

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 asimilaron adaptación 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 Miembro del equipo operativo	MURATA Toshio	Asesor Especial de JICA
	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 Kanako	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.

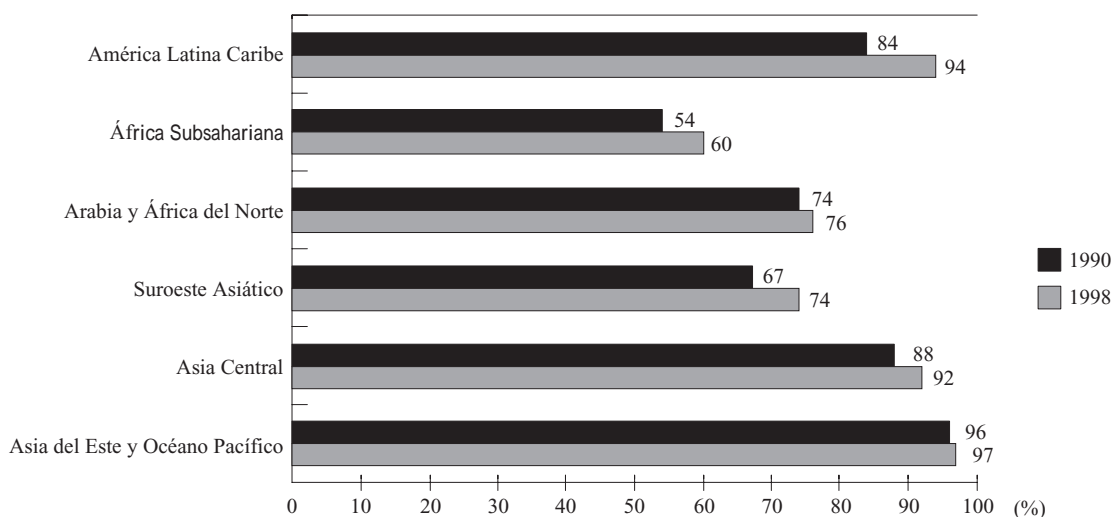
(1) Los temas a tratar en la “expansión cuantitativa de la educación”

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

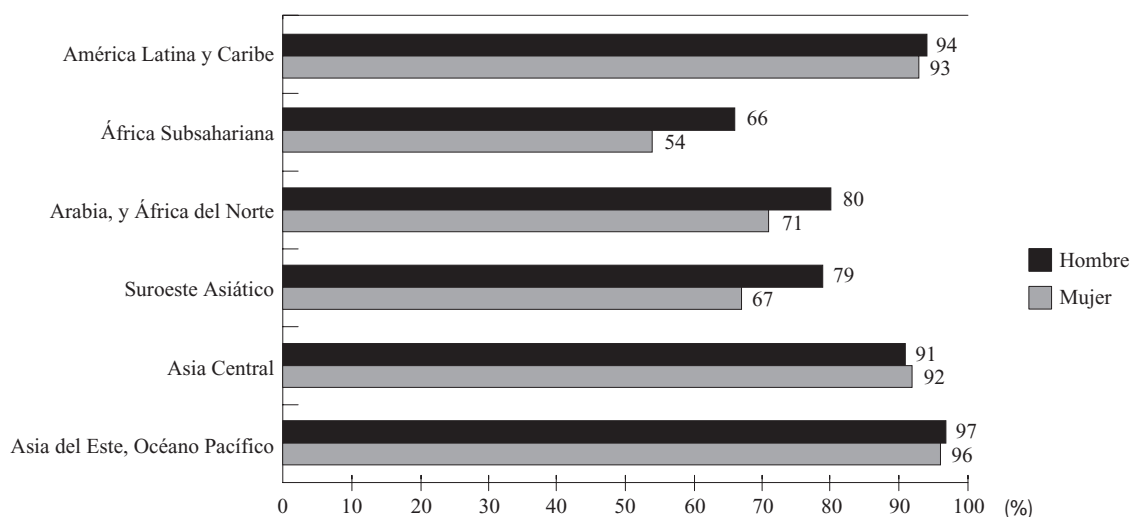
¹ Se define a la “educación básica” como la “actividad educativa necesaria para que la gente obtenga conocimientos y habilidades indispensables para vivir”. En la definición concreta, se les denomina a la “educación preescolar”, “educación elemental”, “educación de nivel medio del primer ciclo”, y “educación 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.

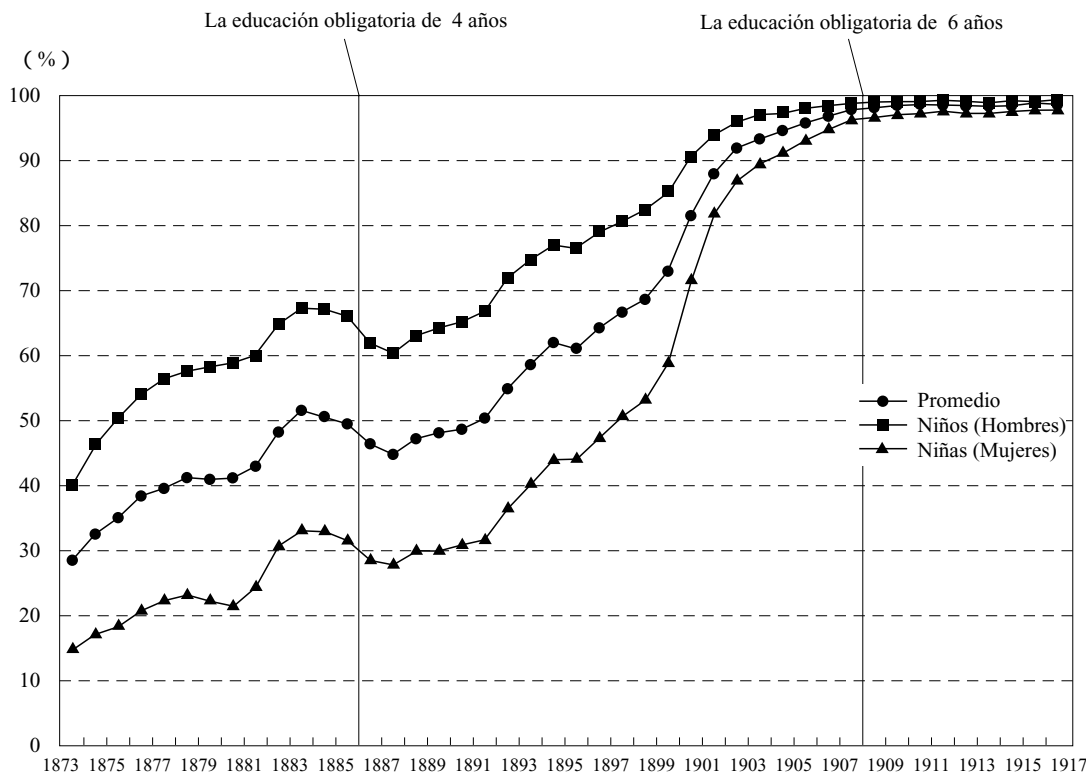
3. Tendencias en la ayuda relativa a la educación

(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 graduaron 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 5° 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 entrelazadas 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 sí 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				
1871	Meiji 4	Abolición de reinos feudales y establecimiento de prefecturas.			
1872	Meiji 5				
1873	Meiji 6	Revolta (algunas escuelas primarias destruidas).			
1874	Meiji 7				
1875	Meiji 8				
1876	Meiji 9				
1877	Meiji 10	Guerra civil en el Suroeste.			
1878	Meiji 11				

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

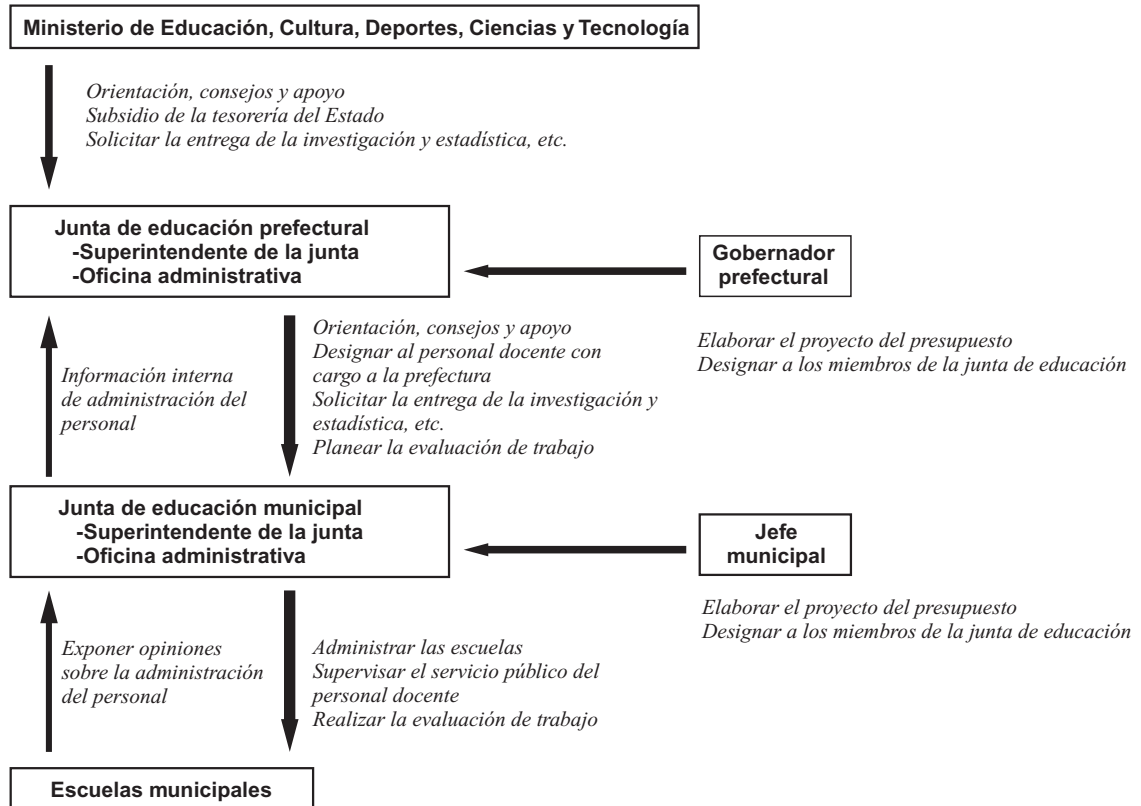
bajo la autoridad y la responsabilidad de las regiones. En el nacionalismo de antes de la guerra, el trabajo relacionado con la educación (administración pública de la educación) no era propio de las prefecturas o municipios sino que estaba clasificado como el trabajo delegado por el Estado y no estaba 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 Cultural, 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

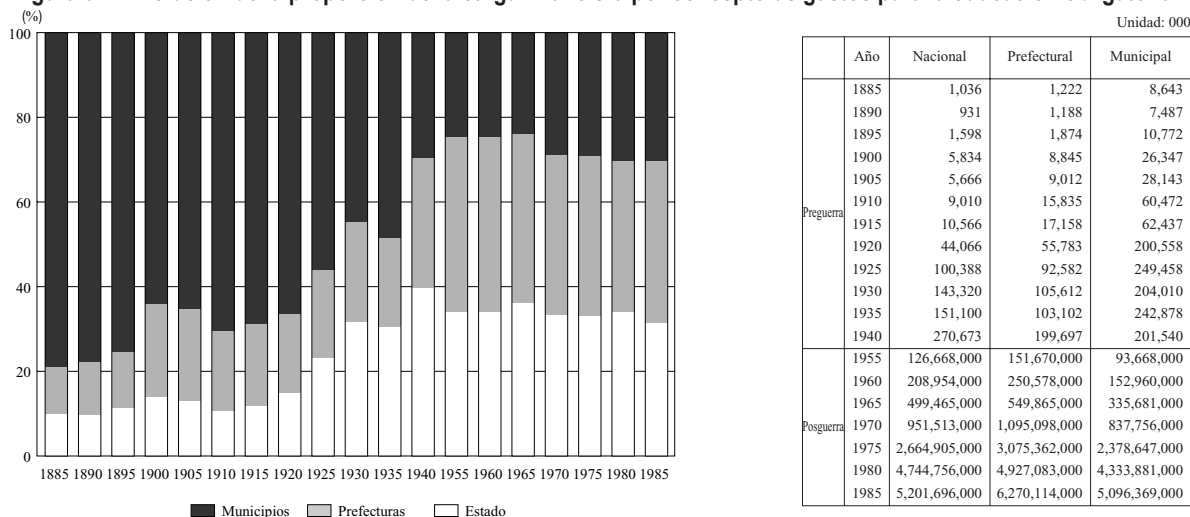
prefecturas pagarían los gastos de la educación obligatoria y además el Estado se encargaría de la mitad de dichos gastos, lo cual sigue siendo vigente aún después de la guerra.

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.

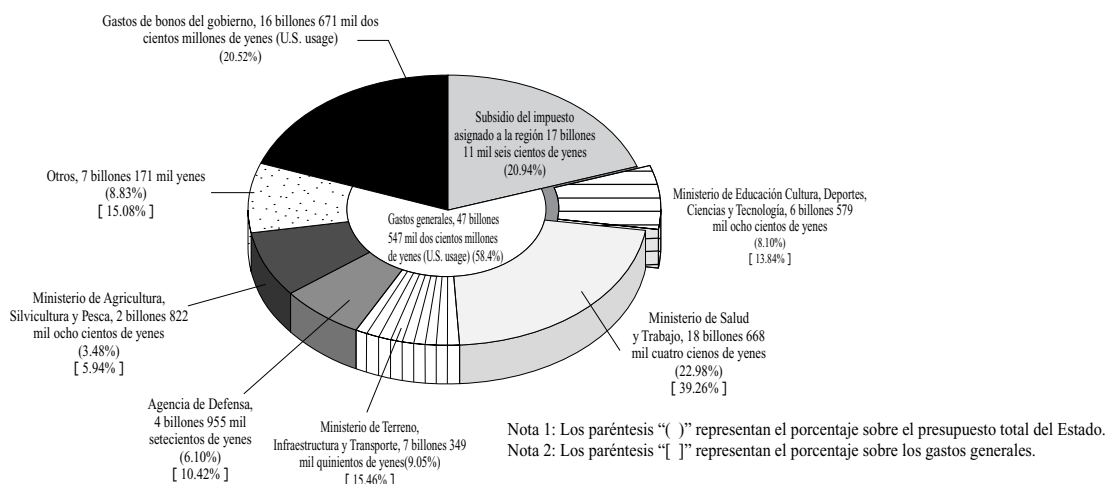
<SAITO Yasuo, MIURA Ai>

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



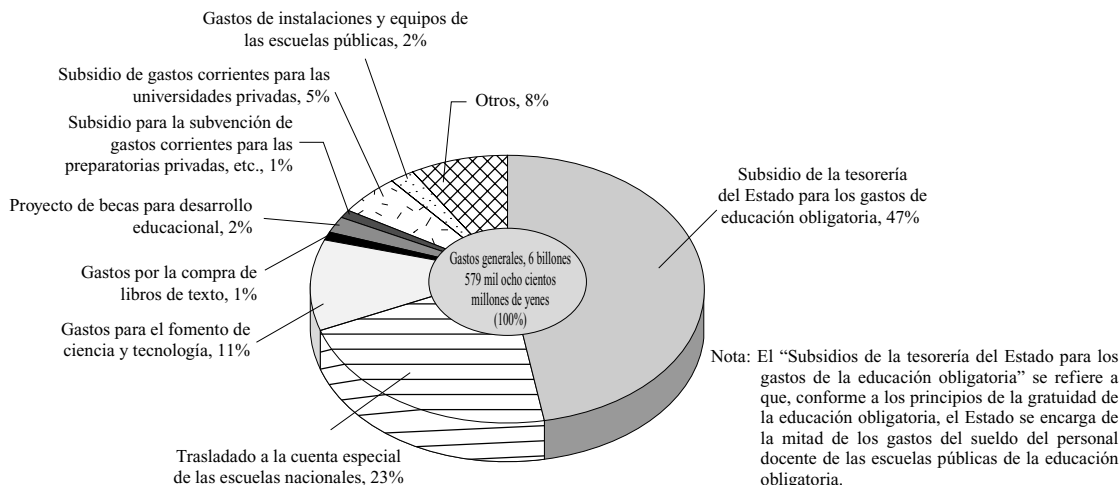
Fuente: 1885 a 1939 Datos del Ministerio de Educación
: 1950 a 1985 Toshio HOSOYA y otros (1990) *Shin Kyoikugaku Daijiten*

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 suficientes 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.

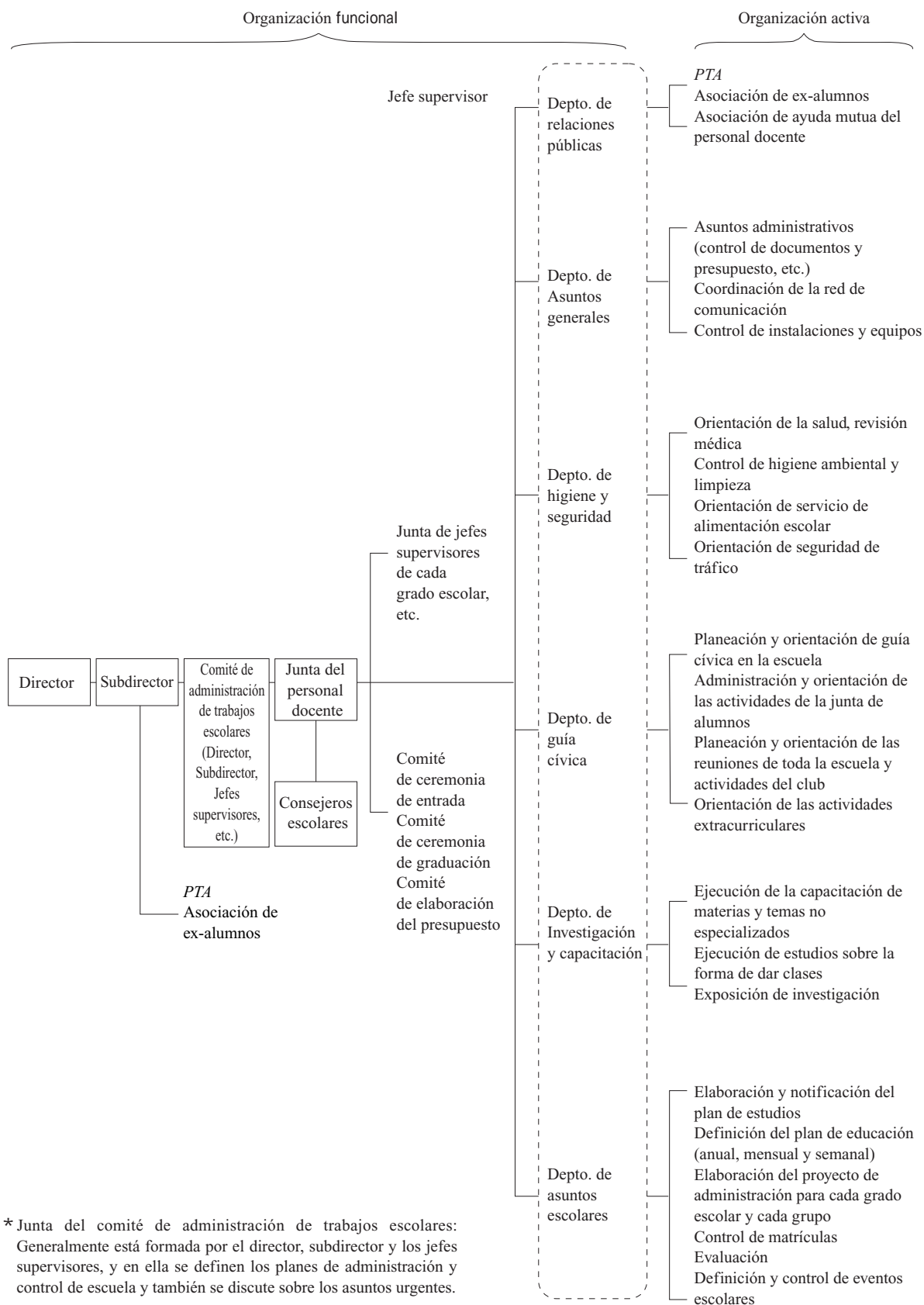
2-3 Características de la administración escolar en Japón

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

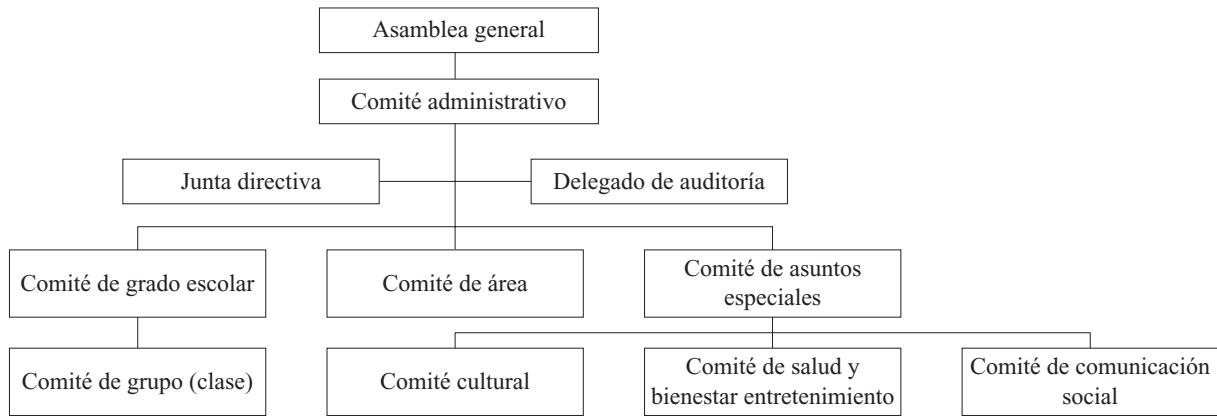
(1) Papel que juega el director en Japón

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 <i>PTA</i>.) - 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.

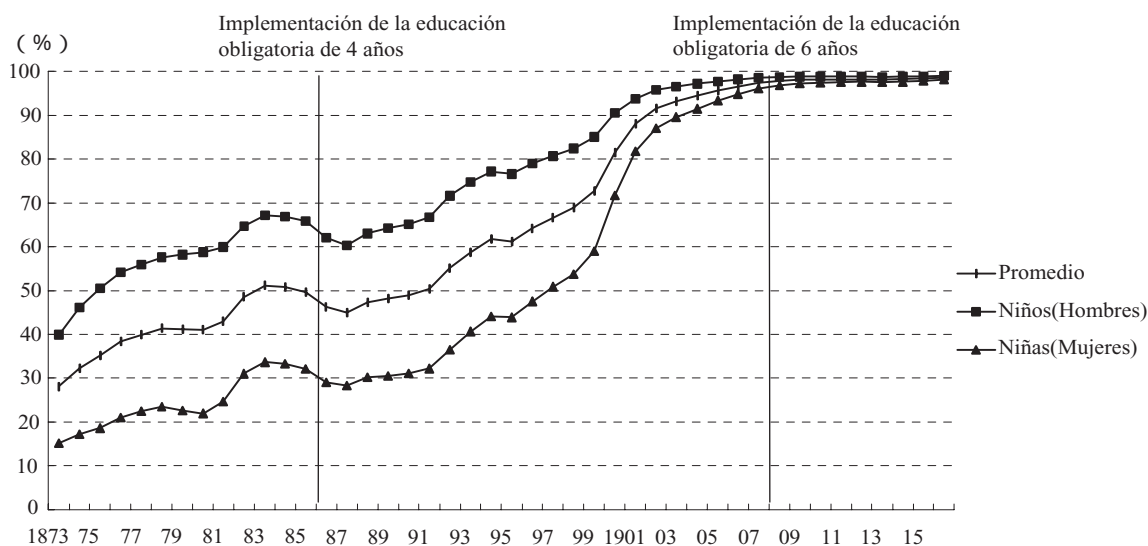
Sin embargo, no todos los matriculados en la escuela, que fueron los individuos para calcular la tasa de escolarización, iban a la escuela diariamente, y había bastantes alumnos registrados sólo en la lista, además de que en el número de alumnos de primaria estaban incluidos los niños por debajo de la 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	“Proyección de diapositivas” y “Conferencia de la educación popular” Todas las partes del país	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.
	“Grupo de camino a la escuela” 1911 aprox. / <i>Fukushima</i> y otras	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.
	Premiación y otorgamiento de la “bandera de asistencia escolar” / Todas las partes del país	Premio para los alumnos que lograron una asistencia perfecta y/o los padres de familia entusiastas en los asuntos escolares.
Medidas tomadas para los niños de familias pobres	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	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.
	Simplificar las materias de enseñanza y hacerlas más prácticas 1877 aprox. / <i>Shizuoka</i> y otras	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.
	Préstamo de equipos escolares por parte de los voluntarios 1898 aprox. / <i>Fukushima</i>	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.
	Fomento realizado por la “Asociación de Protección a los Niños” 1906 aprox.	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 tipo ⁷ .

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*.

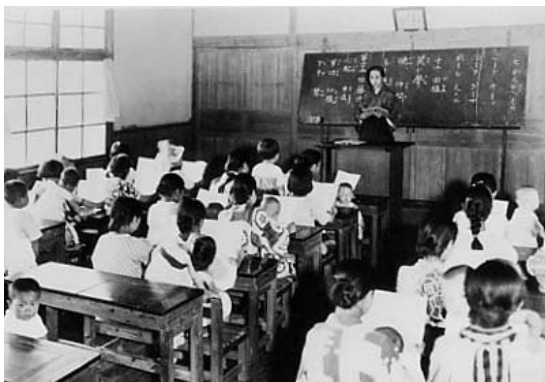
2-5 Creación de escuelas y/o salones que permitían la asistencia de alumnas que se hacían acompañar de los niños a los que cuidaban

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

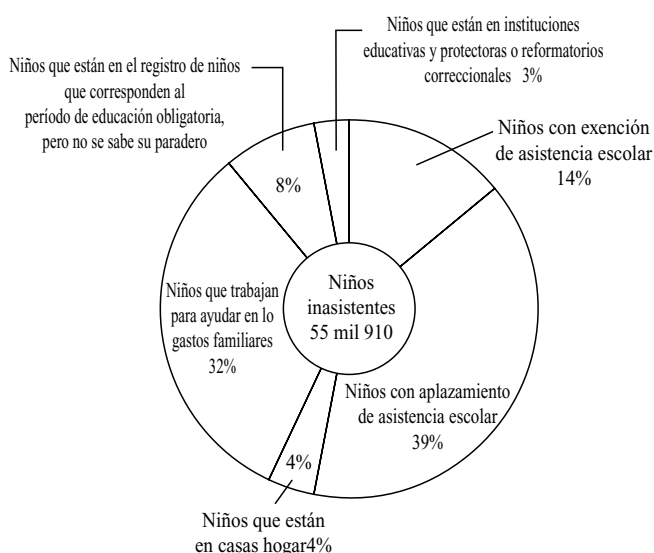
De acuerdo con el informe del estudio de situación real publicado por el Ministerio de Educación en 1953, llamado la “Situación actual de la educación de nuestro país -- con enfoque en la igualdad de

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.

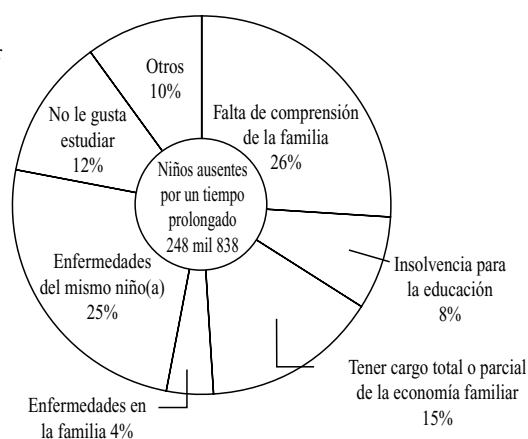
La siguiente Figura 7-2 muestra el desglose de la

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>