea nuevas ideas. El personal docente, como asistente, promueve la proposición de parte de los niños, encargándose del papel de intervención en las discusiones de los niños, cuando sea necesario.

Foto 10-3



Foto 10-4



Foto 10-5



Fotos proporcionadas por ISODA (1995)

ambiente. La “educación aritmética y matemática que ayuda al aprendizaje y la reflexión por propia iniciativa”, meta que se había pronunciado desde la era de *Taisho*, ahora apareció en esta guía como objetivo nacional con respecto a la educación aritmética y matemática. En cada revisión del plan de estudios de la posguerra, había que especificar lo que indicaba la visión de actividades señalada en la guía y analizar cómo realizarla.

Cabe mencionar que la referida guía de orientación para la enseñanza (proyecto) tenía el nivel de contenido similar al de preguerra por lo cual se consideró que iba a ser un obstáculo para llevar a cabo la enseñanza, de acuerdo con las políticas de la nueva educación. Por lo tanto, en la revisión efectuada en el siguiente año (1948), se demoró por un año el contenido educativo a fin de asociar los estudios con las experiencias cotidianas de los alumnos y/o los estudiantes.

Alrededor de 1950, se comenzó a modificar la orientación de la reforma educativa del país, por causa de los cambios presentados en la situación internacional. Después de que Japón logró la independencia en 1951, se dio a conocer la nueva guía de orientación para la enseñanza (proyecto), en que se requerían específicamente los estudios por unidad. Asimismo, la guía mencionada (proyecto) señalaba claramente el método de instrucción, y tanto el proceso de la enseñanza como las ideas básicas de la “instrucción y evaluación” correspondían al método educacional tipo resolución de problemas, el cual se valora altamente hoy en día en todo el mundo.

Conforme la economía se iba recuperando, la sociedad comenzaba a requerir una educación de alto nivel para poder atender el progreso de la ciencia y tecnología, aun cuando todavía había aulas al aire libre y sin contar con algún edificio de escuela. Ante esta situación, se llegaban a escuchar las críticas repetidas de que el nivel de estudio de los alumnos (habilidad de lectura, escritura y de cálculo) se deterioraba en comparación con el período de preguerra, y particularmente urgía mejorar el nivel de aritmética y matemática.

Los que encabezaron las actividades en torno a esta tendencia fueron el personal relativo a las

matemáticas preocupados por el bajo nivel del contenido educativo implementado según las políticas de ocupación. La “Comisión de Educación Matemática” organizada por ellos a nivel privado, apuntó que la baja del nivel de estudios se debía principalmente al “aprendizaje experimental” con enfoque principal en los alumnos y su vida, y propuso el método de enseñanza que contemplaba el “estudio sistemático”.

En consideración de esta situación, en 1958 el Ministerio de Educación realizó la revisión de la guía de orientación para la enseñanza, emprendiendo el cambio hacia la educación que enfatizaba la enseñanza constructiva y sistemática en las escuelas primaria y secundaria. Asimismo, el trasfondo social en que una nación independiente se dirigía hacia el desarrollo económico, había influenciado sobre dicho cambio de orientación. En el objetivo de la educación aritmética y matemática se incorporó la expresión clave de “pensamiento matemático”, que claramente representa las acciones matemáticas en una época democrática y de progreso de la ciencia y tecnología, las cuales se presentaban en la preguerra como “nociones aritméticas” y “matemáticas”. La formación del pensamiento matemático, junto con el “pensamiento científico”, componía la base de la educación científica del país y se convirtió en el tema principal de la educación aritmética y matemática, llegando a ser el objeto de distintos estudios en la década de 1960.

Mientras tanto durante la década de 1960, surgieron las críticas acerca de la educación tradicional de matemáticas y ciencias en los países encabezados por los Estados Unidos, y se vitalizó el movimiento reformativo (*New Math*) para lograr la modernización de la educación matemática. También en Japón se desarrolló el “Movimiento de Modernización de la Educación Matemática” por la iniciativa de la Asociación de la Educación Matemática de Japón, incluyendo la investigación y los estudios acerca de la tendencia mundial de la educación matemática, los estudios básicos y científicos de la educación matemática, la elaboración de la propuesta del plan de estudios aritméticos y matemáticos coherentes desde la

primaria hasta la universidad, y la búsqueda de varios métodos de instrucción así como del sistema educativo.

Al llevar a cabo la 1ª investigación internacional acerca de la educación matemática en 1964, se comprobó el hecho de que los alumnos japoneses tenían mejor nivel de matemáticas que otros países, no obstante tenían aspectos problemáticos en cuanto a su actitud y pensamiento matemáticos.

Ante esta tendencia, en 1968 se realizó la revisión de la guía de orientación para la enseñanza. En esta ocasión, referente a la aritmética se planteó el objetivo de “captar los asuntos cotidianos en forma aritmética (“matemática” para la secundaria), pensar lógicamente sobre ellos y formar la habilidad y actitud para observar y manejarlos en forma integral y constructiva”.

5-3 Fracaso del movimiento de modernización de la educación matemática, y el movimiento de humanización de la educación matemática

Por la influencia de movimientos afines, la modernización de la educación matemática se reflejó en la revisión de la guía de orientación para la enseñanza en 1968. Con el propósito de formar el pensamiento matemático, se realizaron distintos estudios para desarrollar nuevos materiales didácticos y problemas, así como la organización de diversas capacitaciones para el personal docente. Por otra parte, se iban rechazando los materiales didácticos de la modernización, inclusive la teoría de conjuntos y otras innovaciones, por motivo de la crítica hacia la aparición de los “alumnos que no completaban sus estudios”. En su trasfondo se observaba el hecho de que se dificultaba, hacer entender al personal docente de la primaria que idea pretendía la modernización educativa; se requería a los docentes de la secundaria y de la preparatoria, el dominio de un nuevo contenido que nunca habían enseñado antes; había especialistas matemáticos quienes mezclaban los conceptos de la modernización de los Estados Unidos

(*New Math*) con la modernización que emprendía Japón.

En el Consejo para el Plan de Estudios celebrado a partir de 1973, se analizaron los problemas en torno a la educación matemática de las escuelas primarias, secundaria y preparatoria¹⁶. Posteriormente, en 1977 se dio a conocer la guía de orientación para la enseñanza que contemplaba la “educación sustanciosa” y el aseguramiento de la “tranquilidad, flexibilidad y libertad (*Yutori*). En la guía mencionada, el contenido de la aritmética y matemática fue reducido de acuerdo con las horas de clase. En general, esta revisión fue recibida con buena acogida por la razón de que se le proporcionaría un ambiente tranquilo, flexible y libre a la educación, mientras que el personal relativo a la educación matemática la entendió como fortalecimiento del nivel de estudios básico así como de la enseñanza del cálculo. Los estudios acerca de la educación matemática se dirigieron hacia la formación del conocimiento práctico, incluyendo la habilidad de resolución de problemas así como el pensamiento matemático.

Después del fracaso a nivel mundial del movimiento de modernización (*New Math*), llamó la atención el movimiento de humanización de la educación matemática, cuyo objetivo radicaba en reconocer las matemáticas como actividades humanas y enseñarlas de esa forma. En Japón, el plan de estudios había hecho hincapié en la enseñanza matemática como un tipo de actividad humana desde el período de guerra. Especialmente en la revisión de 1989 reapareció la “virtud”, en el sentido de la educación psicológica, que se obtiene mediante los estudios aritméticos y matemáticos. En la revisión de 2002 se incorporó el “placer de las actividades matemáticas” como objetivo educativo, a fin de lograr una educación matemática “que ayudara a aprender y pensar por sus propios esfuerzos”.

¹⁶ Japón no era el único país donde se cuestionó lo que era el movimiento de modernización de la educación matemática. Si suponemos que la década de 1960 era de modernización, la de 1970 habría sido el período de reflexión sobre lo anterior.

6. Conclusiones

La historia de la educación aritmética y matemática de Japón comenzó a partir del cambio del “cálculo japonés” tradicional a las “matemáticas occidentales” al estilo americano-europeo, en el transcurso de la introducción del sistema moderno de la educación escolar mediante el Decreto de Educación, bajo las políticas de modernización del gobierno de *Meiji*. Inicialmente se contaba con la ayuda de extranjeros, y mas adelante con especialistas matemáticos y el personal relativo a la educación que venía realizando esfuerzos para introducir e implementar las matemáticas occidentales y establecer la educación aritmética y matemática. Durante este proceso, el personal que se dedicaba a la docencia matemática estableció una organización independiente para mejorarse a sí mismos. Dicha organización había sufrido impactos de la corriente de ideas y movimientos acerca de la educación matemática a nivel mundial; la tendencia de distintas ciencias como la psicología y la pedagogía; la transformación de la sociedad japonesa y el requerimiento de la misma hacia la educación matemática, que variaba de

acuerdo con sus cambios.

Lo que merece una atención especial en cuanto al desarrollo de la educación aritmética y matemática del país es el hecho de que había movimientos activos realizados en forma organizada por el personal relativo a la docencia aritmética y matemática, lo cual influyó sobre la revisión del plan de estudios. También es cierto que las polémicas sostenidas acerca de distintos temas a partir de la era de *Meiji*, sirvieron de base para los estudios sobre la educación matemática.

Sobre la base de la experiencia mencionada de Japón, para la educación aritmética y matemática de los países en vías de desarrollo, se puede señalar: el desarrollo del plan de estudios que considere, por ejemplo, los elementos autónomos y constructivos; así como, la creación del modelo del método educativo acordado en cada etapa, tomando en cuenta la situación del personal quien se encarga de la educación matemática, el cambio de la necesidad conforme al transcurso de tiempo y la tendencia universal de la educación matemática.

<ISODA Masami, MURATA Toshio>

Capítulo Complementario 2

El Progreso de la Educación en Ciencias

Antecedentes

La historia de la educación de Japón después de la Restauración de *Meiji* se describe como un proceso de introducción, implementación y evolución del sistema educativo moderno. En cambio, la historia de la educación de ciencias corresponde al desarrollo relativo a las asignaturas o el contenido educativo. En términos generales, el contenido educativo se define de acuerdo con el objetivo y la consideración educativa. La educación de ciencias ha aumentado su importancia cada vez más ahora que estamos en la era de ciencias y tecnologías. Estamos conscientes de que no sólo los que van a ser especialistas sino también cualquier persona de la comunidad requiere tener conocimientos al respecto. Es decir, el primer punto de vista de la historia de la educación de ciencias es cómo se ha tratado la enseñanza de esta materia dentro de la educación escolar.

Sin embargo, esto no significa que lo que corresponde a la educación de ciencias de la actualidad no existía en una época más antigua. Las ciencias se vinculan con el principio del mundo de la naturaleza, y la tecnología, a su vez, se asocia con el sistema de recursos que los seres humanos emplean para ejercer un contacto con la naturaleza. Por lo tanto, en la sociedad industrial, desde luego, e incluso en la comunidad agrícola y la comunidad que se dedicaba a las actividades de cacería y recolección, era indispensable tener conciencia y acciones científica y tecnológicamente adecuadas para la supervivencia de los seres humanos. De todo lo heredado y acumulado generación tras generación, ¿qué fue seleccionado para considerarse dentro de la asignatura escolar? Este es el segundo punto de vista de la historia de la educación de ciencias.

Principalmente existen dos posiciones con relación a cómo debe ser la educación de ciencias: la primera se enfoca en la adquisición de conocimiento

científico sistemático, y la segunda recalca la adquisición del pensamiento y el método científico, así como el entrenamiento en la resolución de problemas científicos. La educación de ciencias no se completaría con sólo una de ellas, no obstante, hubo tiempos en que una predominaba sobre la otra. En otras palabras, el tercer punto de vista es la forma de la educación de ciencias y su contenido.

Hasta aquí señalamos algunos puntos de vista respecto a la educación de ciencias. A continuación, explicamos la ruta de evolución que ha experimentado dicha educación en Japón.

1. Situación antes y después de la Restauración de *Meiji*

En la era de *Edo* (1603-1867), a pesar de que la educación se había difundido ampliamente, casi no se impartía la materia de ciencias. Los conocimientos científicos y técnicos que se requerían para las actividades profesionales no siempre estaban ordenados sistemáticamente, y se transmitían dentro de las tareas domésticas y la capacitación de aprendiz.

Dado que el *Shogunato Tokugawa* mitigó la política de aislamiento del exterior en 1720, se comenzó a introducir la ciencia y tecnología moderna como parte de los estudios científicos en idioma holandés, a través de Holanda, único país europeo que tenía intercambio con Japón. Inicialmente la principal área de interés era la medicina, luego se fue extendiendo paulatinamente a todas las áreas de ciencia y tecnología. Al normalizar el contacto entre Japón y el Occidente a mediados del siglo diecinueve, se reconoció aún más la importancia de la ciencia y tecnología modernas, lo cual impulsó la ampliación de los estudios holandeses a los estudios occidentales. En 1856 el *Shogunato Tokugawa* estableció la primera institución educativa para

estudios occidentales, denominada “*Bansho-Shirabesho*” (oficina de investigación de los documentos occidentales) reorganizada del *Bansho-Wakai-Goyo-Kyoku* (Departamento de interpretación de los documentos occidentales). No sólo el gobierno, sino que también los propios aparatos científicos procedentes del Occidente, tales como telescopios, bomba de aire, máquina electromotriz estática, maqueta de locomotor, etc., ya sea para espectáculo o colección, despertaron la curiosidad de toda la población japonesa, desde los señores feudales hasta la plebeya.

A partir de la Restauración de *Meiji* ocurrida en 1868, creció drásticamente el interés de los japoneses por los objetos y conocimientos de los países avanzados. *Yukichi Fukuzawa*, fundador de *Keio-gijuku* (un Instituto académico privado), publicó la “Ilustración de física elemental” siendo precursor de la moda de publicación de los libros iluminativos de ciencias, la cual llegó a su auge desde 1872 hasta 1873. Frecuentemente a este período se le llama “fervor de física” ya que se trataba del contenido básico y lógico, no práctico y técnico. Tanto la visión de la naturaleza occidental como el espíritu científico que produjeron las ciencias modernas, llamaron la atención de la gente, reemplazando la visión de la naturaleza original como la doctrina de dualidad *yin-yang*.

2. Difusión de la educación elemental y educación industrial

Justo después de la Restauración de *Meiji*, la escuela “*Terakoya*” privada y práctica continuaba encargándose de una parte importante de la educación elemental. Aunque el gobierno de *Meiji* estimuló la instalación de las escuelas primarias en las áreas regionales, no logró mucho éxito. El Departamento de Educación establecido en 1871 dictó el Decreto de Educación en 1872, considerando la habilitación de escuelas primarias como la tarea con mayor prioridad en la administración pública educativa. La legislación mencionada, que tomó de referencia principalmente el sistema de Francia, definía el plazo básico de asistencia escolar por 8

años, de la edad de 6 a 13, especificando la primera mitad como el curso elemental y la otra como el curso superior. El plan de estudios de ciencias para el curso elemental comprendía el cuidado de la salud (6 unidades) y la física (12 unidades), mientras tanto, para el curso superior, la física (30 unidades), la historia natural (10 unidades), la química (9 unidades) y la fisiología (2 unidades), lo cual evidenciaba que se destinaba mucho tiempo a la educación de ciencias (Una unidad es equivalente al plan de estudios de medio año, con una clase a la semana). La distribución del horario con un énfasis especial en la física fue elaborada tomando en cuenta la escuela privada de estudios occidentales de aquella época, donde se prestaba importancia a la adquisición de la visión de la naturaleza científica y el espíritu científico. Sin embargo, el plazo obligatorio de asistencia escolar que se extendía a 8 años, se alejaba de la situación real de esa época, y no eran muchos los que pudieron disfrutar de la educación en forma provechosa.

En 1879, el Departamento de Educación cambió la política para fortalecer la obligación a la asistencia escolar reduciendo su plazo y, a la vez, preparó una reforma del sistema escolar considerando como referencia distintos casos de los países avanzados para divulgar la Ley de Educación en 1879. Referente al contenido educativo, se tendía a dar un mayor énfasis en la historia del país y la ética, y cada vez menos importancia para las ciencias. Según la Ley de Escuela Primaria de 1886, se definieron 2 horas de ciencias a la semana para la primaria superior de 4 años (después de la escuela ordinaria, que era obligatoria de 4 años). A partir de 1907, se prolongó el plazo de la educación obligatoria, así que la escuela ordinaria iba a ser de 6 años, y a partir del 5º año se incorporaron 2 horas de ciencias a la semana. El objetivo de la educación de ciencias se encontraba en “observar minuciosamente los objetos y fenómenos naturales para hacer entender su interacción así como la relación con la vida humana, a fin de cultivar el sentimiento de amor hacia los objetos naturales”, y se identificaba como la materia en que se enseñaba acerca de los asuntos cercanos a la vida cotidiana. Esta definición del objetivo se

mantuvo, a grandes rasgos, hasta la fundación de la escuela nacional del pueblo de 1941.

A principios de la era de *Meiji*, el Departamento de Educación se concentraba en la difusión y fortalecimiento de la educación normal, contando con unas cuantas políticas de la educación industrial. Esta clase de educación, más bien, se llevaba a cabo en el exterior del referido Departamento. En el área agrícola, que era el principal sector industrial de Japón de aquel entonces, el Departamento de Agricultura y Comercio preparaba distintas alternativas a la educación con el propósito de la modernización. En cuanto a la formación del personal, fundaron su propia escuela: el Departamento de Industria, la casa de moneda, el sector manufacturero de las fuerzas terrestres y marítimas, los sectores modernos como ferrocarril, industria pesada, etc. Aunque el Departamento de Educación intentó la educación técnica destinada a la etapa primaria, casi todos los prototipos iniciales terminaron en fracaso. La educación industrial por parte del Departamento de Educación se establecería hasta después de los finales del siglo diecinueve cuando el país comenzó el proceso real de industrialización, como etapa posterior a la educación elemental superior y secundaria.

A partir de 1904 en Japón comenzó el uso de libros de texto nacionales. En uno de ellos, “libro de lectura de japonés” se incluían las biografías de los científicos e inventores de Japón y de otros países tales como: *Isaac Newton*, *Charles Darwin*, *Thomas Edison*, *Tadataka Ino* (el primer autor del mapa de Japón), *Takakazu Seki* (el primer personaje del cálculo japonés) entre otros, así como las historias de invenciones representativas de las tecnologías como la locomotora, el avión, el teléfono, etc., con la finalidad de despertar el interés en los alumnos hacia la tecnología científica. Esta situación continuó hasta los finales de la Segunda Guerra Mundial.

3. Influencia de las dos guerras mundiales

El Ministerio de Educación acondicionó las escuelas primarias durante la era de *Meiji* (1868-1912) para estimular la asistencia escolar, por lo cual

se incrementó la tasa de escolarización. Sin embargo, había alumnos quienes desertaban, particularmente del sexo femenino, de manera que a medida que subía la tasa de escolarización, aumentaba también el porcentaje de abandono de carrera. Además, había casos en que alumnos dejaban sus estudios justo antes de la graduación, y no le daban tanta importancia a obtener su título académico. No fue antes de la década de 1920, cuando la tasa de escolarización y de graduación de ambos sexos se acercaba al 100%, y también cuando se había difundido la educación elemental, que la comunidad empezó a atribuir la importancia al historial académico.

La Primera Guerra Mundial que empezó en 1914 causó distintos impactos en la sociedad japonesa. En el aspecto económico, se interrumpió la importación de los productos industriales de Europa. Por consiguiente, en el interior del país se recalca la necesidad de autosuficiencia y producción interna, mientras que en el mercado del Sudeste asiático se incrementaba la demanda de los productos japoneses, lo cual vitalizó la comunidad industrial japonesa. Asimismo, esta guerra era de carácter científico en que se utilizaba el gas venenoso, el tanque, la nave aérea, la submarina y nuevas armas, lo cual le dio un impacto fuerte a Japón, puesto que este país oriental apenas había ganado la guerra ruso-japonesa de tipo antiguo en 1905. Ante estas situaciones, se realizaron diferentes políticas respecto a la estimulación de los estudios de la ciencia y tecnología, así como el fomento de la educación de ciencias.

En lo que se refiere a la educación de ciencias, en 1919 se incrementaron las horas de clase. En el caso de la escuela ordinaria, se destinaron 2 horas a la semana a partir del 4º año. En la secundaria de aquel tiempo, compuesta de 5 años, se asignaban 2 horas de física y química a la semana para los alumnos superiores al 4º año, y luego se agregaron 2 horas a los alumnos del 3er año. Antes de esto, en 1918 se estableció la Asociación de Estudios de la Educación de Ciencias, un organismo de estudios a nivel nacional formado por el personal relativo a la educación de esta materia para la primaria. De esta manera, se iniciaron las actividades para mejorar la

educación de ciencias mostrando un fervor profundo. Como una de las actividades, se concretó la didáctica por experimento, la cual contó con un presupuesto pero no se estableció en esa ocasión. Las actividades de mejora de la educación de ciencias continuaron con la revisión del libro de texto nacional y la introducción de las ciencias al curso elemental de la primaria, las cuales tampoco se lograron en esa ocasión, por causa de la recesión económica después de la Primera Guerra Mundial y el asenso del nacionalismo.

Al comenzar la Segunda Guerra Mundial en 1939, el fomento de las ciencias volvió a ser una política importante de la nación, con un énfasis en el fortalecimiento de la formación de recursos humanos técnicos así como en la educación de ciencias. Señalando un ejemplo de la formación de personal, el número de escuelas industrial-superior (de 2 a 3 años), al que ingresaban tras el 2º grado de la escuela primaria superior después de la educación obligatoria, aumentó 5 veces más así como sus alumnos 10 veces más en el momento de terminación de la guerra de 1945, en comparación con 1930.

En lo referente a la educación de ciencias, la escuela primaria cambió de nombre a escuela popular, en que asignaron 2 horas de ciencias a la semana a partir del 1er año, según la revisión del libro de texto nacional. Es decir, la meta del movimiento de mejora de la educación de ciencias finalmente se concretó por la iniciativa del gobierno. El objetivo de la educación de ciencias, enfocado en el método de pensamiento y espíritu científicos, radicaba en “adquirir la habilidad de observar, pensar y manejar correctamente los objetos y fenómenos de la vida cotidiana, lo cual deberá reflejarse en la vida práctica, y además, cultivar los espíritus razonables y creativos a fin de formar la base con que se aporta al desarrollo de la nación”. Como una de las herramientas, se enfatizaban las operaciones manuales de los alumnos, en lugar de los experimentos y la observación. Por ejemplo, la confección de la pistola de papel como material didáctico de la presión neumática; el submarino de cáscara de huevo hecho a mano para entender la flotación de los objetos, que servían efectivamente

para despertar la curiosidad de los alumnos. En aquella ocasión la educación obligatoria se prolongó a 8 años, sin embargo, no se realizó por causa de la guerra.

4. Aprendizaje experimental después de la Segunda Guerra Mundial

Debido a la derrota en la guerra, Japón fue ocupado por los Aliados encabezados por los Estados Unidos, y bajo el comando del Cuartel General, se llevó a cabo la denominada reforma de posguerra, dirigiéndose hacia la no militarización y la democracia. La educación de ciencias, también, fue revisada totalmente, introduciendo las ideas de ciencias adaptadas a la vida, al estilo norteamericano. El contenido contemplaba principalmente el objetivo de que los niños aprendieran a resolver problemas de la vida. En cuanto a la estructura de la asignatura, ésta se dividía en “unidades” adaptadas a las escenas de la vida de los niños, de acuerdo con la cual se hacía la selección y distribución del material didáctico. Según la “Guía de orientación para la enseñanza versión ciencias (proyecto)” elaborada por el Ministerio de Educación en 1947, a las ciencias se le asignaron 2 horas por semana para los primeros 3 años de la primaria, 3 horas por semana para los siguientes 3 años de la primaria y 4 horas por semana para la secundaria. El objetivo era que, “a fin de que toda la gente pueda vivir una vida razonable o aún mejor, y adquirir los tres siguientes puntos relacionados con el medio ambiente de los alumnos y/o estudiantes”, se indicaron: 1) la habilidad para observar, pensar y utilizar de forma científica los conocimientos acerca del principio y aplicación de las ciencias, 2) la actitud con que se descubre la verdad e intenta producir algo nuevo. Además, como objetivos de nivel inferior, se establecieron otros 13 conceptos, la mayoría de ellos contemplando la adquisición de cierta actitud y habilidad, en base a la resolución de problemas de la vida de los alumnos y/o estudiantes. Esta guía de orientación para la enseñanza sin fuerza restrictiva legal se consideraba, más bien, como libro de instrucción para los docentes y se completó tras una serie de modificaciones

realizadas desde 1952.

Es indiscutible que la principal razón, por la que se hizo factible la introducción del aprendizaje experimental de las ciencias se encontraba en la fuerte dirección del Cuartel General. Adicionalmente, se pueden enumerar algunas circunstancias locales que ayudaron a su buena implementación: Primero, se consideró que la fuerza científica de los Estados Unidos, representada por la bomba atómica, fue el principal elemento que provocó la derrota de Japón, por lo tanto, la población volvió a insistir en la necesidad del desarrollo de la ciencia y tecnología. Segundo, estando en el desorden social de la posguerra, la gente necesitaba adquirir la habilidad para resolver problemas de la vida diaria con sus propios esfuerzos. Tercero, el personal involucrado en la educación de ciencias reconoció que bajo el espíritu de la reforma, efectuada después de la guerra, podría desarrollarse aún mejor la reforma emprendida durante la guerra.

Sin embargo, debido al contenido nuevo de esta guía, su difusión en las escuelas no siempre se llevó a cabo satisfactoriamente. De parte del personal docente surgían quejas sobre la dificultad de enseñar, mientras tanto, los padres así como la comunidad social indicaron la baja en el nivel de estudio. Conforme al paso del tiempo, tanto del interior como del exterior de la escuela, empezaron a criticar el método de aprendizaje experimental.

En 1953, se dictó la Ley de promoción de la educación en ciencias. Se trata de la ley mediante la cual se intenta promover la educación de ciencias incluyendo las matemáticas en las escuelas primaria, secundaria y preparatoria. El estado establece una norma para los equipos a utilizar para el fin educativo de esta materia y proporciona un subsidio que cubre la mitad del costo requerido para cumplir la norma. Este sistema continúa hasta la fecha tras varias modificaciones realizadas posteriores a su primer establecimiento. En la Tabla 10-4, se señala la norma actual que se aplica para la escuela primaria.

5. Del aprendizaje sistemático al aprendizaje mediante investigación

En el Japón de la posguerra, la evolución del contenido educativo se describe como el cambio que sufrió la guía de orientación para la enseñanza, la cual se revisaba aproximadamente cada 10 años. La primera revisión se llevó a cabo en 1958, y desde entonces dicha guía dejó de ser un proyecto, contando legalmente con una fuerza impositiva. El deterioro de la capacidad académica básica que se convirtió en tema polémico, motivó el cambio de orientación hacia el aprendizaje de las ciencias con un enfoque sistemático. A pesar del término “sistemático”, su contenido estaba mezclado, por lo que era un aprendizaje experimental. Respecto a las horas de clase de ciencias, se establecieron 2 horas por semana para los 1º y 2º grados, 3 horas por semana para los 3º y 4º grados, 4 horas por semana para los 5º y 6º grados, así como para la secundaria.

En 1957, la Unión Soviética lanzó el primer satélite artificial del mundo, el “*Sputnik*”. Para los Estados Unidos fue un golpe el hecho de haberse quedado atrás en la competencia de la exploración espacial respecto a la Unión Soviética, lo cual promovió la reforma nacional de la educación de las ciencias. Este movimiento de los Estados Unidos se reflejó en la guía de orientación para la enseñanza revisada en 1968, bajo el lema de la “modernización” de la educación de las ciencias (*New Science Movement*). Se le denominó “aprendizaje mediante investigación” ya que en lugar de la enseñanza unilateral de manera sistemática que existía en ese momento, se impulsaba la investigación como hacían los especialistas científicos. El cambio que se implementó en esa ocasión era notable para las escuelas secundarias y preparatorias. Por ejemplo, el objetivo que se planteó para las ciencias de nivel de la secundaria era “elevar el interés hacia los objetos y fenómenos naturales, con la finalidad de desarrollar la habilidad y actitud para realizar su observación y manejo mediante la investigación con enfoque científico, a la vez, reconocer las relaciones que hay entre la naturaleza y la vida humana. Para lograr este objetivo, se propusieron formar la “habilidad creativa”, la

“capacidad de entendimiento de la concepción científica”, la “aptitud para observar la naturaleza en forma integrada y unificada”, la “visión científica de la naturaleza”, etc. Mientras tanto, el objetivo de las ciencias en la educación primaria era “familiarizarse con la naturaleza, y captar los objetos y fenómenos naturales en forma lógica y objetiva a través de la observación y el experimento, de tal manera que se profundice en el conocimiento de la naturaleza y se forme la habilidad y actitud científica”. Para tal efecto, se planteó formar la “actitud de respeto a la vida”, la “capacidad de entendimiento de las relaciones así como los distintos fenómenos de la naturaleza”, además de la “visión e idea acerca del efecto vinculado con la causa” y la “habilidad del manejo cualitativo y cuantitativo”.

6. Selección rigurosa del contenido educativo y alta consideración a la personalidad individual

La guía de orientación para la enseñanza nuevamente sufrió un cambio importante en 1977. Su política básica se enfocaba especialmente en la “formación de alumnos y estudiantes capaces de pensar para tomar una decisión correcta”, para tal efecto, se plantearon los siguientes tres puntos: 1) educar a los alumnos y estudiantes con una personalidad con sentido humanitario, 2) ayudarlos para que puedan vivir una vida escolar tranquila, flexible y libre, además de provechosa, 3) recalcar el contenido básico y fundamental que se requiere conocer como ciudadano japonés y llevar a cabo la educación de acuerdo con la personalidad y la capacidad de los alumnos y estudiantes. En lo que se refiere a la educación de las ciencias, la política básica radicaba en seleccionar rigurosamente el contenido básico y fundamental, particularmente considerando el desarrollo físico y psicológico de los alumnos y estudiantes. Esto era para formar con naturalidad su capacidad y actitud para investigar la naturaleza así como crear la concepción básica de las ciencias, a través de la educación primaria, secundaria y preparatoria. Por ejemplo, lo que se buscaba con el estudio de las ciencias de nivel de

secundaria era “aparte de formar la habilidad y actitud para investigar la naturaleza mediante la observación y el experimento, profundizar en el entendimiento de los objetos y fenómenos naturales para reconocer las relaciones que hay entre la naturaleza y el ser humano”. Asimismo, en esta ocasión, disminuyeron las horas de clase para todas las asignaturas, excepto la ética y las actividades especiales (reunión de aula, actividades del club, etc.) Respecto a las ciencias, en la primaria se les asignaron 2 horas por semana para el 1º y 2º grados, y 3 horas por semana para el 3º grado en adelante, mientras que en la secundaria, 3 horas por semana para el 1º y 2º grados, y 4 horas por semana para el 3º grado.

En el trasfondo de haber emprendido esta revisión, existían las siguientes circunstancias. En primer lugar, se agravaron problemas tales como la violencia escolar, la delincuencia juvenil, el incremento de alumnos que no completaban sus estudios (los que no podían seguir las clases) por causa de la educación de relleno. Las políticas básicas que se tomaron en cuenta en la revisión mencionada eran para atender esta situación. En segundo lugar, la herramienta que concretaría estas políticas básicas era el “ambiente tranquilo, flexible y libre” en la vida escolar, el cual fue creado mediante la reducción de las horas de clase, la selección estricta del contenido educativo, la enseñanza de acuerdo con la personalidad y la capacidad de los alumnos y estudiantes. En tercer lugar, respecto a las ciencias, debido a su “modernización”, se destacó su aspecto abstracto, haciéndolas más difíciles de entender, lo cual comprobó el fracaso de dicho movimiento ante todo el mundo. El hecho de incorporar en las políticas básicas la idea de “formar con naturalidad la concepción básica de las ciencias” es una forma de reflexión de lo anterior. En cuarto lugar, el hecho de no haber optado por el aumento de las horas de clase como medida de solución tiene mucho que ver con el impacto negativo de las ciencias y tecnología, como contaminación del medio ambiente, que empezaba a presentarse.

En la guía de orientación para la enseñanza revisada en 1989, una de las políticas generales para

Tabla 10-4 Estándar (por unidad) de equipamiento para la educación en ciencias en la escuela primaria (año fiscal 2002)

	Unidad	Equipos a utilizar		Cantidad necesaria (pares)	
(A) Ser vivo y su medio ambiente Horas para la unidad 3 ^{er} grado: 24 4 ^o grado: 32 5 ^o grado: 30 6 ^o grado: 30	(1) Plantas	Instrumentos para la observación e investigación al aire libre	Instrumentos para observar a los seres vivos al aire libre (binoculares, etc.)	22	
		Instrumentos para el experimento	Instrumentos para herborización (tijeras para podar, caja de herborizador, etc.)	1	
		Modelos	microscopio	84	
	(2) Animales	Instrumentos para el experimento	Modelos de plantas (estructura del tallo, flor, etc.)	Modelos para criar animales (caja de cría, etc.)	2
				Incubadora	13
				Microscopio	2
	(3) Estructura y función del cuerpo humano	Instrumentos para el experimento	Instrumentos para estudio del cuerpo humano (modelo del sistema circulatorio, articulación de brazos, etc.)	84	33
Modelos		Modelos del cuerpo humano (modelo de anatomía, sistema óseo, etc.)	5	5	
(B) Materia y energía Horas para la unidad 3 ^{er} grado: 21 4 ^o grado: 30 5 ^o grado: 32 6 ^o grado: 37	(1) Luz	Instrumentos para el experimento	Instrumentos para el estudio de la luz (espejo plano, etc.)	5	
			Instrumentos para el estudio de la celda fotoeléctrica (celda fotoeléctrica, etc.)	1	
	(2) Electricidad	Instrumentos de medición	Instrumentos para la medición de la electricidad (amperímetro, voltímetro, indicador de flujo visible modelo sencillo, etc.)	43	
	(3) Imán (4) Electromagnetismo	Instrumentos para el experimento	Instrumentos para el estudio de la electricidad (bombilla miniatura, alambre nicromo, pila, etc.)	21	
			instrumentos para el estudio del imán (juego de imanes, brújula)	2	
	(5) Presión	Instrumentos para el experimento	Instrumentos para observar las propiedades del aire y agua (recipiente sencillo de vacío, nivel, etc.)	21	
	(6) Calor	Instrumentos de medición	Instrumentos para la medición de la temperatura (termómetro)	1	
			Instrumentos para el experimento	Instrumentos para el estudio del calor (aparato para el experimento de transferencia de calor, etc.)	1
				Instrumentos para el estudio del aire (aparato para el experimento de convección, etc.), instrumentos auxiliares del experimento (soporte de acero, lámpara de alcohol, lentes de protección para el experimento, etc.)	22
	(7) Solución	Instrumentos de medición	Instrumentos para medición de volumen (cilindro graduado)	1	
Instrumentos para pesar (balanza Roberval, etc.)			22		
(8) Fuerza	Instrumentos para el experimento	Instrumentos para la medición de la temperatura (termómetro)	1		
		Instrumentos auxiliares para el experimento (soporte de acero, lámpara de alcohol, lentes de protección para el experimento, etc.)	22		
(9) Movimiento	Instrumentos de medición	Instrumentos para pesar (balanza de resorte, etc.)	22		
		Instrumentos para el estudio de la palanca (palanca, eje redondo, etc.)	32		
(10) Combustión	Instrumentos de medición	Instrumentos para tomar el tiempo (cronómetro)	1		
		Instrumentos para el estudio del movimiento de objetos (pesa para el experimento de la dinámica, bomba neumática, etc.)	42		
(C) Tierra y universo Horas para la unidad 3 ^{er} grado: 16 4 ^o grado: 18 5 ^o grado: 21 6 ^o grado: 16	(1) Luz solar	Instrumentos para el experimento	Instrumentos para el estudio de la luz (espejo plano, etc.)	5	
	(2) Luna y planetas	Instrumentos para el experimento	Instrumentos para el estudio de los astros (globo terráqueo, planisferio, etc.)	13	
	(3) Cambio del estado de agua	Instrumentos de medición	Instrumentos para medir la temperatura (termómetro)	1	
		Instrumentos para el experimento	Instrumentos auxiliares para el experimento (soporte de acero, lámpara de alcohol, lentes de protección para el experimento, etc.)	22	
	(4) Meteorología	Instrumentos para el experimento	Instrumentos para el estudio meteorológico (garita termométrica, juego para la observación meteorológica, etc.)	3	
	(5) Sistema fluvial	Maquetas	Maqueta de la tierra (maqueta de la configuración terrestre, etc.)	4	
(6) Configuración terrestre/geología	Instrumentos para el experimento	Instrumentos para el estudio de la tierra (plano de configuración terrestre, etc.)	14		
		Especímenes	Especímenes de rocas y fósiles	11	
		Maquetas	Maquetas de la tierra (maqueta de capas etc.)	4	
(D) Instrumentos de uso general	Instrumentos de medición	Instrumentos para la medición de la longitud (cinta métrica)	1		
		Instrumentos para presentar el material didáctico (cámara de televisión de tamaño reducido, etc.), dispositivo para desechar soluciones químicas, instrumentos para elaboración del material didáctico (juego de herramientas eléctricas y manuales)	1		
		Almacén (gabinete de instrumentos, armario de químicos, etc.)	2		
		Material de imagen (soft de video, soft de computadora, etc.)	28		

Nota: La cantidad señalada corresponde a las escuelas que tengan 12 o menos aulas en total del 3^{er} grado al 6^o grado. Las que tengan 13 o más aulas deberán contar con doble cantidad de equipos de lo que está señalado en la tabla.

Las horas para la unidad son las que están establecidas en el libro de texto de *Kyoiku Shuppan*.

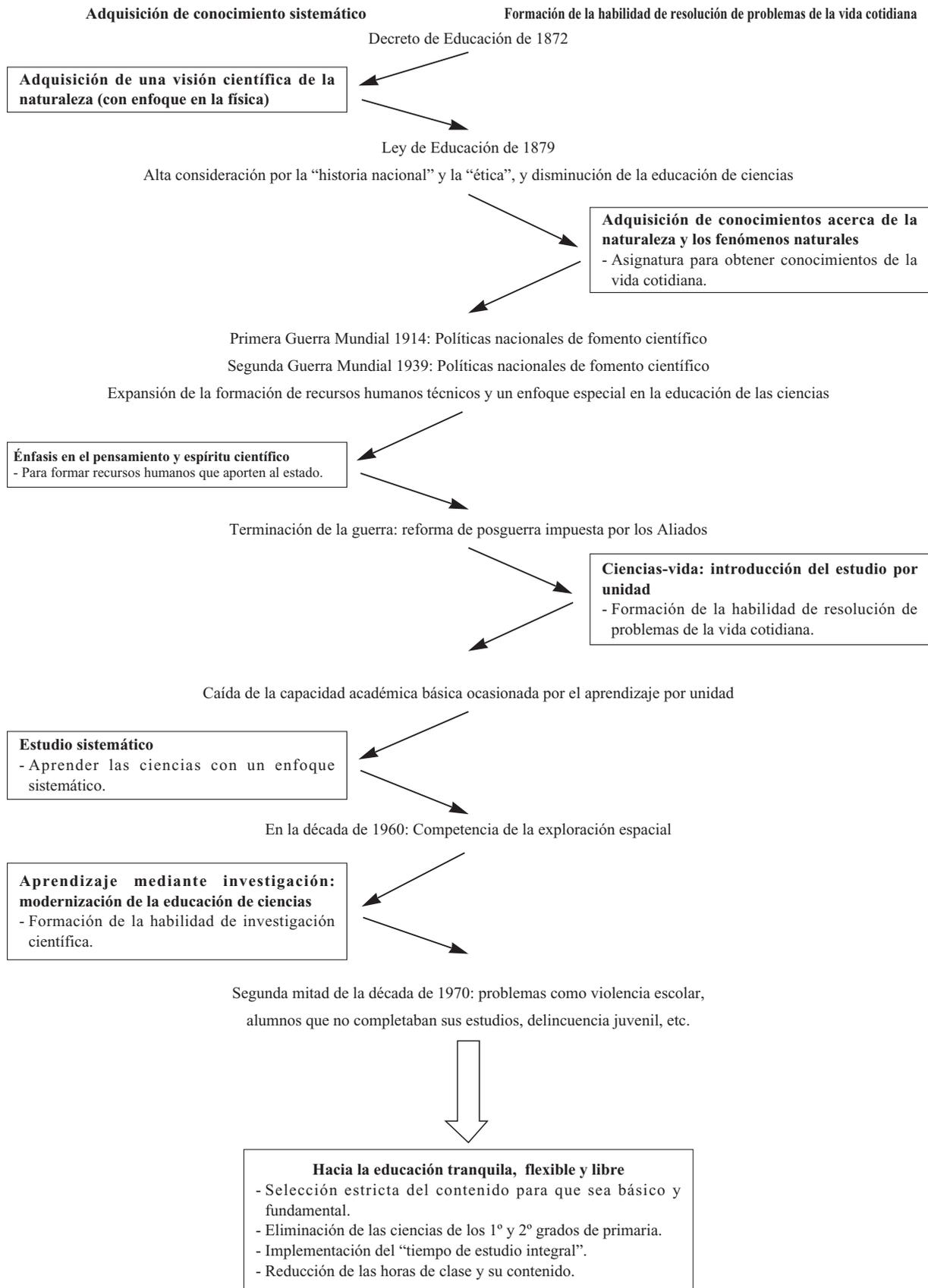
Fuente: Tabla elaborada por el autor

diseñar el plan de estudios era “acrecentar el afán de aprender por su propio esfuerzo y formar la habilidad para atender los cambios de la sociedad con su propio criterio, además fortalecer la enseñanza del contenido básico, procurando una educación con respeto a la personalidad de los alumnos y estudiantes”. Esta revisión se caracterizaba por dos aspectos: primero, por el cambio del objetivo educacional, la formación de una postura positiva hacia el estudio así como el nivel de autoaprendizaje prevalecía sobre la adquisición del conocimiento básico aunque se identificaba con la misma importancia que este último. Esto se basaba en el juicio de que en el futuro se incrementaría la importancia de actualizar los conocimientos obsoletos a través del aprendizaje para toda la vida, tomando en cuenta el rápido crecimiento de la informatización e internacionalización, así como la transición hacia una sociedad fundamentada en el conocimiento. El objetivo de la educación de las ciencias también estaba acorde con esta política. Por ejemplo, en la secundaria se intentaba “elevar el interés hacia la naturaleza, formar la habilidad y actitud para investigar científicamente mediante la observación y experimentación y, a la vez, profundizar en el entendimiento acerca de los objetos y/o fenómenos naturales para desarrollar una visión e idea científica”. El orden de esta descripción tenía significado, puesto que en 1991 el Ministerio de Educación introdujo la “nueva visión de la capacidad académica” para realizar las evaluaciones con base en el nivel de interés, más que con base en el nivel de conocimiento o entendimiento. La segunda característica de la revisión era el hecho de que se impulsaba el desarrollo aun mayor de los dos conceptos integrados en la revisión anterior, el “ambiente tranquilo flexible y, libre” y el respeto a la personalidad. En Japón, en los sábados las escuelas tenían clases hasta medio día. Conforme al cambio al régimen de dos días de descanso semanales, que iba a adoptar la sociedad japonesa, en las escuelas también se redujeron las horas de clase, considerando de antemano eliminar las clases sabatinas. Asimismo, se generó una nueva materia llamada “vida cotidiana”, combinando las ciencias y la asignatura social, eliminando la materia de las ciencias en forma

independiente, de los 1º y 2º grados de primaria. Mientras tanto, en la secundaria se incrementaron las materias opcionales. Como consecuencia de lo anterior, a las ciencias se les asignaron 3 horas por semana a partir del 3º grado de primaria así como para la secundaria.

La guía de orientación para la enseñanza revisada en 1998 tenía una política general para el diseño del plan de estudios: “intentar desarrollar en los alumnos y estudiantes la fuerza vital, y realizar las actividades educativas con la característica peculiar de la originalidad; además emprender la formación de la capacidad de aprender y pensar por su propio esfuerzo, así como asegurar la asimilación del contenido básico, con la finalidad de fortalecer la educación respetuosa de la personalidad de cada uno”. Es decir, en esta ocasión, el desarrollo de la “fuerza vital” se definió como el objetivo principal, haciendo más claro el propósito de la revisión anterior. El objetivo que se planteaba para las ciencias de nivel de secundaria era “elevar el interés hacia la naturaleza, y realizar la observación y/o experimentación con el propósito de...”, dándole importancia a la curiosidad intelectual así como al espíritu investigador con respecto a la naturaleza como una especie de fuerza vital. En esta revisión se incorporó el “tiempo de estudio integral”, del que cada escuela se encargaría para crear una clase original e ingeniosa, de acuerdo con las condiciones de cada localidad. Por esta razón y otras más, se redujeron aun más las clases de ciencias, asignando, en la primaria, 2 horas por semana para el 3º grado y 3 horas por semana para el 4º grado y niveles superiores, así como en la secundaria 3 horas por semana para los 1º y 2º grados y 2 horas por semana para el 3º grado. Debido a este cambio, se dice que disminuyó aproximadamente en un 30% el contenido educativo, en comparación con el de la anterior guía de orientación para la enseñanza.

Figura10-3 Cambios en el plan de estudios de ciencias de acuerdo con las necesidades de la sociedad



Fuente: Elaborado por la oficina coordinadora

7. Ciencias como una asignatura detestable y deterioro de la capacidad académica

Como hemos explicado hasta aquí, a partir de 1977 se llevó a cabo la reducción de las horas de clase, así como la selección estricta del contenido educativo. Sin embargo, hay críticas al respecto. A continuación, se mencionan dos casos específicos.

Primeramente, se trata del hecho de que los estudiantes de secundaria y preparatoria empezaban a evadir las ciencias, lo cual llegó a considerarse como una situación polémica en la sociedad al alrededor de 1990. En los últimos años de la década de 1980, Japón gozaba de una prosperidad extraordinaria y las empresas solicitaban enérgicamente nuevo personal. Bajo esta situación, apuntaron que el ambiente y condiciones laborales del sector manufacturero se presentaban peor en comparación con sectores como el financiero, lo cual provocó la tendencia de que al buscar empleo, los graduados con especialidad en ciencias e ingeniería evitaban dicho sector y los aspirantes a la universidad eludían entrar en la facultad de ciencias e ingeniería. Por esta razón, se argumentaba que en las escuelas se detestaban las ciencias ya que se asociarían con una futura carrera de ciencias e ingeniería. Por otra parte, en las primarias el maestro titular del aula se encargaba de enseñar todas las asignaturas. Había muchos docentes que se especializaban en el área de humanidades, teniendo como punto débil el área de ciencias, lo cual se consideraba como una de las razones por la que los niños detestaban dicha asignatura. En relación con este problema, se han llevado a cabo actividades, mediante las cuales se está dando a conocer qué tan interesante es la ciencia y tecnología, en colaboración ya sea con las universidades de ciencias e ingeniería y las escuelas o con la industria educativa y las universidades.

En segundo lugar, se trata del deterioro de la capacidad académica. La guía de orientación para la enseñanza revisada en 1998 se implementó a partir del año escolar 2002, junto con el inicio del régimen de 5 días hábiles semanales en las escuelas públicas. Antes de esto, desde 1999, entre los padres, el

personal universitario, el sector económico, etc. existía la inquietud de que por la transición hacia la nueva guía de orientación para la enseñanza, se podría ocasionar una baja en la capacidad académica. Especialmente el sector económico parecía estar preocupado por el deterioro de la calidad de los recursos humanos, que se encargarían de la futura economía japonesa.

Investigaciones internacionales de alta confiabilidad en cuanto a la capacidad de estudio se realizaron a gran escala por parte de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (*IEA*), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (*OCDE*) y otras instituciones. El resultado de estas investigaciones informó que respecto a las ciencias, la calificación de los alumnos y estudiantes japoneses se mantenía tan alta como en los países más avanzados del mundo, a pesar de la pequeña baja registrada. Según la *IEA*, Japón se ubicaba en el primer lugar de 18 países en 1970, el 2º lugar de 26 países en 1983, el 3er lugar de 41 países en 1995, 4º lugar de 38 países en 1999 (en todos los casos con base en los resultados de los alumnos del 2º ó 3º grado de secundaria).

Sin embargo, al mismo tiempo, el porcentaje de alumnos y estudiantes a quienes no les gustaban las ciencias era el más alto en el mundo, además de registrarse un nivel bastante bajo en cuanto al tiempo de estudio en el hogar, lo cual evidenciaba claramente la escasez de las ganas de aprender. Nuevamente consultando con el resultado de la investigación realizada por la *IEA*, ante la pregunta “¿te gusta estudiar las ciencias?”, los alumnos quienes dieron una respuesta favorable ya sea “sí, mucho” o “sí” fue de un 79% en promedio mundial, mientras que Japón mostró sólo un 55%. Asimismo, referente al tiempo de estudio por día fuera del horario escolar, Japón presentaba 1.7 horas con respecto al promedio mundial de 2.8 horas, lo cual representa una reducción de más de 30 minutos en comparación con lo que se informó 5 años antes (en todos los casos con base en los resultados de los alumnos del 2º grado de secundaria en 1999).

Aparte de estas investigaciones comparativas a nivel internacional, algunas encuestas efectuadas

dentro del país también mostraron una disminución en la capacidad académica, comparando con los años anteriores. Por consiguiente, había cierta razón, por la que surgía la inquietud arriba mencionada. Por otra parte, políticas como la “nueva visión de la capacidad académica” y la “fuerza vital” buscaban la formación de nuevas habilidades definitivamente independientes de la concepción convencional sobre el estudio enfocado en el aprendizaje por memorización. Por tanto, el hecho de plantear el problema del deterioro del nivel de estudios comparando con el pasado, en cierto sentido, estaba fuera del propósito de la guía de orientación para la enseñanza. Sin embargo, ante la situación en que la caída de la capacidad académica se había convertido en un problema social, el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología recaló nuevamente que la guía de orientación para la enseñanza indicaba la “norma mínima” a cumplir. Adicionalmente, el mismo Ministerio plantea distintas medidas para mejorar la capacidad académica y, a la vez, promueve la clase por nivel de dominio de la materia, el “aprendizaje por desarrollo” destinado a los alumnos de altas calificaciones, en que se enseña el contenido más desarrollado que lo que contempla la guía de orientación para la enseñanza; así como, la instalación del “*super science highschool*” para alumnos excelentes.

8. Conclusiones

Hasta aquí hemos intentado explicar de manera simplificada el cambio que Japón ha experimentado en torno a la enseñanza de las ciencias desde la Restauración en la era de *Meiji* hasta la fecha. Justo después de la Restauración en la era de *Meiji*, se planteó el fortalecimiento de la enseñanza de las ciencias, lo cual inmediatamente fue abandonado reduciendo su importancia. En aquel entonces, Japón era un país agrícola en vías de desarrollo, y la

capacitación vocacional se realizaba fuera de las escuelas, bajo la iniciativa del Ministerio de Agricultura y Comercio. La educación de las ciencias volvió a llamar la atención cuando Japón plenamente comenzó su industrialización y se enfrentó a las dos guerras mundiales. Después de la Segunda Guerra Mundial, conforme al crecimiento de la economía del país, la enseñanza de las ciencias empezó a cobrar una mayor importancia, y tras la revisión de la guía de orientación para la enseñanza realizada en 1968, llegó a presentarse un plan de estudio más moderno y de más alto nivel. Sin embargo, a partir de 1977 hasta la fecha se han mantenido las políticas que consisten en la reducción de las horas de clase y la selección estricta del contenido educativo.

En lo referente a la forma de la enseñanza de las ciencias, esta materia que originalmente manejaba conocimientos no sistemáticos acerca de la vida cotidiana, excepto durante el período posterior a la Restauración en la era de *Meiji*, cambió de orientación debido al impacto causado por las dos guerras mundiales, colocando un énfasis especial en el pensamiento científico. Esta orientación se mantuvo en el aprendizaje experimental que se implementó después de la Segunda Guerra Mundial, no obstante, en este caso se le prestó poca atención, particularmente, al enfoque sistemático del conocimiento científico. A partir de 1958, la educación se dirigió hacia la enseñanza sistemática del conocimiento científico (aprendizaje sistemático), además en 1968 se desarrolló la formación del pensamiento científico con base en el conocimiento sistemático (aprendizaje mediante investigación). A partir de 1977, debido a la reflexión motivada por la excesiva modernización de la enseñanza de las ciencias, se llevó a cabo una selección estricta del contenido educativo, prestando mayor importancia al pensamiento científico que al conocimiento sistemático de las ciencias.

<TSUKAHARA Shuichi>

Capítulo 11 Plan de Orientación para la Enseñanza – Estructuración de Clases –

Tareas en los países en vías de desarrollo

En los países en vías de desarrollo aún predomina la clase llamada “*Chalk & Talk*” (tiza y charla), en que el personal docente escribe el contenido del libro de texto en el pizarrón y lo hace copiar a los niños. La falta de habilidad para estructurar la clase, así como la pobre técnica para desarrollar el estudio que se observa en los docentes son grandes problemas por superar. Para cambiar a una clase efectiva y eficiente sin olvidar que el sujeto principal del proceso educativo son los niños, se requiere la conciencia del personal docente, el diseño apropiado de la clase respecto al objetivo de estudio, la mejora de la técnica didáctica, la acumulación de conocimientos técnicos para administrar el aula, etc.

Puntos importantes

En Japón el contenido educativo venía mejorando a través de las repetidas prácticas en clase, analizándose a nivel de escuela cómo se llevarían a cabo los conceptos incorporados en cada revisión de la guía de orientación para la enseñanza. Ahí existía la idea de desarrollar el estudio en torno a las actividades de los niños, así como la habilidad fundamental del personal docente para diseñar el proceso educativo. En Japón, el personal docente se encarga de diseñar y estructurar la clase, teniendo siempre en mente la idea de que los “niños son protagonistas del proceso educativo”, para este efecto los maestros comparten la información y experiencias entre ellos con la finalidad de mejorar su técnica didáctica.

Al observar las clases en los países en vías de desarrollo, frecuentemente vemos escenas en que el personal docente explica y escribe en el pizarrón, mientras que los niños únicamente copian en su cuaderno lo que está escrito ya sea en el pizarrón o en el libro de texto. En este caso, las actividades de los niños consisten en escribir en el cuaderno, y el “proceso educativo” termina siendo “escuchar lo que dice el maestro” y “anotar en el cuaderno lo que se ha captado”. Asimismo, hay clases en que se invierte mucho tiempo en dar explicaciones. Dado que el personal docente explica verbalmente todo el contenido de la clase, se reduce el tiempo que se puede destinar a las actividades de los niños (procesos de pensamiento, operaciones, aprendizaje, etc. para la resolución de problemas). Este tipo de clases normalmente son monótonas y aburridas, y les falta la vitalidad en las actividades de los niños. Probablemente esto se debe a que la clase se

desarrolla dando mayor importancia a la explicación de parte del personal docente, sin tener la conciencia de que una clase es “actividad educativa” de los niños, careciendo de la organización de la clase y del método didáctico que permitan impulsar las actividades educativas de los niños. La clase debe ser reconocida como la ocasión en que se desarrollan las actividades educativas para los niños, por lo tanto para que ellos logren los objetivos de estudio en forma efectiva y eficiente, el personal docente necesita adquirir las técnicas didácticas básicas requeridas para la enseñanza, así como las técnicas de orientación para diseñar el proceso educativo y manejar en forma integral las técnicas didácticas.

En Japón, para impartir clases, se manejan palabras clave tales como “diseño de las clases” y “estructuración de las clases”. Lo que éstas implican es el análisis preliminar de lo que se escribe en el pizarrón, la selección de preguntas, la previsión de la

reacción de los niños, etc. las cuales se efectúan mientras el personal docente diseña el plan de orientación y selecciona el material didáctico, para que los niños puedan aprender de la manera más efectiva posible. En el presente capítulo, con un enfoque en la educación elemental, se mencionará la generalidad de la elaboración del “plan de orientación para la enseñanza” y el “manual de enseñanza”; la selección de la modalidad educativa así como el método de orientación de acuerdo con los objetivos, y el desarrollo de la clase, con la finalidad de observar cómo se está realizando lo que es el “diseño de las clases” y la “estructuración de las clases” (1ª sección). Posteriormente, se señalarán los puntos de referencia así como las propuestas para los países en vías de desarrollo, con base en las experiencias de Japón (2ª sección).

Asimismo, en el presente capítulo, debido al espacio limitado, se explicará principalmente el “plan de orientación para la enseñanza” que corresponde a la etapa de planeación del método educacional, agregando “ejemplos prácticos” como anexo.

1. Generalidades del plan de orientación

1-1 Generalidades sobre el diseño de clases

En Japón las clases se diseñan mediante el plan de orientación para la enseñanza elaborado en base al plan de estudios. El plan de orientación para la enseñanza es un proyecto educacional para facilitar la docencia eficiente, en el cual se sistematiza el contenido educativo seleccionado y clasificado de acuerdo con el plan de estudios. Generalmente se compone de tres tipos: el “plan anual de orientación para la enseñanza”, el “plan de orientación para la enseñanza por unidad” y el “manual de enseñanza” para una clase determinada y específica. El plan de orientación para la enseñanza de cada asignatura se elabora y se concreta prácticamente en este orden.

El “plan anual de orientación para la enseñanza” y el “plan de orientación para la enseñanza por unidad”

se elaboran mediante análisis, considerando “cómo alcanzar el objetivo educativo en determinado lapso de tiempo, además del tipo de material didáctico a utilizar, el orden, la metodología y el tiempo que se requieren para guiar la enseñanza”. El primero lo planifica la junta de educación local o cada escuela, mientras que el segundo se elabora por grado escolar o por personal docente. Posteriormente, con base en los dos planes mencionados, los docentes que imparten las clases plantean el manual de enseñanza para cada clase determinada y específica.¹ De esta manera, se diseñan las clases de todo el año, formándose los vínculos entre los respectivos planes de orientación para la enseñanza.

En Japón, esta idea de “diseñar las clases” alcanzó mayor importancia con el inicio de la educación moderna. Incluso en la actualidad, considerándola como un tema principal de los estudios sobre la forma de impartir clases, a los practicantes y al nuevo personal docente se les dan instrucciones minuciosas al respecto por parte del director de la escuela, los docentes con experiencia y el supervisor, en las ocasiones como el curso de capacitación.

A continuación, con el objeto de explicar cómo se elabora el plan de orientación para la enseñanza, mencionamos el caso de Japón, haciendo referencia a los siguientes tres puntos: 1) la elaboración del plan anual de orientación para la enseñanza, 2) la elaboración del plan de orientación para la enseñanza por unidad, 3) la elaboración del manual de enseñanza para una clase determinada y específica. Cabe señalar que dichos planes de orientación para la enseñanza, así como el manual de enseñanza no cuentan con un modelo definido, mostrando una diversidad como consecuencia de las características de cada asignatura.

1-2 Elaboración del plan anual de orientación para la enseñanza

Se supone que este plan se elabora a nivel de escuela en base a la guía de orientación para la

¹ En 2003, el “tiempo de aprendizaje integral” se contempla en el plan de orientación elaborado por cada escuela. Lo que se busca aquí es que las escuelas desplieguen su iniciativa desde la fase de elaboración del plan de estudios, con la finalidad de reflejar sus peculiaridades en él. Sin embargo, casi no se realiza el diseño propio del plan de estudios a nivel de escuela, excepto en las asignaturas optativas de la secundaria y el “tiempo de aprendizaje integral” de la primaria y secundaria.

Tabla 11-1 Plan de enseñanza que es la base para diseñar clases

Tipo	Descripción	Sujeto principal (autor)
Plan anual de orientación para la enseñanza	Plan anual de orientación básico, específico por asignatura y grado escolar (se elabora en base a la guía de orientación para la enseñanza de cada asignatura).	Junta de educación local/ cada escuela
Plan de orientación para la enseñanza por unidad	Plan de orientación con distribución del tiempo de acuerdo con la división de actividades, donde se subdividen las unidades para desarrollar de manera práctica la enseñanza de la unidad correspondiente, con el propósito de realizar el plan anual de orientación.	Cada grado escolar/ personal docente
Manual de enseñanza para una clase determinada y específica	Plan de orientación detallado que contempla la distribución del tiempo, el desarrollo de clases, el diseño del uso del pizarrón, etc. para desarrollar la enseñanza de acuerdo con el “plan de orientación para la enseñanza por unidad”.	personal docente de manera individual

Fuente: Elaborado por el autor

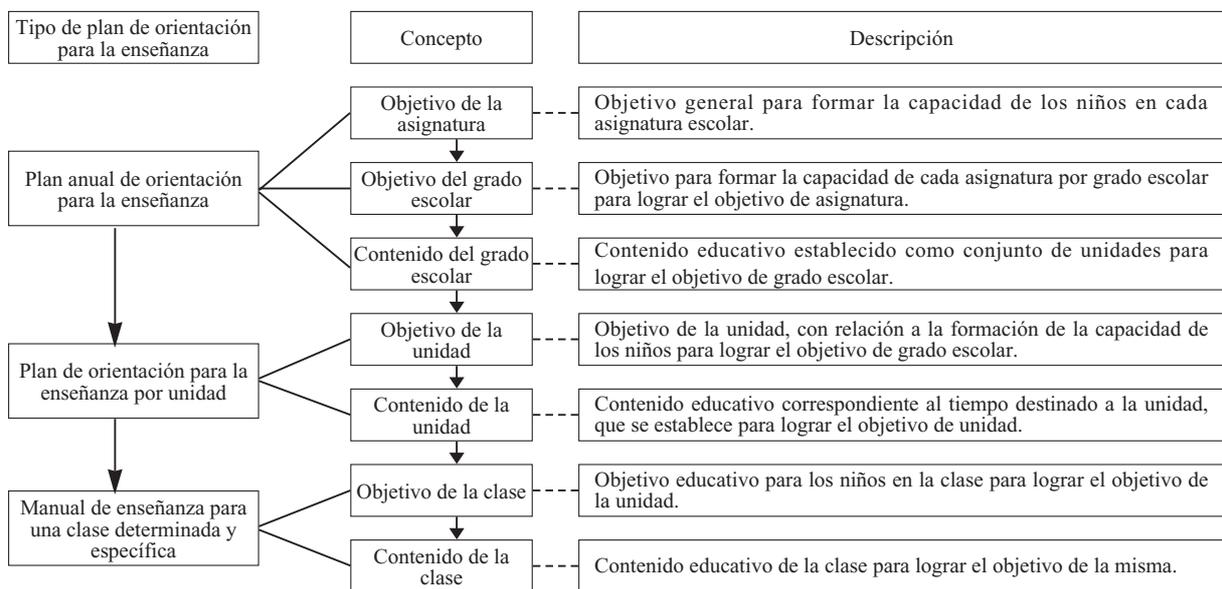
enseñanza, según el reglamento establecido por la junta de educación de cada municipalidad, bajo la “Ley de educación escolar” y la “Ley de la organización y operación del organismo de la administración pública de la educación regional”. Sin embargo, en realidad, la junta de educación municipal se encarga de elaborar el marco de dicho plan específico por asignatura y grado escolar, basándose en la guía de orientación para la enseñanza elaborada por el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencias y Tecnología, con la finalidad de presentarlo posteriormente a cada escuela.

La razón por la que la junta de educación municipal planifica el marco del “plan anual de

orientación para la enseñanza”, como etapa preliminar de la elaboración de dicho plan en cada escuela, es para mantener el nivel de la educación de todas las escuelas que le competen, disminuyendo la discrepancia tanto del contenido educativo como del estado de avance. Asimismo, al planear el marco del “plan anual de orientación para la enseñanza”, cada junta de educación selecciona, mediante un trámite establecido, el libro de texto a utilizar en las escuelas que le competen entre los que están autorizados por el dicho ministerio.

Como se señala en la tabla 11-1, el “plan anual de orientación para la enseñanza” determina lo siguiente: 1) el objetivo de la asignatura, 2) el

Figura 11-1 Diagrama conceptual de la estructuración para diseñar clases



Fuente: Elaborado por el autor

objetivo de la asignatura de cada grado escolar, 3) el contenido educativo de cada grado escolar. Primeramente, el objetivo tanto del grado escolar como de la asignatura es definido por cada junta de educación local y la escuela. Con base en dicho objetivo general, se establece el objetivo de la asignatura de cada grado escolar. Con el propósito de lograr lo anterior, se establece el contenido educativo compuesto por unidades. Normalmente, el contenido educacional se especifica en forma de sinopsis de las unidades educativas del año. Asimismo, en el anexo 1 se observa un ejemplo del plan anual de orientación para la enseñanza.

1-3 Elaboración del plan de orientación para la enseñanza por unidad

El contenido educativo se compone de distintas unidades por asignatura. La unidad en términos del estudio de la asignatura significa el conjunto educativo², organizado para obtener un resultado seguro y deseable al finalizar el proceso de aprendizaje, considerando el interés y las actividades de los niños. Cada unidad se relaciona lógicamente con otras unidades y/o con otros grados escolares, formando el contenido total de la asignatura.

El plan de orientación para la enseñanza de cada unidad requiere de 1) establecer el objetivo de la unidad, y 2) especificar el contenido de la misma, como se indica en la figura 11-1. El objetivo de la unidad, equivalente al parámetro que indica “el tipo de habilidad a formar así como el nivel a alcanzar dentro de un tiempo establecido para la unidad correspondiente a la asignatura”, señala concretamente los conceptos a lograr. Para efecto de dicho objetivo, el personal docente debe establecer los conceptos, las actividades y los criterios de evaluación, que son factibles y comprobables, considerando la situación de los niños, con base en el plan anual de orientación para la enseñanza.

Posteriormente, se define el contenido de la unidad para lograr el objetivo establecido. El contenido de la unidad significa el tema a estudiar dentro de las horas

establecidas para la unidad, con la finalidad de alcanzar el objetivo de la misma. Dado que el contenido de la unidad depende mucho del material didáctico que se utiliza, para lograr el objetivo planteado anteriormente se necesita realizar el estudio y análisis del mismo, aparte de su selección.

En Japón, cada escuela elabora el “plan de orientación para la enseñanza por unidad”, específico por grado escolar así como por asignatura, de acuerdo con el “plan anual de orientación para la enseñanza” elaborado por la junta de educación municipal o el que se elabora en cada escuela en base al marco presentado por dicha organización. Aunque el plan de orientación para la enseñanza concebido por el personal docente, no tiene un modelo definido, en muchos casos se elabora incluyendo: 1) el título de la unidad y/o el tema, 2) el objetivo de la unidad, 3) la observación de los niños y el material didáctico, 4) el plan de orientación para la enseñanza de toda la unidad.

Asimismo, se agrega el manual de enseñanza en el anexo 2 como un ejemplo del plan de orientación de cada unidad.

1-4 Elaboración del manual de enseñanza para una clase determinada y específica

Después de elaborar el plan de orientación para la enseñanza que abarca toda la unidad, se planea el manual de enseñanza para una clase determinada y específica. En dicho manual se señala el desarrollo concreto de una clase desde el inicio hasta el final, considerando cómo enseñar a los niños el contenido de cada clase indicado en el “plan de orientación para la enseñanza por unidad”. Aunque tampoco existe un modelo definido para este manual, básicamente se incluyen los conceptos señalados en la tabla 11-2.

El “manual de enseñanza” elaborado por el personal docente así como el “plan de orientación para la enseñanza por unidad” antes mencionado, se caracterizan por el análisis realizado en torno a la situación de los niños (la observación de los niños) y cómo debe ser el material didáctico (la observación

² Por ejemplo, “Reportar el resultado de la investigación” (japonés), “Fórmulas y cálculos” (aritmética), “Pesar objetos” (ciencias), etc.

del material didáctico).

El material didáctico es una forma que concreta el contenido educativo a lo largo de los procesos pedagógicos, en que se desarrollan las actividades basadas en la pregunta: “qué (tema) y cómo (metodología) vamos a enseñar y/o aprender”. Es el contenido de la enseñanza para el personal docente y, a su vez, el contenido del estudio para los niños.

El análisis y estudio de la observación del material didáctico es realizado por uno o varios docentes. Partiendo de la búsqueda y selección del material didáctico, el personal docente profundiza su conocimiento al respecto, además bosqueja el proyecto de la clase, de acuerdo con la situación de los niños. Antes de impartir la clase, los docentes deben analizar el libro de texto para tener una visión panorámica de la clase, y reestructurar el contenido imaginando el proceso de enseñanza, tomando en cuenta las necesidades, habilidades e intereses de los niños. Ellos deben pensar constantemente “qué parte del material es importante”, “qué es lo que falta”, “qué hay que complementar” y “de qué manera se puede hacer la clase más efectiva y estructurada”. El resultado del estudio de los niños depende mucho de la habilidad del personal docente con relación al estudio del material didáctico, puesto que en Japón se presta alta importancia al análisis y estudio de esta categoría (Ver la tabla 11-3).

En la figura 11-2, se muestra el modelo de una serie de actividades pedagógicas que incluyen el análisis de las observaciones de los niños y el material didáctico, para impartir una clase determinada.

Dado que es difícil elaborar el plan para todas las clases, muchas veces se elabora el manual de enseñanza por unidad y para una clase determinada, con relación al estudio sobre la forma de impartir clases. Sin embargo, independientemente de que se realice la elaboración física del manual de enseñanza o no, se requiere que el personal docente japonés esté

consciente de la importancia de diseñar las clases previamente³.

En el anexo 3, se agrega el ejemplo del plan de orientación para la enseñanza de una clase determinada y específica.

1-5 Alternativas para la forma de aprendizaje y la metodología de enseñanza

Al planificar el manual de enseñanza para la unidad así como para cada clase específica, y también al impartir las clases, el personal docente tiene que elegir la modalidad educativa y la metodología didáctica adecuadas a aplicar. Normalmente la modalidad educativa se define de acuerdo con el propósito del estudio, así como el método de la clase, y se clasifica cómo organizar el aula para formar el grupo educativo. En la tabla 11-4 se señalan a grandes rasgos las 3 modalidades básicas.

Cada modalidad indicada en la tabla tiene su ventaja y desventaja. Asimismo, no es fácil y tampoco deseable realizar el proceso educativo aplicando sólo una de ellas. A fin de llevar a cabo eficientemente la formación de la capacidad de los niños, el personal docente debe conocer el beneficio y el inconveniente de cada modalidad para seleccionarlas y combinarlas en forma apropiada, según las clases y/o el plan de orientación para la enseñanza.

De la misma manera en que se define la modalidad educativa, los docentes tienen que determinar la metodología didáctica, de acuerdo con el objetivo de la clase (un ejemplo indicado en la tabla 11-5). Para esto, se toman en cuenta el propósito de la asignatura así como la modalidad adoptada.

Cabe señalar que en la actualidad, aparte de lo que se ha mencionado anteriormente, debido a las exigencias generadas hacia la mejora del sistema educativo, hay otras modalidades tales como la instrucción por especialistas⁴, la clase conjunta con

³ En el manual de enseñanza elaborado para efecto del estudio sobre la forma de impartir clases, muchas veces se señalan el plan de la unidad, junto con el plan de la clase. Es para aclarar el objetivo así como la ubicación de la clase en cuestión dentro de toda la unidad ante los observadores y los participantes del estudio.

⁴ Es un sistema en que el personal docente especializado en una materia determinada, se encarga de impartir clases de la misma asignatura para todo el grado escolar o la escuela general. Es una medida para elevar la efectividad de la enseñanza, mejorando la situación convencional en que el titular del aula se dedicaba a enseñar todas las asignaturas.

Tabla 11-2 Conceptos para el manual de enseñanza para una clase determinada y específica

Concepto	Descripción
Objetivo de enseñanza en la clase	Se trata del objetivo que se les plantea a los niños en la presente clase para lograr el objetivo de la unidad, definiendo la ubicación de la clase en cuestión dentro de toda la unidad. Se establece en forma específica en base al diseño de clase de la unidad general.
Análisis de las observaciones de los niños y material didáctico	Antes de la clase correspondiente, se analizan la situación de los niños (observación de los niños) y cómo debe ser el material didáctico (observación del material didáctico) (Se menciona en la tabla 12-3)
Contenido y plan de desarrollo de la clase en cuestión	Con la finalidad de alcanzar la meta de la presente clase, se especifican el tema y el plan de desarrollo de la misma. En la planificación del desarrollo de la clase, muchas veces se elabora un ejemplo que incluye las actividades de los niños, el apoyo y la atención de parte del personal docente, el tiempo distribuido, y la previsión de la reacción de los niños. Recientemente, se aplica la forma de diagrama para señalar el desarrollo de la clase.
Diseño del uso del pizarrón	Se planea cómo utilizar el pizarrón antes de impartir la clase. Desde el punto de vista de la estructuración de lo que se escribe en el pizarrón, se planea cómo describir la transición de pensamiento de los niños así como el tema de las actividades, relacionándolos con la información didáctica.
Evaluación	Se describe cómo y en qué momento realizar la evaluación relativa al desempeño de la clase en cuestión, y cómo aprovechar los resultados.

Tabla 11-3 Análisis de la observación de niños y del material didáctico

	Análisis de la observación de los niños	Análisis de la observación del material didáctico
Descripción	Acerca de los niños que participan en la clase, el personal docente debe revisar el estado previo de los niños antes de iniciar la clase, para conocer la situación real de los niños con respecto al objetivo deseado de la clase a impartir.	Con el fin de estudiar a fondo la esencia del material didáctico e impartir la clase adaptándola a la situación real de los niños, se realiza una serie de estudios antes de la planeación de la clase de la unidad, además se definen el objetivo de la unidad así como la descripción de la enseñanza.
Efecto	Conociendo el estado de desarrollo de los niños en general así como su nivel de estudios, se hace más claro el objetivo de la unidad y de la clase correspondiente, inclusive la necesidad de reanalizar y modificar el mismo.	

Fuente: NAGANO (2001) *Jugyo no Hoho to Gijutsu*, corregido por el autor

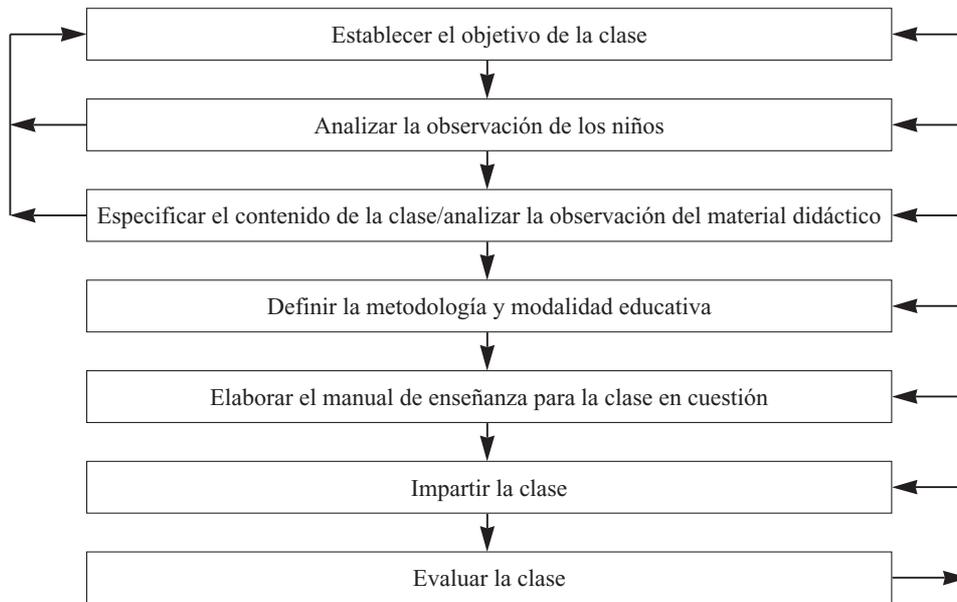
más de dos aulas al mismo tiempo, la enseñanza en equipo en que el personal veterano apoya la clase de otros maestros, etc.

1-6 Escritura en pizarrón

En las escuelas de Japón se utiliza el pizarrón para ir señalando el pensamiento de los niños, el tema a abordar, la información, las preguntas del maestro y sus respuestas, etc., conforme al desarrollo de la clase. Esta actividad se llama “*bansho*” (escribir en el pizarrón). Al finalizar la clase, en el pizarrón, se puede observar el proceso educativo (las actividades del personal docente y de los niños) así como la síntesis de la clase. Se considera que es importante concebir la evolución del pensamiento y el desarrollo

de las ideas de los niños a través de lo que está escrito en el encerado. Esto se conoce como “uso estructurado del pizarrón”. En Japón, se considera que una vez teniendo el diseño estructurado de lo que se va a escribir en el pizarrón, ya se tiene listo el plan de cómo desarrollar la clase, por lo tanto se orienta al personal docente para que se dedique a su preparación minuciosa antes de la clase, con la finalidad de utilizar el pizarrón de manera apropiada y organizada. Asimismo, el uso estructurado del pizarrón facilita a los niños la comprensión visual del estudio general al final de la clase y, a la vez, examinar su flujo. En el anexo 3 se agrega un ejemplo del presente tema.

Figura 11-2 Modelo de enseñanza para una clase determinada y específica



Fuente: NAGANO (2001) *Jugyo no Hoho to Gijutsu*, corregido por el autor

1-7 Clases – estructuración de clases –

En la práctica, el personal docente imparte las clases con base en los planes de orientación para la enseñanza y el diseño de lo que se escribe en el pizarrón. Hay que tomar en cuenta que el desarrollo de una clase varía dependiendo de las características de cada asignatura. En la figura 11-3, aun en vista de la variedad de las clases, se señala un ejemplo del flujo básico del desarrollo de una clase, que puede ser común para todas las asignaturas.

La figura 11-3 muestra el flujo de los procesos educativos básicos en forma de diagrama, siendo un ejemplo de la “estructuración de la clase”. Como se observa ahí, hay algunos procesos educativos vinculados entre sí dentro de un lapso de tiempo determinado, donde se diseñan lógicamente las actividades del personal docente y las de los niños. En una clase, distintos procesos educativos se asocian de manera orgánica: la presentación del tema a estudiar, el debate acerca del tema, el planteamiento de pronósticos e hipótesis, la búsqueda de la respuesta, la presentación de resultados, el resumen de la clase en cuestión, el aviso de la próxima clase,

etc. En una clase práctica, se recalcan unos procesos y se eliminan otros con base en este modelo básico, según el propósito de la clase así como la ubicación de la misma dentro de la unidad.⁵

Se agregan los anexos 1 al 3, así como el anexo 4 como ejemplo práctico de la clase basada en la figura 11-3.

2. Conclusiones

En Japón, se prepara el plan de orientación para la enseñanza en forma estructurada y minuciosa, con el propósito de impulsar los procesos educativos, cuyo sujeto principal son los niños. Especialmente se considera importante la planificación de las clases, tal como el manual de enseñanza así como el diseño de lo que se escribe en el pizarrón, identificándose como una técnica básica para todo el personal docente. Contando con estas herramientas, aunque haya reemplazo de personal, se puede compartir entre los docentes la información y la experiencia acerca de las clases. Asimismo, con base en el manual de enseñanza se pueden compartir las técnicas para

⁵ Las clases cuyo objetivo sea del estudio de letras, los cálculos básicos, etc., se inician con el debate del tema a estudiar, llegando directamente al resumen de la clase, saltando las fases del planteamiento de suposiciones e hipótesis, y las discusiones basadas en la presentación, etc.

Tabla 11-4 Variedad y características de la forma de aprendizaje

Descripción	Estudio individual	Estudio masivo	Estudio en grupo pequeño
Modalidad	Se indica a cada alumno que estudie por su cuenta, de acuerdo con sus características y necesidades.	Un docente enseña el mismo contenido a todos los niños al mismo tiempo, utilizando sólo un método.	Se forman grupos compuestos de más de 2 niños para que desarrollen su estudio colaborando en equipo.
Ventaja	Se puede atender a la reacción de cada niño así como las diferencias individuales. Hay contacto personal entre el docente y los niños.	Fácil de comunicar inmediatamente la misma información a todos los niños para que alcancen un mismo nivel de estudio (la capacidad académica). Facilita el pensamiento colectivo con base en las experiencias e información de cada uno.	Se promueven las palabras facilitando el pensamiento colectivo. Se forma la personalidad mediante las interacciones entre los integrantes del grupo. Se estimula el dinamismo para acometer problemas difíciles.
Desventaja	Es difícil de proporcionar a los niños una capacidad académica común. Alto costo económico y mucha carga de trabajo para el personal docente	Tiende a ser una enseñanza unilateral que les abarrotan de conocimientos, y sólo hay comunicación verbal. Es difícil atender las diferencias individuales. Se generan los niños que no pueden seguir el estudio.	Tiende a depender de los niños de alta capacidad. Puede ser un estudio ineficiente cuando no hay mucha disciplina.

Fuente: Elaborada por el autor tomando como referencia varios documentos

Tabla 11-5 Diferentes tipos de la metodología de enseñanza

Metodología	Características
Lección	El personal docente transmite oralmente la información a los niños. Aunque es una metodología eficiente en el aspecto de tiempo, tiende a generar una actitud pasiva en los niños.
Debate	Pensamiento colectivo mediante la conversación, el consejo y el debate para descubrir y resolver problemas.
Preguntas y respuestas	El personal docente hace preguntas y los niños las contestan de tal manera que se desarrolla y profundiza el estudio. Hay que poner atención en provocar las preguntas en los niños. Entraña el riesgo de inducirles más de lo necesario.
Presentación	Hacer una presentación acerca de las impresiones, las opiniones y los resultados de la investigación, obtenidos a través del estudio individual y/o en equipo.
Ejercicios	Se enfocan los ejercicios, mediante los cuales se procura la absorción de las técnicas y los elementos básicos y fundamentales.
Experimento y observación	A través del experimento, la observación, etc., se pretende guiar a los niños con base en sus experiencias directas y específicas.

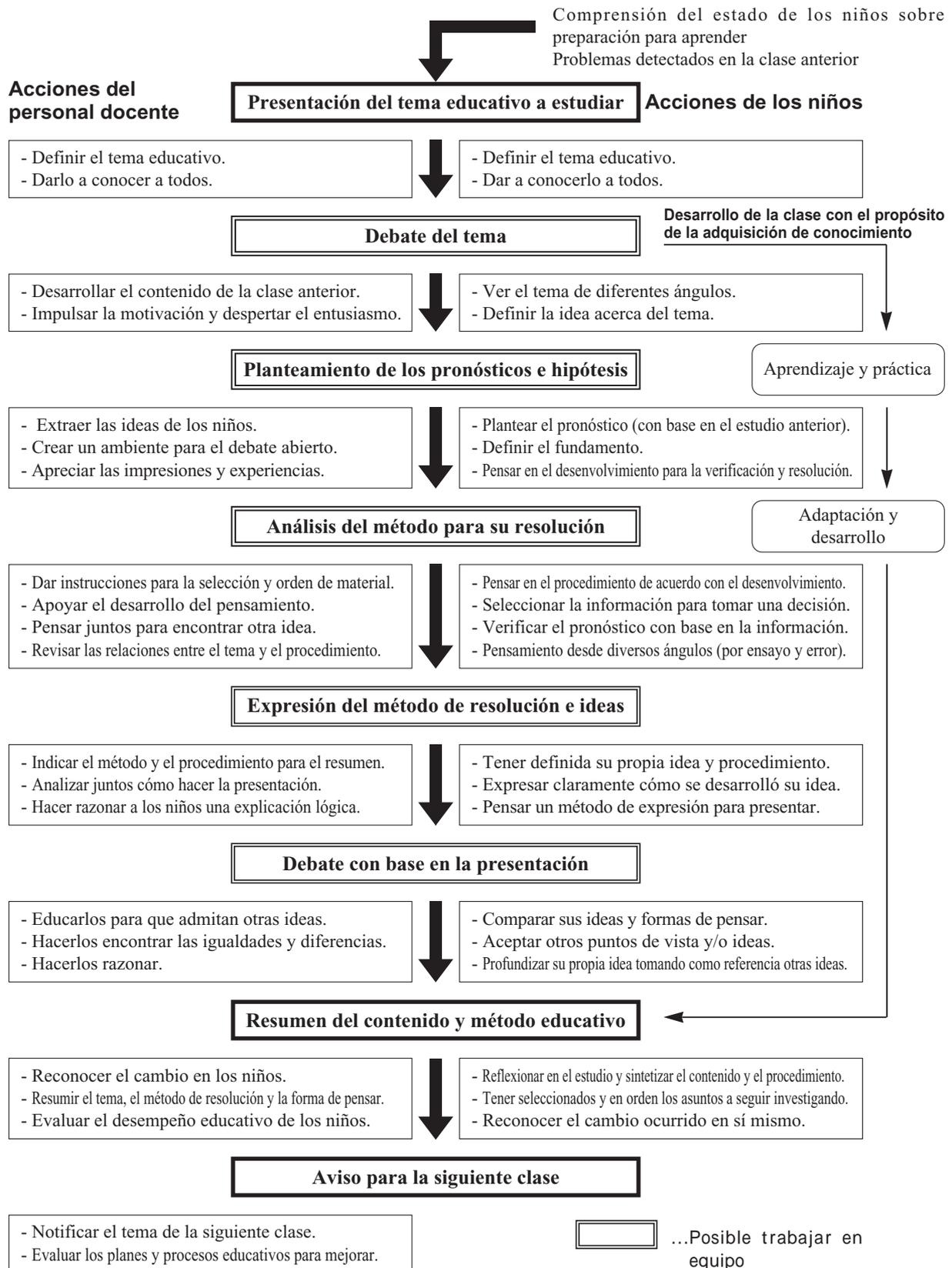
Fuente: Elaborada por el autor tomando como referencia varios documentos

diseñar las clases con diferentes maestros, con el fin de sostener discusiones que planteen alguna mejora.

En los países en vías de desarrollo, para llevar a cabo eficiente y efectivamente los procesos educativos, identificando a los niños como sujeto principal de los mismos, es útil contar con dicho plan de orientación para la enseñanza bien elaborado. Para tal efecto, primeramente desde la etapa de la formación del personal docente, se requiere tener conciencia de que el sujeto principal de la educación son los niños y los protagonistas de la clase también son ellos, así como aprender a organizar los procesos

educativos basados en sus actividades. Adicionalmente, con la finalidad de realizar las clases donde los niños juegan un papel principal, se necesita adquirir la didáctica básica para guiar la enseñanza, así como las técnicas para diseñar las clases. Por otro lado, el análisis del objetivo de la unidad, la estructuración del desenvolvimiento educativo, la elaboración de las preguntas de evaluación, etc. también forman parte de las técnicas básicas. Al adquirir todo lo anterior, se logra elaborar el manual de enseñanza para cada clase determinada y específica, teniendo disponibles el material

Figura 11-3 Flujo del desarrollo de clases (ejemplo)



Fuente: Organización de Cooperación Internacional (2003)

didáctico necesario así como las preguntas que se dirigirán a los niños. Con la aplicación adecuada de las habilidades referidas para diseñar el plan de enseñanza, por primera vez, se pueden realizar los procesos educativos donde “los niños asumen el papel protagonista” en el aula.

Asimismo, con el fin de mejorar estas técnicas, no sólo se requieren los esfuerzos de cada personal docente, sino que también es conveniente compartir, acumular y elevar las habilidades de todos los docentes por medio del estudio sobre la forma de

impartir clases, el curso de capacitación interno y otros eventos similares. En estas circunstancias, el personal docente procura elevar las técnicas entre unos y otros y, a la vez, ayuda a madurar la idea de impulsar las clases donde los niños se consideran sujeto principal. Referente a los estudios sobre la forma de impartir clases, en el capítulo 13 se hablará de este tema para mayor información.

<KOJIMA Michio>

Anexo 1. Ejemplo del plan anual de orientación para la enseñanza: Generalidades del plan de orientación para la enseñanza del japonés destinado al 4º grado en la Ciudad “A”

No. 1	Objetivos de la asignatura del japonés
	Formar la capacidad para expresarse y entender correctamente en japonés/ Elevar la habilidad de comunicación/ Desarrollar la facultad de pensar e imaginar, así como el sentido lingüístico/ Profundizar el interés en el japonés y formar una actitud de respeto hacia el idioma nacional.
No. 2	Objetivos del grado escolar en cuanto a la asignatura del japonés 4º grado
	Explicar metódicamente el resultado de la investigación, de acuerdo con quién está hablando y/o su grado escolar, y escuchar con atención la esencia del dialogo y, a la vez formar una actitud positiva para participar en la conversación. Ya sea para quién, o con qué propósito, redactar considerando la relación entre los párrafos con el fin de transmitir lo que se ha investigado y, a la vez, formar una actitud para tratar de expresarse adecuadamente. De acuerdo con el propósito, avanzar en la lectura tomando en cuenta el punto esencial del contenido así como las relaciones que hay entre los párrafos y, a la vez, formar una actitud positiva para leer libros de diferentes géneros.
No. 3	Puntos de vista para la evaluación de la asignatura del japonés del 4º grado
	Interés, afán y actitud hacia el japonés: Mostrar interés en el japonés, participar positivamente en la conversación, escribir correctamente y tratar de ampliar el campo de lectura. Habilidad para hablar y escuchar: Explicar metódicamente el resultado de la investigación, de acuerdo con quien está hablando y/o el propósito, además escuchar con atención la esencia de la conversación. Habilidad de escribir: Ya sea para quién, o con qué propósito, redactar considerando la relación entre los párrafos a fin de comunicar el resultado de la investigación. Habilidad de leer: De acuerdo con el propósito, leer tomando en cuenta el punto esencial del contenido así como las relaciones que hay entre los párrafos. Conocimiento, entendimiento y habilidad de la lengua: Entender los conceptos básicos del japonés tales como la fonética, las escrituras, el vocabulario, las frases y oraciones, las expresiones, etc.

4º grado					
	Mes	Título de unidad	Título del material	Horas	
1 ^{er} trimestre	Abr.	Lectura: título: “Qué bonito es tener amigos”	Lectura: “Tres deseos”	8	
			Lectura: “Me gustaría hacer...”	3	
		Composición	“De lo que me siento orgulloso”	4	
	May.			“Poema de la primavera” (poesía)	2
				“¿Cómo está usted?” (lectura)	6
				“¿Puedes escribir estas palabras?”	2
				“Vamos a leer con atención en la vinculación entre los párrafos” (narración explicativa)	11
	Jun.	Composición: “Vamos a tener una idea clara para escribir”		“Vamos a ser periodistas”	13
				Estructura del <i>Kanji</i>	2
		Estudio de las letras		“Si fuéramos a vivir en una isla desierta...”	4
				“Un sombrero blanco” (cuento)	5
				“¿Cómo buscamos libros?”	3
Jul.			“¿Cómo usamos el diccionario del japonés?”	3	
			“Vamos a presentar una obra con carteles.”	8	
2º trimestre	Sep.		“Flor hipogea” (Lectura)	2	
			Adivinanza de palabras (Vocabulario que se aprende en el 3º grado)	3	
		“Vamos a hacer una presentación impresionante” (presentación)	13		

2º trimestre	Oct.	Composición	“Vamos a escribir la composición sobre las impresiones de un libro”	5
		“Vamos a leer comparando las escenas” (lectura)	“Una flor” (cuento)	12
			Variedad de signos	2
			Con base en las gráficas	6
	Nov.	“Vamos a investigar sobre nuestro cuerpo” (Lectura de la narración explicativa)	“Mecanismo para proteger nuestro cuerpo” (Narración explicativa)	5
			“Este soy yo” (Expresión)	8
		Estudio del modismo	Significado del modismo	2
	Dic.	“Vamos a informar el resultado de la investigación” (Presentación)	“Observando la vida: libro blanco de la vida de nuestra aula”	15
			Compromiso por teléfono	4
			Palabras con varios significados	3
3er trimestre	Ene.	El estudio de las palabras	Palabras que nacen de los murmullos	6
			Palabras que fácilmente ocasionan errores	2
		Feb.	Vamos a transmitir lo que siente nuestro corazón (narración explicativa/ presentación) Ver el anexo 2	“Leer con la mano y el corazón” (Narración explicativa)
	Encuentro con el braille			3
	Vamos a organizar una reunión para pensar en la “comunicación mutua”			15
	Enlace entre las frases.			5
	“Zorro Gon” (cuento)			14
	Mar.	“Vamos a elegir” (lectura)	“Curiosidad de los dibujos móviles” (narración explicativa)	2
Total de horas de clase				205

Anexo 2. Ejemplo del plan de orientación para la enseñanza por unidad: Propuesta del plan de orientación para la enseñanza por unidad (asignatura del japonés del 4º grado) de la Escuela Primaria “B” de la Ciudad “A”

El presente es una propuesta del plan de enseñanza por unidad, “Vamos a transmitir lo que siente nuestro corazón” de la asignatura del japonés del 4º grado, elaborado por el personal docente de la escuela primaria.

Asignatura del japonés del 4º grado:

Descripción de la unidad “Vamos a transmitir lo que siente nuestro corazón”

1. Título de la unidad y del material didáctico

Título de la unidad: “Vamos a transmitir lo que siente nuestro corazón” (lectura de una narración explicativa)

Título del material: “Leer con la mano y el corazón”

2. Objetivos de la unidad

Avanzar en la lectura pensando qué es lo que quiere exponer el autor.

Anotar y comunicar sin pasar por alto lo importante de la conversación y/o la investigación.

Al leer el relato, concebir la esencia del párrafo y comprender correctamente lo que el autor quiere expresar.

Conocer la importancia e interés de las palabras, captándolas desde distintos ángulos.

3. Observación de los niños y del material didáctico

(1) Observación de los niños

En esta aula muchos niños son alegres y activos, y realizan con mucho entusiasmo las actividades diarias, inclusive el trabajo del aula. Referente al estudio del japonés, en el aspecto de “leer”, se les ha asignado la tarea en el hogar desde principios de abril y han mostrado una actitud positiva al respecto. En cuanto a “escuchar”, pueden poner atención al tema que les interesa, pero es difícil mantenerlos concentrados. De aquí en adelante, se necesitará elevar la habilidad de “escuchar y pensar al mismo tiempo”. Por lo que se refiere a “hablar”, hay niños capaces de expresar claramente sus ideas, mientras que otros no pueden exponer su opinión. A estos niños se les revisa lo que está escrito en su cuaderno felicitando su trabajo para que puedan manifestar sus opiniones con confianza.

(2) Observación del material didáctico

El material “Leer con la mano y el corazón” es una narración explicativa acerca del braille. Habla sobre la experiencia del autor quien sintió profundamente el dolor por la pérdida de las letras y la alegría de obtener las letras de puntos (braille). Lo que se intenta aquí es hacer sentir a los niños la importancia de las palabras y letras, así como la felicidad de poder leer y escribir libremente. Asimismo, conociendo la vida de las personas privadas de la vista, hacerlos pensar cómo tratar a esta gente y qué es lo que podemos hacer por ellos. Mediante este material didáctico, se pretende estudiar un tema social de alta importancia, “convivir con la gente que tiene desventajas físicas” y, a la vez, reflexionar en las relaciones con los amigos del aula y la gente cercana.

4. Propuesta del plan de orientación para la enseñanza de la unidad (22 horas en total)

Etapa primaria	Establecimiento del tema	Objetivo: Leer todo el texto de “Leer con la mano y el corazón” para comprender el propósito del estudio.	3horas
		1-1 Después de conversar sobre el título del material, comentar acerca de las impresiones de la lectura (lo que entendieron la primera vez, lo que les sorprendió, etc.) para encontrar el tema a estudiar (por individuo).	1hora
		1-2 Hablar sobre lo que quieren estudiar y definir el tema a estudiar de toda el aula.	2horas
Etapa secundaria	Estudio del tema	Objetivo: Avanzar en la lectura a lo largo del relato, concibiendo el punto esencial de cada párrafo y comprender correctamente lo que quiere exponer el autor.	12horas
		2-1 Leer y conversar acerca de lo increíble que fue lo que hizo la madre para que el autor se animara a aprender el alfabeto braille, y la alegría del autor al adquirir la habilidad del braille.	1hora
		2-2 Entender el principio del alfabeto braille.	2horas
		2-3 Conversar acerca del inconveniente del alfabeto braille y las medidas para superarlo.	4horas
		2-4 Hacer un resumen sobre lo que el autor quiso transmitir con el relato, y posteriormente conversar al respecto.	5horas
Etapa terciaria	Expresión	Objetivo: Tras la observación en base a la información recopilada mediante la investigación y su propia experiencia, hacer una presentación de lo que se ha entendido.	7horas
		3-1 Tener en orden la información obtenida mediante investigación y su propia experiencia, y prepararla para la presentación ingeniando la forma de explicación.	2horas
		3-2 Informar lo que se ha investigado o experimentado, pensando en la forma de explicación, e intercambiar impresiones y opiniones al respecto.	5horas
			22horas en total

**Anexo 3. Ejemplo del plan de orientación para la enseñanza para una clase determinada y específica:
Caso de la asignatura del japonés del 4º grado de la Escuela Primaria “B” de la Ciudad “A”**

El presente es un manual de enseñanza para la clase denominada “presentar lo que se ha investigado y hacer intercambio de opiniones”, correspondiente a la 19ª hora de la unidad “Vamos a transmitir lo que siente nuestro corazón” (22 horas en total), adjunto como plan de orientación de la unidad en el anexo anterior.

**Unidad: Leer la narración explicativa, “Vamos a transmitir lo que siente nuestro corazón”
Plan para la 19ª hora**

- 1. Fecha y hora:** 15 de febrero de 2002
- 2. No. de aula y grado:** 1 del 4º grado (16 niños y 18 niñas, 34 en total)
- 3. Título de la unidad:** “Vamos a transmitir lo que siente nuestro corazón” (22 horas en total)
- 4. Objetivo de la 19ª clase**

Informar lo que se ha investigado o experimentado, pensando en la forma de explicación, e intercambiar impresiones y opiniones al respecto.

5. Desarrollo de la clase (45 minutos)

Actividades educativas	Previsión de las actividades de los niños	Apoyo del personal docente
1. Conocer el objetivo de la clase en cuestión	- El niño que dirige la clase anuncia el orden de presentación.	- Antes de la presentación, indicar los puntos a escuchar con mayor atención.
2-1. Hacer la presentación por grupo(1) - Pensar en las medidas de explicación para la presentación (Colocación del material físico) - Intercambiar opiniones entre los ponentes y los oyentes.	< grupo que investigó sobre el uso del alfabeto braille en instalaciones públicas y los aparatos utilizados en la vida cotidiana> - ¿Por qué se escogió el tema? “Queremos saber en dónde y cómo se señala con alfabeto braille en el distrito escolar.” “Habíamos leído que también para los aparatos de uso cotidiano se aplican algunas medidas para la gente privada de la vista. - Impresiones e información obtenidas por la investigación “Aunque no nos habíamos fijado antes, hay aparatos de uso cotidiano con medidas para la gente privada de la vista.” “La lata de cerveza tiene alfabeto braille.” “Hay semáforos que emiten una señal sonora cuando se pone el verde.” “En las tiendas casi no hay indicaciones con alfabeto braille.” “Algunas aceras y pasos de peatones tienen bloques con puntos.” - Intercambiar opiniones comentando las impresiones mediante preguntas y respuestas.	- Mostrar el mapa del distrito escolar donde vienen indicadas las instalaciones con alfabeto braille. - Ayudar a los niños a colocar el material. - Ayudar a los niños para que puedan ser conscientes de la existencia de señales auditivas.

Actividades educativas	Previsión de las actividades de los niños	Apoyo del personal docente
<p>2-2 Hacer la presentación por grupo(2)</p> <p>- Pensar en las medidas de explicación para la presentación (Estilo de entrevista)</p> <p>- Intercambiar las opiniones entre los ponentes y los oyentes.</p>	<p><El grupo que investigó la vida de la gente privada de la vista, y lo que ellos sienten.></p> <p>- ¿Por qué se escogió el tema?</p> <p>“Queremos conocer la vida diaria de las personas privadas de la vista.”</p> <p>“Queremos conocer más las ansiedades que ellos sienten.”</p> <p>- Impresiones e información obtenidas por la investigación</p> <p>“Deben tener todo en orden y aprender de memoria dónde se guarda cada objeto.”</p> <p>“Guardan las monedas clasificadas.</p> <p>“Tienen problemas con las latas de conserva porque son difíciles de clasificar por contenido.</p> <p>“Se las ingenian para poder hacer muchas cosas por su cuenta”</p> <p>- Intercambiar las opiniones comentando las impresiones mediante preguntas y respuestas.</p> <p>- El que dirige la clase anuncia el final de la presentación.</p>	<p>Ídem</p> <p>- Hacer preguntas para impulsar el intercambio de opiniones.</p>
<p>3. Hacer que los niños contesten cuál es el nuevo tema a estudiar y/o nuevo descubrimiento. Asimismo, hacerles seleccionar el tema que quieran profundizar.</p>		<p>- Hacerles pensar qué más les gustaría investigar o conocer.</p>
<p>4. Anunciar lo que se verá la siguiente clase.</p>		<p>- Avisar quién va a hacer la presentación en la próxima clase.</p>

6. Diseño de lo que se escribe en el pizarrón

Fecha y hora/ núm. de clase
Título del material: “Leer con la mano y el corazón”
Nombre del grupo1 que va a hacer la presentación
Puntos a escuchar con atención en la presentación
Punto principal de la presentación
Nuevo tema a estudiar
Nombre del grupo 2 que va a hacer la presentación
Puntos a escuchar con atención en la presentación
Punto principal de la presentación

7. Evaluación de la clase determinada y específica

- ¿Pudieron observar algunas medidas para mejorar la presentación?
- ¿Pudieron expresarse poniéndose en el lugar de los oyentes?
- ¿Pudieron sostener una conversación y prestar atención de tal manera que se impulsara el intercambio de opiniones?

Anexo 4. Ejemplo de la propuesta para desarrollar una clase determinada y específica: Manual de enseñanza para la asignatura del japonés: Propuesta sobre el desarrollo de la clase

1. **Fecha y hora:** 17 de enero de 2003, viernes, 3ª clase del día
2. **Grado escolar y aula:** Aula 2 del 5º grado (16 niños y 13 niñas: 29 en total)
3. **Título de la unidad:** “Vamos a apreciar la poesía”
4. **Objetivos de la unidad:**
 - Percibir la delicadeza y el efecto de las expresiones para apreciar el poema.
 - Generar interés en los matices y en el uso de las palabras.
5. **Objetivo de la clase:** Recitar el poema titulado “Quisiera conocer...” escrito por la poeta K, disfrutando sus finas expresiones.
6. **Desarrollo de la clase:**

Actividades de aprendizaje y esperadas reacciones de los niños	Puntos para especial atención
<ol style="list-style-type: none"> 1. Dar el primer paso al mundo poético escuchando la obra de la poeta K “<i>Noharauta</i>”. <ul style="list-style-type: none"> • “¡Qué interesantes son las obras de esta poeta!” “¡Qué bonitas son!” • “He leído “<i>Noharauta</i>”. 2. Confirmar el objetivo de la clase en cuestión. Leer la obra de la poeta K, “Quisiera conocer...”, percibiendo los sentimientos de la autora y recitar el poema. 3. Copiar el poema en sus cuadernos guardando los sentimientos obtenidos al escuchar el poema. <ul style="list-style-type: none"> • “¿Cuáles son las palabras que quisiéramos tratar con más atención?” • “Hay palabras que se repiten”. 4. Subrayar las expresiones finas y las partes que inspiran simpatía, además anotar lo que siente uno mismo, para intercambiar opiniones mutuamente. <ul style="list-style-type: none"> • El título dice “Quisiera conocer...”, Y ¿qué es lo que se quiere conocer? • “Qué implican las rayas que aparecen en el poema?” • “La repetición de las mismas palabras entraña los sentimientos del autor”. 5. Recitar el poema, examinando las expresiones que los atraen. <ul style="list-style-type: none"> • “Me gusta esta palabra”. • “Esta frase nos transmite los sentimientos de la autora”. 6. Reflexionar en el estudio del día de hoy e informar sobre la próxima clase. <ul style="list-style-type: none"> • “Me gustó el ritmo de las palabras”. • “Quiero profundizar en el mensaje de la autora”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tener lista la obra de la poeta K “<i>Noharauta</i>”. • Mediante la adivinanza del título, facilitar el acercamiento al mundo poético. • Leer el poema lentamente para que desarrollen una imagen del poema. • Escribir el poema despacio conforme los niños lo copien en su cuaderno. • Aconsejar que lo copien bien, prestando atención a cada palabra. • Indicar que anoten sus comentarios de lo que sienten en las partes subrayadas. • Cada vez que recitan, ir borrando poco a poco el pizarrón, dejando las palabras y frases importantes. • Leerlo entre todos para mitigar la dificultad hacia la recitación. • Avisar que en la próxima clase van a pensar qué es lo que la autora quería transmitir mediante este poema.

7. Puntos de vista para la evaluación de la clase en cuestión

Al leer el poema, ¿pudieron tener sus propias impresiones? ¿Pudieron leer el poema apreciando las expresiones delicadas y sus efectos?

(Referencia) Material utilizado en la clase en cuestión

Título: “Quisiera conocer...” Autora: *Naoko KUDO*

Quisiera conocer a alguien,
Quisiera conocer algo,
por eso vine a este mundo —.

Y ¿a quién? y ¿qué?

Cuándo podría conocerlo —.

Me quedo perpleja

Como si fuera una niña

Que se perdió en el camino para ir al mandado.

Aun así, dentro de mis manos,

siento que tengo un mensaje transparente

que debo entregarle.

Por eso

Quisiera conocer...

Anexo 5. Ejemplo de impartición de clases en la práctica de acuerdo con el Anexo 4

Proceso 1: “Introducción de la clase” (Comprensión del estado de los niños sobre preparación para aprender)

Actividades del personal docente	Actividades de los niños
<ul style="list-style-type: none"> • Hacer declamar a todos la obra de la poeta K, que habían estudiado anteriormente. (Preparar a los niños para el estudio de la poesía) • Mediante la adivinanza del autor y el título de la obra, facilitar que los niños se acerquen al mundo poético. • “¿Qué sintieron al leer esta obra?”, “¿A quiénes les gusta este poema?” 	<ul style="list-style-type: none"> • Declamar el poema entre todos. (Escena de la clase1) (Preparación para el estudio de la poesía) • Imaginarse quién es el autor y el título de la obra tomando en cuenta su contenido. • Los niños a quienes les gustó el poema hablan de sus impresiones. (Escena de la clase 2)

Escena de la clase 1



Escena de la clase 2



**Proceso 2: “Confirmar el objetivo de la clase” (Planteamiento del tema a estudiar)
 “Declamación y apreciación del poema” “Intercambio de impresiones acerca de la primera declamación” (Debate del tema)**

Actividades del personal docente	Actividades de los niños
<ul style="list-style-type: none"> • “Hoy vamos a ver otra obra de la poeta K” • Planteamiento del tema a estudiar: • Escribir en el pizarrón el tema, “Vamos a recitar el poema percibiendo los sentimientos de la autora”. • El personal docente declama la obra, “Quisiera conocer...” lentamente para facilitar que tengan una imagen del poema. (Escena de la clase 3) • Debate acerca del tema: “Hablemos de lo que sintieron que era bonito.” 	<ul style="list-style-type: none"> • Anotar el tema a estudiar en su propio cuaderno. Entendimiento del tema. • Escuchar la declamación del personal docente, tratando de desarrollar la imagen del poema. • 2 ó 3 niños mencionan sus primeras impresiones del poema. “Me gustó donde dice “quisiera conocer””, etc. (Escena de la clase 4)

Escenas de la clase 3



Escenas de la clase 4



Proceso 3: “Sentimientos de la poeta supuestos por los niños” “¿Qué sintieron al escuchar el poema?” (Desarrollo de suposiciones y pensamiento)

Actividades del personal docente	Actividades de los niños
<ul style="list-style-type: none"> • “Vamos a escribir este poema en el cuaderno” • Escribir lentamente en el pizarrón conforme los niños lo copian en su cuaderno. (Escena de la clase 5) • Aconsejar que lo copien bien, prestando atención a cada palabra. • Después de escribirlo en el pizarrón, “vamos a subrayar las expresiones finas y las partes que inspiran simpatía, además anotar lo que sienten y a qué se debe la estimación de esta obra”. (Desarrollo del pensamiento) • Después de escribirlo en el pizarrón, caminar entre los asientos de los niños, con la finalidad de confirmar el nivel de entendimiento de cada uno.¹ Mantener la vista a la misma altura que los niños, preguntándoles si tienen alguna duda. (Escena de la clase 6) 	<ul style="list-style-type: none"> • Copiar el poema en el cuaderno guardando los sentimientos obtenidos al escuchar el poema. • Anotar lo que siente uno mismo en las partes subrayadas. • “El título dice “Quisiera conocer...”, y ¿a quién quiere conocer?”, “Qué es lo que implica el autor con la repetición de las palabras”, etc.

Escena de la clase 5



Escena de la clase 6



¹ Es una técnica de la clase para revisar el desempeño del estudio de cada alumno caminando entre sus asientos, la cual se aplica en caso del estudio individual y/o el estudio colectivo dentro de una clase masiva. Hay que mostrar la comprensión hacia los niños, colocando la vista a su altura, también considerando cómo dirigirles la palabra.

Proceso 4: “Intercambio de lo que sintieron con el poema” (Presentación de lo que sintieron y pensaron)

Teacher activities	Pupil activities
<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de lo que sintieron: “¿Qué parte ha sido impresionante para ustedes?” En el pizarrón subrayar con tiza de diferente color las partes que mencionan los niños. (Escena de la clase 7) • “¿Hay palabras que no entendieron?” • “¿Alguien puede imaginar qué significan esas palabras?” 	<ul style="list-style-type: none"> • Unos 5 ó 6 niños mencionan lo que les pareció impresionante y el porqué. (Escena de la clase 8) • Algunos preguntan el significado de las palabras. • Otros contestan el supuesto significado de las palabras.

Escena de la clase 7



Escena de la clase 8



Proceso 5: “Declamación y apreciación del poema entre todos, comprendiendo los sentimientos de todos” (Desarrollo del pensamiento basado en la presentación)

Actividades del personal docente	Actividades de los niños
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo del pensamiento basado en la presentación: “¿En qué palabras están guardados los sentimientos de la autora?” Prestar atención en que todos los niños puedan expresar su opinión. • ¿Los sentimientos de la autora que están detrás de la primera “quisiera conocer...” ¿Es igual que la última “quisiera conocer...”?” • “Vamos a apreciar las expresiones que nos atraen y recitarlo entre todos.” Cada vez que recitan, ir borrando poco a poco lo escrito en el pizarrón, dejando las palabras y frases importantes. (Técnica del uso de pizarrón tipo de eliminación) (Escena de la clase 9) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cada quien imagina los sentimientos implícitos de la autora. • Todos los niños tienen tiempo para pensar. • Unos 4 ó 5 niños manifiestan sus opiniones: “Pienso que la última “quisiera conocer...” implica un sentimiento más profundo”, etc. • Recitar recordando las impresiones del poema así como las palabras que los atraen. (Escena de la clase 10)

Escena de la clase 9



Escena de la clase 10



**Proceso 6: “Reflexión del estudio del día de hoy” (Resumen del contenido y método educativo)
 “Anunciar el poema a tratar en la próxima clase” (Aviso de la próxima clase)**

Actividades del personal docente	Actividades de los niños
<ul style="list-style-type: none"> • Reflexión del estudio y resumen del contenido: “¿Cuáles son las impresiones que tuvieron el día de hoy?”, “¿Qué fue más impresionante para ustedes?” • Aviso de la próxima clase: Anunciar que en la siguiente clase van a pensar qué era lo que la autora quería transmitir a través de su obra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de sus impresiones: “Manifiesta diferentes sentimientos siendo la misma autora”, “La expresión “quisiera conocer...” parece implicar distintas cosas, dependiendo de lo que siente uno”, etc. • Informarse del contenido a estudiar en la próxima clase.

Capítulo 12 Formación y Capacitación del Personal Docente

Tareas para los países en vías de desarrollo

Hoy en día en los países en vías de desarrollo se están tomando diversas medidas en la especialización del personal docente para mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, la formación no se está llevando a cabo activamente, y los cursos de capacitación de los maestros en servicio no se están impartiendo de forma adecuada, considerando la imagen del personal docente requerida por la sociedad, por lo que su crecimiento profesional a largo plazo no se llega a realizar.

En los países en vías de desarrollo, la formación del personal docente suele hacerse en la segunda mitad de la etapa de la enseñanza media y en muchas ocasiones los graduados no cuentan con los conocimientos suficientes, ni con las técnicas básicas como personal docente, esto debido a problemas como: programas de formación no adecuados, instrucción en la escuela normal inadecuada, etc. También hay casos en que no está bien establecido el sistema de licencia de profesor. Además, muchas veces los graduados de la escuela normal no se hacen maestros porque las condiciones de trabajo y el sueldo no son buenas, la posición social del personal docente es baja o no hay plaza para maestros. Aún cuando se coloquen como maestros, no son pocos los casos en que no pueden aplicar la educación adecuada en el aula, debido a sus conocimientos y técnicas pobres, lo cual hace que los alumnos pierdan las ganas de estudiar y por consecuencia repitan del año escolar y abandonen los estudios. Por si fuera poco, no están bien establecidos los cursos de capacitación para los maestros en servicio, los cuales son indispensables para elevar el nivel de especialidad del personal docente, y aunque haya cursos su contenido se aleja de la vida profesional del magisterio: Los cursos de capacitación en sí también tienen grandes problemas.

Puntos importantes

En Japón, desde el momento de la introducción de la enseñanza escolar moderna, se le ha dado suma importancia al personal docente, considerando que es el elemento que determina la calidad educativa e influye en el resultado de dicha enseñanza. Por tanto, el Gobierno, considerando la imagen del personal docente conforme a la tendencia de la época, ha venido tomando diversas disposiciones en relación con el título de maestro, la licencia, la formación del personal docente, los cursos de capacitación para los maestros en servicio, el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, etc. De esta manera, se ha planeado el proceso de formación del personal docente a largo plazo para fomentar su crecimiento profesional de forma continua y gradual. En la actualidad, en respuesta a los constantes cambios que sufre la sociedad se han emprendido una gran variedad de actividades, ya que se considera indispensable ofrecer una formación sistemática tomando la formación del personal docente como proceso integral hacia un nivel de enseñanza superior y los cursos de capacitación para los profesores en servicio que se imparten continuamente de acuerdo con los años de experiencia docente y con la capacidad profesional. Para mejorar la calidad del personal docente a través de la realización de estos cursos de formación y capacitación, es necesario que el Estado o la entidad correspondiente brinde las oportunidades necesarias para tomar dichos cursos, que los maestros las aprovechen correctamente para proseguir sus estudios y que la nación comprenda y apoye la necesidad de los cursos de formación y capacitación para el personal docente.

Para mejorar la calidad de la educación, es indispensable contar con personal docente de elevada calidad, y para asegurar tal personal de alto nivel, es necesario caracterizar primero el perfil del maestro requerido por la sociedad y que el sistema de licencia docente determine los requisitos del título con los que se concrete dicho perfil. Asimismo, es importante que se realice la formación del personal docente en las escuelas normales indicadas, para crear al personal docente que cumpla con los requisitos establecidos por el sistema de licencia docente y, seguidamente, que se lleven a cabo constantemente los cursos de capacitación una vez que se coloquen como profesores. Por otro lado, habrá que considerar mejores condiciones de trabajo del personal docente principalmente las del sueldo, de tal manera que las personas competentes aspiren a ser maestros. Por lo tanto, observaremos en este capítulo; qué tipo de perfil del maestro se ha concebido en Japón, cómo se han determinado los requisitos para corresponder a éste y cómo se ha realizado la formación del personal docente y de qué manera se han mejorado las condiciones de trabajo del magisterio como las del sueldo, etc. para así garantizar el contar con el personal competente. Asimismo, se explicará de manera general cómo se ha procurado mejorar la calidad de los maestros en servicio a través de cursos de capacitación.

1. El cambio de la imagen del personal docente

Los maestros de la escuela llamada “*Terakoya*” (privada y práctica para las clases populares) quienes se encargaban de la educación en la era de Edo (1603-1867) gozaban de alta erudición e instruían con benevolencia a los niños de dicha institución educativa. Con la gran influencia de estos maestros, los japoneses hemos heredado como un sentimiento del pueblo, la idea de que “el ser maestro debe de ser una profesión sagrada”. En Japón se considera que esta profesión no es sólo para transmitir conocimientos y técnicas sino también para intervenir en el desarrollo y la formación moral de los niños, por lo que a los maestros se les ha

requerido tener calidad humana y una actitud rigurosa. La imagen del maestro ideal en Japón ha ido evolucionando en base a este prototipo de maestro de profesión sagrada al unísono con la época.

Después de la Segunda Guerra Mundial, avanzó la democratización de la educación y surgió el concepto de que al igual que las personas de otras profesiones, a los maestros también se les deberían mejorar las condiciones de trabajo en lugar de “conformarse con una forma de vida honrada y recta pero pobre”. Con la fuerza cobrada por la exigencia sobre tal mejoría, se le agregó al aspecto de trabajador el de una profesión sagrada tradicional. Asimismo, contando con los fondos para cambios sociales disponibles por el desarrollo económico, en el año de 1966 se promulgó la “exhortación sobre la posición del personal docente”, la cual fue presentada por OIT (Organización Internacional del Trabajo) y UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). Con este acontecimiento y otros, hubo movimientos a escala internacional para determinar al profesorado como profesión especializada, y a la imagen del maestro ideal en Japón se le añadió el concepto de “los maestros son personas de profesión especializada”.

En la actualidad, básicamente la imagen del personal docente ideal es “el maestro de profesión sagrada”, imagen que ha venido heredándose en los sentimientos del pueblo. En cuanto a las condiciones de trabajo, se considera que “el maestro debe de ser como un obrero” y en el sentido de responder a la demanda de la época se estima que “el maestro debe de ser especialista”. Podríamos decir que estos tres modelos del maestro están fusionados y equilibrados.

De acuerdo con esta evolución del prototipo de maestro, el proceso de formación y las condiciones de trabajo del profesorado han ido cambiando conforme a la época.

2. Transición histórica de la formación del personal docente y de la garantía de poder contar con los recursos humanos

2-1 El período de iniciación de la educación moderna (década de 1870)

El gobierno de la era de *Meiji* (1868-1912) instaló el Departamento de Educación en el año de 1871 e inició las preparaciones para crear un sistema escolar moderno, controlando el trabajo administrativo de la educación de todo el país. En agosto del siguiente año 1872, dicho Departamento promulgó el “Decreto de Educación” que determinaba la base del sistema educativo moderno de Japón, y estableció el órgano de educación normal moderno que sustituiría a la institución educativa “*Terakoya*” y las academias privadas. Una vez que las prefecturas abrieron sucesivamente las escuelas primarias públicas de acuerdo con el “Decreto de Educación”, creció rápidamente la demanda en lo que se refiere al personal docente, por lo que el gobierno, se vio obligado a dar una respuesta. Los requisitos para ser maestro de primaria de aquel entonces fueron “haber cumplido 20 años de edad y tener el diploma de la escuela normal o de la secundaria sin distinción de sexo”. Fueron requisitos únicos para el título de maestro, reglamentados por primera vez en Japón por la “institucionalización del sistema escolar”. Según este sistema, en principio, uno puede hacerse maestro de primaria al graduarse de la escuela normal. El Gobierno emprendió la formación del personal docente para una educación escolar moderna, estableciendo las escuelas normales. Además, para resolver el problema de la falta de personal docente tomó medidas urgentes contratando a: los maestros de la ex-institución “*Terakoya*” (bonzo, *samurai*, sacerdote sintoísta, etc.), las personas relacionadas con las escuelas de los ex-señoríos, los eruditos del sector privado, las personas ilustradas del linaje *samurai* desempleadas, etc.

En mayo del año 1872 se estableció en Tokio la primera escuela normal de Japón, a la cual fue invitado un experto estadounidense para la formación del personal docente y se dio inicio a dicha formación tomando como modelo la escuela normal

de Estados Unidos. Posteriormente, a medida que fueron construyéndose nuevas primarias, creció aún más la demanda de maestros, así que el gobierno instaló una escuela normal nacional en cada distrito universitario. Sin embargo, hubo muchos casos en que los graduados se colocaron en un trabajo relacionado con la formación del personal docente y no se llegó a resolver el problema de la carencia de personal, por lo que cada prefectura trató de formar rápidamente nuevos docentes estableciendo una escuela de enseñanza o instituto de formación de corta duración de 2 a 7 meses. Después, estos órganos gradualmente fueron apegándose al orden y sus nombres fueron unificándose hasta denominarse como escuela normal (escuela normal pública). Además, se tomaron medidas para elevar el nivel del profesorado a través de la difusión del método didáctico, realizando los cursos para maestros de primaria en servicio y enviando a los profesores de escuela normal a las primarias. En vista de esta situación el Departamento de Educación cerró las escuelas normales nacionales en el año de 1877 y cambió de política para desarrollar las escuelas normales públicas ofreciéndoles una subvención. Es importante mencionar que muchos maestros y estudiantes de escuela normal de ese entonces provenían del linaje de *samurai* y tenían un alto nivel de erudición. La categoría del magisterio se consideraba como “única clase intelectual de la localidad” y su rango social era relativamente alto.

2-2 El período de arreglo de la educación moderna (de 1880 a 1930)

Con el fin de asegurar la calidad del personal docente, los requisitos para el título de profesor se dispusieron en la forma de sistema de licencia docente a partir de la “Ley de educación reformada” de 1880. Esta ley requería el diploma de la escuela normal o la licencia docente otorgada por el gobernador prefectural para la obtención del título de profesor. Con la “Tercera ley de educación” de 1885, se estableció que todo el personal docente contara con la licencia docente y se les obligó a los graduados de la escuela normal a que también la obtuvieran. Asimismo, se determinaron los tipos de

Tabla 12-1 Proyectos importantes relativos a la licencia docente, formación y condiciones de trabajo del personal docente

Año	Nombre del proyecto de ley año	Resumen
1868	Decreto de Educación	Requisitos para el título de maestro: Tener 20 o más años de edad sin distinción de sexo, contar con diploma de la escuela normal o de la secundaria.
1880	Ley de educación reformada	En cada prefectura se instala una escuela normal. Se establecen 2 tipos de título de profesor; diploma de la escuela normal y licencia docente otorgada por el gobernador de la prefectura.
1885	Tercera ley de educación	Se unifican los títulos de profesor a la licencia docente única. Se da inicio al sistema de licencia docente.
1886	Ley de escuela normal	La colegiatura de los estudiantes de la escuela normal se paga con el gasto público.
	Reglamento para la licencia docente de primaria	Licencia docente concedida por el Ministerio de Educación o el gobernador. Se determinan los tipos de licencia docente, su alcance, su plazo de validez, etc.
1896	Ley de subsidio de la tesorería del Estado para el sueldo adicional por antigüedad del personal docente de la primaria municipal	Comienza el subsidio de la tesorería del Estado para el sueldo del profesorado.
1900	Ley de la agregación de edad al personal docente para la primaria municipal	Se pone en práctica el pago de sueldo de acuerdo con la “tabla de sueldo del personal docente de la primaria” común en todo el país.
1918	Ley de subsidio de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria de los municipios	Se amplía el apoyo financiero a las escuelas primarias de educación ordinaria y obligatoria.
1940	Ley de subsidio de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria	La mitad del sueldo del profesorado es pagado por la tesorería del Estado.
1948	Ley especial de servidores públicos de educación	El estatus profesional del personal docente se determina como servidor público.
1949	Ley de la licencia docente	“Sistema abierto”: Se establece en principio que la formación del personal docente se realice dentro de la enseñanza universitaria.
1973	Ley de medidas especiales para garantizar los recursos humanos como el personal docente de las escuelas de la educación obligatoria con el fin de mantener y mejorar el nivel de la educación escolar	Mejoramiento con planeación del sueldo del personal docente en tres etapas

Fuente: Elaborada por el autor

licencia docente, su alcance, su plazo de validez, etc. Desde el año de 1900 su vigencia se volvió vitalicia y desde entonces se estableció el estilo de vida del profesor: “entregarse para toda su vida al profesorado”. Además, en el “Reglamento para ejercer la Ley de la escuela primaria” del año de 1900, para distinguir al maestro titulado quien obtuvo licencia docente, se determinó llamar “maestro sustituto” al maestro sin título, a quien previamente se le había llamado “maestro aprendiz” o “maestro empleado”. Sin embargo, en realidad

muchos maestros sustitutos seguían dando clases en las primarias a pesar de haberse acondicionado al sistema de licencia docente, por lo que se volvió una gran tarea el aumentar el profesorado con título para garantizar la calidad educativa.

De esta manera el sistema de licencia docente fue disponiéndose paso a paso, y al mismo tiempo, fue avanzando la reforma del sistema de formación del personal docente en gran medida. En 1886 el primer Ministro de Educación *Arinori Mori* promulgó 4 leyes¹: “Ley de escuela primaria”, “Ley de escuela

¹ Con estas “leyes escolares”, se precisó el objetivo propio de cada grado escolar, y al mismo tiempo, en el sistema de la educación pública se determinó la dualidad de “los conocimientos académicos y la educación”, es decir, la enseñanza que se requería para la gente ordinaria y los estudios que las élites hacían para adquirir los conocimientos necesarios para ser líderes, lo cual caracterizó al sistema escolar de Japón hasta la reforma del sistema escolar realizada en la posguerra.

secundaria”, “Ley de universidad imperial” y “Ley de escuela normal” e impulsó la implementación sistemática del sistema escolar para establecer la educación nacional moderna. El sistema de formación del personal docente antes de la guerra, estuvo determinado por la “Ley de escuela normal”. El perfil del profesor requerido por dicha Ley era “que fuera un personaje excelente, que pudiera servir de ejemplo a los niños para su educación y formación y que pudiera influir en los alumnos con sus virtudes”. Con la “Ley de escuela normal” fueron establecidas dos categorías: la escuela normal superior y la ordinaria. La escuela normal superior, que quedó bajo el control del Ministro de Educación, tenía como objetivo formar al director y al maestro de la escuela normal ordinaria así como al personal docente de la secundaria; mientras que la escuela normal ordinaria, que fue fundada una en cada prefectura, tenía como objeto crear al director y al maestro de la primaria pública. Como características de la escuela normal ordinaria, se pueden enumerar 2 conceptos: “sistema de asignación de gastos de estudios” y “entrenamiento tipo militar”. El primero se refiere a que se pagaban con el gasto público no sólo la colegiatura sino también otros gastos, incluyendo desde material escolar hasta manutención. Con el pago de estos conceptos se pretendía ayudar a las personas pobres pero brillantes a entrar en una escuela de grado superior, y a la vez, inculcar el sentido de deuda con la nación y con la educación escolar, elevar la conciencia profesional como maestro y hacer que cumplieran con su deber profesional después de su graduación. Cabe señalar que en la escuela normal se tenía como objetivo la formación de tres virtudes: “docilidad, amor leal y dignidad”, las cuales fueron determinadas por la “Ley de escuela normal”, y a través del sistema de internado, los estudios y todos los aspectos de la vida estaban controlados y restringidos.

De esta manera, los estudiantes que tenían una capacidad académica relativamente alta, lograron entrar a la escuela normal aunque tuvieran una apretada economía familiar y, al alrededor del año 1890, los hijos de familias de clase popular y del campo empezaron a aspirar al profesorado para

ganarse el sustento. Por otro lado, los estudiantes brillantes de familias ricas comenzaron a ir a la escuela secundaria. Como se observa, se considera que el acondicionamiento del sistema de la escuela normal y el aumento de la demanda de maestros así como de su número absoluto trajeron consigo un cambio en su posición social.

En cuanto a las condiciones de trabajo del personal docente, hubo atraso en relación con el sistema de licencia docente y el de su formación, ello como consecuencia de la filosofía de una vida honrada pero pobre, basada en la visión de la profesión sagrada. Así mismo, inmediatamente después de la promulgación de la “Decreto de Educación” no existían todavía condiciones homogéneas, puesto que la autoridad municipal era la que empleaba al personal docente. Con la “segunda ley de educación” del año de 1880, el profesorado de la escuela municipal quedó bajo el sistema de contrato por el gobernador, por lo que el gobierno prefectural fijó la tabla del sueldo. Posteriormente, con la “Ley de subsidio de la tesorería del Estado para el sueldo adicional por antigüedad del personal docente de la primaria municipal” del año de 1896. Las condiciones de trabajo del profesorado de la escuela pública igualaron las del burócrata, se instituyó el sistema de pensión de retiro y se reinició la ayuda estatal para el sueldo del personal docente. De esta manera, se tomaron medidas para garantizar las condiciones de trabajo y puestos profesionales del personal docente de la escuela pública en su totalidad. No obstante, aún eran desfavorables sus condiciones de trabajo en comparación con las del servidor público en general (Véase el Recuadro 12-1).

De finales de la era de *Meiji* hasta principios de la era de *Showa* (1926-1989) se logró aumentar el número de maestros. Posteriormente la tarea se concentró en cómo “elevar la calidad del magisterio”.

2-3 La formación del personal docente bajo el régimen de guerra (de 1930 a 1945)

Desde la guerra de *Manchuria* que estalló en el año de 1931, fue intensificándose la tendencia nacionalista en el interior del país. En el período de

Recuadro 12-1 Ejemplo de casos que demuestran una desfavorable condición económica del personal docente

- La tercera ley de escuela primaria” en el año de 1900 determinó la tabla del sueldo del profesorado. Su cantidad era bastante inferior a la del servidor público llamado “*hanninkan*” (burócrata del Estado que estaba bajo el alto funcionario). Por ejemplo, el promedio del sueldo mensual de dicho servidor público cuyo número ascendía a 59 mil 456 en todo el país, fue de 35 yenes, mientras que el del personal docente de la escuela primaria cuyo número equivalía a 90 mil 259, era de 20.9 yenes.

- El sueldo inicial de los graduados del curso principal de la escuela normal era más o menos igual al del aprendiz de servidor público “*hanninkan*” graduado de la escuela secundaria, aun en el caso de trabajo en las grandes ciudades.

Fuente: Datos de *SATO Haruo* (2001) “*Kyoiku Gairon* (Introducción al Profesorado)”, *Gakuyo Shobo*

las guerras, el Ministerio de Educación se esforzó para asegurar al personal docente y mantener su nivel. A medida que la industria de la guerra se expandió y prosperó, disminuyó drásticamente el número de aspirantes a ser maestro debido al bajo sueldo, por lo que hubo preocupación de que bajara la calidad del profesorado. Por lo tanto, el Ministerio de Educación, confiando en los gobernadores, hizo una convocatoria adicional a los estudiantes becados por el gobierno, invitando a los alumnos brillantes y exhortando a los graduados de las escuelas agronómicas y de las técnicas para que ingresaran a la escuela normal, con el fin de asegurar el nivel de los estudiantes de dicha escuela. Particularmente, el Ministerio de Educación estableció una nueva escuela normal superior en *Kanazawa* para formar y asegurar al personal docente de ciencias que faltaba, pero no llegó a funcionar lo suficiente, debido al recrudescimiento de la guerra.

Además en el año de 1943 durante la guerra, se modificó completamente la “Ley de escuela normal” y se hizo una importante reforma del sistema en materia de la instrucción a los aspirantes a profesor (en el curso de formación del profesorado) así como en el sistema de instrucción de la enseñanza primaria. Con esto se inauguraron 56 escuelas normales del gobierno en todo el país y, en principio, estos órganos de gobierno se encargaron de la formación del personal docente. Además, el profesorado de la educación primaria llegó a ser formado por el órgano de instrucción superior, lo cual fue una reforma innovadora para elevar la posición de la escuela

normal. Conforme fue avanzando el acondicionamiento del sistema de formación y el incremento del número del personal docente, disminuyeron los “maestros sustitutos” y aumentó la proporción de los poseedores de título. Sin embargo, con la intensificación de la guerra, los maestros varones con título se fueron sucesivamente al campo de batalla, y consecuentemente fueron incrementándose los casos en que se les encargaba el trabajo docente a las mujeres graduadas de la escuela secundaria que habían tomado un curso de corto tiempo y a los militares heridos para cubrir las vacantes. Cabe mencionar que en este período se tomaron algunas medidas como: duplicación de subsidios a la escuela normal, incremento del primer sueldo para los graduados y las graduadas, etc., pero no fue suficiente como invitación a las personas competentes al mundo pedagógico.

En cuanto a las condiciones de trabajo del personal docente, éstas se encontraban en muy mala situación debido al atraso del pago del sueldo, la donación forzada entre otras razones, como consecuencia de la época de recesión posterior a la Primera Guerra Mundial así como en el período de la gran crisis económica sucedida en el principio de la era de Showa. Sin embargo, se tomaron medidas políticas para el mejoramiento de las condiciones de trabajo del profesorado con el fin de garantizarle al pueblo la educación obligatoria de un cierto nivel en un alcance nacional, mantener y elevar el nivel de educación en todo el país así como garantizar la disponibilidad de personal competente. Como parte

integral de dichas medidas, en el año de 1940 se estableció la “Ley de subsidio de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria”. Hasta entonces, las entidades autónomas locales habían cargado con la mayor parte de los gastos de educación obligatoria, pero dicha ley hizo que el Estado pagara la mitad del sueldo del profesorado, por lo que hubo cierto mejoramiento en el estado financiero de las prefecturas y de los municipios. Sin embargo, a pesar de que procuraron mejorar las condiciones de trabajo del personal docente, su nivel de sueldo no fue alto de ninguna manera en comparación con el de los servidores públicos administrativos en general, y con el de los empleados de las empresas privadas.

2-4 La reforma de la educación posterior a la guerra (de 1945 a 1960)

Al terminar la guerra en el año de 1945, se efectuó una reforma educativa² a gran escala de acuerdo con el primer “Reporte de la Misión de Educación de los Estados Unidos al Japón” con críticas a la formación del personal docente de antes de la guerra. En agosto de 1946 se creó un “Comisión para la renovación de la educación” en el gabinete, como órgano encargado de concretar las políticas básicas y las propuestas escritas en dicho reporte y hacer estudios sobre la reforma del sistema educativo en general. Después de haberse puesto en orden los asuntos de educación en la posguerra y liquidado su viejo sistema, se establecieron y se pusieron en vigor sucesivamente leyes importantes que constituirían la base del nuevo sistema educativo.

En la Comisión para la renovación de la educación se llegó a un acuerdo: “En lo que se refiere a la formación del personal docente, ésta se realizará en las universidades de cuatro años, en lugar de establecer el curso de formación en escuelas específicas”, con base en la idea de conceder importancia a una visión amplia y a la cultura en general, y se adoptó el principio de un “sistema

abierto”, es decir que: “la formación del personal docente se efectuará en la sección de pedagogía establecida en las universidades y escuelas superiores”. Respondiendo a este principio, la “Ley de la licencia docente” en el año de 1949, abolió las escuelas especiales como las normales del viejo sistema, elevando el nivel de formación del personal docente al de universidad y se estableció legalmente el “principio del sistema abierto” con el que se les concedería la licencia a quienes adquirieran los créditos requeridos en el curso reconocido por el Ministro de Educación ya sea en la universidad o en la escuela superior especializada en la formación del personal docente. Además, esta ley determinó la obligación de obtener la licencia docente, la clasificación de la misma, entre otros asuntos. Llegando a este punto, se establecieron 2 grandes principios: “formación del personal docente en la universidad” y “formación del personal docente por sistema abierto”, los cuales han sido las características de la creación del personal docente de Japón de la posguerra, y se pudo llegar a mantener el número de maestros y elevar su calidad. Y a través de tal ordenamiento legal así como mejoramiento y enriquecimiento del sistema de formación del personal docente, creció la proporción de los graduados de la universidad de cuatro años y aumentó el número de maestros con título. De esta manera fueron resolviéndose poco a poco en el período inmediato después de la guerra, los problemas de aspecto sutil como fueron los de falta de maestros, y la proliferación de personal docente sin título, etc.

Cabe mencionar que las condiciones de trabajo del profesorado de la posguerra se relacionan estrechamente con su posición profesional. Con la “Ley especial para servidores públicos de educación” en el año de 1949, se determinó considerar al profesorado como servidores públicos, por lo que se resolvió pagar su sueldo de acuerdo con la tabla por categoría profesional. En este sistema de sueldo

² Después de la Segunda Guerra Mundial la primera Delegación Educativa de 27 integrantes encabezada por *Stoddart G.D.* llegó a Japón a principios de marzo de 1946 a petición del Cuartel General de Fuerzas Aliadas. Este grupo observó y estudió la situación educacional en general de Japón durante aproximadamente un mes para luego entregar a dicho cuartel el reporte en que daban consejos sobre la política básica y medidas de reconstrucción de la educación.

había diferencias dependiendo del tipo de escuelas como universidad, preparatoria, secundaria, etc., y aún en la misma escuela había distinción de rango por puestos como catedrático, director, maestro entre otros. Además, en la “ley de subsidios para el sueldo del profesorado de escuelas municipales” en el año de 1948 se dispuso que el gobierno prefectural pagara el sueldo al personal docente de escuelas públicas de enseñanza obligatoria y que la tesorería del Estado participara con la mitad.

2-5 Período de alto crecimiento económico en adelante (de 1960-)

En medio del gran desarrollo de la industria y la economía de las décadas de 1960 y 1970, los diversos campos principalmente del sector privado demandaron personas competentes con alta vocación, produciéndose así la tendencia de que el trabajo del maestro no atraía al personal brillante. Por otro lado, conforme al rápido adelanto de la ciencia y la técnica, llegó a darse mayor importancia a la enseñanza que atribuía gran valor no sólo a los conocimientos y la técnica sino también al desarrollo de la creatividad y la personalidad de los alumnos y estudiantes. Para corresponder a esta situación y a la demanda de la sociedad, empezó a reconocerse como tarea importante mejorar la capacidad y especialidad del maestro. En consideración a estas circunstancias, alrededor del año de 1955 a 1970, el Consejo Central para la Educación y el Consejo para la Formación del Personal Docente presentaron en varias ocasiones informes y propuestas sobre el mejoramiento del sistema de formación del personal docente desde el punto de vista de elevar la especialidad del mismo. En 1973 el Ministerio de Educación enriqueció y dispuso el examen para la convalidación del título de profesor a través de la modificación de la Ley de licencia docente, pero en ese entonces no se realizó el cambio fundamental sobre la formación del personal docente ni en el criterio de la licencia docente.

A principios de la década de 1980, la frecuente mala conducta y el comportamiento cuestionable de los alumnos y estudiantes así como la orientación a los alumnos dependiente del redimiento académico (la puntuación basada en el valor de desviación), se

volvieron objeto de atención como problemas sociales, y cobró fuerza la demanda de la sociedad quien consideraba necesario elevar más la calidad y la capacidad del profesorado para resolver los mencionados problemas, por lo que la formación del personal docente se hizo foco de atención desde el punto de vista político. En el año de 1984 el Ministerio de Educación, para dar respuesta a esta situación social, presentó a la Dieta un proyecto para la modificación de la “Ley de la licencia docente”. Dicho proyecto contenía la creación de la “licencia con estudios especiales” que tenía como condición básica la obtención de una maestría, así como la elevación del criterio de la licencia. Sin embargo, hubo opiniones opuestas como la que argumentaba que se limitaría la formación del personal docente en las universidades, por lo que en esa ocasión no llegó a aprobarse el proyecto.

Posteriormente el Consejo Especial para la Educación establecido en el año de 1984 para discutir la reforma educativa, trató el tema de mejoramiento de calidad del profesorado como una de las tareas importantes de la enseñanza primaria y secundaria e hizo una propuesta básica sobre la formación, empleo y capacitación del personal docente. El Ministerio de Educación recopiló opiniones especializadas del Consejo para la Formación del Personal Docente y las sugerencias desde diversos campos y en el año de 1988 se presentó a La Dieta el proyecto de reforma de la Ley de la licencia docente, dando como resultado que a finales del mismo año dicha reforma fue aprobada. Esta reforma a la Ley de licencia docente fue una modificación de gran envergadura desde que fue establecida la Ley de licencia docente y contenía el mejoramiento en los tipos y criterios de la licencia determinados en 1949, y la utilización de recursos humanos de la sociedad para la enseñanza escolar, entre otros puntos. De esta manera cambió en gran medida el sistema de licencia docente vigente hasta entonces.

Asimismo, a partir del período de alto crecimiento económico se han mejorado notablemente las condiciones de trabajo del personal docente. Además, se ha hecho objeto de atención a escala internacional el concepto de considerar al profesorado como

Recuadro 12-2 Transición del sistema de licencia docente

La ley de la licencia docente establecida en el año de 1949 ha sufrido modificaciones en varias ocasiones de acuerdo con las tendencias de la época. Entre las modificaciones principales se pueden enumerar: la creación del sistema de reconocimiento del curso con la modificación en el año de 1953, la abolición de la licencia provisional y la licencia de director de la escuela así como de superintendente e inspector de escuelas con la revisión en el año de 1954, la implementación del sistema de examen para la convalidación de licencia docente con la reforma en el año de 1973 y la gran reforma en el año de 1988.

En el fondo de esta última reforma en el año de 1988, hubo circunstancias en que el número de aspirantes a profesor empezó a aumentar y la oferta del profesorado llegó a superar en gran medida su demanda, debido a que se habían mejorado considerablemente las condiciones económicas del personal docente con el establecimiento de la “Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad” (en el año de 1974). De esta manera, se cumplió hasta cierto punto el objetivo, que era incrementar cuantitativamente al profesorado, por lo que en la reforma en el año de 1988, entre sus objetivos, se estableció conceder importancia al punto de vista de formar la especialidad y capacidad dirigente en la práctica de la docencia. Entre los puntos de modificación importantes, se destacan: La licencia docente normal con 2 clasificaciones (Primera y segunda clase) se dividió en 33 (Estudios especializados: personas con título de maestría / Primera clase: personas con título universitario / Segunda clase: personas con título de escuela superior) Un criterio más estricto, como aumento del número de unidades cursadas, Cambio de los nombres de las disciplinas especializadas de formación del personal docente hacia denominaciones más incluyentes. Creación del “sistema de profesor especial de tiempo parcial” desde el punto de vista de la utilización de recursos humanos de la sociedad. Cabe mencionar que la licencia docente normal es el nombre general de la primera clase y de la segunda clase.

En la reforma de la Ley de licencia en el año de 1998, se atribuyó un mayor valor a las disciplinas básicas para la formación del personal docente, y esta ley modificada empezó a aplicarse de manera total a partir del año escolar 2000.

Fuente: Elaborada por el autor

profesión especializada, contando principalmente con la “exhortación sobre la posición del personal docente” presentada en el año de 1966 por OIT y UNESCO. Igualmente en Japón, la gente de diversos campos empezó a prestar mucha atención a la necesidad de garantizar un personal docente competente y de mejorar radicalmente su sueldo. El Ministerio de Educación, tomando en cuenta la situación presente de las condiciones de trabajo de profesores y la tendencia internacional, consideró necesario garantizar al personal brillante como maestro así como mantener y elevar el nivel de enseñanza escolar, puesto que particularmente la educación obligatoria era la que formaba las cualidades fundamentales de la población y por tanto de la nación, y en el año de 1973 se presentó a la Dieta el proyecto de “Ley de medidas especiales para garantizar los recursos humanos como el personal

docente de las escuelas de la educación obligatoria con el fin de mantener y mejorar el nivel de la educación escolar” (Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad). Este proyecto fue discutido en el mismo ministerio también en la etapa de su elaboración debido a la inquietud de que se perdiera el equilibrio con otros servidores públicos, sin embargo, después de haber sufrido una modificación se aprobó en el año de 1974. Esta ley era para promover en forma planeada el mejoramiento radical del sueldo del personal docente e incluía medidas sumamente renovadoras para elevar la calidad del profesorado. De acuerdo con el propósito de esta ley de garantizar el personal competente, del año de 1974 a 1978 se realizó en 3 ocasiones una mejora planeada del sueldo del profesorado que finalmente alcanzó un nivel que superaba en 30% al de los servidores públicos en

Tabla 12-2 Salario inicial del personal docente de la primaria y de la secundaria (Ejemplo de la ciudad de Tokio en el año de 2003)

Categoría profesional	Estudios, títulos, etc.	Sueldo mensual
Maestro / maestro para niños deficientes física o mentalmente	Cursados en universidad (de 4 años)	199,100 yenes
	Cursados en universidad (de 2 años)	181,100 yenes
Maestro adjunto / maestro adjunto para niños deficientes física o mentalmente / instructor	Cursado en universidad (de 4 años)	188,600 yenes
	Cursado en universidad (de 2 años)	169,500 yenes

Fuente: Página Web del Comité de Administración de Personal de la Metrópoli de Tokio

general. Tras estas medidas políticas se disipó la idea tradicional de “profesor = bajo sueldo” y se presentó repentinamente una intensa competencia en el examen de admisión al profesorado. De esta manera, el trabajo de profesor se volvió una de las profesiones más atractivas también económicamente. En la actualidad, con estas condiciones mejoradas, los aspirantes al profesorado han aumentado, superando siempre la oferta a la demanda.

3. Situación actual de la formación y capacitación del personal docente

En Japón, los aspirantes al profesorado se presentan al examen de admisión aplicado por el gobierno prefectural durante o después de los estudios de la universidad, y al aprobarlo, pueden trabajar como maestros. Luego, por lo general trabajan como profesores toda la vida hasta que se jubilan. Por lo tanto, se consideran importantes tanto los cursos de formación del personal docente donde obtienen la calidad y el título de docencia, como los cursos de capacitación para los maestros en servicio que se realizan durante toda su vida profesional hasta su retiro. Se espera que los maestros mejoren su capacidad profesional y especialidad en el transcurso de su vida y se les brinda la capacitación en forma consistente antes y después de su contratación: la “educación al personal docente”³. A continuación se explicará de manera general la situación actual de la formación del personal docente antes y después de obtener el empleo.

3-1 Sistema de formación del personal docente

Para establecer la docencia como profesión especializada, es importante elevar y mantener el nivel de su formación. Según el sistema de formación del personal docente actual, se concede el título de maestro a los graduados que hayan obtenido determinadas unidades por la “Ley de la licencia docente” en la universidad de 4 años o la de dos años donde se dan los cursos reconocidos por el Ministerio de Educación. Actualmente el 85% de todas las universidades cuenta con cursos reconocidos. En cuanto al profesorado de la enseñanza obligatoria, se establecen universidades estatales de educación o facultades pedagógicas en universidades estatales en cada prefectura para formar personal docente, con el fin de suministrar constantemente profesores con calidad y capacidad.

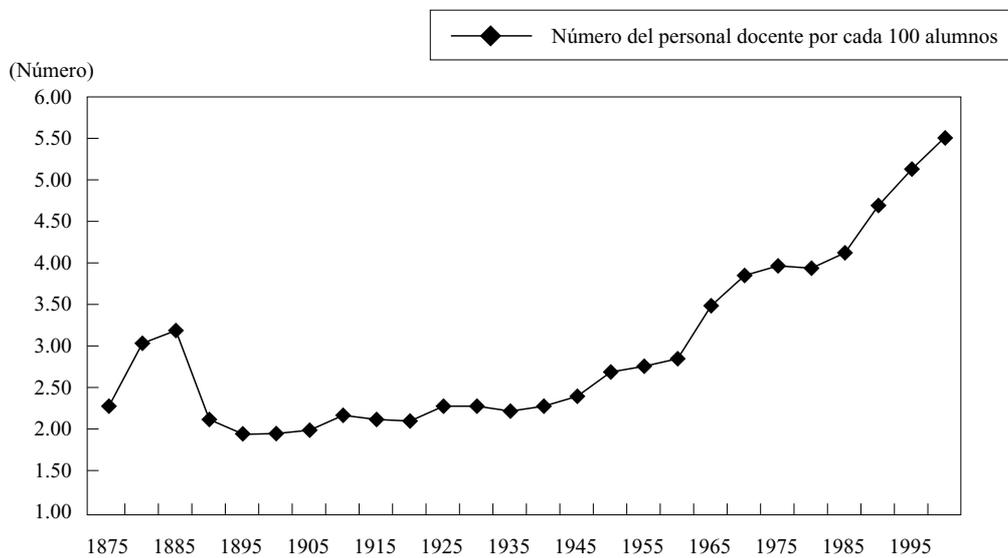
Hoy en día, más del 60% de los maestros de primaria son graduados de dichas universidades o facultades, que tienen como objetivo principal la formación del personal docente, mientras que aproximadamente un 60% de los profesores de la secundaria y alrededor de un 80% del personal docente de la preparatoria son egresados de las universidades y facultades en general. Esto se debe a que la formación del personal docente de la primaria se vio obligada a tener un carácter cerrado debido a la formación con un cierto objetivo, a los requerimientos planificados sobre la base de las necesidades reales, universidades privadas, principalmente las pedagógicas de 4 años y 2 años y unos órganos de formación designados han realizado la formación del personal docente para la primaria.

³ “Educación al personal docente” (en el texto anterior no aparece esta frase) es el concepto unificado entre la formación (adiestramiento antes de la colocación como profesor) y la capacitación (adiestramiento de los maestros en servicio). Es una idea relativamente nueva que al parecer se formó entrando la década de 1960.

Recuadro 12-3 Cambio en el número del personal docente por cada 100 niños

La gráfica inferior representa el comportamiento del número del personal docente por cada 100 alumnos de primaria y muestra cómo ha fluctuado la cantidad de maestros con relación a la de los alumnos. Como se observa, desde el año de 1890 hasta alrededor del año de 1960 en que se inició el período de alto crecimiento económico, el número de maestros se mantuvo entre 2 y 3 con respecto a 100 alumnos a pesar del incremento del número de niños en edad escolar, lo cual indica que se vino realizando la formación así como el aseguramiento del número de profesores. Adicionalmente, se considera que el aumento repentino en el número de profesores en el año de 1960, fue influenciado por la disminución de la población en edad escolar debido a la baja tasa de natalidad, que comenzó a notarse a partir del período de alto crecimiento económico, pero a la vez, se inició el “mejoramiento del método de enseñanza de acuerdo con las características de cada alumno (Informe del Consejo Central para la Educación en el año de 1971)” y así se ha procurado perfeccionar el sistema de enseñanza y orientación.

Comportamiento del número del personal docente por cada 100 niños de primaria



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (2001)

3-2 La situación actual de la formación del personal docente en facultades y universidades que tienen como objetivo esta formación

3-2-1 La situación actual de facultades y universidades para la formación del personal docente

Desde mediados de la década de 1980, teniendo como trasfondo la reforma administrativa, la baja tasa de natalidad, la declinación drástica de la demanda hacia el profesorado debido a la disminución de los alumnos y/o estudiantes, etc., se realizó una reorganización de las universidades estatales de educación y facultades pedagógicas. El contenido de este reajuste fue: Creación del

“nuevo curso” (llamado el “curso de licencia cero”) que supone la obtención de empleo fuera del campo de la enseñanza, Asignación del número de plazas a otras facultades o departamentos, Ampliación del curso de postgrado, Reestructuración de las facultades Disminución real (del número fijo de estudiantes), todo esto tiene una fuerte correlación con la reducción del número de estudiantes al ingresar. Esta reorganización se promueve a través de varias maneras y con base en la política y el consejo del Ministerio de Educación.

En 1988 se modificó la Ley de la licencia docente y aumentó en gran medida el número de créditos necesarios para obtener dicha licencia, lo cual hizo que fuera más difícil obtenerla y que

consecuentemente se limitara el carácter abierto. Cabe señalar que el porcentaje de los poseedores de licencia entre los graduados de las universidades (incluye universidades de 2 años y curso de postgrado) excepto las universidades estatales de educación y facultades pedagógicas en universidades estatales, disminuyó rápidamente de 21.3% a 17.7% en 5 años del año de 1990 a 1995. Además, con la reforma de la Ley de licencia docente en el año de 1998, las unidades base de las disciplinas de la licencia docente para la secundaria se elevaron todavía más en forma considerable, lo cual condujo a que disminuyera drásticamente el número de estudiantes de universidades ordinarias quienes obtuvieran el grado de profesor de secundaria y que se acelerara la reducción del sistema abierto, y prácticamente, la formación del personal docente de primaria y secundaria tiende a ser monopolizada por las universidades estatales de educación y facultades pedagógicas en universidades estatales.

3-2-2 El plan de estudios de facultades y universidades para la formación del personal docente de acuerdo con la Ley de la licencia docente

El artículo 5° de la actual ley de licencia docente establece los requisitos para obtener la licencia de primera clase de primaria y secundaria, como se muestra más adelante, y de acuerdo con ello cada universidad determina su plan de estudios para la formación del personal docente.

(1) Requisitos para obtener la licencia

Los requisitos para obtener la licencia se muestran en la Tabla 12-3.

(2) Disciplinas referentes a materias

[Licencia docente para primaria de primera clase]
Que obtengan 2 ó más unidades en cada una de las siguientes materias: japonés (incluye caligrafía), asignatura social, aritmética, ciencias, materia de vida (*Seikatsu-ka*), dibujos y trabajos manuales, asignatura doméstica y educación física.

[Licencia docente para la secundaria] Que adquieran un número mínimo de unidades de acuerdo

con el tipo de disciplina de la licencia.

(3) Disciplinas con referencia a la profesión docente

Las disciplinas con referencia al profesorado se presentan en la Tabla 12-4.

(4) Otros

Los requisitos para obtener la licencia también obligan a conseguir las unidades de: “constitución de Japón”, “educación física”, “comunicación a través de una lengua extranjera” y “manejo de equipos de información”, aparte de las disciplinas relacionadas con el profesorado arriba mencionadas. Por otro lado, respondiendo a la época caracterizada por una sociedad con alto índice de envejecimiento de la población, se volvió necesario capacitar en la asistencia para las personas que requieran del cuidado personal, como requisito para obtener la licencia normal de primaria o secundaria, para los ingresantes a partir de abril de 1998.

3-3 Generalidades acerca de la capacitación del personal docente en servicio

En Japón se está procurando reforzar la capacitación del personal docente en servicio para mejorar sus cualidades. Antes de la Segunda Guerra Mundial, dicha capacitación no tenía respaldo legal. El personal docente se limitaba a observar las clases de las escuelas anexas de la normal de algunos lugares, asistir a cursos organizados por la administración pública y realizar voluntariamente reuniones de estudios abiertas entre las escuelas de la zona. Sin embargo, actualmente cada vez es más importante la capacitación posterior a la contratación, para dar respuesta a la especialización y la diversificación del contenido de la educación con la rápida transformación social, así como al cambio del papel de los maestros y de las escuelas requerido por la sociedad. Por esta razón, habitualmente se realiza una gran variedad de cursos para el personal docente, enriqueciendo así su carrera. Hoy en día la capacitación está dispuesta legalmente como una obligación, y a la vez, como un derecho (por la Ley especial de servidores públicos de educación), de tal

Tabla 12-3 Requisitos para obtener la licencia docente (ejemplo)

Tipo de licencia / Título requerido		Título básico	Número mínimo de unidades requerido		
			Disciplinas referentes a materias	Disciplinas con referencia al profesorado	Disciplinas relacionadas con materias o el profesorado
Maestro de primaria	Licencia de primera clase	Que tenga título universitario	8	41	10
Profesor de secundaria	Licencia de primera clase	Que tenga título universitario	20	31	8

Nota: Actualmente la licencia obtenida por los graduados de universidad de 4 años por lo general es la de primera clase, por lo que aquí se presenta el caso tomando como ejemplo la de primera clase.

Fuente: Elaborada por el autor en base a los datos de *SATO Haruo* (2001).

Tabla 12-4 Materias relacionadas con la profesión docente (ejemplo)

Disciplinas con referencia al profesorado	Conceptos que se requieren incluir en las disciplinas señaladas a la derecha	Número mínimo de unidades para estudiar	
		Licencia docente para la primaria de 1ra clase	Licencia docente para la secundaria de 1ra clase
Disciplinas relacionadas con el significado de la educación y otros	• Significado del profesorado y papel del profesor	2	2
	• Contenido del trabajo de educación		
	• Ofrecimiento de una serie de oportunidades que sirven para elegir la carrera, etc		
Disciplinas relacionadas con la teoría básica de la educación	• Historia y pensamiento sobre la idea de educación y la enseñanza	6	6
	• Desarrollo mental y físico así como proceso de estudios de infantes, alumnos y estudiantes		
	• Conceptos social, institucional y administrativo sobre la educación		
Disciplinas relacionadas con el curso de estudios, el método de instrucción, etc.	• Significado del plan de estudios y método de su organización	22	12
	• Método de enseñanza de cada materia		
	• Método de enseñanza en la educación moral		
	• Método de enseñanza de actividades especiales		
Disciplinas relacionadas con la instrucción a los alumnos, la consulta sobre la educación y la orientación sobre la carrera	• Metodología y técnicas de educación	4	4
	• Teoría y metodología de la orientación de los alumnos		
	• Teoría y metodología de la consulta sobre la educación		
	• Teoría y metodología de orientación sobre la carrera		
Ejercicio general ^{Nota 1}		2	2
Práctica docente ^{Nota 2}		5	5

Nota 1: El ejercicio general es una disciplina recién establecida desde el punto de vista de “desarrollar la calidad y capacidad de los profesores para que actúen con una visión tan amplia como la escala del planeta tierra”. Se seleccionan algunos temas entre “ser humano”, “respeto a los derechos humanos”, “medio ambiente del globo terráqueo”, “entendimiento de diferentes culturas”, “natalidad baja, envejecimiento y bienestar” “cómo debe ser la familia” y se realiza en forma de ejercicio introduciendo la discusión, la visita, la participación, la investigación, etc.

Nota 2: La práctica docente tiene fundamento en el artículo 5° de la ley de licencia, como requisito para el grado. Se dice que esta práctica se remonta al entrenamiento en la práctica del método de enseñanza impuesto a los estudiantes de la antigua escuela normal de Tokio, para que ellos realizaran la práctica en la primaria anexa, establecida en 1873 dentro dicha escuela. En el reglamento de la escuela normal de 1907, empezó a utilizarse el nombre “práctica docente”. En este entrenamiento se aplica prácticamente en el lugar de enseñanza lo aprendido académicamente en la universidad acerca de la educación. Se considera que es un curso de estudios muy importante que une la teoría con la práctica.

Fuente: Elaborada por el autor con base en los datos de *SATO Haruo* (2001)

Recuadro 12-4 Significado y aprendizaje de la práctica docente

[Significado]

- Debe diagnosticar la aptitud para ser personal docente.
- Debe ser el curso elemental en que se forma la capacidad práctica del profesor de manera empírica y experimental.
- Debe ser el curso elemental en que se cultiva la ética profesional del profesor de manera empírica.
- Debe formar parte del plan de estudios en que se logra la formación de sí mismo y se cultiva empíricamente la cultura básica para la educación nacional.

[Puntos de vista para el aprendizaje]

Punto de atención para la observación de las clases Método de elaboración del manual de enseñanza
Forma de hacer preguntas y contestar a ellas Manera de nombrar a los alumnos Forma de escribir en el pizarrón como parte integral del desarrollo de la clase Método de instrucción sobre apuntes en el cuaderno para profundizar el entendimiento Magnitud de la voz e instrucción sobre el cuaderno Modo de recorrido entre los escritorios. Forma de dejar tareas Propósito de los exámenes Manera de verificar el grado de entendimiento Método de tomar medidas cuando se descubra que algún alumno se detiene en sus estudios Método de administración de la clase Método de orientación de la vida
Cuidar lo que se da en el abastecimiento de comida escolar Método de tomar medidas cuando ocurra un accidente, etc.

Fuente: Curso de formación del personal docente de primaria dispuesto por la Universidad Pedagógica de Tokio (*Tokio Gakugei Daigaku*)

manera que estén garantizadas las oportunidades de recibirla (Véase el Recuadro 12-5)

A continuación se tratarán algunos cursos de capacitación característicos y se explicará su contenido de manera concreta.

3-3-1 Capacitación de acuerdo con el número de años de experiencia profesional docente

En Japón frecuentemente el personal docente se dedica a la enseñanza todo el tiempo desde que se coloca, después de haberse graduado de la universidad, hasta su jubilación, y se considera importante procurar “crecer como maestro” a través de los cursos de capacitación, la cual está determinado de acuerdo con el número de años de experiencia de cada profesor. Estos cursos se clasifican en dos a grandes rasgos: cursos de capacitación para principiantes y cursos de capacitación para maestros experimentados. El primero se refiere al curso de capacitación que se da por primera vez a los profesores en servicio de nuevo ingreso. Fue establecido en 1988 y se determina

como uno de los cursos de capacitación obligatorios del oficio. Por otro lado, el segundo es el curso en que participan maestros experimentados conforme al número de años de experiencia a los 5, 10 y 20 años de haber ingresado como profesores, los cuales constituyen coyunturas de la vida docente.

La característica de los cursos de capacitación a los maestros en servicio en Japón es que diversos tipos de entrenamiento se dan ampliamente por parte del gobierno a nivel nacional, inclusive en forma particular conforme al número de años de experiencia profesional y al objetivo del adiestramiento.

3-3-2 Capacitación de acuerdo con la competencia laboral y profesional

El crecimiento profesional del personal docente empieza con el oficio de maestro sin cargo, y su trabajo va cambiando tanto en la calidad como en la cantidad conforme vaya pasando por las diferentes categorías profesionales como jefe, subdirector, director, etc. Las cualidades y la capacidad requeridas para cada etapa de la carrera son distintas.

Recuadro 12-5 Lo que significa para el personal docente la capacitación y el entrenamiento

En el primer informe presentado en 1997 por el Consejo para la Formación del Personal Docente perteneciente al Ministerio de Educación, se argumenta que los profesores deben tratar de continuar sus estudios e incrementar sus cualidades puesto que tienen la responsabilidad de “educar a los alumnos y/o estudiantes”. Concretamente hablando, se requiere adiestramiento en los siguientes puntos y de hecho se están realizando cursos de capacitación de acuerdo con ellos.

Procurar mejorar la calidad personal como pedagogo.

(Ejemplo) Cultivar el sentido de misión y la actitud de pedagogo, el afán por la educación así como el amor a los alumnos y/o estudiantes.

Adquirir los conocimientos y técnicas especializados de alto nivel.

(Ejemplo) Aprender de manera especializada los conocimientos y técnicas ya estudiados en la universidad, para aplicarlos en conformidad con el lugar de enseñanza.

Adquirir un nuevo método de instrucción

(Ejemplo) Aprender el método de instrucción de acuerdo con el cambio de los tiempos, por ejemplo, a través de nuevos medios como por la computadora personal.

Comunicación entre los profesores y recopilación de la información.

(Ejemplo) Construcción de una red horizontal entre los maestros.

Reunir la información suministrada por el gobierno.

(Ejemplo) Obtener información necesaria para el personal docente y las escuelas a través de cursos de capacitación ofrecidos por el gobierno sobre la guía de orientación para la enseñanza, nuevas directrices entre otros temas.

Fuente: Primer informe del Consejo para la Formación del Personal Docente (1997)

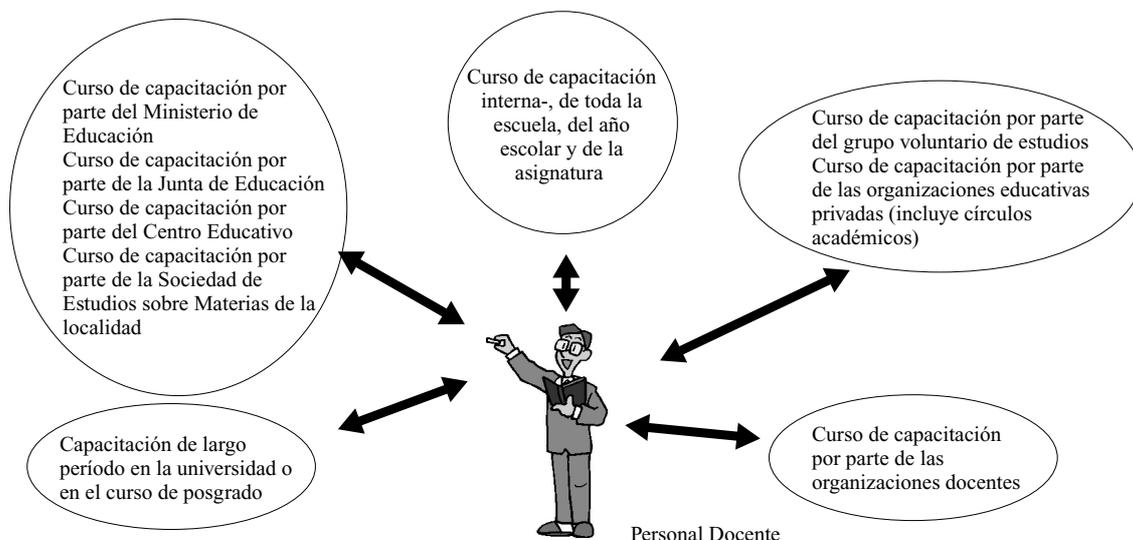
Se espera que personal docente desarrolle una aptitud de acuerdo con su rango, por lo que es importante establecer los cursos de capacitación adecuados según su capacidad profesional. En la tabla 12-7 se presenta el resumen de los conceptos de desarrollo de aptitud esperada en cada etapa de la carrera del maestro y los ejemplos de cursos de capacitación de acuerdo con su rango profesional. Al ver dicha tabla, se observa que en la etapa del maestro sin cargo, las cualidades y la capacidad que más se requieren están relacionadas con el entendimiento y la orientación a los alumnos y estudiantes. Y en el proceso de llegar a ser el director pasando por los puestos de jefe y subdirector, se precisa cada vez más el liderazgo así como las cualidades y la capacidad acerca de la administración. Normalmente la capacitación es organizada por la junta de educación de la prefectura correspondiente durante 3 a 5 días por año, principalmente en forma de conferencia y discusión.

3-3-3 Capacitación interna escolar

La capacitación interna escolar se refiere a la que todo el personal docente de la escuela emprende intencional y planeadamente a través de la práctica educacional con los temas de estudio establecidos para cumplir con la meta de la educación. Esta capacitación se realiza dentro de la escuela, por lo que es fácil de participar, y los temas son familiares ya que son escogidos de la práctica cotidiana. Además, sus resultados suelen canalizarse directamente a la práctica, por lo que se puede decir que es una forma de capacitación muy importante para el crecimiento profesional del personal docente.

En Japón, a mediados de la década de 1960 comenzó a desarrollarse activamente la “capacitación interna escolar” con el objeto de mejorar la educación en la escuela misma y, particularmente, esta capacitación se ha enriquecido destacándose entre los diversos cursos de entrenamiento. Actualmente, la realización y la evaluación de dicha capacitación, en muchos casos, están integradas

Figura 12-1 Generalidades sobre la institución y oportunidades para capacitación y entrenamiento



Fuente: Elaborada por el autor

previamente como programa del año en el plan de operación escolar del ciclo anual. Tal capacitación interna escolar en Japón es objeto de atención a nivel mundial como el “método basado en la escuela (*school based*)”, puesto que la “administración basada en la escuela (*school based management*)” se ha convertido en unos de los principales temas escolares a discutir en varios países.

Generalmente la capacitación interna escolar se clasifica en dos tipos: estudios generales para la propia escuela y capacitación al personal docente. El primero se refiere a las actividades de investigación que lleva a cabo la escuela con temas definidos de estudio y frecuentemente se realiza bajo la iniciativa del comité de promoción de estudios, la junta general de estudios entre otros organizadores. El segundo tipo tiene como objetivo compartir el concepto sobre la situación y los problemas de la escuela así como adquirir determinados conocimientos y técnicas. Caben en esta categoría el entrenamiento por materia o por año escolar así como el adiestramiento por tipo de trabajo administrativo de la escuela. Asimismo, como parte integral de la capacitación del personal docente se realizan reuniones de estudio de lección para desarrollar aptitudes individuales. (Véase el Capítulo 13 para mayor información acerca del “estudio sobre la forma de impartir clases”). Al participar no sólo en la capacitación interna escolar

sino también en la “auto-capacitación” que el profesor lleva adelante con sus propios temas, así como en la “capacitación extraescolar” ofrecida por el centro educativo u organizaciones dedicadas al entrenamiento, el contenido de la capacitación interna escolar se cultiva más teniendo un efecto conjugado, y las cualidades y la capacidad del personal docente se mejoran. Además, como instituciones promotoras de la capacitación extraescolar, se cuenta con el sistema de designación de escuela por parte del Ministerio de Educación o la junta de educación así como el sistema de subsidio para la investigación convocado por organizaciones privadas como la fundación educativa.

4. Conclusiones

En el sistema de educación escolar moderna, el papel que desempeña el personal docente es sumamente importante y no es mucho decir que las cualidades del profesorado determinan la calidad de la enseñanza escolar. Por lo tanto, en todas las épocas, la formación y el aseguramiento del personal docente, encargado de la educación escolar, han sido tareas esenciales que, a la vez, conllevan problemas. Al contemplar la evolución de la formación y el aseguramiento del profesorado en Japón, se observa que se han hecho esfuerzos para asegurar siempre la

Tabla 12-5 Variedad de capacitación y entrenamiento por organismo ejecutor

Entidad organizadora	Tipos de curso de capacitación	Ejemplos del curso de capacitación
Estado ^{Nota 1} (Organiza: Centro de capacitación al personal docente - Institución administrativa independiente)	Curso de capacitación para formar a líderes dentro del personal docente	Curso de capacitación para directores y subdirectores, curso de capacitación al personal docente intermedio, curso de capacitación a bordo de un barco, proyecto del envío de personal docente al extranjero, curso de orientación sobre la carrera, curso de formación de instructores de nueva tecnología de industria y otros temas, etc.
	Curso de capacitación que responde a los temas importantes y apremiantes	Curso de formación y capacitación de líderes para impulsar la informatización educativa, reunión de estudios sobre el SIDA y prevención sobre el abuso de drogas, etc.
Junta de educación de la prefectura, la ciudad designada y el municipio clave	Curso de capacitación de acuerdo a la experiencia docente del maestro, curso de capacitación conforme al rango profesional	Curso de capacitación para principiantes, curso de capacitación para maestros experimentados de 5, 10 y 20 años, curso de capacitación para supervisores encargados de la orientación a los alumnos, curso de capacitación para nuevos jefes de asuntos docentes, curso de capacitación para directores y subdirectores, curso de capacitación sobre instrucción de asignaturas, etc.
Junta de educación del municipio ^{Nota 2}	Cursos de capacitación de acuerdo con la situación real del municipio	Sobre condiciones de trabajo y rotación del personal empleado por municipio, situación actual y problemas de abastecimiento de comida escolar
Escuela	Cumplimiento del objetivo de la educación de cada escuela y otros	
Personal docente	Auto-capacitación a través del auto-aprendizaje	

Nota 1: El Estado otorga subsidio a los cursos de capacitación que realizan las prefecturas u otras entidades en los momentos importantes de la vida docente, así como a los que se efectúan conforme al rango profesional requerido para el trabajo fundamental de la administración escolar.

Nota 2: La junta de educación de los municipios colabora en los cursos de capacitación que realizan las prefecturas y efectúa a su vez los cursos sobre la situación real de la mala conducta de los adolescentes, las medidas tomadas por la policía, la orientación a los alumnos, etc.

Fuente: Elaborada por el autor

Tabla 12-6 Generalidades de capacitación y entrenamiento de acuerdo a la experiencia docente del maestro

	Capacitación para principiantes	Capacitación para maestros experimentados (de 5, 10 y 15 años)
Objetivo	El personal docente de nuevo ingreso cursa un período importante de formación del personal docente en la universidad combinada con la práctica en la escuela. Para que en este período se despierte la conciencia docente y forme la base sobre la que desarrollen actividades educativas autónomas, es necesario que se les de del curso de capacitación planeada y organizadamente. Se tiene como objetivo formar la capacidad de orientación práctica y el sentido de la misión así como obtener los conocimientos y una visión amplia en base a la idea arriba expuesta.	Se tiene como objetivo maximizar la especialidad en la instrucción de cada materia así como mejorar la calidad del personal docente profundizando los estudios pedagógicos.
Forma de ejecución	Curso de capacitación interna: Más o menos 2 días a la semana / 60 días o más en un año. Bajo la iniciativa del instructor (personal docente) se les dan instrucciones y consejos a los principiantes. Curso de capacitación extraescolar: Más o menos un día a la semana / 30 días o más en un año. Incluye curso teórico dado en el Centro Educativo o en otro lugar, visita a otras escuelas, actividades experimentales en la sociedad así como un curso intensivo con hospedaje de aproximadamente 5 días	[Ejemplo: Caso de curso de capacitación a los 10 años]: Es para el personal docente cuyo período de servicio alcanza los 10 años. Se divide en 3 niveles de acuerdo con el resultado de la valoración de méritos. En la capacitación se propone elevar la cualidad como servidor público con carácter docente en la instrucción de materias, la orientación de la vida, etc. El curso se lleva a cabo 15 días en la escuela y otros 15 días fuera de ella. En cuanto a las escuelas municipales de Tokio, la junta de educación de los municipios es la organizadora y la Junta de Educación de la Metrópoli de Tokio les prestan apoyo en lo posible.

	Capacitación para principiantes	Capacitación para maestros experimentados(de 5, 10 y 15 años)
Contenido de la capacitación	Conceptos indispensables para el desempeño de las funciones del personal docente (Ejemplo) Actitud del personal docente, conocimientos básicos, administración de la clase, orientación sobre las asignaturas, moral, actividades especiales, orientación a los alumnos, instrucción sobre la salud, control de seguridad, etc.	[Ejemplo: Contenido del curso de capacitación para el personal docente de las escuelas municipales de la metrópoli de Tokio] Conceptos básicos que se requieren al educador (funciones, servicio público, etc.), curso sobre la instrucción para los niños - alumnos (cada materia / dominio, etc., orientación de la vida, método de enseñanza, orientación sobre la carrera, consulta educativa, etc.), curso sobre la administración escolar (plan de estudios, administración del año escolar y de las clases, ambiente de la escuela, etc.), respuesta a la evolución de la sociedad (enseñanza sobre informática, educación ambiental, etc.), curso sobre el plan de estudios (educación contra la discriminación, educación sobre la prevención de desastres, evaluación sobre la educación, etc.)

Tabla 12-7 Conceptos para fortalecer la capacidad de acuerdo con la competencia laboral profesional; Ejemplos de entrenamiento

	Concepto de desarrollo de aptitudes	Contenido de la capacitación de acuerdo con el rango profesional
Período de director	Capacidad de administración y control escolar, capacidad de arreglar asuntos dentro y fuera de la escuela, capacidad de manejo. - Capacidad de control y operación como máximo responsable. - Poder de negociación con la junta de educación. - Decisión profesional con seguridad.	- Administración escolar y papel del director. - Problemas que existen sobre la operación y control escolar. - Del reglamento sobre la administración escolar. - De la calificación del desempeño. - Del trabajo administrativo sobre el movimiento del personal. - De la contabilidad.
Período de subdirector	Capacidad de operación y arreglo de asuntos dentro de la escuela. - Capacidad de planeación y diseño de proyectos. - Gestiones ante el sindicato magisterial. - Capacidad para administrar una organización. - Atención al intercambio con la comunidad. - Solución de problemas conforme a los reglamentos relacionados con la educación. - Arreglo de las relaciones humanas. - Detectar los problemas y proponer solución a los mismos.	- Tareas sobre la operación escolar y funciones del subdirector. - Problemas que existen sobre el control y operación escolar. - Gestiones ante el sindicato magisterial. - Medidas contra los accidentes escolares. - Ejercicios de los reglamentos de educación.
Período de cargos de jefe, Jefes de orientación a alumnos, Jefe por año escolar	Aptitud como líder del personal docente. - Confianza depositada por los demás maestros. Orientación a otros maestros. - Hacer valer las características de cada profesor. - Entender el sentimiento de los niños. - Hablar con los padres de familia sobre la educación. - Arreglar las relaciones humanas. - Tratar imparcialmente a los maestros. - Capacidad para administrar una organización.	- Tareas del promotor de la orientación a los alumnos. - Nociones generales de la consulta educativa. - Trabajo práctico del jefe de asuntos educativos. - Manera de ver e interpretar los reglamentos de la educación. - Comprensión sobre actos problemáticos. - Situación actual del descarrío de los delincuentes juveniles y de las medidas tomadas por parte de la policía.
Período de maestro sin cargo	Capacidad básica como maestro, capacidad de administración de la clase. - Entender el sentimiento de los niños. - Confianza depositada por los demás maestros. - Firme ideal de la educación.	- Capacitación para principiantes y capacitación a los 10 años. (Véase el artículo 3-3-1 Capacitación de acuerdo a la experiencia docente del maestro.)

Fuente: Elaborada por el autor teniendo en cuenta datos de *Kojima* (1996)

cantidad de personal brillante como personal docente y para ofrecer imparcialmente la educación de alta calidad a los alumnos y/o estudiantes. Así mismo, vemos que se han realizado diversas gestiones e inversión en temas como obtención de la licencia, formación del personal docente y condiciones de trabajo del maestro. Ahora, tomando en consideración la experiencia de Japón vista hasta aquí, ¿qué conceptos pueden servir para la formación y capacitación del personal docente de los países en vías de desarrollo? Quisiera mencionar este punto como conclusión de este capítulo.

En primer lugar, será necesario definir el prototipo de profesor ideal. Una vez definido con precisión el perfil del profesorado que requiere el Estado, a través de un consenso nacional, es importante difundirlo a toda la nación. De esta manera, se puede esperar una posición social digna para el maestro, y a la vez, tomar conciencia de las actividades y el presupuesto necesarios para su formación, y capacitación, de tal manera que se cuente con personal docente provisto de calidad apropiada.

En segundo lugar, es indispensable impartir educación al personal docente integrando su formación y su capacitación. Para impulsar el crecimiento profesional de manera constante y gradual considerando al magisterio como profesión especializada y tomando en cuenta el ciclo de vida de cada personal docente, es necesario formar a los maestros a largo plazo con planeación, de acuerdo con el prototipo de maestro requerido por la sociedad. De esta manera, se puede mejorar adecuadamente el programa del curso de formación del personal docente y se posibilita arreglar la frecuencia, la forma y el contenido de la capacitación necesaria para los maestros en servicio. Para ello, obviamente se requiere como premisa el empleo estable del profesorado, pero se considera que ese riesgo se compensa al imponer como condición el crecimiento profesional de cierto nivel en un determinado período.

En tercer lugar, se puede mencionar el control de la oferta y la demanda del profesorado a través del ajuste del grado de dificultad para la obtención del título de maestro. Cuando se requiere un gran número

de profesores, es necesario moderar los requisitos de su título y lanzar la política de “formación del personal docente a través del sistema abierto” para asegurar el mayor número posible de aspirantes a personal docente. Incluso será necesario estudiar la posibilidad de que el Estado cargue con todos los gastos necesarios estableciendo, por ejemplo, el sistema de becas, para las plazas de maestros que son de mucha necesidad y urgencia y en las que se requieren determinadas cualidades. Inversamente, cuando hay poca demanda hacia el personal docente, será posible hacer requisitos más estrictos para la obtención del título y tomar medidas trazando planes como “formación del personal docente en la universidad”.

En cuarto lugar, viene la realización de los cursos flexibles y diversos de la capacitación del personal docente en servicio. En términos generales, en la etapa de formación del personal docente se concede importancia a la construcción de la base necesaria con énfasis en la educación ortodoxa antes que en la adaptación al cambio de los tiempos. Por lo tanto, para responder rápidamente a la situación económica y social que evoluciona constantemente, se tiene que aplicar cierta flexibilidad y diversidad en la capacitación de maestros en servicio. En tal sentido, es necesario que las distintas entidades como el Estado, autoridad local, instituciones académicas, sindicato magisterial, escuelas etc. brinden las oportunidades de diversos cursos de capacitación en que se refleje la exigencia de la sociedad y, a la vez, que se construya el sistema con el que el personal docente pueda participar en dichos cursos de acuerdo con su especialidad, sus necesidades y su libre disposición. Se considera que de esta manera, el personal docente puede asegurar siempre los conocimientos y técnicas conforme a la época y responder al requerimiento de los alumnos y/o estudiantes, padres de familia y la comunidad. Asimismo, se espera que los maestros busquen afanosamente las oportunidades de asistir no sólo a dichos cursos previamente preparados sino también a la capacitación interna escolar, la reunión de estudios voluntaria, entre otros eventos. Se puede decir que la “clase abierta” o “estudio de lección” que se realiza

Recuadro 12-6 Ventajas de la capacitación interna escolar

Poder profundizar los estudios sobre los temas relevantes a los que se enfrenta la escuela o el personal docente

Poder proseguir los estudios en relación directa con la práctica educacional diaria.

Poder hacer valer fácilmente los resultados de los estudios en la siguiente práctica educacional.

Poder profundizar los estudios de manera conjunta teniendo relaciones humanas armoniosas.

Poder hacer estudios fácilmente en colaboración con los padres de familia y la gente de la comunidad.

Fuente: Elaborada por el autor

en estas oportunidades es un método más familiar y efectivo para que los maestros compartan su experiencia y aumenten su capacidad. Seguramente, la forma más efectiva de capacitación será tomar el curso de entrenamiento extraescolar de los temas que faltaron en el entrenamiento interno de la escuela, teniendo como base la experiencia habitualmente adquirida a través de la capacitación dentro de la escuela.

Para brindar la educación escolar apropiada a los alumnos y estudiantes, es necesario e indispensable que cada maestro tenga elevada conciencia profesional, vocación y conocimientos, técnicas y

capacidad de cierto nivel. A su vez es responsabilidad del Estado ofrecer las oportunidades de educación y capacitación necesarias para realizar lo anterior, y es obligación del personal docente aprovecharlas al máximo y seguir estudiando por sí mismos. Se espera que el pueblo se muestre comprensivo hacia los proyectos del Estado y los esfuerzos hechos por el personal docente, así como, que preste su, apoyo a la educación.

**<TANAKA Shigeyuki, YAMAMOTO Shinji,
MURATA Toshio, ADACHI Kanako,
ISEJI Hiromi>**

Capítulo 13 Estudio de Clases

Tareas para los países en vías de desarrollo

En el Foro Mundial de Educación celebrado en Dakar, en el año 2000, no sólo se consideró importante que los niños fueran a la escuela, sino también lo que aprendieran en la escuela”. Y se reconfirmó que la meta de desarrollo educativo en la sociedad internacional era “Educación de Calidad para Todos (*Quality Education for All*)”. En el programa nacional en que se muestra el objetivo y el contenido de la enseñanza de cada país (en Japón lo equivalente es la guía de orientación para la enseñanza), se observan puntos bastante similares y se atribuye gran valor al estudio que se hace bajo la iniciativa de los alumnos y/o estudiantes. Sin embargo, hablando en términos simples sobre la situación actual de las clases en los países en vías de desarrollo, ha proliferado el tipo de educación como: “los niños mueven mecánicamente su boca y mano siguiendo ciegamente las instrucciones del personal docente sin pensar por ellos mismos”. Ante esta diferencia entre el ideal y la realidad, es decir, el distanciamiento entre el programa nacional y las clases, se requiere la revisión del programa nacional y a la vez la reforma en el propio salón de clases.

Punto importante

En Japón, el personal docente ajusta la guía de orientación para la enseñanza (equivalente al plan de estudios nacional) en las clases y luego, enriquece dicha guía agregándole la mejora práctica e innovadora a través del estudio de clases. Este estudio es un método para mejorar la forma de impartir clases el cual está integrado por el principio de “*Plan-Do-See* (Planear-Hacer-Ver)”, es decir, “investigar el material didáctico junto con los compañeros docentes, usarlo en las clases de una manera práctica, discutir sobre ese material y hacer valer su resultado para la próxima investigación del mismo”. El estudio de clases se caracteriza por que el personal docente representa el papel principal y se toma medidas para solucionar problemas generando ideas en la misma clase. De esta manera, el personal docente puede aprender interactuando en conjunto sobre la forma de impartir clases, desarrollar su propia capacidad y seguridad en sí mismos y construir el mejor modelo de la clase. Esta acumulación de mejoras de la clase es lo que hace posible brindar una educación de alta calidad y es la razón por la que el estudio de clases llama la atención mundial. No obstante, para hacer dicho estudio, se debe poner atención a que existe la necesidad de volver a la esencia de la educación con el punto de vista en el largo plazo mientras se intenta mejorar diariamente las clases, y que es preciso pensar en su desarrollo de acuerdo con la situación real de cada país tomando en consideración suficientemente su situación cultural y social al momento de introducirlos a las naciones en vías de desarrollo, puesto que en el estudio de clases se da mayor importancia al proceso que a los resultados.

El estudio de clases es la actividad en que se investiga el método de enseñanza eficiente, la manera de dar clases, entre otros temas. Ahí se hace estudio de clases con críticas mutuas entre los profesores con el fin de aumentar la calidad de la misma. En Japón,

este estudio ha desempeñado un papel importante en la creación, desarrollo y transmisión de las técnicas de enseñanza así como en la formación del estilo de la asignatura en que los niños son protagonistas. En el extranjero hay cada vez más interés por el estudio

de clases.

En este capítulo observaremos estos estudios con la siguiente estructura.

En la sección 1 se explica a grandes rasgos el estudio de clases. En la 2, se reflexiona el proceso en que se ha desarrollado este estudio hasta la fecha. En la 3, se comenta el significado del mismo estudio. Y en la sección 4, tomando en cuenta todo lo anterior, se habla de los puntos en los que se debe prestar atención para aplicar el estudio de clases en los países en vías de desarrollo.

Cabe mencionar que mientras no haya indicación especial, se toma el ejemplo de la asignatura de matemáticas.

1. ¿Qué es el estudio de clases?

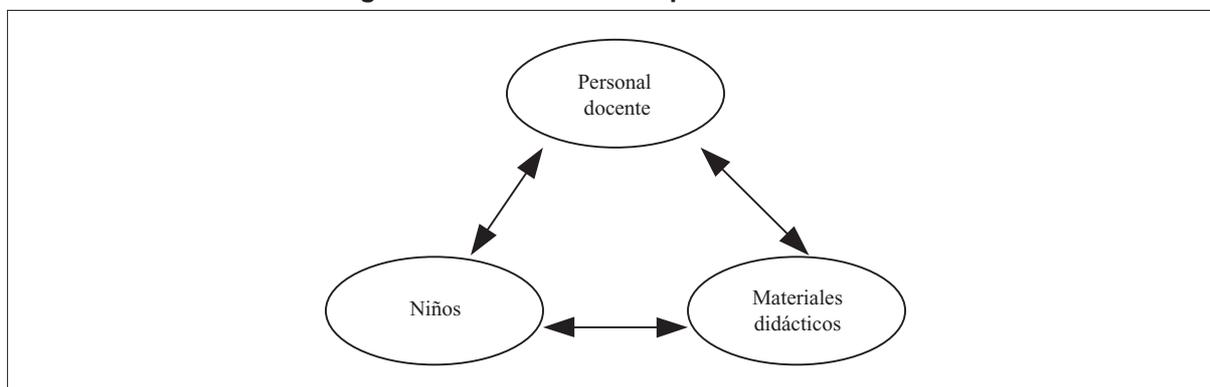
El estudio de clases es un método con el que el personal docente realiza la mejora de la impartición de las mismas con sus colegas. Como se mencionará más adelante, este curso se compone de 3 etapas: investigación sobre materiales didácticos, ejecución de la asignatura y reflexión sobre la misma. Hay algunos tratados que se realizan como parte integral de la capacitación interna escolar y otros que son organizados por alguna sociedad académica. En el campo de la enseñanza en Japón, el mismo personal docente hace el estudio positiva y prácticamente sobre la clase y lleva diariamente a la práctica su progreso en el salón de clase. En esta sección se pone en orden el concepto del estudio de clases en el sentido de comprobación.

1-1 Clases y sus 3 elementos

La palabra “clase” empezó a utilizarse comúnmente desde la promulgación del “Decreto de Educación” de 1872 y la primera vez que este término fue empleado en el documento oficial fue en la Ley de educación de 1879. Ante las palabras de “práctica” y “ejercicio” de la era de *Edo*, la “clase” es el producto de la educación escolar moderna. A partir de la era de *Meiji* (1868-1912), se adoptó el concepto de clase con la introducción de la clase colectiva que empieza y termina a determinada hora para todos los niños del aula.

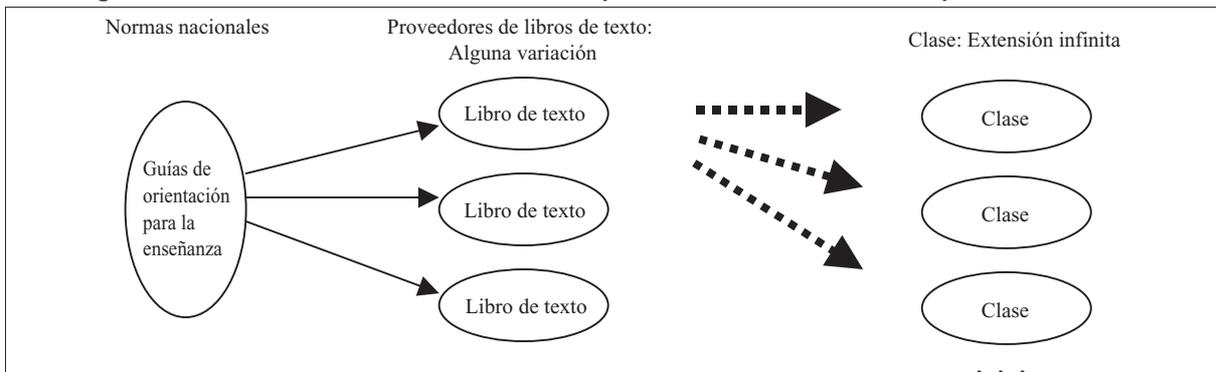
Los elementos básicos que constituyen la clase son los “niños”, el “personal docente” y los “materiales didácticos” utilizados en la misma. Se dice que la relación adecuadamente estrecha de estos tres factores es la condición para una buena clase. El personal docente no da cursos simplemente por petición de los niños. La capacitación no termina sólo con que los niños hagan estudios por sí solos con el material didáctico. Igualmente, el personal docente no únicamente transcribe el contenido del libro de texto en el pizarrón. El personal docente les presenta el material didáctico previamente preparado, les da pistas contemplando las condiciones de los alumnos y los orienta de tal manera que se cumpla con el objetivo del estudio. Ahí, es probable que los niños muestren reacciones que van más allá de la expectativa del personal docente. Y para activar o no la clase haciendo valer tales reacciones, se depende de la capacidad del personal docente. A esta situación se le llama “estado de relaciones adecuadamente

Figura 13-1 La relación tripartita en la clase



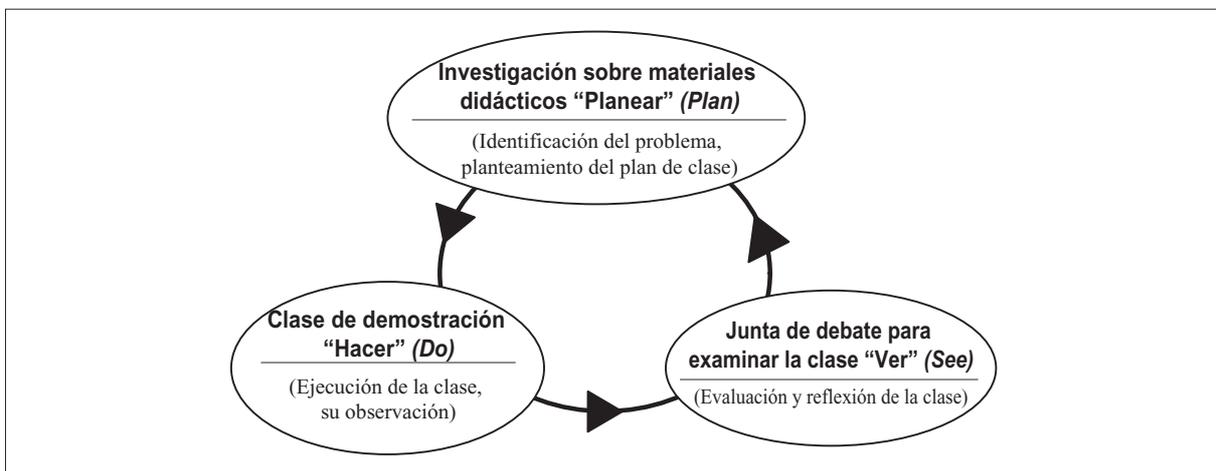
Fuente: Elaborada por el autor

Figura 13-2 Desde las normas de orientación para la enseñanza hasta la impartición de clase



Fuente: Elaborada por el autor

Figura 13-3 Ciclo de estudio de clases



Fuente: Elaborada por la secretaría del estudio "La Historia del Desarrollo de la Educación en Japón", JICA

estrechas" y a esta clase se le califica de buena.

1-2 ¿Qué es el estudio de clases?

El estudio de clases es, en términos sencillos, la investigación que tiene como objeto la clase. Estos estudios poseen varias características, pero la más peculiar es que: "el personal docente hace estudios en las clases diarias con el fin de mejorar la calidad de la educación (clase)".

En Japón, la guía de orientación para la enseñanza determina los lineamientos de educación y con base en ella se elaboran libros de texto. Las clases se imparten de acuerdo con estos libros. Como se muestra en la Figura 13-2, dicha guía, siendo regla nacional, es fija, pero en la "clase" se tiene libertad en la manera de impartición y se requiere la capacidad del personal docente para integrarla de alguna manera basándose en la guía de orientación

para la enseñanza. El estudio de clases es un método intermedio entre la asignatura con las mencionadas normas como un programa y la enseñanza práctica, y se está realizando activamente en las escuelas de Japón.

En este capítulo, para conocer dicho estudio, se mencionan: ¿En qué etapas se realiza este estudio? ¿Desde qué punto de vista se observa para mejorar la clase? ¿Qué tipo de estudio de clases existen?

(1) Proceso del estudio de clases

El estudio de clases se compone de "investigación sobre materiales didácticos", "clase de demostración" y "junta de debate para examinar la clase". (Véase la Figura 13-3)

La "investigación sobre materiales didácticos" empieza con su búsqueda o selección del mismo, y a

Tabla 13-1 Diferentes tipos de reunión para estudio de clases

Escala de reunión	Organizador principal
Dentro de la escuela	Director / subdirector de la escuela pública
Reunión de estudios a nivel prefectural, municipal y distrital	Mismo personal docente de la escuela pública
Reunión de estudios a nivel prefectural, municipal y distrital	Junta de educación, oficina de educación
Todo Japón	Director / subdirector de las escuelas anexas ala universidad
Prefecturas, todo Japón	Sector privado (Sociedades académicas, empresas)

Fuente: Ikeda, Toshikazu y otros (2002) “*Nichibe ni okeru Sansu - Sugaku Jugyo Kenkyukai no Bunseki - Dai 2 kai Posuto ICME Semina no Hokoku*”

través de su análisis se examina su esencia, se planea la capacitación de acuerdo con las condiciones de los niños y se elabora el plan de orientación para la enseñanza: es una serie de actividades en torno a los materiales didácticos.¹ La investigación sobre dichos materiales se realiza como parte integral del estudio de clases pero al mismo tiempo, en aquel estudio se confirma el significado de los mismos a través de la

clase y se corrigen las inconformidades. Dicho de otro modo, la investigación sobre materiales didácticos es una parte del estudio de clases, y a la vez, este estudio es una parte de aquéllos. El estudio de clases comienza con la investigación sobre materiales didácticos.

En la “clase de demostración”, la clase se imparte de acuerdo con el manual de enseñanza (manual de

Recuadro 13-1 Casos representativos del estudio de clases

Caso 1 Escuela Seijo Gakuen

La escuela privada *Seijo Gakuen* (fundada en 1917) de la que *Seitaro Sawayanagi* tuvo el cargo de director, desempeñó el papel principal en el movimiento de una nueva educación de la era de *Taisho*. Propuso los objetivos como “educación con respeto a la personalidad” y emprendió actividades avanzadas (introducción de asignatura de lectura de libros, respeto a la naturaleza en la educación, estudio basado en el plan de los niños, etc.) Asimismo, presentó los estudios de los casos libres ante las juntas de debate para examinar la clase, que habían caído en un formalismo. En 1920 organizó la Sociedad de Investigadores de Problemas de Educación teniendo como socios a los empleados de su propia escuela y a los partidarios, y fue influenciando al personal docente de muchas escuelas públicas y privadas a través de su publicación.

Caso 2 Escuela Primaria Shima

Kihaku Saito, con calidad de director de una escuela de provincia, abrió al público la formación de la escuela y sus clases como la práctica de su propia escuela *Shima*, lo cual influyó en los estudios sobre la forma de impartir clase en la posteridad. Fue la práctica y a la vez el pensamiento de ubicar la “clase” en el núcleo de la escuela y crear la escuela y asignaturas en colaboración con el personal docente, padres de familia, especialistas y hombres cultos. Su idea se expresa en las siguientes palabras de *Saito*:

“Para que el ser humano se enriquezca, es necesario que el personal docente y los niños den vida a los principios y métodos de la ciencia que se han expuesto claramente, en el trabajo colectivo y vivo llamado clase. Con estas actividades es necesario que el personal docente y los niños se enriquezcan”.

Fuete: Elaborada por el autor con base en los datos de *Saito, Kihaku* (1970) “*Saito Kihaku Zenshu Vol.6 Jugyo no Tenkai - Kyoikugaku no Susume*” Kokudoshia, Pág. 17 y otras.

¹ Véase la sección de “plan de orientación para la enseñanza” del capítulo 11 para mayor información sobre la “investigación de materiales didácticos”

clase) suficientemente revisado al haberse hecho la investigación sobre materiales didácticos. A este curso asisten varios maestros y en ocasiones supervisores y profesores de la universidad quienes observan cuidadosamente todos los movimientos del personal docente y la condición de los alumnos y/o estudiantes. Incluso hay casos en que unas decenas de personas visitan la clase cuando se trata de grandes reuniones abiertas de estudio.

Después de la clase de demostración, tiene lugar la “junta de debate para examinar la capacitación (junta para el intercambio de opiniones sobre la clase)”. Primero, la persona que imparte el curso explica el propósito del mismo y luego cada uno de los participantes presenta diversas opiniones y preguntas sobre las actividades de estudio de los alumnos y/o estudiantes observadas durante la clase, el papel del personal docente u otros métodos de enseñanza, dependiendo del objetivo de la clase, y de su propia experiencia sobre la educación.

Como se muestra en la figura 13-3, una serie de movimientos como éstos se puede formular:

Identificación del problema y planteamiento del plan de orientación para la enseñanza (“*Plan*”-Planear)

Ejecución de la clase de demostración (“*Do*” - Hacer)

Evaluación y reflexión de la capacitación (“*See*” - Ver) Reconsideración sobre la clase (“*Plan*”-Planear)

Ejecución de la clase reconsiderada (“*Do*” - Hacer) Evaluación y reflexión (“*See*” - Ver)

Compartir el resultado.² Se puede observar que en todo esto está formado el ciclo “Planear - Hacer - Ver (*Plan - Do - See*)”. Según la necesidad, se repite este ciclo y se perfecciona la clase, y éste es el proceso de los estudio de clases.

(2) Puntos de vista en el estudio de clases

En el estudio de clases resulta importante definir cuál es el objetivo. Si no se preparan suficientemente los materiales didácticos de acuerdo con el propósito, se terminaría en estudios superficiales. La Confederación Nacional de los Institutos de Educación dice: “La clase consta de la interacción entre el personal docente y los alumnos y/o

estudiantes por medio de los materiales didácticos y su manifestación es compleja. De modo que para analizar y diagnosticar la clase, es importante determinar ‘en qué se debe poner atención’ y ‘de qué manera se debe observar’. Es necesario establecer un punto de vista de análisis y de diagnóstico de acuerdo con el objetivo de los estudios”. Aquí se señala la importancia del punto de vista en el estudio de clases. Asimismo, dicha confederación indica que la capacidad de orientación del personal docente, es uno de los puntos de vista principales en los estudio de clases, se puede analizar desde tres aspectos: “capacidad de penetrar en los niños”, “la de interpretar los materiales didácticos” y “la de componer la clase”. Las primeras dos se relacionan con las visiones hacia los niños y hacia los materiales didácticos aparecidos en el plan de orientación para la enseñanza de Japón, y la última representa la habilidad con la que se desarrollen las primeras en la clase”. Con base en estas visiones se dan diversas opiniones en la junta de debate para examinar las clases.

(3) Tipos del estudio de clases

Existen diversos grados y formas de estudio de clases. Generalmente se realizan como parte integral de la capacitación interna escolar al establecer los temas de estudios específicos, o bien las personas que tienen el mismo propósito se reúnen para observar y criticar mutuamente la clase. También hay reuniones de disertaciones sobre la forma de impartir clases organizadas por el sindicato magisterial o sociedades académicas. Los acuerdos sobre el estudio de clases se clasifican como se muestra en la tabla 13-1 según el número de participantes y el organizador. Por otro lado, hay muchos eventos abiertos y de capacitación relacionados con la clase, como: clase abierta al público, cursos del practicante docente, asignaturas que forman parte integral de la capacitación para principiantes, aunque éstas en sí no son del estudio de clases, se refleja que en Japón el personal docente no carece de oportunidades para observar las prácticas de sus colegas. Esto contribuye en gran

² Stigler y Hiebert (1999)

medida a que dicho personal docente adquiriera la capacidad de contemplar críticamente las clases y de generar las mejoras asimilando la lección extraída de las mismas.

2. El proceso de evolución del estudio de clases

¿Cuándo empezó a realizarse este estudio de clases?

El estudio de clases como es ahora, comenzó a hacerse comúnmente después del movimiento de desarrollo del currículo privado de la década de 1960. Sin embargo, estos estudios no se iniciaron repentinamente: debemos considerar que tales estudios han tomado la forma actual durante el proceso en que el sector de la educación en Japón ha venido aceptando la educación moderna.

Entre el personal docente ha habido fuerte interés hacia la manera de cómo impartir diariamente las clases ante el prototipo introducido junto con la educación moderna. Particularmente a principios de la era de *Meiji*, se presentó el método de enseñanza de Estados Unidos, bastante avanzado aun visto desde la posición de hoy, por lo que se considera que los “maestros” de la institución educativa para la clase popular llamada “*Terakoya*”, quienes se habían familiarizado con el método de enseñanza tradicional, debieron de haberse enfrentado con grandes dificultades. Teniendo este antecedente, se observaron desde muy temprana época las pruebas del estudio de clases enfocados al método de enseñanza. En base al método de enseñanza introducido por expertos estadounidenses en la formación pedagógica, se elaboró un material para el personal docente bajo la iniciativa de la Escuela Normal Superior de Tokio que fue fundada en 1872. Este material se difundió en las escuelas en general a través de las escuelas normales de cada prefectura: así fue transmitiéndose un método de enseñanza

avanzada.

De la era de *Taisho* (1912-1926) hasta principios de la era de *Showa* (1926-1989), se propusieron objetivos como la “educación con respeto a la personalidad” con la nueva corriente de la educación mundial y se emprendieron diversas actividades en el campo de la enseñanza, ideando nuevos métodos para cumplir dichos objetivos y abriendo las clases al público, con el fin de hacerlas mejor. Particularmente, fueron notables los trabajos realizados por las primarias privadas como *Seijo Gakuen* y las primarias anexas como *Akashi* (Véase el Recuadro 13-1).

A pesar de que este movimiento decreció bajo el régimen de la guerra, con la restauración de la posguerra prosperó el movimiento popular de educación en el que se le daba importancia a las características originales de la escuela, los niños y la región. Por otro lado, alrededor de 1960 se impulsó la intensificación del carácter científico de la educación, como es el caso de “*teacher proof* (prueba para los maestros)”³ de los Estados Unidos, con el objeto de tomar las características comunes que tenían las clases excelentes.

En la actualidad se está realizando el estudio de clases desde diversos puntos de vista y con diferentes métodos, siendo señalado el carácter polifacético de la educación y la forma de impartición. En la era de *Meiji*, el principal objetivo de dicho estudio fue comunicar el método de enseñanza, pero poco a poco se ha venido intensificando el matiz de auto-perfección de estudios entre el personal docente.

De esta manera, el estudio de clases se ha difundido pasando por varias etapas, junto con la divulgación de la educación escolar moderna. En su proceso se han dado oportunidades de estudios de diversos tipos al personal docente y muchos han participado en ellos. Asimismo, se han publicado ampliamente materiales y textos afines. A través de una serie de actividades a largo plazo como éstas, las

³ Se refiere al programa, elaborado de tal manera que cualquier persona pueda impartir clases de cierto nivel, usando el paquete de materiales didácticos de alta calidad al que se podría llamar edición definitiva, elaborado con la aportación de los conocimientos académicos especializados y abundantes experiencias prácticas de expertos perspicaces en la materia y especialistas en la composición de las clases en que se concede importancia al despliegue de la iniciativa y creatividad del personal docente, en el marco de proyectos trazados por ellos mismos.

personas relacionadas con la educación han llegado a entender gradualmente “qué es el estudio de clases” y se han unificado los criterios sobre su objetivo y metodología, promoviendo la difusión de los mismos. Además, se considera que al ser puesta en práctica por muchas personas la divulgada investigación, el estudio de clases surgirá con nuevos puntos de vista para el mejoramiento y progreso de dichas clases.

3. El significado del estudio de clases

El estudio de clases es el método que brinda modelos concretos para el mejoramiento en las aulas, y como su significado se pueden enumerar los siguientes 3 puntos: el plan de estudios (currículum) se adapta a la clase práctica y concreta, al estudiar conjuntamente, el personal docente se comunica entre sí las técnicas de enseñanza y el prototipo sobre su profesión y de esta manera van desarrollándose, El personal docente cultiva su propia capacidad y confianza en sí mismo.

3-1 Concreción de la guía de orientación para la enseñanza

En Japón se cuenta con la guía de orientación para la enseñanza como el plan de estudios nacional y de acuerdo con ella se hacen libros de texto y se elaboran diversos planes para la enseñanza. Por otro lado, se realizan diversos cursos de capacitación para que dicha guía se extienda y arraigue. Sin embargo, por más nobles que sean los objetivos de la educación o por excelentes que sean los materiales

didácticos, si éstos no se desarrollan en la clase, que es el sitio concreto de la enseñanza, no tendrá mucho sentido. El estudio de clases es el medio para adaptar el programa a la clase real y concretizarlo bajo la iniciativa del personal docente: se puede decir que es un puente entre el ideal y la realidad.

3-2 Sucesión y desarrollo de técnicas de enseñanza así como de la imagen del personal docente

El estudio de clases ha desempeñado un papel importante para la acumulación y sucesión⁴ del método y las técnicas de enseñanza así como para la formación de la imagen del personal docente⁵. En el marco de dicho estudio, asisten al mismo tiempo a la clase personas relacionadas con la educación como colegas del personal docente, supervisores, profesores de universidad, etc. e intercambian opiniones en el mismo nivel en la junta de debate para examinar la clase y profundizar sus conocimientos sobre los materiales didácticos, el estudio de los niños, la composición de la clase, etc. En Japón este estudio se hace activamente y el personal docente muestra su clase a los demás por lo menos una vez al año. Al repetir este proceso en que el mismo personal docente aprende mutuamente y resuelve los problemas concretos de la educación, se comparten las técnicas de la enseñanza y va formándose un concepto común sobre la enseñanza y el estudio del personal docente.

Antes de realizar la clase de demostración, así como para la prácticamisma el personal docente, elabora cuidadosamente el manual de enseñanza en

⁴ Con respecto a la transmisión de las técnicas de enseñanza, la capacitación interna de la escuela para principiantes ha desempeñado un papel importante, así como en los estudios sobre la forma de impartir clases. El maestro veterano se hace cargo del principiante del primer año en su educación y le da consejos sobre la elaboración del manual de enseñanza. A la vez, observa las sesiones del nuevo maestro y le da instrucciones con detalles de las técnicas de enseñanza sobre: la manera de tratar a los niños, el lugar donde debe pararse en el salón de clase, el recorrido entre los escritorios, la forma de escribir las letras, el modo de usar el pizarrón, etc. Todo esto tiene un importante sentido desde el punto de vista de comunicar del maestro antecesor al maestro más joven la cultura del personal docente propia de Japón, que comprende también la postura hacia el trabajo docente.

⁵ El concepto básico que se posee como personal docente no se forma sólo por los estudios sobre la forma de impartir cátedra. Los maestros, antes de ingresar en la enseñanza, reciben la educación escolar de 14 a 16 años siendo niños y alumnos y al tomar diariamente las clases vienen construyendo inconscientemente pero ciertamente en sí mismos el prototipo de la misma. Además, durante el curso de formación pedagógica pasan por procesos en que estudian todos los días para ser maestros aspirando al prototipo común del maestro ideal. Por consiguiente, se considera que se comparte en cierto grado el concepto básico que se posee como personal docente, es decir, las visiones hacia la educación, el aprendizaje, los niños y el material didáctico.

base a los materiales didácticos suficientemente investigados y estudiados. No pocas veces, la clase preparada de esta manera se imparte a modo de ensayo integrando el plan de orientación para la enseñanza y el método de instrucción innovador. Seguidamente en la junta de debate para examinar la clase, se critica desde diversos ángulos y se ponen en claro los puntos a mejorar. Al repetirse este proceso a través del trabajo conjunto entre las personas relacionadas con la educación, se desarrolla el nuevo contenido de enseñanza así como el método de instrucción, y muy probablemente se disponen como “*know how* (pericia)”. Finalmente, el estudio de clases guarda la posibilidad de cultivar dicho contenido y método.

De hecho, en la asignatura de matemáticas, se han emprendido diversos intentos en colaboración entre el personal docente, como líderes dedicados activamente en el campo de la enseñanza, y los profesores de universidad, en forma de fusión entre el estudio de clases y el de pedagogía por asignatura. Por ejemplo, el caso de “*open-end approach* (enfoque a problemas abiertos)”⁶ que se inició en la década de 1970 y duró cerca de 20 años, se desarrolló y ha perdurado, formando el prototipo del estudio para resolver problemas al estilo japonés, el cual es el objeto de atención hoy en día. De esta manera, al encontrarse la práctica y la teoría, florece el nuevo contenido de la enseñanza y el método de instrucción y esto es una de las razones por las que se valora mucho el estudio de clases.

3-3 Creación y desarrollo de capacidades y confianza del personal docente

Normalmente el personal docente es el único instructor en el aula y la clase es dada por un sólo maestro para unas decenas de niños. Además, si éste quiere impartir una buena clase, se ve obligado siempre a mantener relaciones adecuadamente estrechas entre los niños y los materiales didácticos, como se mencionó anteriormente. El personal docente les presenta el material previamente

examinado, desarrolla la clase observando las condiciones y las reacciones de los niños y los orienta para que ellos alcancen una meta establecida. El resultado de la enseñanza en la clase depende de la capacidad del personal docente. Estando en estas condiciones, se requiere que el personal docente reflexione si son adecuados o no su manual de enseñanza, su método de instrucción, sus técnicas de enseñanza, etc., aunque éstas son tareas muy difíciles.

Ante estos problemas, el estudio de clases ofrece un método efectivo para resolverlos. Como terceras personas evalúan la clase de uno, se ponen en claro los puntos buenos y malos. Los buenos dan confianza en uno mismo y posibilitan el adquirir buenas ideas para la instrucción haciendo valer las mismas en las clases posteriores. Y con los malos, se descubre la manera de mejorarlos y se llega a resolver problemas al ir esforzándose en forma personal.

Asimismo, al observar críticamente la clase de otros maestros, uno podrá fortalecer su visión y encontrar la oportunidad de hallar la nueva forma de impartir clases y el método de instrucción efectivo.

Como se observa, el estudio de clases ayuda al personal docente a aumentar su capacidad de análisis crítico sobre la asignatura, la composición de la lección, la instrucción en el salón; y a la vez, desarrollar sus puntos buenos y superar los malos, de modo que se considera que es el método más efectivo para formar la confianza en sí mismo como personal docente.

4. Conclusiones

Hoy en día se observa en otros países un movimiento encabezado por Estados Unidos con tendencia a adoptar el estudio de clases. Esta corriente internacional de difusión del método es digna de atención como para mostrar su utilidad. Ahora, ¿por qué son objeto de atención estos estudios en otros países quienes están tratando de introducirlos?

⁶ Es un método de impartir clases con el que se desarrollan las mismas al utilizar positivamente la diversidad de respuestas correctas a los problemas pendientes y en su proceso se adquieren los conocimientos y las técnicas de los temas ya estudiados.

En primer lugar, porque el estudio de clases es una actividad emprendida en el aula para mejorar la misma y este estudio brinda puntos de vista introspectivos como: “¿si el plan de estudios se llevó a cabo en la clase?” o “¿cómo se realizó?” Se considera el valorar correctamente el trabajo emprendido en el campo de la enseñanza y poner en claro los puntos problemáticos así como el lineamiento de mejoras. Adicionalmente, no sólo permite elevar la calidad de la educación en el aula sino que además conduce a corregir adecuadamente el programa educativo, que es la norma de educación de un Estado.

En segundo lugar, porque se estima que el estudio de clases es lo que hace posible mejorar la calidad de la educación de manera práctica. Cuando los temas educativos se conviertan en temas políticos, los gobernantes, llegado el caso, podrían reformar radicalmente el plan de estudios. Este tipo de reformas frecuentemente constituye una gran carga e inquietud al personal docente, lo cual puede hacer caer el lugar donde se realiza la educación en una situación caótica⁷. Por otro lado, el estudio de clases es un medio para acceder a una mejora paulatina de las clases en el aula y se pueden hacer apropiadamente correcciones al plan de estudios de acuerdo con la necesidad de la clase, así que no necesariamente busca una gran reforma. Ahí se hace una mejora gradual, lo cual permite elevar la calidad de educación de forma adecuada.

Como se puede observar, se considera que el estudio de clases es lo que permite mejorar el aula y/o la escuela en la práctica y ofrece sugerencias útiles para el desarrollo educativo en los países en vías de desarrollo, donde los docentes, en muchos casos, se encuentran en una situación en que no practican una educación adecuada o no la pueden practicar a pesar de saber lo que es una buena

educación. Además, las ideas de cada personal docente se guardan individualmente y no se comparten con otros, por lo que, los mejores métodos de enseñanza no tienden a difundirse. Se considera que el estudio de clases en que el personal docente estudia interactuando en conjunto y compartiendo sus experiencias y técnicas, tiene el potencial de ofrecer la oportunidad de comenzar a resolver dicha situación.

Ahora, ¿cómo se puede hacer realidad este potencial?

En primer lugar, puesto que en el estudio de clases las personas de diferentes posiciones e ideas se reúnen y discuten, es necesario que haya cierto acuerdo entre los participantes, de tal manera que puedan intercambiar críticas constructivas teniendo la actitud de respetar y valorar el trabajo de otros. En los países en vías de desarrollo, frecuentemente el director, el jefe de la asignatura y el supervisor oficial de asuntos escolares no están familiarizados con este hábito y no hablan más que unilateralmente. De ahí que es importante crear un ambiente en que todos los asistentes, sea jefe o antecesor, estudien juntos desde la misma posición, pensando en cómo elogiar a los demás maestros y de qué manera presentar opiniones constructivas.

En segundo lugar, el personal docente que participa en el estudio de clases en Japón, constituye la red en que intercambian informaciones. En los países en vías de desarrollo, muchas veces, no existe este tipo de red. Aun dentro de una misma escuela, frecuentemente no pueden consultar sobre qué método de enseñanza es mejor. De modo que es importante construir la red del estudio de clases para compartir informaciones e ir ampliándola poco a poco. Para lograrlo, se requiere contar con actividades por medio de las cuales se promueva establecer una relación entre los maestros de un país

⁷ *Stigler, J. W. y Hiebert, J.* hablan de la situación educacional de Estados Unidos de la siguiente manera y proponen una gran reforma al programa educativo que no toma en cuenta las condiciones del campo de la enseñanza. “Los autores de tal política adoptan un programa y observan si se mejora o no la calificación a los alumnos. Si no se mejora (...), dichos autores escucharán el descontento de que la política adoptada no está funcionando bien. Consecuentemente surge un movimiento y los especialistas realizan reuniones donde presentan inmediatamente nuevas ideas. En muchos casos se hacen cambios en dirección completamente opuesta. Curiosamente, este proceso en general se repite sin reunir datos que constaten si el programa anterior se llevó a cabo en el salón de clase o qué efecto tuvo en el avance del estudio de los alumnos, en el supuesto de que ese programa educativo se haya llevado a cabo”.

a través de terceros como por ejemplo, expertos japoneses. Asimismo, es esencial determinar claramente la importancia de la formación de la red en las actividades de cooperación educativa.

Cabe mencionar que la formación de criterios sobre la enseñanza y el estudio del personal docente, está influenciada en gran medida por la experiencia en la educación recibida y por la formación del personal

docente y dichos criterios se reflejan en su modo de impartir clases. En el fondo existe la “cultura” de la nación o de la región, por lo que es necesario prestar suficiente atención a este punto para introducir y practicar el estudio de clases.

<BABA Takuya, KOJIMA Michio>

Capítulo Complementario

Cultura Escolar

Tareas para los países en vías de desarrollo

La educación de los países en vías de desarrollo también recibe influencia no sólo social, económica y política sino también cultural de su propio país y región. Para que tales países promuevan el desarrollo educativo, es esencial hacer buen uso de sus propias características tomando en consideración las condiciones culturales. Últimamente, en varios países del mundo, ha avanzado la globalización, y los países en vías de desarrollo también se ven obligados a corresponder a la internacionalización y/o globalización. Al mismo tiempo, en cada uno de los países ha crecido el interés hacia la relación entre la educación y la cultura y se observan algunas formas de enseñanza bien consideradas en que son adoptadas la cultura tradicional así como la cultura y la sabiduría de la región.

Puntos importantes

La cultura escolar y la cultura social, influyen una en la otra mutuamente. Para entender la cultura escolar, es indispensable captar la esencia de la cultura social. Si la gente de los países en vías de desarrollo presta atención a las características de su cultura escolar y social al momento de aprender la experiencia educacional de Japón, se dará cuenta de la importancia de estudiar integralmente la organización, el contenido y método de la educación escolar teniendo en consideración la relación entre ellos, en lugar de hacerlo parcialmente y así se podrá aplicar de manera más adecuada en su nación. Por otra parte, es necesario examinar profundamente la viabilidad en la escena internacional así como el efecto social y universal de la cultura escolar y social de Japón.

Preámbulo

En los capítulos anteriores, relacionados con las tareas de educación de los países en vías de desarrollo, se examinó la experiencia de Japón sobre la ampliación cuantitativa y la elevación cualitativa de la educación así como el mejoramiento en su administración. Sin embargo, es digna de atención la “cultura escolar”¹, que es la base de tales actividades,

lo cual no se ha mencionado mucho.

La “cultura escolar” comprende todos los elementos que hay en la escuela, pero en la presente investigación, no se examinará la educación e instituciones escolares formales sino el lado informal de dicha cultura (valores, normas, conciencia etc. propios de la escuela que determinan el patrón de conducta del personal docente y los alumnos), ya que

¹ Según el Nuevo Diccionario de Sociología Educacional (1986) elaborado bajo la dirección de la Sociedad de Sociología Educacional de Japón, la cultura escolar es el “conjunto de la cultura estudiada, compartida y transmitida por todos o una parte de los integrantes de la colectividad escolar” y se compone de 3 elementos; físico, dinámico y conceptual. Los conceptos que contiene cada uno de los elementos son los siguientes: Elemento físico: personas o cosas físicas vistas en la escuela, como; construcción e instalaciones escolares, equipos, instrumentos educacionales y vestimenta, etc.

Elemento dinámico: forma de actos establecidos en la escuela como; modo de enseñanza / estudio en el salón de clases, ceremonias, eventos y actividades relacionadas con la vida cotidiana, etc. Elemento conceptual: conocimientos / habilidades representados por el contenido de la educación, y normas, conciencia de valores así como la actitud de la colectividad del profesorado o grupo de alumnos.

se analizó separadamente en un capítulo aparte el ambiente que rodea a los maestros, el plan de estudios, las clases, la administración escolar, etc. Tal cultura escolar constituye la identidad de la escuela y forma la base de educación en la escuela. Como se menciona más adelante, los ex-estudiantes y cursillistas extranjeros muestran interés no sólo hacia el lado formal de la educación de Japón sino también hacia el aspecto informal y ya lo han adoptado o están pensando en adoptarlo en su país. Se considera que la cultura escolar de Japón sirve de alguna referencia para hacer un estudio general sobre la educación en los países en vías de desarrollo.

La cultura escolar informal no se forma con un solo acercamiento sino con varios y no es algo que se logre con un cierto resultado por haberse hecho tal o cual cosa. De modo que aquí nos limitamos a presentar la “conciencia colectiva”, la “disciplina”, las “actividades voluntarias” y la “cultura de la lectura”, lo cual es objeto de atención de las naciones en proceso de desarrollo y son características de la cultura escolar de Japón.

Cabe mencionar que existe el resultado de una investigación interesante que muestra cómo es observada la cultura escolar de Japón por los países asiáticos. Desde el año 1997 hasta el 1999 el grupo de investigadores encabezados por el profesor *Yokuo Murata* de la Universidad de *Tsukuba*² aplicaron una encuesta a los ex-estudiantes y cursillistas extranjeros (en lo sucesivo ex-estudiantes extranjeros) de Asia con 2 puntos: ¿Cuáles cree que son las características de la educación de Japón? Si está adoptando o no, esas “características japonesas” en su país. Los ex-estudiantes extranjeros señalaron todos los puntos de la peculiaridad de la mencionada cultura escolar de Japón con varios ejemplos

concretos. Para discutir más adelante sobre la particularidad de la “ciencia colectiva”, la “disciplina”, las “actividades voluntarias” y la “cultura de la lectura”, se presentarán resultados de dicha encuesta.

Y por último, se referirá la relación entre la cultura escolar y la social como punto de cuidado para transmitir las características de la educación de Japón al extranjero en el marco de la cooperación educativa.

1. Características de la cultura escolar en Japón

(1) Conciencia colectiva

En las escuelas japonesas, frecuentemente los alumnos y/o estudiantes forman un grupo y realizan trabajos, pruebas y visitas en grupo así como actividades de forma cooperativa. Se considera que el compañerismo germina y la conciencia de pertenencia crece a través de los eventos como reunión matutina antes de las clases, festival deportivo, fiesta cultural escolar, excursiones, etc., en los que se juntan todos los alumnos y/o estudiantes de la clase o de la escuela. Además, con los juegos deportivos y diversos concursos en que compiten las diferentes escuelas se cultiva el amor a su escuela. Asimismo, al poseer distintivos que se pueden compartir entre toda la escuela como su himno, su bandera, su escudo, su uniforme, etc., aumentan la conciencia de pertenencia y el amor a la escuela. Se considera que por medio de todo esto, los alumnos y/o estudiantes reconocen “la escuela / clase como algo de su propiedad” y llegan a adquirir dicha conciencia y amor: así se forma la unidad como grupo y se mejoran la eficiencia y el efecto de las

² Como parte integral de la investigación de la base del subsidio para los gastos de estudios de materias del período 1997-1999 ((B)(1)), fue realizada en 1997 durante 3 años por el equipo de investigadores encabezados por *Yokuo Murata* de la Universidad de *Tsukuba* con el tema: “estudios comparados demostrativos sobre la influencia de la educación japonesa en los países asiáticos – en torno al efecto de la cooperación y asistencia educativa – “En estos estudios se investigó cómo ejerció influencia la educación japonesa en las naciones de Asia en la posguerra y qué aspectos de la educación de Japón han sido aceptados por dichas naciones, y asimismo a los ex-estudiantes y cursillistas extranjeros de 7 países: Corea del Sur, China, Tailandia, Malasia, Indonesia, Filipinas y Singapur se les hizo una encuesta con los siguientes 2 puntos: ¿Cuáles cree que son las características de la educación de Japón? Si se están adoptando o no esas “características japonesas” en su propio país. Para mayores detalles sobre el método de investigación y el resultado, consulte: Informe del resultado de los estudios (Líder de investigadores: *Yokuo Murata*) “estudios comparados demostrativos sobre la influencia de la educación japonesa en los países asiáticos – en torno al efecto de la cooperación y asistencia educativa –” marzo de 2000.

actividades educativas de la escuela. Además, se intensifica la conciencia de pertenencia, y a la vez, se cultivan también el carácter armónico, consideración a los demás, modales ante otras personas, etc.

Ahora, ¿cómo ven todo esto los ex-estudiantes extranjeros provenientes de los países en vías de desarrollo? Como se mencionó anteriormente, en Japón son muy populares las actividades en grupo, el empleo del escudo y el uso con cariño del himno y la bandera escolares, los cuales elevan la conciencia de pertenencia a la escuela. En este aspecto, en los países asiáticos también se utilizan el uniforme y el escudo y se llevan a cabo competencias deportivas entre las escuelas; se señala que así se está cultivando el amor a la escuela. Por otro lado, se observó que en las actividades en pequeños grupos, estaban incluidos no sólo el estudio, la práctica y la prueba en grupo que realizan los alumnos y/o estudiantes sino también el curso de capacitación en grupo que practican los adultos en las empresas, y se observaron indicaciones como: “Intensificar la comprensión al estudiar en pequeños grupos”, “hacer pruebas y visitas separándose en pequeñas agrupaciones”, “trabajar en equipo y llegar a tener cada quien el sentido de responsabilidad”, “Asignarse el papel entre todos los integrantes del grupo y tomar la responsabilidad del trabajo encargado”. También hubo muchas opiniones en favor de implementar actividades como éstas en pequeños grupos.

(2) Disciplina

Entre los elementos que determinan la forma de conducta de los alumnos y/o estudiantes, se encuentra la disciplina. La disciplina en las escuelas es para formar y mantener el orden del grupo en que los alumnos y/o estudiantes estudian. En Japón, se ha venido concediendo importancia particularmente a la disciplina desde la etapa de guardería y jardín de niños al momento de actuar en colectividad a través de actividades en grupo, acción conjunta, práctica disciplinar, entrenamiento de buenos modales, etc. Entre los conceptos que forman la disciplina en la escuela, se puede enumerar: filosofía y reglamento de la escuela, actividades en grupo y orientación sobre la vida escolar. En la escuela de Japón, el reglamento

no es un simple escrito, sino que está bien soportado gracias a la mencionada orientación otorgada diariamente por los maestros.

Sobre la disciplina, el punto más marcado por los ex-estudiantes extranjeros provenientes de los países en vías de desarrollo, como característica japonesa, es la puntualidad, y luego sigue la reunión o junta matutina antes de las clases. Especialmente ellos apreciaron mucho el intercambio de información, el verificar la seguridad, la identificación de los puntos problemáticos, entre otros. Asimismo, en la disciplina colectiva se aprecian cosas como: trabajo en equipo en pequeños grupos, actividades de limpieza y de comida escolar de las que se encargan por turnos, el sentido cívico con el que tratan de no molestar a la gente, etc. Ellos conceptúan que es una peculiaridad japonesa asignarse por turnos el trabajo de limpieza y de comida escolar como medios para “trabajar en equipo y tener el sentido de responsabilidad entre todos”. Referente a la disciplina hay muchas opiniones sobre los alumnos y/o estudiantes japoneses como: “bien educados”, “no molestan a la gente”, “no tiran basura”, “respetan la moral pública” entre otras y consideran que la práctica de la disciplina en el hogar y la escuela por parte de los alumnos y/o estudiantes desempeña un papel importante para el respeto a la misma. Esta actitud de mantener la disciplina se manifiesta en el estudio en pequeños grupos, las actividades de trabajos encargados y de subgrupos, etc. a nivel de la clase; y la reunión matutina, las actividades de comités entre otras a nivel de la escuela. Aquí no hay que olvidar que como fondo social se cuenta con la práctica de la disciplina en el hogar y la comunidad y con la experiencia de trabajo cooperativo en las actividades vecinales.

(3) Actividades Voluntarias

En las escuelas de Japón se realizan actividades voluntarias de los alumnos y/o estudiantes: se puede decir que ellos forman parte de la creación de la cultura escolar a través de dichas actividades. Entre las actividades voluntarias se encuentran actividades en grupo de diversos tipos, las de trabajos asignados y de comités, las del club, las del gobierno escolar de

alumnos y/o estudiantes, eventos planeados por dicha organización, etc. A través de estas actividades voluntarias se forma el patrón de conducta con el que los alumnos y/o estudiantes se relacionan por su propia iniciativa con la escuela. Sin embargo, hay que prestar atención a que estas actividades voluntarias no son de una libertad demasiado tolerante ni de independencia total, sino se limitan en determinados ámbitos como año escolar, clase, biblioteca, club, entre otros de manera que se permite desarrollar actividades dentro de dichos espacios.

Sobre las actividades voluntarias, los ex-estudiantes extranjeros ponen atención a que se realizan voluntariamente: el estudio, la investigación, el trabajo y el juego a través de las actividades en pequeños grupos. Las actividades autónomas en pequeños grupos en Japón, se observan no sólo en las investigaciones, en la clase, sino también en las tareas del club, las especiales así como las del béisbol y fútbol que los niños practican en la comunidad y las realizadas en la escuela complementaria “*Juku*”, e incluso el entrenamiento en algún arte.

Asimismo, lo que hace que varios ex-estudiantes extranjeros lleguen a apreciar mucho las actividades voluntarias y tengan mucho interés hacia las mismas, es el modo de ser del estudio como: “Instrucción de tal manera que los mismos niños puedan estudiar y practicar para poder hacer investigaciones por sí solos”, “hacer que los niños realicen investigaciones por sí mismos en la biblioteca”, “dar mayor importancia a la observación de las cosas y a las visitas educativas que a la memorización”, “orientar a los estudiantes a que aprendan el método de investigación al estudiar y discutir por su propia iniciativa”.

(4) Cultura de la lectura

En las escuelas de Japón, se observa la costumbre de la lectura y el registro a la que se podría llamar “cultura de la lectura”. Últimamente, ha llegado a verse en las clases que se establece un tiempo de lectura en las mañanas, pero generalmente hay una sección de libros en el aula, biblioteca en la escuela y biblioteca pública en la comunidad y los alumnos y/o

estudiantes se encuentran en un ambiente en el que tienen fácil acceso a los libros y revistas. Además, circula una gran cantidad de revistas a precio relativamente bajo y se pueden adquirir libros en japonés (lengua materna) sin dificultad. Con respecto al registro, en la clase se lleva un diario de la misma y a nivel individual se utiliza un cuaderno de enlace para la comunicación entre la familia y la escuela. Además, la escuela elabora su propia guía y se registran y conservan el resumen de la información sobre la instrucción así como los eventos escolares. Y al dirigir la mirada fuera de la escuela, se observa que en la sociedad comunal se compilan textos sobre las cosas de la comunidad, libros de historia de la localidad, etc.

Sobre la “cultura de la lectura”, los ex-estudiantes extranjeros señalan frecuentemente: “costumbre de lectura de escritos y registro”, “texto fácil de entender”, “difusión de la biblioteca escolar así como de la pública”. Con relación a esto, dan también opiniones sobre las características japonesas como: “Leen muchos libros”, “Tienen adquirida la costumbre de lectura en el hogar desde niños”, “Registan en el cuaderno o el archivo todo lo que han hecho y lo conservan”, “A dondequiera que vayan hay bibliotecas públicas y escolares, a las cuales tienen fácil acceso”. “No son difíciles de adquirir los libros, revistas y obras de consulta académica de la lengua materna (japonés)”. En los países en vías de desarrollo, no hay condiciones fáciles para enriquecer bibliotecas escolares y públicas, hacer más completos el cuaderno y el archivo donde se hacen anotaciones ni aumentar las computadoras, no obstante se observó que muchos ex-estudiantes extranjeros tienen el deseo de adoptar la costumbre de lectura y registro.

2. Cultura escolar y la “cultura de la sociedad”

La cultura escolar no se forma sólo en la escuela: es influenciada en gran medida por la idea generalizada en la sociedad, la moral social, la costumbre, la moda, la expectativa de la sociedad hacia la escuela, etc. (A todo esto le llamamos

provisionalmente “cultura de la sociedad”.) La cultura escolar depende directamente de las actividades educativas realizadas por el personal docente de la clase y de la escuela, pero hay que reconocer que existen normas informales que se comparten entre la clase, la escuela y la sociedad comunal para que dichas actividades se lleven a cabo sin dificultad.

El profesor *Hachiro Iwai*, en la explicación acerca de la “cultura escolar de Japón”, menciona las características japonesas: “En el caso de la sociedad japonesa, se señala que existen ‘normas informales’ ampliamente compartidas en las relaciones humanas cotidianas, las cuales son apoyadas en general por los padres de familia y la sociedad externa, y tanto el personal docente como los estudiantes las comparten hasta cierto punto, por lo que sirven de criterio para la conducta en el campo donde está moderado el control formal”. En estos últimos años, se ha aminorado la reglamentación sobre la organización escolar de Japón y se ha hecho más laxo el control. Se considera que las normas informales que obran en común entre el personal docente, el estudiante, la familia, la escuela y la comunidad, hacen que funcione bien y sin dificultad la educación escolar, produciendo excelentes resultados³.

Ahora bien, ¿qué son “sentido compartido entre todos, experiencia común y meta bien entendida”, que forman la base de la cultura escolar? Entre los habitantes de la comunidad y el personal docente se reconoce el sentido de que “la escuela es algo importante” o “la escuela es patrimonio común”. También, se cuenta con la experiencia compartida en que se recibe la educación de generación en generación en la familia y participaron juntos en el festival deportivo y la fiesta cultural escolar. Se considera que a través de este sentido y experiencia, las metas como “aumentar la capacidad académica de los niños” y “adquirir la disciplina colectiva” se comparten de manera tácita entre los habitantes de la sociedad local y el personal docente. En esta comunidad donde se tienen normas informales en

común, se realizan por parte de los padres la visita programada a la clase y la comunicación escolar a los mismos por parte del personal docente y así se establece el sistema educativo con el que se llega a tener consideración por los demás.

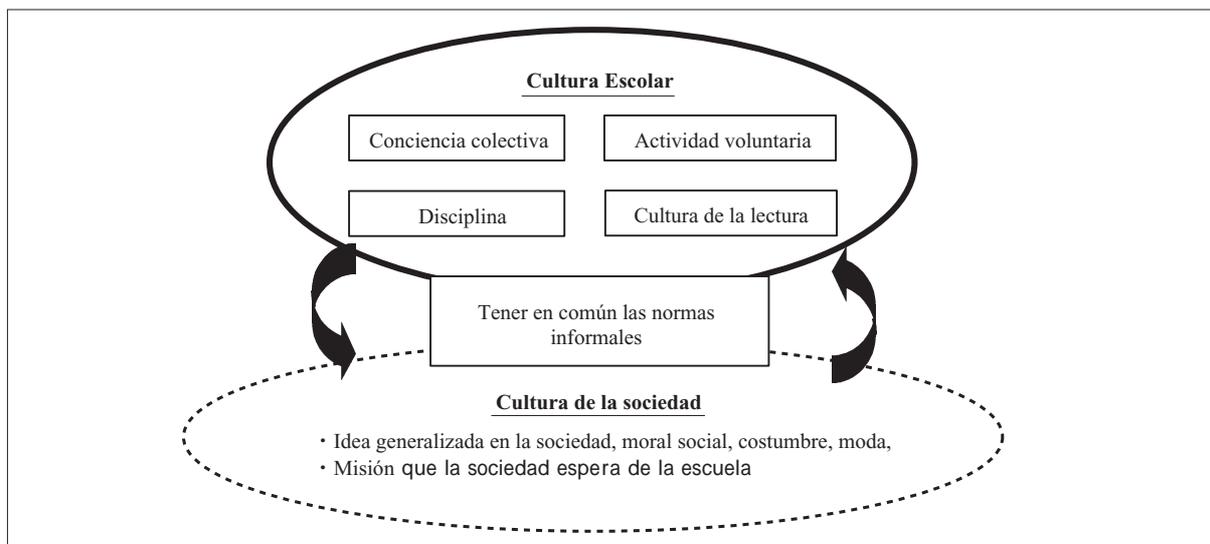
En el resultado de la encuesta aplicada a los ex-estudiantes extranjeros, se observó la indicación de que se debería implementar la participación de los padres en las actividades educativas de la escuela. Concretamente, ellos señalaron entre otros puntos: “que colaboren los padres en las actividades escolares”, “que se cuide la relación entre los padres y el personal docente”, “que los padres hagan visitas a la clase”, “que el personal docente tenga contacto estrecho con los padres”, “Que los padres también participen en el festival deportivo ‘*Undokai*’”. Asimismo indicaron: “desde niño se cultiva la conciencia de la comunidad y está sistematizada la educación con la que se tiene consideración por otras personas”, y como ejemplo concreto de la enseñanza señalaron la educación de buenos modales en el hogar, la guardería y la escuela. También hubo respuestas como: “Desde la etapa de guardería y jardín de niños se da educación sobre la forma de vida colectiva para que se entienda el concepto de la otra persona y se educa a no molestar a los demás”.

Por otra parte, como elementos de la cultura de la sociedad que ejercen influencia sobre la cultura escolar se puede enumerar: el papel que la sociedad espera de la escuela, los valores en que se estima mucho el estudio (educación), la idea de respetar a los ancianos, la moral pública con la que tratan de no molestar a la gente, la costumbre de leer libros y hacer registros, etc. La cultura de la sociedad se transmite directa e indirectamente a la escuela a través de la educación en el hogar, los eventos de la sociedad comunal, Asociación de Padres de Familia y Maestros, medios de comunicación masiva, etc. La escuela estudia la manera de corresponder a esta cultura social y corrige su dirección.

Se considera que la escuela y la sociedad que la rodea, formando un solo cuerpo, constituyen una

³ Acerca de los normas informales, Neithan Graser explica en su tesis “El crecimiento económico de Japón y la causa social y cultural”: “...la sensación de que todo el mundo está restringido por el sentir común, la experiencia común y la meta bien comprendida”.

Figura Complementaria-1 Cultura escolar y cultura de la sociedad



Fuente: Elaborada por el autor

comunidad y en ella la escuela funciona, por decirlo así. Por otro lado, existe un esquema en que la cultura escolar se restituye a la sociedad por medio de los alumnos y/o estudiantes. (Véase la Figura Complementaria-1)

En cuanto a la conciencia colectiva, la disciplina, las actividades voluntarias y la costumbre de lectura y registro, al examinarlos ampliando la visión, se confirma que son fenómenos que se observan no únicamente en la clase sino también en la escuela y la

sociedad local en común. Por lo tanto, para transmitir las características de la educación escolar de Japón al extranjero en el marco de cooperación educativa, es importante conocer integralmente la cultura escolar que comprende la sociedad comunal y la respuesta a sus expectativas, en lugar de observar sólo una parte las actividades de la clase y la educación escolar.

**<MURATA Yokuo, ADACHI Kanako,
UMEMIYA Naoki>**

Parte III

Con la Mira hacia la Aplicación de la Experiencia de Japón en la Educación para los Países en Vías de Desarrollo

Capítulo 14 Con la Mira hacia la Aplicación de la Experiencia de Japón en la Educación para los Países en Vías de Desarrollo

En la Parte I, hemos tenido una visión global de la historia educacional de Japón desde el punto de vista del desarrollo educativo, enfocando principalmente el período posterior a la promulgación del “Decreto de Educación” del año de 1872, y reflexionamos sobre cómo estableció Japón el sistema de la educación escolar moderna y cómo la desarrolló tanto en el aspecto de la calidad como en el de la cantidad. Además, en la Parte II, se presentaron temas posibles de extraer como “experiencia del desarrollo educativo en Japón” y se puso en orden el resumen de las actividades emprendidas. En esta parte, se pondrán en claro las características del desarrollo educativo de Japón como sumario de las Partes I y II, y se mencionarán el concepto, la idea, la consideración y los puntos que se requieren para que esta experiencia sea aplicada en los países en vías de desarrollo.

Cabe señalar que el objetivo de este informe es describir lo más objetivamente posible cómo ha logrado Japón, que era un país subdesarrollado, su propio progreso educacional así como presentar su experiencia para que pueda servir de referencia para que los países en vías de desarrollo obtengan su respectivo desarrollo educativo. Por lo tanto, quisiéramos dar énfasis de nuevo a que no se tiene como objeto transplantar directamente la experiencia japonesa sin ninguna adecuación a dichos países y realizar el mismo desarrollo educativo.

1. Transición de las medidas políticas para la educación en Japón

Primero, tomando como referencia la descripción de las Partes I y II, observamos panorámicamente la trayectoria en el desarrollo educativo de Japón.

En este país, siendo o no democrático el proceso de determinación de la política educativa, la educación escolar se ha desarrollado de la siguiente manera: la

política educativa se ha respaldado por leyes bajo la iniciativa del poder administrativo y se ha llevado a cabo con los esfuerzos de la autoridad local, la escuela y la sociedad comunal. Por consiguiente, se considera que es posible captar a grandes rasgos el proceso de desarrollo educativo, al seguir cronológicamente las leyes y decretos así como los principales informes de consejos relacionados con la educación. La Figura 14-1 es la que resume la evolución de la política educativa de Japón en base a la idea arriba expuesta y desde el punto de vista del desarrollo educativo.

Su clasificación de épocas no coincide exactamente con el contenido del Capítulo 1 “Modernización de Japón y el Progreso de la Educación” de la Parte I, pero según esta figura, es posible dividir de manera aproximada el desarrollo educativo de Japón en etapas con las 3 “reformas educativas” y una serie de leyes y decretos promulgados en el año de 1900 y así se podrán poner de relieve los puntos esenciales del desarrollo educativo de cada etapa. Por lo tanto, a continuación, se hará un análisis sobre la evolución de la política enfocada en los temas de desarrollo educativo así como los puntos de vista desde varias etapas de la educación escolar al clasificar el desarrollo educativo cronológicamente: “período de introducción de la educación escolar moderna (1868-1899)”, “período de expansión del sistema escolar (1900-1945)”, “período de restauración del sistema escolar de la posguerra (1945-1969)” y “período de enriquecimiento de la educación que corresponde a los cambios sociales (1970 hasta la fecha)”. En la tabla 14-1, están puestas en orden las actividades concretas realizadas en cada período, para servir de referencia.

Figura 14-1 Cambios en políticas de educación

Era	Situación de la sociedad	Etapa de desarrollo de la educación	Tasa de escolarización(%) Nota				Política educativa			
			Año	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Universidad	Ampliación cuantitativa	Elevación cualitativa	Administración
Meiji (1868-1912)	Modernización	Periodo de introducción de la educación escolar moderna (1868 - 1899)	1873	28.1				1869 Legislación universitaria 1870 Reglamentos de la universidad Reglamentos de los estudiantes con beca al extranjero 1870 Reglamentos de la secundaria y primaria	1871 Fundación del Departamento de Educación	
								1872 Decreto de educación (GAKUSEI: Sistema de administración de educación centralizado, sistema de distritos escolares)		
								1872 Creación de la escuela normal de Tokio	1872 Introducción de libros de texto traducidos	
							1879 Ley de Educación (Sistema de educación democrático, moderación de la obligación del ingreso a la escuela)			
		1880	41.1				1880 Ley de educación reformada (Centralización, Obligación más rigurosa del ingreso a la escuela, respeto a la ótica)			
							1886 Ley de escuela primaria Ley de escuela normal 1886 Ley de escuela secundaria 1886 Ley de universidad imperial	1885 Adopción del sistema de gabinete Primer Ministro de Educación: Arinori Mori 1885 Obligación de recaudación de la colegiatura de la escuela municipal		
		Periodo de expansión del sistema escolar (1900-1945)	1890	48.9			1890 Edicto imperial sobre educación 1897 Ley de educación normal	1899 Creación del puesto de supervisor y el cargo de supervisor a nivel regional y municipal		
						1899 Ley de escuela vocacional Ley de escuela superior femenina				
1900	81.5		8.6			1900 Gratuidad de la educación obligatoria 1907 Educación obligatoria de 6 años (extensión del periodo de 4 a 6 años)	1900 Adopción del sistema de autopromoción 1903 Ley de escuela especializada	1900 Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación de escuelas primarias municipales		
Taisho (1912-1926)	Liberalización		1910	98.1		12.3		1918 Ley de la universidad (Educación Libre en la era de Taisho)	1917 Junta especial de educación	
			1930	99.5		18.3		1933 Libros de texto designados por el Estado 1941 Ley de escuela popular	1940 Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria	
Showa (antes de la guerra) (1926-1945)	Militarismo						1944 Ley de la Fundación de Becas del Japón Imperial			
Showa (después de la guerra) (1945-1989)	Democratización	Periodo de restauración del sistema escolar de la posguerra (1945-1969)	1945	99.8		45.3		1947 Ley fundamental de educación, ley de educación escolar	1947 Formación del Sindicato magisterial de Japón. 1948 Sistema de la Junta de educación	
								1947 Guía de orientación para la enseñanza (Introducción del aprendizaje de la vida cotidiana por unidad)		
			1950	99.6	99.2	46.7		1954 Ley de fomento de la educación en áreas rurales remotas. Ley sobre el fomento de asistencia escolar en escuelas para invidentes y sordos, y en escuelas públicas de educación especial. Ley de alimentación escolar 1956 Ley sobre el apoyo del Estado para fomentar la asistencia escolar de los alumnos y estudiantes con dificultad para asistir a la escuela	1950 Ley de la licencia docente 1950 Ley de promoción de la educación industrial 1953 Ley de promoción para la educación de ciencias 1958 Revisión de la guía de orientación para la enseñanza en primarias y secundarias (aprendizaje sistematizado)	1952 Consejo central para la educación 1956 Ley de la organización y operación del organismo de la administración pública de la educación regional
			1960	99.8	99.9	57.6		1963 Adopción del sistema de entrega del libro de texto gratuito		
Después del período de alto crecimiento económico	Diversificación	Periodo de enriquecimiento o de la educación que corresponde a los cambios sociales (1970 hasta la fecha)	1970	99.8	99.9	81.4	14.8		1971 Informe del Consejo central para la educación (Tercera reforma educativa) 1974 Legislación del puesto de subdirector y jefe supervisor	
								1973 Ley de aseguramiento de personal docente de alta calidad 1975 Ley de fomento y ayuda para la escuela privada 1978 Establecimiento del curso de posgrado pedagógico		
			1980	99.9	99.9	95.5	30.7		1984 Establecimiento del Consejo nacional para la reforma educativa. 1987 Último informe del Consejo nacional para la reforma educativa	
			1990	99.9	99.9	95.6	40.2		1987 Inicia la capacitación para principiantes docentes	
2000	99.9	99.9	95.3	54.4		1998 Informe del Consejo para el plan de estudios (Horas de estudios integrales y otros temas) 2002 Aplicación de nueva guía de orientación para la enseñanza				

Referente a la educación básica Con respecto a la educación media del segundo ciclo / educación vocacional En relación con la educación superior General

Nota 1: Primaria, 2: Secundaria, 3: Secundaria bajo el sistema antiguo / Preparatoria, 4: Institución de educación superior
 Definición de la tasa de escolarización de cada nivel escolar
 "1" y "2" de posguerra: Proporción del número de estudiantes inscritos en la escuela excepto extranjeros, en relación con la población en edad escolar de educación obligatoria (Número de estudiantes inscritos en la escuela, excepto extranjeros + número de niños libres o en moratoria de estudio en la escuela + el número de niños con incertidumbre de su domicilio por más de un año)
 "2" de antes de la guerra: Proporción de los estudiantes que pasaron al curso principal de la secundaria bajo el sistema antiguo, la escuela superior femenina (excepto cursos prácticos), la escuela vocacional (categoría A) y a la escuela normal (sección primera)
 "3": Proporción del número de estudiantes inscritos (en preparatoria (excepto cursos de educación por correspondencia), curso sobre el reglamento escolar de la escuela de la educación media (de 1999 en adelante), escuela para invidentes / escuela para sordos / escuela pública de educación especial (nivel de preparatoria), primer, segundo y tercer grado de la escuela técnica superior (de 1932 en adelante), Instituto Nacional de Formación del Personal Docente Industrial (1965) e Instituto Nacional de la Formación del Personal Docente de Escuelas para Educación Especial (1970, 1975)) en relación con la población de edad escolar correspondiente. No están incluidos los estudiantes de educación por correspondencia.
 "4": Proporción del número de estudiantes inscritos en universidad de 4 años (excepto cursos de posgrado), universidad de 2 años, cuarto y quinto grado (de 1962 en adelante) así como el curso de especialidad (de 1992 en adelante) de escuela técnica superior, curso para especialización de escuela especializada (de 1976 en adelante) Instituto Nacional de la Formación del Personal Docente Industrial (1965) e Instituto Nacional de la Formación del Personal Docente de Escuelas para Educación Especial (1970, 1975)) en relación con la población en edad escolar correspondiente. No están incluidos los estudiantes de enseñanza por correspondencia.
 Fuente: Elaborada por el autor y su secretariado. Para los datos específicos se tomaron como referencia las estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

1-1 Transición observada por temas del desarrollo de la educación

Al contemplar cada tema del desarrollo educativo, el cambio de los puntos importantes en la política educativa, se observa que tales puntos han pasado, en términos generales, de “ampliación cuantitativa de la educación” a “elevación cualitativa de la misma”, y que se ha seguido concediendo importancia al “mejoramiento de la administración de la educación”.

En el “período de introducción de la educación escolar moderna”, se realizó la “reforma educativa del inicio de la Restauración de *Meiji*” en torno a el “Decreto de Educación” del año 1872, y se procuró construir un sistema de educación escolar moderna tomando como modelo el de Europa y Estados Unidos, bajo la política de modernización del Gobierno. En este período, enfocando la administración de la educación, se acondicionaron las leyes y decretos relacionados con la educación para establecer su sistema administrativo y financiero así como el régimen de educación escolar. Asimismo, se aseguró el presupuesto para la educación y se dispuso la información con respecto a la misma. En ese entonces, se aprovecharon los resultados de estudios de otros países y los consejos de asesores extranjeros. Además, se pusieron en orden las leyes con respecto al marco institucional para la formación pedagógica y la licencia para personal docente, las cuales tenían relación directa con la elevación de la calidad educativa. Paralelamente, la escuela y la autoridad local que supervisaba directamente la misma, crearon el mecanismo con el que ellas mismas pudieran realizar por propia iniciativa la política que promoviera el ingreso a la escuela, y a la vez, efectuaron la revisión de la educación escolar de acuerdo con la situación real de la localidad. No obstante, en el año 1873 la tasa de escolarización de la educación elemental alcanzaba sólo un 28.1%, por lo que en el comienzo de la era de *Meiji*, la difusión de la educación escolar fue el tema de mayor prioridad.

En la etapa del “período de expansión del sistema escolar” se realizaron cambios radicales como la gratuidad de la educación obligatoria, y la introducción del sistema de auto-promoción entre

otros, a través de una serie de leyes y decretos en el año 1900, lo cual equivalía a una reforma educativa. Al mismo tiempo, se tomaron diversas medidas teniendo en consideración a las mujeres que eran susceptibles de sufrir desventajas en cuestión de educación y asimismo se obligó a establecer instituciones de educación especiales como escuelas para invidentes y sordos. En el aspecto administrativo, se llevó a la práctica el subsidio por parte de la tesorería del Estado, aligerando el pago de los beneficiarios de la educación y gradualmente fue aumentando la carga para dicha tesorería. Gracias a estas medidas, el porcentaje de la inscripción escolar de la educación elemental rebasó el 80% y gradualmente llegó a darse importancia a la elevación de la calidad educativa en relación con el sistema educativo, el contenido de la educación y el método de orientación, así como sus resultados. En este período, se tornaron animadas las actividades voluntarias de estudios y de capacitación por parte del personal docente para mejorar cualitativamente la educación. Más adelante también, la elevación cualitativa de la educación siguió siendo objeto de atención y por parte de la iniciativa privada se buscó activamente el modo de cómo debe ser una educación representada por la “Educación Libre en la Era de *Taisho*”. Sin embargo, la educación escolar de Japón fue destruida mortalmente por la Segunda Guerra Mundial.

En el “período de restauración del sistema escolar de la posguerra”, se realizaron reformas radicales sobre el sistema administrativo y financiero de la enseñanza, las cuales tenían como ejes la democratización y la igualdad de oportunidades de la educación entre otros. Asimismo, se llevaron a cabo reformas en el sistema de educación escolar. En este período, la restauración de la educación escolar y la igualdad de oportunidades fueron los temas de mayor prioridad y como parte integral de la política de democratización se efectuaron las “reformas educativas de la posguerra” en torno a la “Ley fundamental de educación” del año 1947 y una serie de reglamentos relacionados con la educación. Por ejemplo, se acondicionaron diversas reglas del Estado que determinaban la calidad educativa, entre

ellas las guías de orientación para la enseñanza. Se tomaron medidas para formar y asegurar un personal docente de excelencia y elevar sus cualidades. Se constituyó un sistema de evaluación educativa y se realizaron gestiones para su aplicación. Al mismo tiempo, además de la elevación cualitativa de la educación, se volvió a conceder importancia a la ampliación cuantitativa de la misma. Luego, se reflejó una recuperación rápida en el aspecto cuantitativo de la educación principalmente en las escuelas primarias y secundarias y en el año 1950 la tasa de escolarización de la educación obligatoria de 9 años que abarca primaria y secundaria alcanzó el 99.2%. Asimismo, al considerar que era necesario acondicionar y mejorar aún más el ambiente escolar para lograr la igualdad de oportunidades, se tomaron medidas para que los niños que vivían en áreas rurales remotas, los minusválidos y los que tenían dificultades económicas ingresaran a la escuela y se impulsó la generalización del abastecimiento de comida y de salud e higiene en las escuelas. En el año 1960 la tasa de escolarización de primaria y el de secundaria alcanzaron el 99.8% y el 99.9% respectivamente.

En el “período de enriquecimiento de la educación que corresponde a los cambios sociales” se perfeccionó el sistema de educación escolar y la tasa de escolarización de cada nivel de enseñanza ascendió significativamente, el desarrollo educativo se enfocó en la elevación de la calidad. En este período, para corresponder a los rápidos cambios experimentados en la década de 1960 en la estructura social y la económica, se revisó completamente el sistema educativo y se pretendió efectuar una reforma global con el propósito de reorganizar el sistema escolar en general. Además, se llevó a cabo el mejoramiento en las condiciones de trabajo del personal docente para aumentar su motivación y se tomaron medidas para mejorar la operación y administración escolar, a través de las cuales se promovería el respeto de la originalidad de cada escuela. En la década de 1970 se completó, en su mayoría, un sistema de educación escolar como el de

ahora que comprendía desde la enseñanza preescolar hasta la superior, y posteriormente se enfatizó la importancia en la elevación de la calidad educativa para corresponder a los cambios de la sociedad japonesa.

En lo que se refiere al mejoramiento de la administración educativa, desde la etapa de introducción de la educación moderna de los principios de la era de *Meiji* hasta la fecha, se ha dado consistentemente importancia a la misma, sin embargo se ha observado un proceso completamente opuesto entre la administración pública educativa y la financiera de la misma, desde el punto de vista de la cesión del poder y la responsabilidad. En la administración pública educativa, el peso se ha balanceado poco a poco del gobierno central al local y de éste a la escuela, de acuerdo con la tendencia de la “descentralización administrativa”. Especialmente a partir del año 1970, empezaron a hacerse estudios seriamente sobre el mejoramiento de las escuelas mismas y se han promovido dinámicamente actividades para realizar la administración escolar por su propia iniciativa. Por otro lado, en la administración financiera de la educación, la responsabilidad de los gastos educativos pasó de la escuela y la familia al gobierno local y de éste al gobierno central, y en la década de 1940 se estableció un sistema con el que el Estado y la autoridad local cargarían a medias con los gastos necesarios para la educación, como es el sistema que tenemos actualmente.

Todo lo señalado anteriormente está simplemente enfocado en los puntos importantes de la política educativa. Entre las actividades concretamente emprendidas para la realización de dicha política, se han efectuado paralelamente la ampliación cuantitativa y la elevación cualitativa de la educación así como el mejoramiento en su administración.

1-2 Transición observada por nivel¹ de educación escolar

Al contemplar por niveles de enseñanza la evolución de los puntos importantes en las medidas

¹ Generalmente los niveles de la educación escolar se dividen en: preescolar, elemental, media (primer período / segundo período) y superior. En el caso de Japón, por principio, la educación preescolar se realiza en el jardín de niños y guardería, la elemental, en la primaria, el primer período de la media, en la secundaria, el segundo período de la misma, en la preparatoria y la superior, en la universidad.

tomadas políticamente en la educación, se observa que, en el marco de la política se ha estudiado globalmente la construcción de un sistema de todos los niveles de la educación escolar y alrededor del año 1920 ya se había instituido el sistema de educación escolar moderno. Este sistema se convirtió en 6 años (de primaria) -3 (de secundaria) -3 (de preparatoria) -4 (de universidad) como modelo, una línea simple que incluye las reformas realizadas en el período de restauración después de la Segunda Guerra Mundial, la cual es vigente hasta la fecha.

Sin embargo, en realidad se incrementó rápidamente la inscripción escolar de la “educación elemental” en el período de expansión, la “educación media del primer ciclo” en la primera mitad del período de restauración, la de la “educación media del segundo ciclo” y la “preescolar” en la segunda mitad del período de restauración o primera mitad del período de enriquecimiento, y la de la “educación superior” en el período de enriquecimiento, respectivamente. Se puede decir que la educación escolar se acondicionó prácticamente en este orden y en la década de 1970 se completó el sistema de educación escolar de Japón.

Al inicio de la introducción de la educación escolar moderna se concedió importancia a la educación superior principalmente con la promoción del envío de estudiantes brillantes al extranjero y con la transferencia técnica a través de “extranjeros empleados” con el fin de asimilar las ciencias, técnicas y sistemas avanzados de Europa y Estados Unidos. Sin embargo, a medida que los japoneses que adquirían una alta especialidad llegaban a conducir el desarrollo educativo del país, el enfoque en los asuntos de enseñanza se iba introduciendo, así como la difusión total de la educación elemental para todos.

Después de ir completando la educación elemental, llegó a darse importancia a la educación media del primer ciclo en que se recibía a los graduados de la educación elemental. Tras la Segunda Guerra Mundial, los 9 años entre la educación elemental y la media del primer ciclo llegaron a formar el período de enseñanza obligatoria, e inmediatamente después, la tasa de escolarización de dicha enseñanza rebasó el

99%.

Alrededor del año 1950 aumentó gradualmente el número de aspirantes a la educación media del segundo ciclo. Entrando la década de 1960, a medida que la economía crecía aceleradamente y plenamente, aumentó la voz del pueblo que deseaba la expansión de la educación media del segundo ciclo. En el año 1970 la tasa de escolarización de la educación media del segundo ciclo alcanzó el 81.4% y en el año 1980 el 95.5%.

Asimismo, alrededor del período de expansión de la educación media del segundo ciclo también empezó a ponerse en orden la educación preescolar. En el marco de la educación preescolar de Japón, aparte del jardín de niños controlado por el Ministerio de Educación se cuenta con la guardería bajo el control del Ministerio de Salud. Al observar de manera aislada, la tasa de escolarización del jardín de niños alcanzó el 53.8% en el año 1970 y el 64.4% en el año de 1980. Si se suma la tasa de escolarización de la guardería, se puede decir que la mayoría de los niños de preescolar ya tenían la oportunidad de recibir educación en esa época.

Posteriormente, de la década de 1960 a la de 1970, se concedió mayor importancia a la educación superior y fueron disponiéndose rápidamente las universidades de 2 y de 4 años. La tasa de escolarización de la educación superior en el año 1970 fue de 14.8%, en el año 1980, de 30.7%, en el año 1990, de 40.2% y en el año 2000 fue de 54.4% rebasando la mitad de la población correspondiente. Después del año 1980 la “popularización de la educación superior” llegó a ser vista como un problema.

En la actualidad, se están creando con rapidez cursos de postgrado como parte integral de las reformas con miras a la diversificación de la educación superior.

Con lo que hemos observado hasta aquí, se entiende que en Japón se ha estudiado globalmente todos los niveles de educación escolar como sistema, pero al inicio de la educación moderna se canalizaron los esfuerzos a la ampliación cuantitativa de la educación elemental y una vez que ésta se difundió en su mayoría, el enfoque pasó al aumento cualitativo

Tabla 14-1 La experiencia educativa de Japón observada por el nivel de desarrollo educativo

	Ampliación cuantitativa	Elevación cualitativa	Mejoramiento en su administración
Período de introducción	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de las escuelas por la comunidad local. - Creación de una fundación pública relacionada con la educación escolar. - Orientación circulante dentro de la zona escolar. - Elaboración y reforzamiento del reglamento penal sobre el rechazo al ingreso a la escuela. - Difusión de información e ilustración para la comunidad local. - Motivación a los interesados a través de reconocimientos y otros medios. - Formación de una organización que apoya la educación escolar. - Revisión del sistema escolar. - Diversificación del calendario y horario escolares. - Simplificación y aplicación práctica del contenido de la educación. - Fomento de proyectos relacionados con la educación para niñas por parte de las autoridades locales. - Establecimiento del sistema de educación femenil o varonil y mixta. - Discusión y estudios por parte de las autoridades locales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Expansión / ordenación y unificación del curso de formación del personal docente. - Acondicionamiento y mejoramiento del sistema de licencia para el personal docente. - Promoción del desarrollo de los estudios en las escuelas designadas. - Adopción del sistema de la autorización del libro de texto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios sobre la educación de otros países y aprovechamiento del resultado. - Planteamiento, ejecución y mejoramiento de las medidas políticas de acuerdo con el consejo, el asesoramiento y la recomendación de los extranjeros. - Introducción del sistema de examen de colocación para los burócratas. - Ordenamiento de las leyes relacionadas con la educación. - Ordenamiento de las estadísticas educativas. - Distribución acentuada del presupuesto de educación. - Creación del ingreso económico para la escuela. - Incorporación de la administración educativa a la general. - Aclaración del poder, función y competencia entre el Estado y las autoridades locales. - Introducción del sistema de junta de educación. - Expansión del sistema de la supervisión escolar. - Establecimiento de la reunión del personal docente y su celebración continua. - Los beneficiarios deben pagar los gastos relacionados con la escuela de la que se benefician.
Período de expansión (Antes de la guerra)	<ul style="list-style-type: none"> - Gratuidad de la educación obligatoria. - Cambio al sistema de autopromoción. - Fomento de los proyectos relacionados con la educación para niñas por parte de las autoridades locales. - Creación de la escuela / clase que permite la asistencia de alumnas acompañadas por niños a su cuidado. - Ordenamiento de la lista de personas en edad escolar y supervisión de su asistencia a la escuela. - Ofrecimiento de una educación de acuerdo con las necesidades de las niñas. - Discusión y estudios por parte de las autoridades locales. - Acondicionamiento del curso de formación intensiva del personal docente femenino. - Establecimiento de un centro educativo sencillo por parte de la comunidad local. - Gastos relacionados con la educación escolar cubiertos por el gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia a las actividades autónomas de estudio del personal docente. - Colaboración en las actividades de estudios en la sociedad académica y en otros círculos. - Selección de la forma de aprendizaje y método de orientación apropiados. - Mejoramiento en el plan y técnica de la escritura en el pizarrón. - Construcción y aplicación del modelo de desarrollo de la clase. - Técnicas para impartir clase, adquiridas a través de la capacitación interna escolar entre otras. - Compartir experiencias, acumularlas y transmitirlos. - Cooperación entre los investigadores y el personal docente. - Introducción de las investigaciones sobre materiales didácticos. - Ejecución de la investigación básica de la escuela. 	<ul style="list-style-type: none"> - Introducción del sistema de consejo deliberante. - Aumento económico gradual de la porción cubierta por la tesorería del Estado para los gastos relacionados con la educación obligatoria.

<p>Período de restauración (Después de la guerra)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Introducción del sistema para mover periódicamente al personal docente. - Subsidio oficial para las escuelas privadas. - Establecimiento de la fundación pública en relación con la educación escolar. - Revisión del sistema escolar. - Ordenamiento de leyes relacionadas con la educación en áreas rurales remotas. - Introducción del sistema de escuela designada en áreas rurales remotas. - Mejoramiento en las condiciones de trabajo del personal docente en áreas rurales remotas. - Ejecución simultánea de la política de educación y la de otros campos relacionados con la misma. - Realización de rotación del personal docente dentro de una zona más extensa. - Acondicionamiento de las instalaciones escolares conforme a las situaciones reales de las áreas rurales remotas. - Desarrollo e introducción del método de orientación de acuerdo con la presente situación de la escuela, como la orientación a los alumnos de sólo un año escolar / de varios años escolares entre otros. - Ejecución de la investigación de la situación real de los niños a gran escala y minuciosa. - Ordenamiento de leyes relacionadas con los “niños que requieren atenciones especiales”. - Aseguramiento de oportunidades de educación para niños con capacidad limitada. - Ordenamiento de becas reembolsables. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento en las condiciones de trabajo y en el aseguramiento del puesto laboral del personal docente. - Elevación del grado y especialización de la formación del personal docente. - Realización del examen de admisión del personal docente. - Ordenamiento sistemático de la capacitación al personal docente en servicio. - Realización de la capacitación interna escolar. - Organización del sindicato magisterial. - Establecimiento del método para el control del plan de estudios. - Ordenamiento y difusión de la guía de orientación para la enseñanza. - Revisión periódica de la guía de orientación para la enseñanza de acuerdo con la situación de desarrollo y necesidad en las escuelas y aulas. - Realización del curso para comunicar el nuevo plan de estudios. - Publicación periódica de las materias de orientación para el personal docente. - Promoción de la edición de publicaciones y de los trabajos de investigación de particulares. - Promoción del desarrollo de estudios en las escuelas designadas. - Introducción y ordenamiento del plan de orientación para la enseñanza. - Elaboración y práctica de la guía de enseñanza (manual de clase). - Revisión del curso de formación del personal docente. - Adopción del sistema de la autorización del libro de texto. - Distribución gratuita del libro de texto. - Observación crítica sobre las actividades en el salón de clase. - Introducción del registro de alumnos. - Introducción de la Investigación sobre la situación de ejecución del plan de estudios. - Participación en la investigación internacional sobre el rendimiento de los niños. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento de leyes relacionadas con la educación. - Aclaración del poder, función y competencia entre El Estado y las autoridades locales. - Introducción del sistema de junta de educación. - Ampliación del poder discrecional de la escuela y establecimiento de su autonomía. - Ordenamiento del plan de educación escolar. - Reforzamiento de la capacidad de operación y administración escolar del director y subdirector. - Reforzamiento de la capacidad para resolver problemas a través de la capacitación interna escolar. - Incremento de la intervención de los padres de familia y de la comunidad local en la administración escolar con organización e institucionalización. - Promoción de la autonomía escolar por parte de los niños.
---	---	--	--

<p>Período de enriquecimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Expansión de universidades a distancia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento en las condiciones de trabajo y en el aseguramiento del puesto laboral del personal docente. - Realización de la evaluación periódica de la escuela (Diagnóstico de la educación escolar entre otros). - Inicio de la educación con apoyo especial. - Establecimiento de los cursos de postgrado en las universidades de educación. - Inicio de la capacitación para principiantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Armonía con el sindicato magisterial. - Revisión periódica sobre la dirección a seguir. - Introducción de la fuerza de la iniciativa privada. - Distribución acentuada del presupuesto de educación. - Ampliación del poder discrecional de la escuela y establecimiento de su autonomía. - Determinación de la meta educativa por escuela. - Formación del sistema organizacional para la operación escolar y división de cargos escolares. - Aumento de la capacidad de operación y administración escolar por parte del director y subdirector. - Reforzamiento de la capacidad para resolver problemas a través de la capacitación interna escolar. - Ampliación de la intervención de los padres de familia y de la comunidad local en la administración escolar a través de la organización e institucionalización. - Promoción de la autonomía escolar por parte de los niños
-----------------------------------	---	--	--

Fuente: Elaborada por el autor

de la educación y la expansión de la enseñanza media en adelante.

2. Características del desarrollo educativo en Japón

Al ponerse en orden y examinarse los hechos sobre la “experiencia del desarrollo educativo en Japón” referidas en las partes I y II, se pueden enumerar 5 puntos como sus características, estos son: Existencia de las condiciones iniciales como factor promotor del desarrollo educativo; Política educativa como prioritaria de la política nacional; Mejoramiento en la educación en forma integral y gradual;

Centralización de la administración y descentralización de las finanzas; Creatividad y originalidad propuestas en la escuela y en la clase. Estos puntos no sólo ofrecen un punto de vista importante para estudiar el desarrollo educativo de un país; sino que se pueden considerar como puntos de atención para aplicar la experiencia educativa de Japón en los países en vías de desarrollo.

A continuación se observará detalladamente cada una de sus características.

2-1 Existencia de las condiciones iniciales como factor promotor del desarrollo educativo

Como se mencionó al principio del capítulo 1, la educación de Japón ha experimentado rápidos avances gracias a 5 condiciones favorables del ambiente social y cultural: Maduración cultural y herencia de la educación tradicional; Característica laica de la educación y la enseñanza en el idioma único; Reconocimiento de la tarea de la integridad nacional a través de la educación; Germinación del sistema de reclutamiento por antecedentes académicos; Posibilidad para optar por diversos modelos.

Lo anterior no quiere decir de ninguna manera que no se pueda realizar el desarrollo educativo si no se completan las mencionadas 5 condiciones. Deberá interpretarse que para Japón fue posible hacer avanzar el desarrollo educativo más rápido de lo normal por haber contado con dichas condiciones. Por ejemplo, en el período de introducción de la educación escolar moderna, se realizaba la construcción de una escuela así como su operación y administración de acuerdo con un principio que dice

”los beneficiarios deberían correr con los gastos”. Se considera que esto fue posible porque ya se había formado una base del carácter nacional afanoso hacia la educación y se esperaba que en el futuro cercano el empleo y la posición social fueran determinados por la carrera académica. De modo que la comunidad local pudo hacerse cargo económicamente de la escuela y se pudo difundir rápidamente la educación escolar. No obstante, aún sin dicho principio si el Estado va haciendo preparativos paso a paso, no es imposible difundir la educación escolar por completo, aunque puede tomar más tiempo.

En Japón se pudo acelerar el desarrollo educativo al aprovechar las condiciones iniciales antes expuestas. Se puede decir que lo que hizo posible este avance fue la capacidad de análisis de la situación real, la de planteamiento de la política y la de ejecución de las medidas políticas del gobierno y de las autoridades locales que hallaron las condiciones con las que pudieron impulsar tal política y las utilizaron efectivamente.

2-2 Política educativa como prioritaria de la política nacional

En Japón, a pesar de los diferentes trasfondos de la época entre un período de la era de *Meiji* y el de la posguerra en la era de Showa, los problemas tanto de la ampliación cuantitativa como de la mejora cualitativa de la educación se solucionaron en un tiempo de aproximadamente 30 años, por lo cual se puede decir que el ritmo del desarrollo educativo fue rápido. Como una de las razones principales, se evidencia que se daba mucha importancia a la política educativa en el marco de la política de modernización de la era de *Meiji* y en el marco de la política de democratización de la posguerra, aparte de que cada una de las medidas políticas tomadas fue efectiva. Por otro lado, el gobierno mismo investigó la situación de la educación de otros países y adoptó la experiencia educativa de los mismos en el desarrollo educativo del propio país empleando activamente a personas competentes como los que estudiaron fuera del país y a los especialistas extranjeros. De esta manera, el gobierno, al haber repetido ensayos y errores, hizo mejoras en forma

adecuada en sólo unos cuantos años, por lo que sería posible señalar como razones del rápido desarrollo educativo los esfuerzos hechos por el país bajo su propia iniciativa y la alta capacidad de asimilar la experiencia educativa de otros países.

2-3 Mejoramiento en la educación en forma integral y gradual

En el desarrollo educativo de Japón, después del “Decreto de Educación”, se han realizado consistentemente rectificaciones globales en diversos aspectos como en el sistema escolar, administración y finanzas de la educación, plan de estudios, formación y capacitación del personal docente, etc. Al ver su dirección, su continuidad y sus resultados, se observa que no se han hecho cambios radicales excepto en las “reformas educativas” de los principios de la era de *Meiji* (1868-1885) y de la posguerra (1945-1950). Se puede decir, más bien, que se ha venido realizando constantemente el “mejoramiento educativo” en el que se han asegurado la consistencia de la política y la continuidad de la administración. Aquí el “mejoramiento” se refiere al trabajo gradualmente emprendido en el que se concede importancia a la recopilación de la información, así como a la investigación de la situación real y se van rectificando las gestiones políticas al revisarlas periódicamente para que sean más efectivas y eficientes, por lo que el mejoramiento se mantiene apartado de la reforma, que es radical y lleva consigo la modificación a gran escala. Tal mejoramiento educativo parece lento en su avance, sin embargo, como se van agregando correcciones de acuerdo con las experiencias acumuladas, es fácil ganarse la comprensión de las personas relacionadas con la educación y del pueblo y como consecuencia, se hace posible el progreso realista y a la vez seguro.

Por otro lado, para lograr dicho mejoramiento es indispensable realizar el monitoreo periódico. Con esto, se hace posible corregir con relativa facilidad la situación de ese momento, prestando atención a las necesidades de la educación del pueblo, y a la vez, haciendo reflejar la opinión de los círculos industriales que tienen relación directa con el

desarrollo económico, así como la corriente y el movimiento del desarrollo educativo internacional.

2-4 Centralización de la administración y descentralización de las finanzas

En Japón se ha intentado algunas veces la democratización, la liberalización y la descentralización en torno al sistema de la junta de educación, sin embargo básicamente el sistema administrativo de educación ha sido centralizador, excepto en el período de posguerra. En el desarrollo educativo de los países en vías de desarrollo de la actualidad, la descentralización de la administración es la tendencia dominante y frecuentemente un sistema administrativo de educación centralizador es considerado como negativo. No obstante, a la luz de la experiencia de Japón, se entiende que para desarrollar las reformas y mejoramientos educativos por igual y homogéneamente a nivel nacional, ha sido muy efectiva la administración educativa centralizadora basada en el sistema burocrático.

En cuanto al sistema de finanzas de la educación, desde el inicio de la introducción de la educación escolar moderna se ha realizado la obtención y distribución de fondos en un sistema bastante descentralizado. Se puso en orden un sistema con el que, en principio, el Estado se encargaba de la administración financiera de la educación superior, las prefecturas, de la educación media y los municipios, de la elemental. Sin embargo, desde los principios de la era de *Meiji*, se les forzó bastante a los padres de familia y a la sociedad conforme al principio que dice “los beneficiarios deberían correr con los gastos”. En su trasfondo, existía la comprensión del pueblo hacia la importancia de la educación así como la esperanza en la misma, como medio para escalar en las posiciones sociales y elevar el nivel de vida.

De esta manera, en la administración educativa se creó un sistema muy eficiente de estilo de comunicación “de arriba hacia abajo” que tenía como cúspide los funcionarios públicos más altos del gobierno central y se dispuso un mecanismo con el que dicho gobierno podía desplegar su iniciativa enérgicamente. Por otro lado, por lo menos antes de

que se manifestara el problema educativo y el social en la década de 1970, se había establecido un sistema de cooperación bajo el cual el pueblo que tenía interés en la educación mostraba comprensión hacia la administración educativa y prestaba apoyo principalmente en el aspecto financiero y fueron llevándose a la práctica rápida y firmemente numerosas medidas políticas de educación.

2-5 Creatividad y originalidad propuestas en la escuela y en la clase

Por más noble que sea la idea de la educación o por más eficientes que sean las medidas políticas de la misma, si no se practican en la escuela o en la clase, no tendrían sentido. Por consiguiente, se puede decir que el mejoramiento educativo más importante y esencial en la educación escolar es el que se lleva a cabo en la escuela y en la clase por medio del personal docente, quien tiene diariamente contacto con los alumnos y/o estudiantes en la práctica. En Japón, los maestros interpretan la política educativa personalmente y tienen la obligación de concretarla en su escuela y en su clase. Al mismo tiempo, se requiere que el personal docente investigue continuamente la mejor forma de educación de acuerdo con la práctica que realiza en el campo de la enseñanza y se ve que muchos maestros están respondiendo hasta cierto grado a esta demanda.

Para formar y asegurar tal calidad de personal docente, se han llevado a cabo, por parte de la administración, medidas integrales relacionadas con el ordenamiento del sistema de obtención de la licencia docente, la expansión de los cursos de formación del personal docente, el ofrecimiento de capacitación a los maestros en servicio, el mejoramiento en las condiciones de trabajo de los mismos, etc. Asimismo, por parte de los maestros, con el fin de adquirir conocimientos, habilidad y “*know-how*” (pericia) dignos de profesionales de la educación, no sólo han aprovechado las oportunidades de los cursos de capacitación que ofrece la administración, sino han hecho estudios sobre la forma de impartir clases por su propia iniciativa, han mejorado su especialidad participando activamente tanto en la capacitación interna de la

escuela como en las reuniones de estudios extraescolares, y a la vez, han canalizado su energía para formar una red que permite la comunicación de la información y el intercambio de opiniones entre el personal docente. Además, a través de estas oportunidades para elevar su especialidad tanto vertical como horizontalmente, se han homogeneizado sus conceptos hacia la educación, el estudio, los niños y el material didáctico. Se puede considerar que al haber pasado este proceso, se ha hecho posible que cada uno de los maestros practique su idea original de educación de acuerdo con las características de los alumnos y/o estudiantes, y en consecuencia se logra mejorar la calidad educativa.

3. Con la mira hacia la aplicación de la “experiencia del desarrollo educativo en Japón” para los países en vías de desarrollo

No es posible transferir la experiencia de Japón sin adecuación para los países en vías de desarrollo donde se tienen diferentes trasfondos históricos y sociales. Sin embargo, si estos países estudian la experiencia japonesa y crean las posibles opciones en el desarrollo educativo, esto será más eficiente que establecer medidas políticas empezando desde el principio por ensayos y errores.

No obstante, para aplicar la experiencia del desarrollo educativo de Japón en los países en vías de desarrollo, se requiere como condición básica que en esos países existan personas interesadas que deseen aprovecharla positivamente y, preferentemente, que se disponga de los materiales necesarios para el desarrollo educativo de su propio país así como el sistema y la legislación que permitan realizar sus actividades. Además, se espera la disposición del régimen en el que se fortalezca al sujeto ejecutor de actividades quien pueda desempeñar el papel de líder para la realización del desarrollo educativo, con el entendimiento del contenido de su trabajo. Si no se cumplen estas condiciones previas, es necesario emprender actividades que las satisfagan antes de

iniciar la cooperación, o incluir dichas condiciones en el contenido de actividades al momento de comenzar la asistencia.

Bajo esta premisa, se estudia a continuación cómo se puede aplicar la experiencia educativa de Japón al desarrollo de la educación de los países en vías de desarrollo.

3-1 Cooperación según el nivel de desarrollo educativo

Como se nos ha hecho evidente con el estudio hecho hasta ahora, en Japón se ha manifestado en forma de “reformas educativas” la política educativa que señala la perspectiva a largo plazo conforme a las necesidades de la época. Su contenido abarca todos los problemas de todos los niveles de enseñanza y de educación en general y ha jugado un papel muy importante para realizar el desarrollo educativo. En lo que se refiere a las actividades concretamente emprendidas al respecto, siempre se han llevado a la práctica de manera continua tanto en el aspecto cualitativo como en el cuantitativo de la educación, sin embargo el enfoque de la política educativa se fue moviendo de la ampliación cuantitativa a la elevación cualitativa en torno a la educación elemental bajo la política de modernización. Por otro lado, en el marco de la política de democratización se pretendió al mismo tiempo la ampliación cuantitativa y la elevación cualitativa de la educación en torno a la educación obligatoria. No obstante, una vez llevada a cabo la ampliación cuantitativa hasta cierto grado en la educación elemental y media, el enfoque de dicha ampliación pasó a la educación preescolar y a la superior, y al mismo tiempo, se centró el punto importante en la elevación cualitativa de la enseñanza principalmente de la educación elemental, la media y la superior para corresponder a los cambios sociales de Japón.

Si se considera como un modelo esta experiencia de desarrollo educativo de Japón, se podrá poner en orden enfoques para la “realización de la cooperación según el nivel de desarrollo educativo”², que hasta

² En el informe de JICA titulado: “Comité de Estudio de la Ayuda en Desarrollo y Educación” (1994), como política básica de la asistencia para la educación se proponen los siguientes 3 puntos: Ampliar la asistencia para la educación Dar importancia a la asistencia para la educación básica Realizar la asistencia de acuerdo con la etapa de desarrollo educativo.

ahora ha sido efectuado solamente a manera de terapia sintomática. De este modo se podrán presentar al país contraparte, las medidas tomadas y las actividades emprendidas por Japón, en forma específica y concreta, sobre el desarrollo de la educación. Proyectando el grado de educación en que se encuentra el país en cuestión en la experiencia de desarrollo educativo de Japón, se podrá llevar a la práctica algunas de sus actividades según la necesidad en el marco de cooperación educativa.

3-2 Aprovechamiento de las experiencias como estudios de caso

Al observar las necesidades de la cooperación educativa manifestadas por los países en vías de desarrollo, generalmente hay gran cantidad de casos que se relacionan con el ordenamiento del sistema escolar, el fortalecimiento de la administración y finanzas de los asuntos educativos, el trazado de las normas nacionales, el aseguramiento de oportunidades de educación, etc. Para realizar la cooperación en estos temas, en la etapa de buscar materias y formar proyectos se puede presentar la experiencia de Japón en forma de casos a las personas interesadas de los países en vías de desarrollo y discutir el contenido preciso de la cooperación más concretamente. Asimismo, se puede inducir a la gente de dichos países a esforzarse por preparar las condiciones básicas por su propia iniciativa para dar inicio a la cooperación. Especialmente cuando la experiencia del desarrollo educativo de Japón comparte la dirección con la de los países en vías de desarrollo, la presentación de los casos de Japón les facilita tener en común la imagen concreta de la cooperación y hace posible pronosticar impactos positivos y negativos sobre la cooperación, por lo que se considera que es un método efectivo para asegurar el compromiso de colaboración por parte de dichos países.

3-3 Uso de las experiencias como alternativas de acción

Una vez que se pone en claro la situación real de los países en vías de desarrollo a través del análisis del sector educativo que se hace al momento de la

formación del proyecto, es posible seleccionar como componentes de proyecto las actividades estimadas como efectivas, para solucionar los problemas con que se enfrentan, al compararse con la experiencia educativa de Japón. Si de esta manera se puede poner en orden dicha experiencia como información utilizable y disponerla como sumario del contenido sobre cooperación educativa, se puede esperar el aumento de la eficiencia de dicha cooperación. Asimismo, si es posible hacer un análisis minucioso de las condiciones básicas respecto a la “experiencia educativa de Japón” específica y concreta, se llegará a poder precisar la dirección y el acercamiento a las actividades de cooperación al momento de realizarlas y habrá cierto efecto para mejorar aún más la eficiencia de la asistencia.

Además, si los expertos en la materia, antes de ser enviados, reciben un curso de capacitación sobre la experiencia de desarrollo educativo de Japón de acuerdo con la asignatura correspondiente y leen el presente informe y otros materiales afines, podrán ampliar, después de su envío, las opciones para resolver los problemas previstos.

Por último, si se realiza el análisis con mayores detalles sobre las actividades en las que se puede aplicar fácilmente la experiencia de Japón y se deja elaborado algo en forma de manual u otro, habrá mayor posibilidad de que la experiencia educativa de Japón se aproveche en la cooperación educativa, y al mismo tiempo, se ampliará el margen de asistencia sobre educación. (Para mayores detalles sobre la posibilidad de aplicación de la experiencia educativa de Japón, véase el apéndice I.)

4. Puntos en los que se debe poner atención al aplicar la experiencia de Japón en la educación

Para aplicar en la práctica la experiencia educativa de Japón en los países en vías de desarrollo, es necesario estudiar qué proyectos ya emprendidos pueden servir como referencia. Por este motivo en el apéndice I se ponen en orden las actividades individualmente realizadas en Japón y se examina la posibilidad de aplicar esas experiencias desde 4

puntos de vista: “tiempo requerido”, “presupuesto necesario”, “nivel técnico” y “fuerza de trabajo requerida”. Asimismo, se ordenan las condiciones previas para su aplicación. El resultado del estudio se muestra a continuación.

4-1 Se requiere de un esfuerzo laborioso para aplicar “la experiencia de Japón en la educación”

Para aplicar la “experiencia educativa de Japón”, se requiere una determinada fuerza de trabajo, independientemente del tiempo y presupuesto necesarios para sus actividades, así como del grado de dificultad técnico. Esto es natural cuando se inicia algo nuevo, pero especialmente cuando se desea hacer valer la experiencia de otro país en el propio, dicha fuerza se vuelve un factor muy importante. Los interesados consiguen información acerca de la experiencia educativa de otro país y hacen las mejoras adecuadas estudiando desde diversos ángulos la posibilidad de su aplicación en su propio país para crear un modelo. Y repitiendo ensayos y errores, van acomodando poco a poco dicha experiencia a la educación de su nación. En ese proceso se requiere, antes que nada, una firme voluntad, gran entusiasmo y el esfuerzo incesante de los interesados.

Al estudiar más la posibilidad de su aplicación con base en tales condiciones, se observará que cuanto más cerca de la escuela y de la clase estén las actividades, tanto más fácil será su aplicación y mientras más se acerquen al nivel nacional en gestiones políticas, más difícil será su aplicación. Para aplicar de manera práctica la experiencia de Japón, es importante estudiar su método concreto reconociendo los puntos arriba mencionados.

A continuación se explicará el modo de aplicación en el campo de la educación y a nivel de las medidas políticas del Estado.

(1) Aplicación en la escuela y en la clase

Se considera que es posible aplicar con relativa facilidad la experiencia educativa de Japón en las actividades cercanas a la escuela y a la clase, que requieren poco presupuesto como las que se

relacionan con “el mejoramiento del ambiente educativo que rodea a los niños”, “el mejoramiento y difusión del método de enseñanza”, “la realización del monitoreo y evaluación apropiados” y “el aumento de la capacidad de operación y administración de las escuelas” así como la labor emprendida por la escuela y su personal docente bajo su propia iniciativa. Asimismo las actividades que se realizan en la escuela o en la comunidad, son determinadas por los interesados, por lo que la comunicación es fácil y la carga económica es relativamente menor, lo cual facilita formar un acuerdo. Además, como no hay necesidad de esperar un juicio político de alto nivel, ni hacer complicados trámites administrativos, es relativamente sencillo comenzar a emprender las actividades. Por si fuera poco, son claras las personas objeto y es fácil de conocer su conciencia crítica, necesidades, intereses, etc., por lo que es posible dar inicio a las actividades tomándolos en cuenta y desarrollarlas gradualmente de acuerdo con la capacidad de dicha personas.

Ahora tomemos un ejemplo de la “capacitación interna escolar” y supongamos que fue planeada con la propuesta de un maestro. Si lo autoriza el director, quien es el administrador de la escuela (aunque hay casos en que se requiere la autorización del oficial administrativo de asuntos educativos de la zona, siendo este el supervisor de la escuela) y hay maestros que están de acuerdo, se hace posible su realización. Aunque no esté bien planeada, se podría empezar por conversar e intercambiar opiniones con los compañeros sobre los puntos difíciles o las dudas que tienen habitualmente, o bien por compartir información. Así, se podría contener la resistencia. Una vez que la capacitación interna de la escuela se celebre periódicamente y se pongan en orden sus resultados como la información y experiencia útiles, se podrá hacer intercambio con otras escuelas y presentar informes al oficial administrativo de asuntos educativos. Y si tales actividades llegan a ser apoyadas por las personas interesadas, la capacitación interna escolar se llevará a la práctica en cada escuela y el intercambio de opiniones se hará más activamente entre las escuelas. Y si se puede presentar resultados de la capacitación interna escolar

en el seminario de la comunidad local y sintetizar sus pareceres, será posible ejercer influencia como opiniones surgidas en las escuelas al proceso del planteamiento de la política educativa o al plan educativo que se realiza por parte de la administración (gobierno) y formar una gran corriente para el mejoramiento educativo.

Si de esta manera se puede tener un acercamiento gradual a la meta tomando en consideración al máximo la situación de la localidad, seguramente se podrá cumplir con la meta final aunque se trate de la aplicación de la experiencia japonesa que parecería ser difícil de aplicar.

(2) Aplicación de la experiencia a nivel de las medidas políticas del Estado

Las actividades relacionadas con las medidas políticas del Estado como; el ordenamiento del sistema educativo, el reforzamiento administrativo y las finanzas educativas, el establecimiento de normas nacionales de educación, el aseguramiento de oportunidades de recibir educación para todos los niños, la formación y aseguramiento del personal docente así como su capacitación, etc., requieren un determinado tiempo así como un presupuesto a gran escala y una fuerza de trabajo correspondiente. Además, todas éstas son las actividades integrales, por lo que su grado de dificultad técnica es alto. Asimismo, puesto que las personas objeto (de las medidas políticas del Estado) son todo el pueblo, se prevé la intervención de un gran número de interesados y es indispensable un juicio político de alto nivel, así que es difícil aplicar en el acto la experiencia educativa de Japón. Sin embargo, si se les presenta como un caso la experiencia educativa de Japón, es posible verificar si es suficiente o no la labor emprendida actualmente por los países en vías de desarrollo y agregar los puntos faltantes como nuevas actividades. Se considera que de esta manera se puede contribuir a la realización de medidas políticas efectivas. Asimismo, se puede pronosticar hasta cierto punto qué impacto tendrán esas actividades para el futuro, se despierta la imaginación de los interesados atrayendo su comprensión y entusiasmo, y así podrá servir para el desarrollo

educativo del país.

4-2 Principales condiciones previas para implementar y realizar varias tareas y esfuerzos

La mayoría de las “condiciones básicas para la introducción y ejecución de diversas actividades” de la experiencia educativa de Japón, mostradas en el apéndice son de: caracterización de las necesidades a través de la investigación y el ordenamiento de las estadísticas ilustración a los interesados y personas objeto así como la profundización de su comprensión fortalecimiento del sistema del sujeto ejecutor y responsable así como el fomento de la iniciativa ordenamiento de la institución y legislación, etc. Éstas actividades son las que se han indicado en repetidas ocasiones como elementos importantes que determinan la capacidad receptora del país contraparte o bien como condiciones básicas necesarias para la recepción de la asistencia en el marco de la ejecución de la cooperación internacional de educación, y en el presente análisis se obtuvo el mismo resultado. En los países en vías de desarrollo en que ya están dispuestas estas condiciones, será posible que los países en cuestión apliquen la experiencia educativa de Japón a su propia manera, pero de no ser así, se requerirá más apoyo.

5. Temas para estudiar de ahora en adelante con respecto al aprovechamiento de la experiencia educativa de Japón

Para hacer valer de ahora en adelante la experiencia educativa de Japón en el desarrollo educativo de los países en vías de desarrollo, será necesario ir abordando los siguientes temas.

5-1 Publicación de información sobre la experiencia de Japón en la educación

El desarrollo educativo de los países en vías de desarrollo, deben ser una responsabilidad de los mismos países y si desean aplicar la experiencia educativa de Japón, es necesario que ellos mismos

tengan ganas de utilizarla positivamente. Por el momento, no es posible decir que la experiencia educativa de Japón sea entendida suficientemente por los países en vías de desarrollo, por lo que es preciso que los interesados en la educación de dichos países conozcan ampliamente la posibilidad de aplicar la experiencia educativa de Japón al desarrollo educativo de sus países. Como medio más efectivo para lograr lo anterior, se puede tomar en consideración la promoción de los estudios sobre la experiencia educativa de Japón por parte de los investigadores, los oficiales administrativos de asuntos educativos o los maestros dedicados activamente a la enseñanza, sin embargo para llevarlo a cabo, es necesario hacer positivamente la apertura de información así como la difusión referente a la experiencia educativa de Japón.

5-2 Ejecución del análisis del sector educativo incluyendo el aspecto histórico

Será necesario conocer correctamente la etapa de desarrollo educativo en que se encuentran los países en vías de desarrollo, objeto de cooperación educativa, así como el proceso con el que han llegado a donde están ahora. Aparte de realizar la investigación al estilo tradicional al captar de manera numérica los problemas de educación existentes, es importante entender, prestando atención al aspecto histórico de los países en cuestión, qué problemas educativos han existido en el pasado, de qué manera se han resuelto los problemas y cómo se han formado y desarrollado los problemas de la educación existentes. De esta forma sería posible presentarles la experiencia educativa de Japón de una manera más apropiada como opción para la resolución de los problemas educativos que enfrentan.

5-3 Realización de la cooperación educativa con base en consideraciones sociales

La educación se relaciona estrechamente con la cultura, la religión, el idioma, etc. del país, y además, su grado de difusión y contenido dependen mucho de la situación económica y el régimen político del mismo. Por tanto, la cooperación educativa se debe

realizar tomando en consideración su trasfondo cultural, social, económico y político. A este punto se le ha dado énfasis desde antes y se ha practicado en cada proyecto. Sin embargo, a diferencia de la cooperación en la que se transfieren técnicas neutrales ya estandarizadas, se requiere la atención más prudente de lo que hasta ahora se ha prestado para presentar la experiencia educativa de Japón a los países en vías de desarrollo. Lo que más se desea es que los países examinen críticamente la experiencia educativa de Japón al analizar y considerar sus diversas circunstancias propias y si hay experiencias que se puedan aplicar al desarrollo educativo de su país, pueden introducirlas y probarlas después de haberles hecho mejoras adecuadas según su propio juicio.

5-4 Estudios acerca de la forma de cooperación técnica

Para la aplicación de la experiencia educativa de Japón, se puede dar asistencia a través de los japoneses expertos en materia educativa como se ha hecho tradicionalmente, o bien se puede invitar a los interesados en la educación de los países en vías de desarrollo para llevar a cabo estudios conjuntos sobre la posibilidad y el método de aplicación entre los japoneses y dichos interesados por medio de la capacitación que se realiza en Japón. Se considera que son las maneras más adecuadas para su aplicación. Sin embargo, en las circunstancias en que se argumenta el cambio de estilo de la cooperación internacional; de la forma tradicional por proyectos a través del envío de expertos o la recepción de estudiantes a la forma de tipo de ayuda financiera, se pone en duda el efecto de la asistencia del tipo proyecto individual, lo cual puede conducir a que se haga difícil su ejecución. Para realizar la cooperación en que la experiencia de Japón pueda ser útil, es necesario estudiar nuevamente qué forma de colaboración es posible de ahora en adelante, tomando en consideración tal cambio de modalidad de asistencia.

<MURATA Toshio>

Anexo: La posibilidad de aprovechamiento de la “experiencia de Japón en la Educación”

[Objetivo del análisis]

Este apéndice fue elaborado de tal manera que las personas de los países en vías de desarrollo que realizan actividades en el campo de la cooperación, puedan tener una idea general sobre las condiciones previas, el orden de las tareas a emprender, así como el tiempo, el presupuesto, el nivel técnico y la fuerza de trabajo requeridos para la aplicación de la experiencia educativa de Japón. Cabe señalar que cada país vive una situación diferente, por lo que se deberán elegir y estudiar las actividades de acuerdo con las circunstancias del país para dicha aplicación en la práctica.

[Procedimiento del análisis]

- (1) La estructura del análisis se establece tomando como referencia el marco del “Diagrama-Árbol de Tareas de Desarrollo” del informe “Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo – Educación básica”, JICA (2002)
- (2) El concepto del análisis: la “experiencia educativa de Japón que puede servir como referencia para los países en vías de desarrollo” está escrito como un extracto de las principales actividades realizadas entre las experiencias educativas expuestas del capítulo 2 al 13 de la parte II.
- (3) En lo que se refiere a las “Principales condiciones previas para la introducción y ejecución” que corresponden al (2), se describen determinando las condiciones principales con referencia a lo escrito en el capítulo 2 al 13 de la parte II así como a la realidad en que se encuentran los países en vías de desarrollo.
- (4) El período en que Japón empezó a obtener plenamente una “experiencia educativa que sirve como referencia para los países en vías de desarrollo” se marca con una “ “ como “tiempo de inicio con plenitud”. Los períodos se clasifican de la siguiente manera.

Período de introducción	Período de expansión	Período de restauración	Período de enriquecimiento
El período desde principios de la era de <i>Meiji</i> (alrededor de 1870) hasta finales de la misma (1899), que corresponde al tiempo de introducción de la educación escolar moderna.	Período desde finales de la era de <i>Meiji</i> (1900) hasta la terminación de la guerra (1945) en que se expandió la educación escolar tanto cuantitativa como cualitativamente con la gratuidad de la educación obligatoria, la introducción del sistema de promoción automática, etc.	Período posterior a la Segunda Guerra Mundial (1945) cuando la educación escolar estaba estancada debido a la guerra hasta alrededor de 1970 en que se revelaron diversos problemas educativos por efecto del alto crecimiento económico.	Período desde alrededor de 1970 en que empieza el estudio de la “Tercera reforma educativa” por parte del Consejo Central para la Educación hasta la fecha.

- (5) Con la idea de llevar a la práctica la cooperación educativa, se señala el “criterio de posibilidad de aplicación” evaluando en tres grados sobre los siguientes 4 conceptos: Tiempo que se requiere para una serie de actividades como toma de decisiones, planeación, ejecución y evaluación (Especialmente se le da importancia al tiempo necesario para tomar decisiones), Presupuesto necesario para la realización de las actividades, Grado de dificultad técnica, Fuerza de trabajo que se requiere para efectuar actividades. El significado de cada signo de evaluación se muestra más adelante
- (6) La evaluación con tres grados sobre los 4 conceptos referidos en el (5) se basa en los valores promedio de los 10 países (Guatemala, Honduras, Bolivia, Filipinas, Myanmar, Tanzania, Senegal, Sudáfrica, Lesotho y Egipto) objeto de proyectos e investigación en las que el autor participó durante 3 años desde mayo de 2000 hasta abril de 2003 y se presenta teniendo como referencia a los países en vías de desarrollo en general. En la práctica, los resultados de la evaluación varían dependiendo de la situación de cada país.

	Tiempo requerido	Presupuesto requerido	Capacidades técnicas	Esfuerzo requerido
	Largo	Elevado	Alto	Mayor
	Normal	Normal	Normal	Normal
	Corto	Bajo	Bajo	Menor

* El “tiempo requerido” se refiere al tiempo que se precisa para una serie de actividades; toma de decisiones planeación ejecución y evaluación.

*: Ver al término de esta tabla

Objetivo	Sub-objetivo	Experiencia educativa de Japón que puede servir como referencia (Nota: Los números en círculo corresponden a su capítulo)	Principales condiciones previas para la introducción y ejecución	Tiempo de inicio con plenitud				Criterio de posibilidad de aplicación						
				PI*1	PEX*2	PR*3	PEN*4	TR*5	PN*	NT*7	FTP*8			
Expansión cuantitativa de la educación	Expansión cuantitativa del servicio de educación	Creación de una fundación pública relacionada con la educación escolar	<ul style="list-style-type: none"> Fuerte iniciativa por parte del Estado y sus recursos económicos 											
		Establecimiento de las escuelas por parte de la comunidad local y padres de familia	<ul style="list-style-type: none"> Comprensión por parte de la comunidad local y apoyo por parte de la administración pública 											
		Gratuidad de la educación obligatoria (No cobrar colegiatura)	<ul style="list-style-type: none"> Aseguramiento de recursos financieros Acondicionamiento del sistema de la escuela para recibir a los alumnos 											
		Introducción del sistema para mover periódicamente al personal docente (que se hace como costumbre)	<ul style="list-style-type: none"> Concesión del derecho de nombramiento y de destitución del personal docente a la autoridad local Acuerdo del sindicato magisterial 											
		Subsidio oficial para las escuelas privadas	<ul style="list-style-type: none"> Respeto a la iniciativa de las escuelas privadas y adquisición del carácter moral de las mismas Acondicionamiento del sistema financiero público 											
	Mejoramiento del ambiente que rodea a los niños	Estimulo para la asistencia a la escuela, a través de la orientación circulante dentro de la zona escolar	<ul style="list-style-type: none"> Colaboración de organismos involucrados y padres de familia 											
		Elaboración y reforzamiento del reglamento penal sobre el rechazo al ingreso a la escuela	<ul style="list-style-type: none"> Comprensión y cooperación por parte de escuelas y comunidades locales 											
		Difusión de información por el uso de medios de comunicación e ilustración para la comunidad local	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativa por parte de la administración pública y las escuelas 											
		Motivación a los interesados los interesados a través del otorgamiento de reconocimientos de honor como diplomas entre otros	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativa por parte de la administración pública y las escuelas 											
		Elevación de la conciencia de la comunidad local a través de la formación de una organización que apoya la educación escolar	<ul style="list-style-type: none"> Comprensión y cooperación por parte de los líderes de la comunidad 											
	Flexibilización del sistema escolar	Revisión del sistema escolar de acuerdo con la situación real	<ul style="list-style-type: none"> Requerimiento por parte de la sociedad sobre el cambio del sistema escolar 											
		Diversificación del calendario y horario escolares	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la autonomía local y escolar 											
		Simplificación y aplicación práctica del contenido de la educación	<ul style="list-style-type: none"> Aseguramiento de la flexibilidad referente al manejo del programa educativo Mejoramiento de la especialidad del personal docente 											
		Cambio al sistema de autopromoción	<ul style="list-style-type: none"> Firme compromiso político Acondicionamiento del ambiente de estudio y estandarización a nivel nacional Aumento de la confianza por parte de la sociedad en la educación escolar Modificación del objetivo de la educación escolar y el concepto de la escuela 											

*: Ver al término de esta tabla

Objetivo	Sub-objetivo	Experiencia educativa de Japón que puede servir como referencia (Nota: Los números en círculo corresponden a su capítulo)	Principales condiciones previas para la introducción y ejecución	Tiempo de inicio con plenitud				Criterio de posibilidad de aplicación							
				PI*1	PEX*2	PR*3	PEN*4	TR*5	PN*	NT*7	FTP*8				
Expansión cuantitativa de la educación	Garantía de acceso a la educación escolar para los "niños que requieren atención especial"	Gastos relacionados con la educación escolar cubiertos por el gobierno	• Garantizar los recursos financieros y su distribución acentuada												
		Ejecución de la investigación de la situación real de los niños a gran escala y minuciosa	• Firme compromiso del gobierno central y local ante el pueblo												
		Ordenamiento de leyes relacionadas con los "niños que requieren atenciones especiales"													
		Aseguramiento de oportunidades de educación para niños con capacidad limitada a través del acondicionamiento de una escuela exclusiva para ellos, clase especial, orientación sobre la forma de educación para los niños con desventajas físicas ligeras que reciben una orientación especial tomando en consideración el nivel de su discapacidad mientras asisten a una clase normal en la primaria o en la secundaria., etc.	• Coordinación con otras áreas (bienestar social, salud e higiene, etc.)												
		Ordenamiento de becas reembolsables	• Garantía de los recursos económicos y mutuo acuerdo con la sociedad												
	Aumento en el número del personal docente y aumento de su conciencia, conocimientos y habilidades	Acondicionamiento y mejoramiento del sistema de licencia para el personal docente	• Estimación exacta de la oferta y la demanda del personal docente con base en las estadísticas												
		Expansión / ordenación y unificación del curso de formación del personal docente	• Estimación exacta de la oferta y la demanda del personal docente con base en las estadísticas												
		Mejoramiento en las condiciones de trabajo y en el aseguramiento del puesto laboral del personal docente	• Petición por parte de la sociedad de garantizar que se cuenta con personal competente • Garantizar la legitimidad y la continuidad a través de las leyes correspondientes												
		Realización del examen de admisión del personal docente	• Eliminación de la presión política y garantía de la objetividad												
		Elevación del grado y especialización de la formación del personal docente	• Caracterización de la "imagen del personal docente ideal" • Ordenamiento del apoyo económico para los estudiantes como becas, etc.												
		Ordenamiento sistemático y diversificación de la capacitación al personal docente en servicio	• Caracterización de la "imagen del personal docente" de acuerdo con los años de experiencia y la capacidad profesional • Acondicionamiento del ambiente para la asistencia a la capacitación y moderación de los requisitos para la asistencia • Captación correcta de las necesidades de capacitación												
		Realización de la capacitación interna escolar (estudios interna escolar / capacitación para el personal docente en la escuela)	• Liderazgo del director y otras personas de cargos importantes y entusiasmo del personal docente • Preparación de las condiciones físicas y psicológicas que permiten hacer intercambio de opiniones entre el personal docente												
		Organización del sindicato magisterial	• Interés por parte del personal docente y comprensión de la necesidad para organizar el sindicato • Consideración al trasfondo cultural y social que rodea al personal docente												

*: Ver al término de esta tabla

Objetivo	Sub-objetivo	Experiencia educativa de Japón que puede servir como referencia (Nota: Los números en círculo corresponden a su capítulo)	Principales condiciones previas para la introducción y ejecución	Tiempo de inicio con plenitud				Criterio de posibilidad de aplicación				
				PI*1	PEX*2	PR*3	PEN*4	TR*5	PN*	NT*7	FTP*8	
Mejora cualitativa de la educación	Mejoramiento de planes de estudio	Promoción del desarrollo práctico de estudios en escuelas designadas	• Fortalecimiento del sistema de orientación sobre los estudios									
		Asistencia a las actividades autónomas de estudio del personal docente	• Comprensión por parte del responsable de la operación y administración de la escuela									
		Colaboración en las actividades de estudios especializados en la sociedad académica y otros círculos	• Colaboración dinámica en los estudios por parte de la administración pública									
		Establecimiento del método para el control del plan de estudios (Guía de orientación para la enseñanza, libro de texto y registros de alumnos)	• Ordenamiento de las leyes afines que garantizan la obligación de su cumplimiento • Mejoramiento en la especialidad del personal docente • Enriquecimiento de la evaluación de la educación									
		Ordenamiento y difusión de la guía de orientación para la enseñanza como pauta para la estandarización del plan de estudios	• Captación de las necesidades de la sociedad, de la escuela y del aula • Reforzamiento del sistema de ejecución por parte de la administración pública									
		Revisión periódica de la guía de orientación para la enseñanza de acuerdo con la situación del desarrollo económico y social así como con las necesidades en las escuelas y aulas	• Especificación de la visión a mediano y largo plazo • Realización de la deliberación sobre la investigación a través de organizaciones consultoras como consejo deliberante									
		Realización del curso para comunicar el nuevo plan de estudios	• Ordenamiento de materiales para la capacitación como textos explicativos de la guía de orientación para la enseñanza									
		Publicación periódica de las materias sobre orientación para el personal docente	• Aseguramiento del presupuesto para los proyectos y acondicionamiento de la ruta para su distribución									
	Promoción en la edición de publicaciones y de los trabajos de investigación de particulares	• Suministro activo de información por parte de la administración pública										
	Mejoramiento y difusión del método de enseñanza (forma de impartir clases)	Compartir las técnicas de impartición de clases y las experiencias a través de la capacitación interna escolar, reuniones voluntarias de estudio, actividades de la sociedad académica, etc. así como acumular y transmitir dichas técnicas	• Liderazgo del director y otras personas con cargos importantes y entusiasmo del personal docente • Preparación de las condiciones físicas y psicológicas que permiten hacer intercambio de opiniones entre el personal docente									
	Mejoramiento y difusión del método de enseñanza (forma de impartir clases)	Fusión entre la teoría y la práctica a través de la colaboración entre los investigadores y el personal docente (en estudios sobre la forma de impartir clases entre otros temas)	• Aumento de la comprensión hacia los estudios sobre la educación e intensificación de su carácter científico									
		Selección de la forma de aprendizaje y método de orientación apropiados	• Acondicionamiento físico del ambiente del estudio									
		Construcción y aplicación del modelo de desarrollo de la clase	• Adquisición sólida de conocimientos y habilidades básicas del personal docente									
Mejoramiento en el plan y técnica de la escritura en el pizarrón		• Comprensión básica sobre la relación entre el programa de estudios y la escritura en el pizarrón										
	Introducción y ordenamiento del plan de orientación anual / por unidad	• Comprensión básica sobre el programa educativo y los materiales didácticos por parte del personal docente										

*: Ver al término de esta tabla

Objetivo	Sub-objetivo	Experiencia educativa de Japón que puede servir como referencia (Nota: Los números en círculo corresponden a su capítulo)	Principales condiciones previas para la introducción y ejecución	Tiempo de inicio con plenitud				Criterio de posibilidad de aplicación						
				PI*1	PEX*2	PR*3	PEN*4	TR*5	PN*	NT*7	FTP*8			
Mejora cualitativa de la educación		Elaboración y práctica de la guía de enseñanza (manual de clase) por parte del personal docente	• Formación del concepto de personal docente hacia los niños, la clase y los materiales didácticos											
		Revisión del curso de formación del personal docente	• Iniciativa de la administración pública y comprensión por parte de los órganos de formación del personal docente a											
	Mejoramiento y difusión de los materiales didácticos / libro de texto	Adopción del sistema de autorización del libro de texto	• Espíritu de superación de la moral de los interesados (Prevención de la corrupción, aseguramiento de la neutralidad política, etc.)											
		Introducción de las investigaciones sobre materiales didácticos (como parte integral del estudio de clases)	• Comprensión básica sobre el programa educativo y los materiales didácticos por parte del personal docente • Especificación de las normas nacionales a través de la guía de orientación para la enseñanza entre otras											
	Realización de la evaluación por monitoreo de la escuela de manera adecuada	Distribución gratuita del libro de texto en la educación obligatoria	• Aseguramiento de los recursos financieros											
		Ejecución de la investigación básica de la escuela	• Indicación explícita sobre el método del aprovechamiento efectivo de los resultados de la investigación y comprensión plena por parte de las personas objeto de la investigación											
		Observación crítica sobre las actividades en el aula a través del estudio de clases	• Creación del ambiente donde se pueda dar críticas constructivas											
		Introducción del registro de alumnos	• Mejoramiento en la especialidad del personal docente											
		Introducción de la investigación sobre la situación de la ejecución del plan de estudios]	• Acondicionamiento del sistema para la ejecución del monitoreo											
		Participación en la investigación internacional sobre el rendimiento de los niños	• Iniciativa de la administración pública y juicio político											
	Constitución del marco de gestiones políticas	Realización de la evaluación periódica de la escuela (Diagnóstico de la educación escolar entre otros)	• Comprensión de la evaluación escolar por parte de las personas relacionadas con la escuela											
		Estudios sobre la educación de otros países y aprovechamiento del resultado	• Establecimiento del laboratorio de ideas y/o del departamento encargado dentro del Ministerio y su aprovechamiento así como el mejoramiento en su especialidad • Acondicionamiento del sistema de estudios en el extranjero y aprovechamiento positivo de los ex-estudiantes que regresan a su país											
		Planteamiento, ejecución y mejoramiento de las medidas políticas de acuerdo con el consejo, el asesoramiento y la recomendación de asesores extranjeros	• Aseguramiento de la flexibilidad de la administración pública que permite los repetidos mejoramientos • Rapidez en la toma de decisiones por parte de la administración pública											
		Introducción del sistema del consejo deliberante como órgano consultor	• Especificación de la ubicación, la función y el papel del consejo deliberante											
		Armonía con el sindicato magisterial	• Legalización del movimiento del sindicato magisterial y realización de la deliberación adecuada											
		Revisión periódica sobre la dirección a seguir	• Aseguramiento de la neutralidad política y de la continuidad de la administración pública											

*: Ver al término de esta tabla

Objetivo	Sub-objetivo	Experiencia educativa de Japón que puede servir como referencia (Nota: Los números en círculo corresponden a su capítulo)	Principales condiciones previas para la introducción y ejecución	Tiempo de inicio con plenitud				Criterio de posibilidad de aplicación					
				PI*1	PEX*2	PR*3	PEN*4	TR*5	PN*	NT*7	FTP*8		
Mejoramiento en el manejo educativo	Aumento de la capacidad de operación y administración de escuelas	Reforzamiento de la capacidad del personal docente para resolver problemas, a través de la capacitación interna escolar	• Aseguramiento del tiempo que permite la capacitación interna escolar										
		Determinación de la meta educativa por escuela	• Ordenamiento del programa educativo nacional										
		Formación del sistema organizacional para la operación escolar (órgano ejecutivo interna escolar) y fomento de la división de cargos escolares	• Garantía legal sobre los puestos con cargos de mando y su desempeño • Liderazgo del director (subdirector, jefe supervisor) y comprensión hacia la división de cargos escolares por parte del personal docente										
		Promoción de la autonomía escolar por parte de los niños a través de la junta de la clase, asamblea de los niños, etc.	• Especificación de las funciones y la responsabilidad del personal docente y de los niños										
		Ampliación de la intervención de los padres de familia y de la comunidad local en la administración escolar (edificación de la escuela) a través de su organización e institucionalización	• Superación de la conciencia de los padres de familia y la comunidad local así como comprensión y colaboración por parte del personal docente										

Nota : “Administración pública para la Educación” : “Políticas de Finanzas para la Educación” : “Administración Escolar” : “Medidas de Fomento para la Asistencia Escolar en la Era de Meiji”
 : “Educación para Niñas” : “Medidas de Fomento para la Asistencia Escolar de Alumnos y Estudiantes con Dificultades en el Período de la Posguerra” : “Educación en Áreas Rurales Remotas”
 : “Esfuerzos para Atender Problemas de Repetición y Deserción” : “Plan de Estudios” : “Plan de Orientación para la Enseñanza”
 : “Formación y Capacitación del Personal Docente” : “Estudio de Clases”

(Leyenda de la tabla escrita por traductor)

*1 PI: Período de introducción *2 PEX: Período de expansión *3 PR: Período de restauración *4 PEN: Período de enriquecimiento
 *5 TR: Tiempo requerido *6 PN: Presupuesto necesario *7 NT: Nivel Técnico *8 FTP: Fuerza de trabajo requerida

Anexo: Estadísticas Educativas

1. Educación escolar

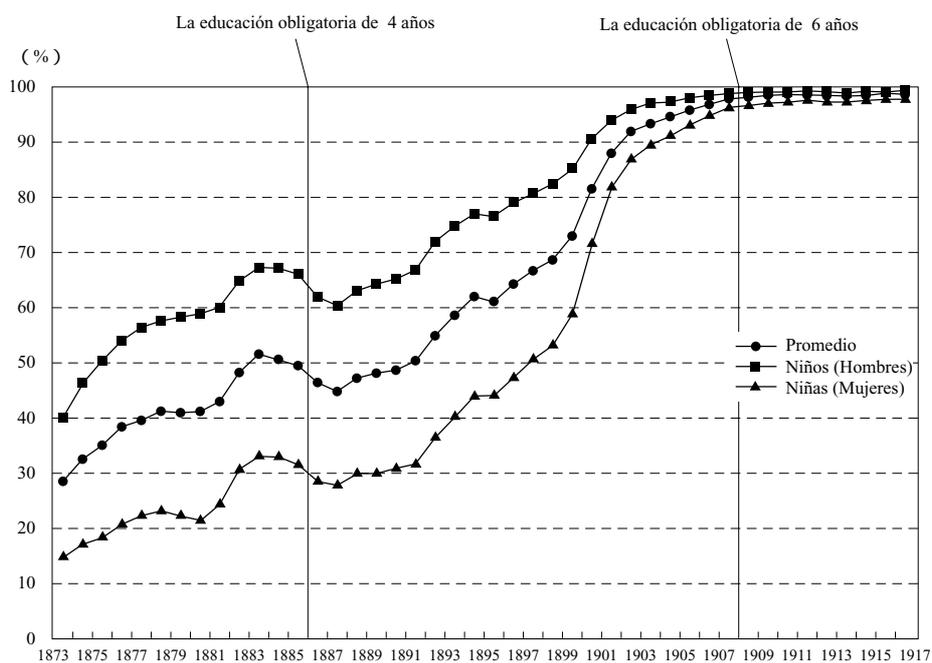
1-1 Cambios en la tasa de escolarización de la educación elemental

Con la promulgación del “Decreto de Educación” del año 1872 se realizaron el ordenamiento del sistema escolar así como la construcción de escuelas, no obstante debido a una carga excesiva para los habitantes por el mantenimiento y operación de escuelas, así como a la desconfianza en el contenido de la educación, aumentó el descontento de los habitantes y ocurrieron incidentes como el caso del incendio escolar provocado en el año 1873. A causa de todo esto la tasa de escolarización bajó por un tiempo. Después, con la modificación del “Ley de educación” del año 1880, se intensificó el apremio para asistir a la escuela y se mejoró el plan de estudios, lo cual condujo a que dicho porcentaje ascendiera por un momento. Sin embargo, debido a la recesión económica ocasionada por el manejo de gastos generados en una rebelión llamada “guerra

Seinan” del año 1877 y a la recaudación más estricta de la colegiatura, la tasa de escolarización que iba en aumento, descendió nuevamente.

Posteriormente, en el año 1886 se dio inicio a la educación obligatoria de 4 años y en el año 1899 se reabrió el sistema de subsidio de la tesorería del Estado que se había abolido en el año 1880. En ese entonces, se animaron las actividades para fomentar la asistencia escolar en cada prefectura, particularmente estableciendo un curso de costura y la clase que permitía la asistencia de alumnas acompañadas por los niños que cuidaban, para promover positivamente la participación de niñas. Además, el desarrollo económico debido a la victoria en la guerra contra China en el año 1895 contribuyó al fomento de la asistencia escolar. En el año 1905, a unos 30 años de haberse iniciado el sistema escolar moderno, la tasa de escolarización rebasó el 95% y en el año 1907 la duración de la educación escolar obligatoria se extendió a 6 años.

Figura A-1 Evolución de la tasa de escolarización (escuela primaria)



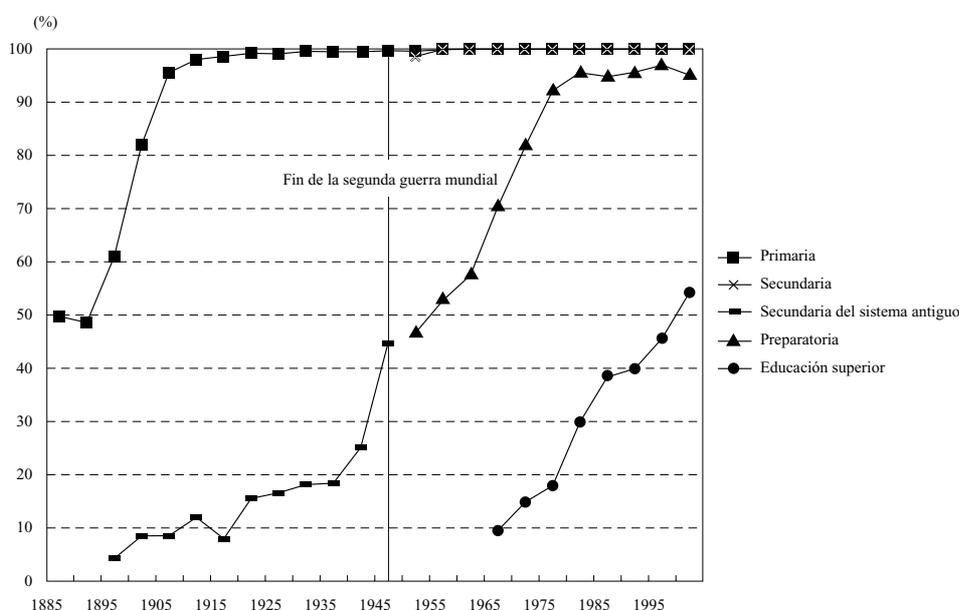
Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

1-2 Cambios en la tasa de escolarización por nivel educativo

Bajo el nuevo sistema educativo tras la Segunda Guerra Mundial, la educación obligatoria se amplió a 9 años y en el año 1950 la tasa de escolaridad de la secundaria alcanzó el 99.2%. (Sin embargo, debido a las estrecheces y separación de las familias después de la derrota, hubo muchos ausentes escolares por un largo período. En las grandes ciudades como Tokio y Osaka se veían secundarias que establecían clases nocturnas para las personas que trabajaban en el día y estudiaban en la noche. (Fuente: “100 años de historia de la constitución del sistema escolar”, Ministerio de Educación)) En cuanto a la preparatoria

se dio inicio a dicho sistema en el año 1948. Su transformación desde la secundaria bajo el sistema antiguo se efectuó sin dificultad y se mostró un buen crecimiento en la tasa de escolarización desde el principio de su establecimiento, siendo del 46.7% en el año 1950. En el año 1975 dicha tasa alcanzó el 92.5%. En lo que se refiere a la educación superior que existía desde el inicio de la institucionalización del sistema escolar, se había mantenido un carácter de educación élite durante largo tiempo, pero se popularizó con el alto crecimiento económico de la posguerra y en el año 2000 la mitad de la población escolar correspondiente llegó a participar en ella.

Figura A-2 Evolución de la tasa de escolarización por nivel de educación



Nota 1: “Primaria” y “secundaria”; Proporción del número de alumnos y estudiantes inscritos en la escuela excepto extranjeros en relación con la población en edad escolar de la educación obligatoria (Número de alumnos y estudiantes inscritos en la escuela, excepto extranjeros + número de niños exentas o con aplazamiento para asistir a la escuela + el número de niños con incertidumbre de su domicilio por más de un año).

Nota 2: “Preparatoria”; Proporción del número de estudiantes inscritos (en preparatoria (excepto cursos de enseñanza por correspondencia), curso sobre el reglamento escolar de la escuela de la enseñanza media (de 1999 en adelante), escuela para invidentes / escuela para sordos / escuela pública de educación especial (nivel de preparatoria) , primero, segundo y tercer grado de la escuela técnica superior (de 1932 en adelante), Instituto Nacional de la Formación del Personal Docente Industrial (1965) e Instituto Nacional de la Formación del Personal Docente de Escuelas para Educación Especial (1970, 1975)) en relación con la población en edad escolar correspondiente. No están incluidos los estudiantes de enseñanza por correspondencia.

Nota 3: “Educación superior”; Proporción del número de estudiantes inscritos (en universidades de 4 años (excepto cursos de posgrado), universidad de 2 años, cuarto y quinto grado (de 1962 en adelante) así como el curso de especialidad (de 1992 en adelante) de alguna escuela técnica superior, curso para especialización de escuela especializada (de 1976 en adelante) , Instituto Nacional de la Formación de Personal Docente Industrial (1965) e Instituto Nacional de la Formación de Personal Docente de Escuelas para Educación Especial (1970, 1975)) en relación con la población en edad escolar correspondiente. No están incluidos los estudiantes de enseñanza por correspondencia.

Nota 4: En lo que se refiere a la secundaria bajo el sistema antiguo, se muestra la proporción de los estudiantes que pasaron al curso principal de la secundaria bajo el sistema antiguo, la escuela superior femenina (excepto cursos prácticos), la escuela industrial (categoría A) y a la escuela normal (primera sección) (Todo esto es del texto estadísticas educativas de nuestro país 2001 – eras de Meiji, Taisho, Showa y Heisei – , Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología)

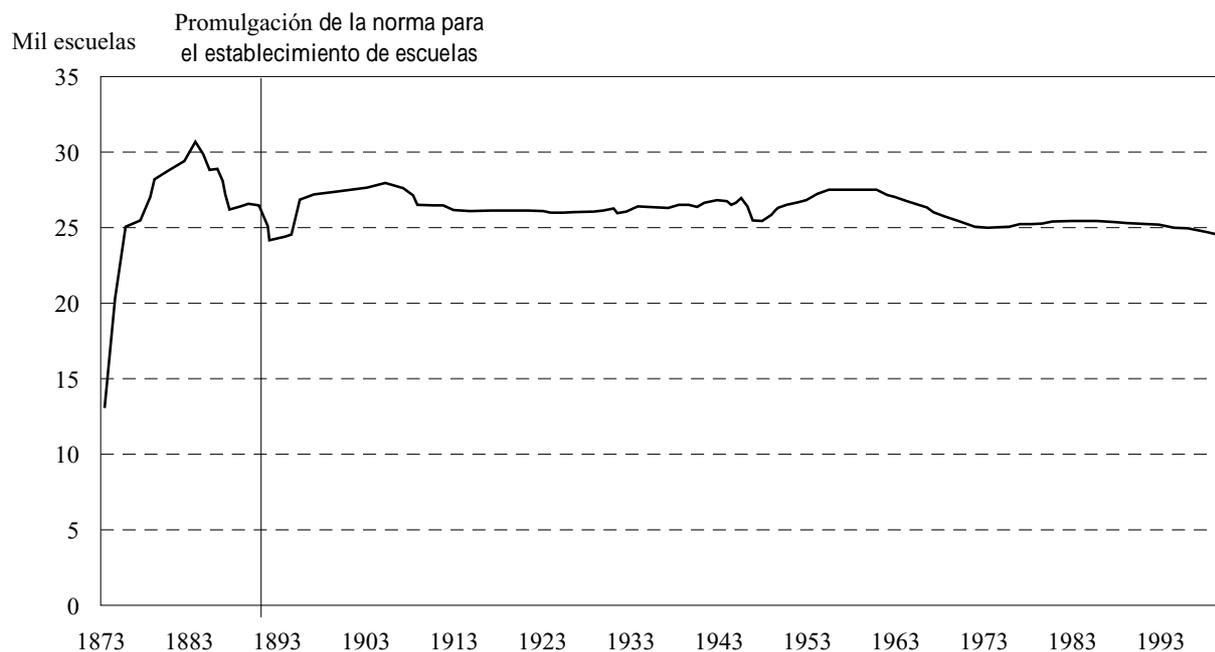
Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

1-3 Evolución del número de escuelas primarias

A los 3 años de haberse promulgado el “Decreto de Educación” (en el año 1872), se instalaron primarias de más o menos igual número que en la actualidad. Sin embargo, hasta que se especificó la norma para el

establecimiento de escuelas al instituirse el reglamento auxiliar para la instalación de las mismas en el año 1891, la mayoría de las escuelas habían sido sencillas, como casas o templos sin acondicionamiento.

Figura A-3 Evolución del número de escuelas primarias



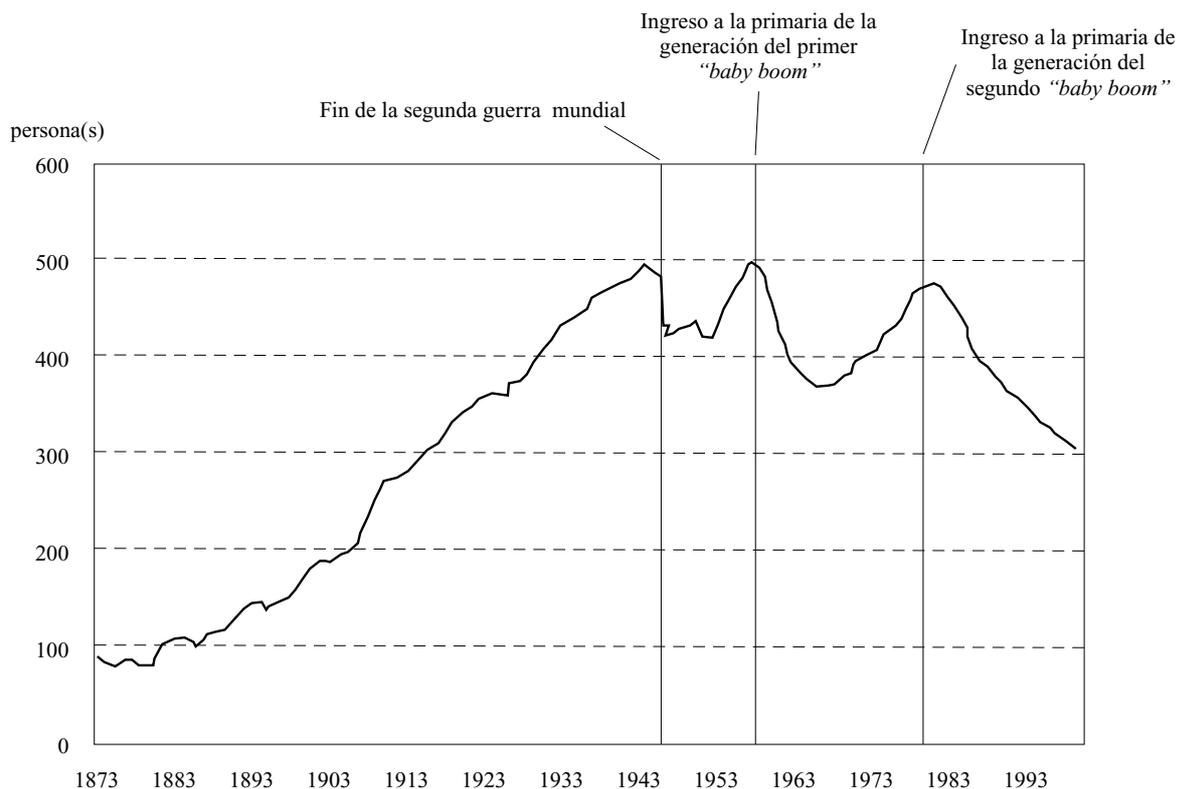
Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

1-4 Evolución del número de alumnos por escuela primaria

Después de la implementación de la educación obligatoria con duración de 9 años realizada en el año 1907, de acuerdo con el incremento de la población infantil, aumentó el número de alumnos y en el año

1944 el promedio de su número por escuela primaria alcanzó 500 siendo el máximo. Posteriormente, pasando por el “Baby boom” en 2 ocasiones, el número de alumnos disminuyó, debido a la baja natalidad de los últimos años.

Figura A-4 Evolución del número de niños por escuela primaria



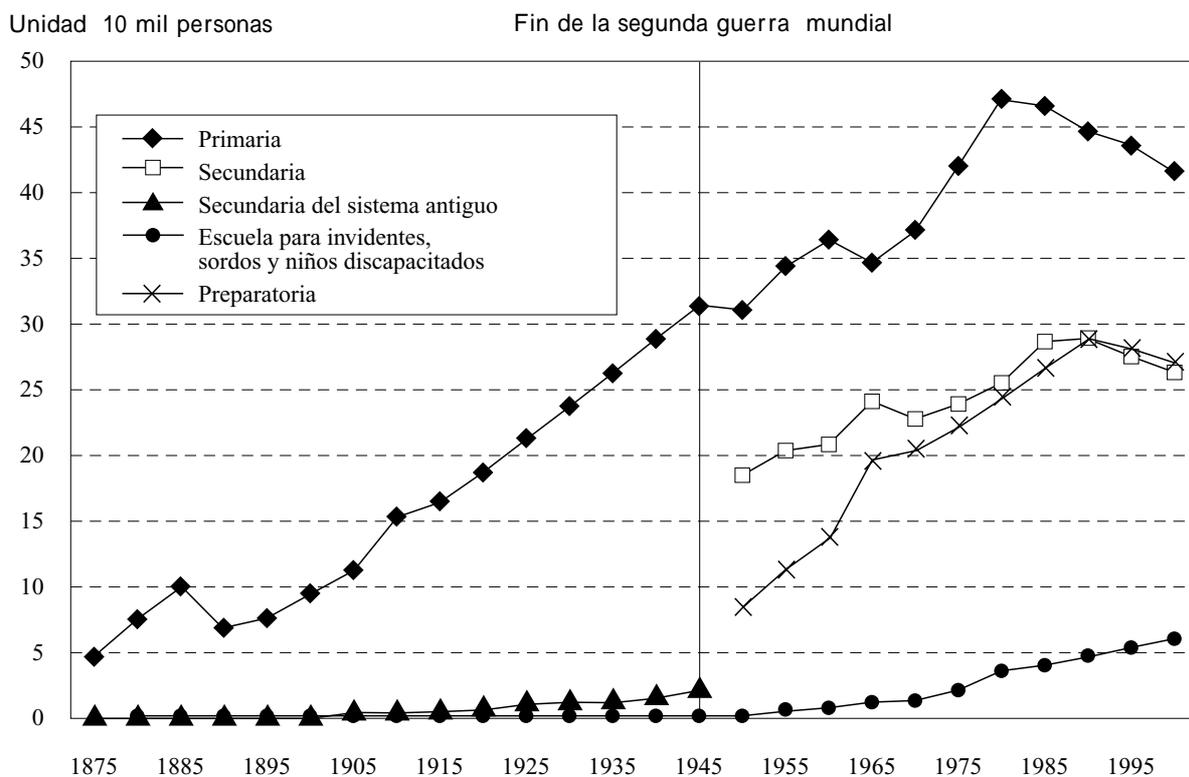
Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología de Educación y Ciencias

1-5 Evolución del número del personal docente por nivel educativo

En la primaria, secundaria y preparatoria, el número del personal docente fue en aumento con regularidad hasta alrededor del año 1985, sin embargo después con la baja natalidad, su número disminuyó. En cuanto a las escuelas para invidentes, las escuelas para sordos y las escuelas para educación

especial, sus condiciones fueron preparándose gradualmente después de la Segunda Guerra Mundial. Desde que la escuela para educación especial empezó a establecerse plenamente con el plan de 7 años para el acondicionamiento de dicha escuela que inició en el año 1972 con la obligación de la asistencia a la misma en el año 1979, el número de su personal docente incrementó.

Figura A-5 Evolución del número del personal docente por nivel educativo



Nota 1: Son números sumados entre las escuelas nacionales, públicas y privadas

Nota 2: Son números sumados entre las escuelas principales y filiales

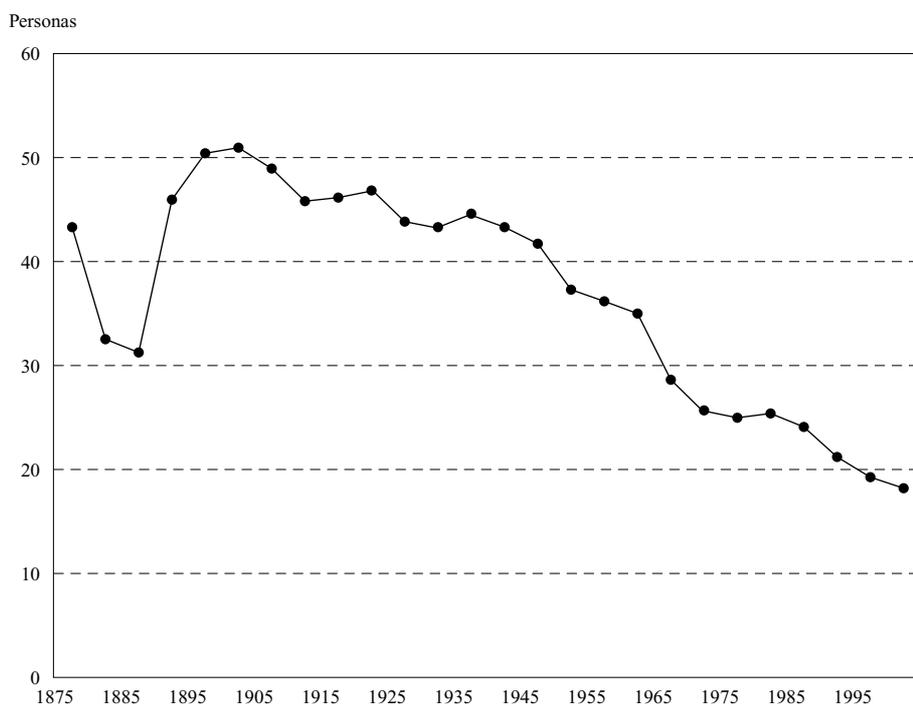
Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

1-6 Número de alumnos por personal docente

Durante un tiempo después de la promulgación del “Decreto de Educación” de la era de *Meiji*, se tuvo como propósito aumentar la población escolar y a la vez se intentó incrementar el número de personal docente dándose importancia a su formación y aseguramiento. Sin embargo, el número de maestros no alcanzó el ritmo acelerado del crecimiento del

número de alumnos después de la segunda mitad de la década de 1890 y consecuentemente el número de alumnos por maestro aumentó rápidamente llegando hasta 50 en el período más elevado. Posteriormente, dicho número fue disminuyendo gradualmente y después del año 1995, descendió a menos de la mitad que en aquel periodo.

Figura A-6 Evolución del número de alumnos por personal docente



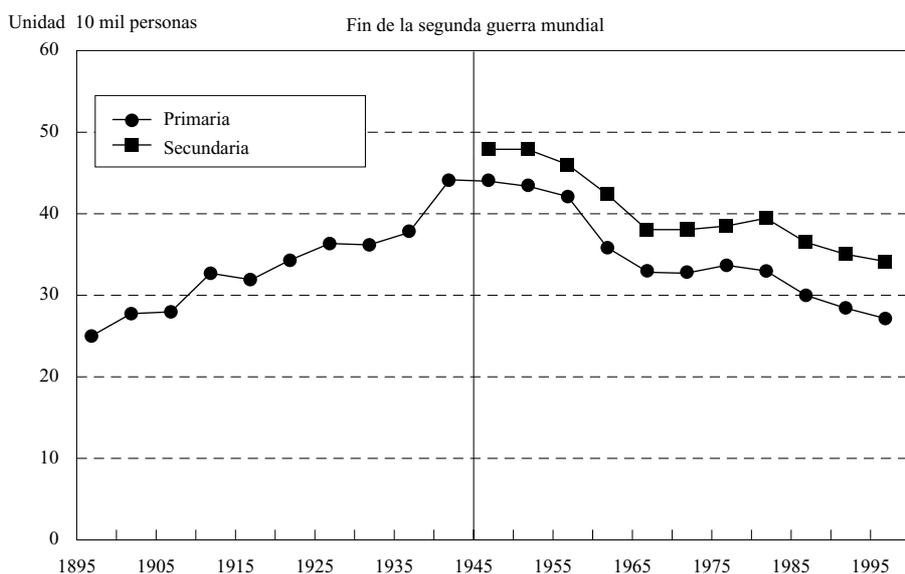
Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología de Educación y Ciencias

1-7 Evolución del número de alumnos y estudiantes por aula

Después de la era de *Meiji* el número de alumnos por aula aumentó junto con el incremento de número de alumnos insoritos en primaria. Hasta la década de 1960 posterior a la guerra, dicho número rebasaba el los 40. En cuanto a la secundaria, que logró su

generalización en la posguerra, el número de estudiantes por aula alcanzó cerca de los 50. Sin embargo, con el avance del acondicionamiento de instalaciones escolares y la baja natalidad de estos últimos tiempos, la cantidad de alumnos y estudiantes se ha reducido y su número por aula va en disminución.

Figura A-7 Evolución del número de alumnos y estudiantes por aula



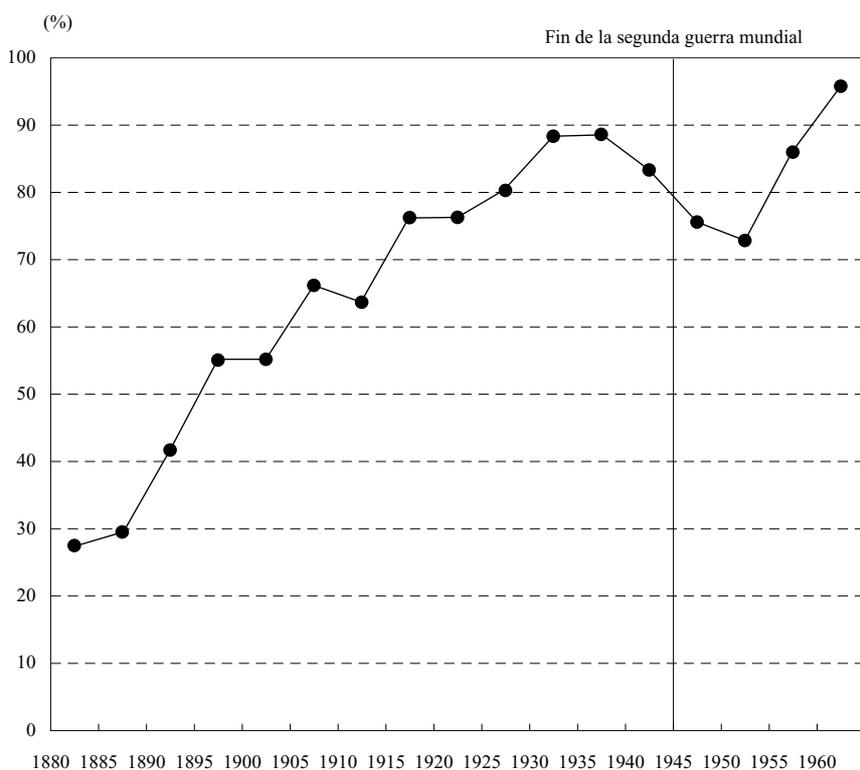
Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

1-8 Evolución del número del personal docente titulado (escuela primaria)

El porcentaje del personal docente titulado que no alcanzaba el 30% al inicio de la institucionalización del sistema escolar, fue aumentando gradualmente con el acondicionamiento de las escuelas normales y

se aproximó al 90% antes de la guerra. Como efecto de esta guerra, el número del personal docente titulado disminuyó durante un tiempo, pero 10 años después se recuperó y en el año 1960 su porcentaje llegó a rebasar el 95%.

Figura A-8 Evolución del número del personal docente titulado (escuela primaria)



Nota: Personal docente titulado; Orientador (bajo el sistema antiguo de primaria), personal docente oficial, personal docente con licencia legal

Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

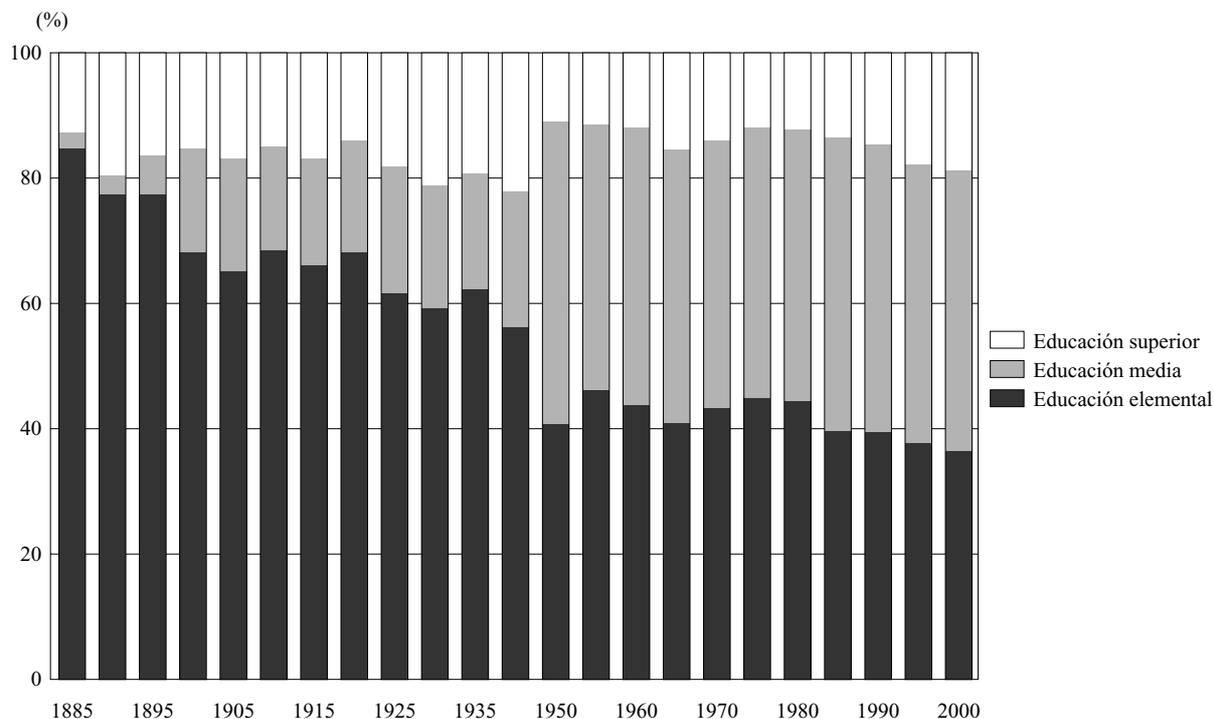
2. Gastos para educación

2-1 Evolución de la proporción de los gastos para la educación por nivel educativo

A principios de la era de *Meiji* se realizó activamente la generalización de la educación elemental, que era la tarea esencial de mayor importancia, por lo que los gastos para dicha educación representaban un alto porcentaje siendo de 84.3% en el año 1885. No obstante, a medida que avanzaba su difusión, tal porcentaje fue bajando gradualmente y la proporción de los gastos de la educación media para arriba fue en aumento. En 1885 la proporción de los gastos para la educación media era de sólo 2.8%, sin embargo dicha proporción ascendió en gran escala alcanzando el 16.5% en el año 1900 gracias a las gestiones políticas tomadas para el fomento de la educación media como

la modificación del “Ley de escuela secundaria” del año 1899. Esta proporción siguió incrementándose poco a poco y después de llegar a ser obligatoria la secundaria bajo el nuevo sistema de la posguerra, llegó a rebasar el 40%, más del doble que antes de la guerra. La proporción que ocupaban los gastos para la educación superior fluctuaban alrededor del 10% durante un largo tiempo después de la era de Meiji, pero aumento a 21.5% en el año 1930 que pertenecía al período de expansión de la educación superior. Posterior a la guerra, el porcentaje de los gastos para dicha educación se redujo relativamente debido a que en esa época se concedió importancia a la expansión de la educación media, sin embargo, con la popularización de la educación superior de estos últimos tiempos, la proporción de los gastos para ella van en aumento.

Figura A-9 Evolución de la proporción de los gastos para la educación por nivel educativo



Nota 1: La “educación media” antes del año 1940 incluye la secundaria bajo el nuevo sistema

Nota 2: La “educación superior” antes del año 1940 incluye la formación del personal docente

Nota 3: La “educación media” después del año 1950 incluye la secundaria, la escuela para invidentes, la escuela para sordos, la escuela para educación especial y la preparatoria.

Nota 4: La “educación superior” después del año 1950 incluye la universidad de 4 años, la universidad de 2 años, la escuela especializada y las diversas academias.

Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

2-2 Evolución de los gastos para la educación pública según la autoridad nacional y regional

El Estado, que había proporcionado subsidios desde principios de la era de *Meiji*, mitigó los gastos educativos que iban en aumento cubiertos por los municipios. Y después de que se promulgó la “Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria de los municipios” en el año 1918, una parte del sueldo del personal docente de la primaria se cargó al Estado. La porción que correspondía al Estado se elevó del 7.8 al 24.3% entre el año 1881 y el año 1921. Posteriormente, en el año 1940 se promulgó nuevamente la ley llamada “Ley de subsidios de la tesorería del Estado para los gastos de la educación obligatoria” y con ésta la mitad del sueldo del personal docente de la primaria municipal llegó a ser cubierta por el Estado y posteriormente el porcentaje pagado por el estado quedó en uno 30%. El ritmo del incremento de los gastos educativos cubiertos por las prefecturas había sido moderado durante todo el tiempo anterior a la guerra, sin embargo por el hecho de que el pago del sueldo para el personal docente de la primaria municipal empezara a ser cubierto por las prefecturas a partir del año 1940, la porción correspondiente a las

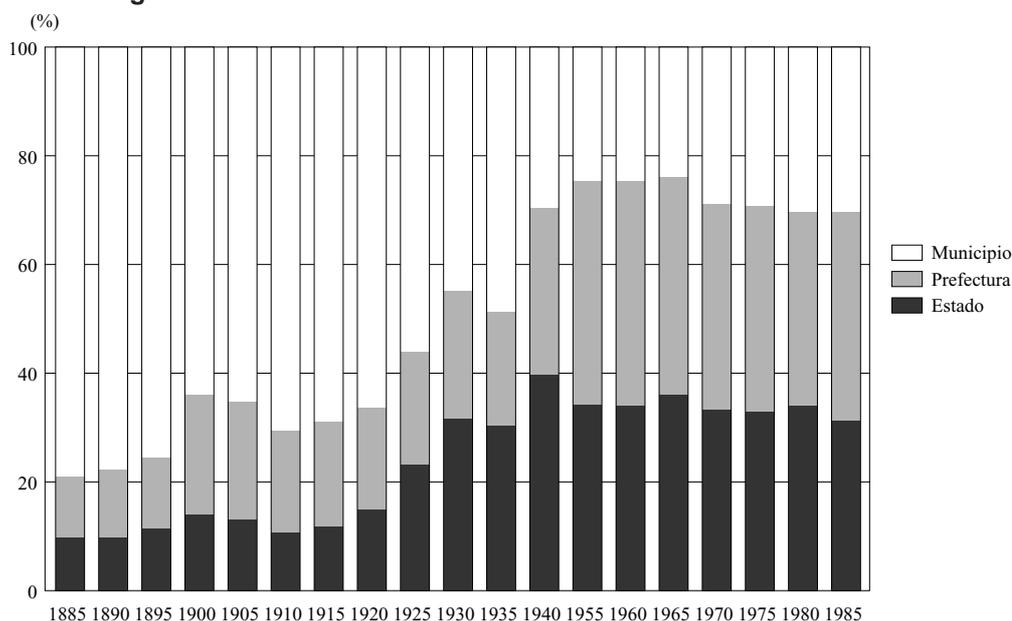
prefecturas subió aproximadamente de un 20% a un 40%, siendo el doble. A medida que fue aumentando la cantidad pagada por concepto de gastos educativos por el Estado y las prefecturas, el porcentaje de dichos gastos cubiertos por los municipios fue disminuyendo: en el año 1881 fue de 76%, de ahí

Tabla A-1 Evolución de gastos públicos para la educación según autoridad nacional y regional (Unidad: Miles de yenes)

	Año	Estado	Prefectura	Municipio
Antes de la guerra	1885	1,036	1,222	8,643
	1890	931	1,188	7,487
	1895	1,598	1,874	10,772
	1900	5,834	8,845	26,347
	1905	5,666	9,012	28,143
	1910	9,010	15,835	60,472
	1915	10,566	17,158	62,437
	1920	44,066	55,783	200,558
	1925	100,388	92,582	249,458
	1930	143,320	105,612	204,010
Después de la guerra	1935	151,100	103,102	242,878
	1940	270,673	199,697	201,540
	1955	126,668,000	151,670,000	93,668,000
	1960	208,954,000	250,578,000	152,960,000
	1965	499,465,000	549,865,000	335,681,000
	1970	951,513,000	1,095,098,000	837,756,000
	1975	2,664,905,000	3,075,362,000	2,378,647,000
	1980	4,744,756,000	4,927,083,000	4,333,881,000
	1985	5,201,696,000	6,270,114,000	5,096,369,000

Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

Figura A-10 Evolución de los gastos para la educación pública según la autoridad nacional y regional



Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

descendió al 49% en el año 1935 y luego cayó al 25% en el año 1955. Después del año 1980 quedó en uno 30%.

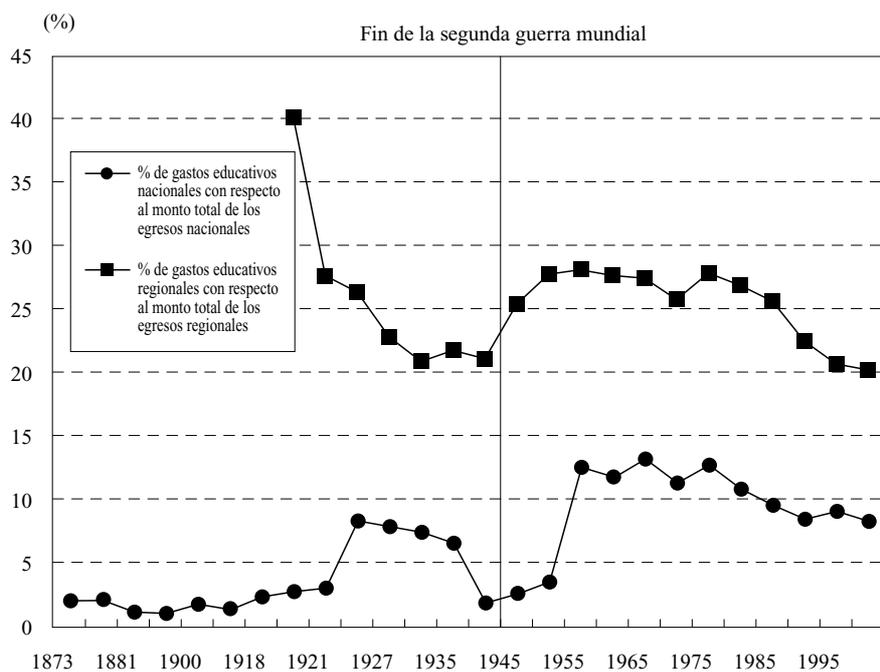
2-3 Evolución de la proporción de los gastos educativos con respecto al monto total del egreso de la tesorería tanto nacional como regional

La proporción de los gastos educativos que representaba el egreso total del Estado aumentó con el incremento del porcentaje de dichos gastos cubiertos por el Estado. En el año 1885 fue de sólo 1.8%, pero en el año 1950 alcanzó el 4.7%. Como razones por las que la relación de los gastos cubiertos por el Estado se acrecentó después de la guerra, se pueden enumerar entre otras las siguientes: El Estado cargó en gran parte con los gastos destinados a instalaciones para la restauración tras la devastación de la guerra y al acondicionamiento de edificios de

secundaria bajo el nuevo sistema; se incrementaron los subsidios cuyo objetivo era promover diversos géneros educativos como la educación en áreas rurales remotas, educación industrial, educación de ciencias, etc.

En el gobierno local, durante un tiempo antes de la guerra en que se hicieron esfuerzos por la difusión de la educación obligatoria, una buena parte del presupuesto estaba asignado a la educación, sin embargo fue disminuyendo poco a poco y en los últimos años, alrededor de un 20% del egreso está destinado a la educación. Como características del desglose de los gastos educativos locales, se puede señalar que en todas las entidades del país como las prefecturas el costo del personal docente representa una gran parte y en los municipios; el de la construcción de primarias y secundarias ocupa una gran porción.

Figura A-11 Evolución de la proporción de los gastos educativos con respecto al monto total del egreso de la tesorería tanto nacional como regional



Fuente: Datos del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología

<YAMAGUCHI Naoko>