

Algo Sobre la Educación Pública en El Salvador

CATALOGADO

Por Roberto A. Barahona.

INTRODUCCION

Las características de la civilización que vivimos ha creado numerosos y muy complicados problemas a la educación.

Hoy más que nunca el impacto de fenómenos tales como el crecimiento desbordante de la población y los profundos y rápidos cambios sociales que se operan en el mundo, unidos a las exigencias de un desarrollo económico acelerado y a los sorprendentes avances de la ciencia y de la técnica, presentan el problema educativo en forma inusitadamente dramática, como diría la UNESCO.

Nos encontramos en un momento de la historia en que, sin prisas pero sin pausas, tenemos que enfrentar y resolver aquellos problemas.

El supuesto de esta solución exige un serio análisis de los fenómenos que dejamos esbozados y nos aboca al planeamiento integral de la educación que demanda entera claridad en los conceptos, precisión en las finalidades y eficacia en los procedimientos. De lo contrario no será posible terminar con el divorcio que hoy tenemos entre la escuela y la vida y continuaremos proporcionando un tipo de educación que ya no encuadra dentro del marco y las características de la civilización contemporánea.

En el presente trabajo se intenta presentar el estado de la educación pública salvadoreña en algunos de sus aspectos. Por lo mismo no se trata de un trabajo abarcador; de ahí su título. Se consideran en él solamente aquellos aspectos que se han estimado fundamentales, por ejemplo, los fines y objetivos de la educación, la estructura y funcionalidad del sistema, los planes y programas de estudios, los contenidos y orientación de la enseñanza y la composición del magisterio, con miras no sólo a la interpretación y balance, sino como medio de trazar posibles líneas que en alguna medida contribuyan al ulterior desarrollo de la instrucción pública.

I.—FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACION.

Punto de partida para considerar todo asunto de educación pública es nuestra Constitución Política. Brevisima en su letra, la Constitución es pro-

funda en su espíritu. En ella se encuentra la fuerza o poder de acción y la fuerza o poder de inhibición. Sus preceptos, más que autorizar o facultar, imponen y obligan. A los poderes públicos ofrece, solamente, los medios para realizar los fines declarados por ella.

En este orden de ideas resulta válido afirmar que no existe poder ni autoridad alguna legítima fuera o por arriba del orden constitucional.

La Constitución Política de El Salvador, vigente desde 1962, consagra el Capítulo III del Título XI a la cultura. En él se determinan con meridiana claridad los fines y principios generales relativos a la educación, en estrecho nexo con el conjunto de las demás disposiciones. Obvio que tales fines y principios generales, para ser aplicados en la práctica de la vida social, toman forma más amplia en la ley, la cual, a su vez, al no establecer los detalles necesarios para su aplicación, se desdobra en una serie de reglamentaciones.

Pues bien, en su artículo 196 nuestra Constitución Política establece: "Es obligación y finalidad primordial del Estado la conservación, fomento y difusión de la cultura. La educación es atribución esencial del Estado, el cual organizará el sistema educacional y creará las instituciones y servicios que sean necesarios".

Obsérvese que el inciso segundo de este artículo, claramente establece que la educación es atribución esencial del Estado. Al respecto, es bien sabido que tanto la familia como la Iglesia reclaman este derecho, lo que ha dado lugar siempre a largas y enconadas discusiones. Extensamente debatido es el tema del Estado docente, afirma Uzcátegui (1), y no es éste el lugar propicio para reproducir la polémica que concierne más directamente a la filosofía y a la sociología educativas. Para nosotros, por su propia naturaleza, será el Estado como representante político de la comunidad nacional, el que organice el sistema educativo y el que de más medios dispone para realizar los fines señalados a la educación.

En cumplimiento del mandato constitucional precitado, tenemos en El Salvador un sistema educacional cuya estructura presenta un conjunto de grados y de modalidades escolares que ofrece a la niñez, a la adolescencia y a la juventud, la oportunidad de recibir los beneficios de la educación, aunque no de manera satisfactoria.

Los principios de obligatoriedad y gratuidad son también sancionados en nuestra Carta Magna, pero de momento el alcance de este mandato sólo comprende a la educación primaria que se provee con fondos estatales.

Más, las grandes finalidades o metas últimas cuyo logro ha de ser posible mediante la educación, las encontramos en el artículo 197 que textualmente, en su primer inciso, reza así: "La educación debe tender al pleno desarrollo de la personalidad de los educandos para que presten a la sociedad una cooperación constructiva; a inculcar el respeto a los derechos y deberes del hombre; a combatir todo espíritu de intolerancia y de odio, y a fomentar el ideal de unidad de los pueblos centroamericanos".

(1) Uzcátegui, Emilio. Introducción a una pedagogía científica. Edic. Servicio de ayuda técnica escolar, La Paz, 1964. Pág. 169.

Por otra parte, el artículo 198 demanda de la educación que capacite a todos los habitantes de la República "para desempeñar consciente y eficazmente su papel como trabajadores, padres de familia y ciudadanos". Porque para la sociedad es de relevante interés —como alguna vez dijo Mattos— (2) que todos sus miembros tengan una mentalidad saludable y esclarecida, un carácter bien formado y una personalidad bien desenvuelta y enriquecida por la cultura, para que no sean individuos marginales ni desajustados, y puedan contribuir en la medida de su capacidad, al bienestar colectivo por su trabajo útil y productivo y por su participación activa y bien orientada en la vida social.

Si la educación es atribución esencial del Estado, éste tiene la obligación de organizar un sistema educacional completo, de orientar y dirigir la educación, a fin de crear las condiciones adecuadas para el logro de las metas esenciales reseñadas y ofrecer a todos los salvadoreños, en la edad propia, las facilidades que les permitan educarse.

Frente a tan serias y trascendentales responsabilidades el Estado dicta normas generales, leyes y disposiciones secundarias, todo un conjunto de preceptos, por obra de los cuales se establece una base legal para llevar a cabo las tareas y fines de la educación.

II.—ESTRUCTURA DEL SISTEMA.

Hemos visto que en El Salvador, por mandato constitucional, el Estado tiene el deber de organizar el sistema educacional a fin de garantizar a cada ciudadano una adecuada educación. Desafortunadamente, para que este deber se cumpla, no basta declararlo en preceptos constitucionales. Su cumplimiento exige la coordinación de todos aquellos elementos que se encuentran al alcance del Estado y de la sociedad en general, para crear las facilidades, tanto cualitativas como cuantitativas en el ramo educativo, que junto con las de orden administrativo y financiero, trasladen a la realidad dichos preceptos, tal como se reconoció en el Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación celebrado en Washington, en 1958.

La tarea de organizar el sistema educacional es muy compleja. Requiere de quienes tienen responsabilidad en la educación pública claridad de conceptos, precisión en las finalidades y eficacia en los procedimientos. Y esto, lógico es suponerlo, no debemos esperarlo de personas que jamás tuvieron tratos con Comenio.

Un sistema educacional es lo que podríamos considerar como un conjunto orgánico de elementos diversos, concatenados en una estructura. Y como en toda estructura, se dan también en el sistema educacional centros de polarización de energías, esto es, aspectos cuya importancia decide, en gran medida, la composición y funcionamiento del conjunto.

Por la implicación mutua que tienen entre sí todos los elementos que componen un sistema educacional, no es tan fácil decidir cuáles son decisivos y cuáles otros tienen categoría de secundarios. En cierta medida todos son

(2) De Mattos, Luiz A. Compendio de didáctica general. Ed. Kapelusz, S. A. Buenos Aires. 1963. Pág. 23.

necesarios y demandan atención, a fin de que tanto en su composición como en su funcionalidad el sistema no sufra menoscabo.

Afortunadamente ya nadie discute, so pena de incurrir en grave desatino, que al momento de estructurar un sistema educacional o de reformar el existente lo que no debe perderse de vista son las finalidades y los objetivos que se le asignan a la educación. Precisamente porque el logro de esas finalidades y objetivos está condicionado, considerablemente, por la eficacia estructural y funcional del sistema y por el planeamiento integral que de la educación se haga.

Pues bien, el criterio de organizar los grados de la enseñanza con fundamento en las fases generales del desarrollo humano —la infancia, la adolescencia, la juventud e inicio de la vida adulta— sigue siendo entre nosotros el criterio rector que diseña el sistema. De ahí la estructuración vertical de los servicios escolares que permanecen en tres planos sucesivos: el primario, el medio y el superior, o para usar la designación más propia: de primero, de segundo y de tercer grado.

En su comprensión más generalizada, se considera a la educación de primer grado como la que provee simplemente las primeras letras o de preparación en las técnicas más simples de comunicación social y adquisición de la cultura. Tal idea está hoy muy modificada. La función capital de ese grado educativo consiste, según opinión del notable pedagogo Lorenzo Filho (3), en favorecer una amplia **homogeneización** de las nuevas generaciones, proporcionándoles el desarrollo de ciertas capacidades naturales, sin duda alguna, más también facilitando a todos el proceso de ajustamiento a la compleja vida de hoy, mediante la comunicación de técnicas, ideas, actitudes y sentimientos. Ciertamente que la ejercitación de los alumnos en las actividades de leer, escribir y contar, si bien representan una instrumentación necesaria, son tan sólo una instrumentación.

La educación de segundo grado, en comparación con la que le precede, desempeña funciones complementarias de la formación cultural y de diferenciación para el trabajo, según las necesidades y expectativas sociales, determinadas por un proceso de elaboración histórica, con fundamentos económicos y políticos.

Se piensa que la educación de segundo grado debe sustituir su función esencialmente **discriminativa** o **selectiva** de otrora, ofertada sólo para ciertos grupos o clases favorecidos por sus condiciones socio-económicas, por una función eminentemente **distributiva**, es decir, por una función que favorezca convenientemente la orientación para las más diversas ramas del trabajo, al propio tiempo que habilite a los jóvenes para recibir una formación técnico-científica y humanística, en estudios superiores.

Asimismo se opera un cambio, aunque no con el ritmo que las necesidades del país demandan, en la educación de tercer grado. Antes sólo se proporcionaba a una reducida minoría, valga decir a una élite, de donde salían los representantes de las profesiones llamadas liberales. En nuestros días, dada

(3) Filho, Lorenzo. Organización y Administración Escolar. Ed. Melhoramentos. Sao Paulo. 1963. Pág. 99.

la multiplicación de las actividades técnico-científicas, la preparación de ese nivel ha pasado a ser necesaria a grupos cada vez más numerosos, independientemente de su condición socio-económica, imponiendo al sistema educacional importantes y nuevos problemas relativos a su planeamiento, financiamiento, organización y administración en general.

Poco a poco estas ideas pedagógicas, cuya vigencia es una realidad victoriosa en otras latitudes se van abriendo paso en nuestro medio. Su aceptación, tanto como su aplicación, han requerido tiempo, discusión y no poco esfuerzo. Pero en educación no puede ocurrir de otra manera: la improvisación y la precipitación son malas consejeras. Nuestro sistema —si realmente lo es, porque tenemos ciertas reservas— en proyección vertical está organizado en cuatro grados: pre-primario, primario, medio y superior.

El grado pre-primario, más conocido con el nombre de educación parvularia, de escaso desarrollo y limitado a unas cuantas ciudades, tiene ya su carta de ciudadanía dentro de la estructura. No es obligatoria y por consecuencia el Estado no se obliga a proveerla. Con una duración de tres años, se proporciona en condiciones normales a niños de cuatro, cinco y seis años de edad cronológica.

La educación de primer grado se suministra con un desequilibrio sensible e injusto en las zonas consideradas como urbanas, en comparación cuantitativa y cualitativa con las zonas clasificadas como rurales. Constitucionalmente es obligatoria para todos los habitantes de la República, y además gratuita cuando se provee en escuelas oficiales. Absorbe una población que va de los siete a los doce a catorce años de edad.

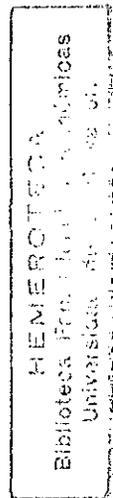
La educación de segundo grado o educación media se divide en dos ciclos principales: el primero, básico, de tres años de formación general, y el segundo de dos o tres años que prepara tanto para proseguir estudios superiores como para el ejercicio de carreras técnicas cortas.

El primer ciclo, conocido genéricamente con el nombre de plan básico, ofrece un currículo uniforme para todos los estudiantes. Por su carácter exploratorio o de investigación de las aptitudes e intereses de los alumnos, debería llamarse, con mayor propiedad, ciclo prevocacional.

El segundo ciclo se diversifica en las siguientes modalidades educativas: secundaria propiamente dicha (bachillerato), normal (mediante la cual se forman maestros para las escuelas primarias) y técnicas. Esta es comprensiva de las escuelas de formación profesional: agrícola, comercial, industrial, milicia y enfermería. Los estudios de bachillerato, acaso por su limitada diversificación, continúan preparando mayormente para cursar estudios universitarios.

Por otra parte, la educación de segundo grado es también comprensiva de otras modalidades, tales como la teneduría de libros, oficina y academias, a cuyos candidatos no se les exige cursar previamente el primer ciclo de cultura general o plan básico.

La educación de tercer grado o educación superior se proporciona en las universidades y en otras instituciones cuyo nivel académico, sin ser propiamente



te universitario, está por encima del correspondiente a la educación media. Tal es el caso de la Escuela Normal Superior, la Escuela de Trabajo Social y la Escuela de Comando y Estado Mayor.

El crecimiento progresivo del sistema ha sido inevitable. Cada año las esferas se han visto obligadas a crear nuevas instituciones y a reforzar los servicios escolares existentes, presionadas por la demanda de los salvadoreños que desean adquirir más y mejor educación.

Pero este crecimiento no ha respondido a una concepción integral de la organización de las enseñanzas, por cuanto su desarrollo ha obedecido, en gran medida, a creaciones que procuran dar respuestas circunstancial a requerimientos que se iban evidenciando. Cada grado ha sido organizado dentro de sí mismo, de acuerdo a pautas y características particulares y no en función del sistema concebido como unidad armónica. Resulta válido afirmar, entonces, que el crecimiento se produjo por adición y superposición más que por distribución de fines específicos desdoblados de los fines generales.

A este respecto, dos hechos parecen ser básicos a lo largo de la estructura: en primer término la extensión **horizontal** y "masiva" en la educación de primer grado, que no por considerársele "masiva" ha llegado a ser suficientemente abarcadora, y luego la extensión vertical, selectiva y orientadora para servir considerablemente los objetivos de la educación superior.

Con todo, el tramo más conflictivo del diseño es sin duda alguna el grado medio, el cual denota la aplicación de criterios más selectivos que distributivos, ya que atiende mayormente a las exigencias de cada tipo de formación ofertada que a las capacidades e intereses, diversos por naturaleza, de una matrícula en expansión acelerada.

Por otra parte, no se advierten a lo largo de la estructura los necesarios mecanismos de **orientación** que puedan operar cambios en un sistema de opciones en el que influyen, desmedidamente, las lógicas motivaciones de status y tradiciones familiares. Resulta fácil observar, a este respecto, la persistencia de las llamadas "carreras tradicionales".

Asimismo la distribución de la matrícula actual, proyectada en las oportunidades de formación vocacional, no se muestra suficientemente flexible a los cambios presentes y previsibles de la estructura económica. Esto nos parece sencillamente grave para los propósitos de desarrollo. Es tal la rigidez del sistema que no facilita la reubicación satisfactoria del alumno cuando ha fracasado en un determinado tipo de enseñanza. Se le cierra una oportunidad sin que se abra otra en su camino. Esto ocurre tanto en el grado medio como en el superior. El señalamiento anterior compromete, pues, la necesaria articulación y continuidad que debe existir entre los grados que componen el sistema, no sólo por la autonomía funcional implícita con que cada uno de éstos se desenvuelven sino además por la índole misma de modalidades particulares, distintas y sin facilidades de transición. De ahí que los altos índices de deserción y repitencia que se observan en el inicio de cada grado, parecen responder no sólo a factores socio-económicos sino también a problemas intrínsecos de la deficiencia del sistema.

La identificación de dichos puntos críticos abona nuestra opinión de que no contamos con un verdadero sistema educacional. Si bien conocemos el

precepto constitucional relativo a que "debe existir articulación y continuidad en todos los grados de la educación", es evidente que aún no hemos penetrado en su espíritu.

Concluimos esta parte de nuestro estudio, afirmando que el sistema de educación nacional no presenta una estructura debidamente articulada y sin solución de continuidad. Los grados que lo forman constituyen un conjunto de estratos superpuestos, de ramas y modalidades de enseñanza que apenas se relaciona entre sí y cuyas conexiones —si existen— son muy superficiales.

Las consecuencias son obvias: dificultades para pasar de uno a otro grado del conjunto, repetición de cursos, problemas de adaptación, elevado índice de deserción y muy numerosas frustraciones.

III.—FINES, OBJETIVOS Y REFORMA.

La determinación de los fines de la educación es de primordial importancia, por cuanto leyes y principios, contenidos, formas organizativas, métodos y medios de la enseñanza, de ellos dependen en relación subordinada.

Pues bien, los fines se alcanzan mediante el logro de una serie de objetivos. Vale decir, que los fines de la educación constituyen el fruto que ha de recogerse gracias a la consecución de determinados objetivos. Por consecuencia, cada objetivo es una parte de los fines generales.

En El Salvador, desafortunadamente, no podemos congratularnos de haber logrado siempre la necesaria correspondencia entre los fines y objetivos de la educación y la estructura y funcionalidad del sistema escolar concebido como un todo. La ausencia de tal conformidad ha creado una dicotomía evidente.

No se incurre probablemente en exageración al decir que esta dicotomía es la resultante de la falta de planeamiento integral de la educación. Las tareas de planeamiento no deben limitarse a un grado de la educación habida cuenta de que el sistema tiene que ser concebido en términos globales que comprendan y enlacen entre sí a los diversos niveles de la enseñanza. El problema educativo es unitario y, en consecuencia, una concepción parcial del mismo hará perder la clara perspectiva, la visión precisa de los fines y objetivos que deben alcanzarse.

Esa ha sido una de las causas de fracaso en los intentos de reforma que se han realizado en el país, amén de que, al parecer, se han pasado por alto otras actividades igualmente importantes, tales como la consulta previa a la opinión pública para establecer las verdaderas necesidades educativas y recibir valiosas sugerencias.

Es obvio que la educación constituye un problema cuya solución compromete, en el sentido más propio y literal, el futuro de la nación. De ahí que la formación que han de recibir las nuevas generaciones interesa y preocupa legítimamente a todos. Es un problema nacional que merece atención nacional. Por lo tanto, la discusión de los problemas educativos y de las soluciones que se planteen para resolverlos no puede subordinarse al interés

circunscrito y transitorio de ningún grupo determinado, si ha de reflejar genuinamente las aspiraciones comunes de toda la nación claramente expresadas en la Constitución Política.

Precisamente son estas aspiraciones comunes las que hay que satisfacer, considerando todos los aspectos de la situación del país en materia económica, social, política, cultural y estudiando soluciones viables y realistas que permitan el paso de una estructura insatisfactoria a otra que se estime más eficaz y justa. De donde resulta un imperativo investigar la realidad nacional, pues no será ignorando esta realidad como podremos actuar en ella para mejorarla o transformarla.

Las consideraciones anteriores suponen, pues, una consulta frecuente a la opinión pública acerca de las necesidades que se adviertan y de las proposiciones que se elaboren para satisfacerlas, ya que la educación que se provea estará determinada en lo esencial por las demandas de la sociedad. Por lo tanto, es un lamentable error creer que los fines y objetivos generales de la educación puedan ser el fruto de una elucubración arbitraria estimulada por deseos y aspiraciones subjetivas de una persona o de un grupo limitado de personas. Los fines y objetivos de la educación se determinan sobre la base de las necesidades sociales y no partiendo, simplemente, de las teorías filosóficas de quienes los conciben.

En este orden de ideas, conviene subrayar que la elaboración de un plan de reforma de la educación no debería hacerse, sin consultar a los más directamente interesados en el desarrollo de la educación, por ejemplo, los representantes del magisterio, agrupaciones pedagógicas, universidades, asociaciones de padres de familia, etc.

Asimismo, en vista de que el interés manifestado por el público y los comentarios publicados en la prensa o formulados con ocasión de reuniones informativas, pueden contribuir en gran medida a la aplicación eficaz del plan de reforma, conviene mantener a la opinión pública al corriente de los proyectos elaborados, utilizando todos los medios de difusión apropiados.

Parece evidente la ausencia de esta consulta y difusión en el planeamiento de la reforma iniciada por el Ministerio de Educación. Las informaciones que sobre el particular hemos tenido la oportunidad de leer o de escuchar, por medio de la prensa escrita y la televisión, han sido esporádicas y fragmentarias. No han respondido a una acción informativa organizada, sistemática y espontánea.

Esta circunstancia no ha permitido saber si para el planeamiento de la reforma se hizo el análisis de la situación educativa del país y de su situación general; la determinación de las necesidades educativas que hay que satisfacer; el inventario de los recursos humanos y materiales existentes; la indicación de los objetivos por alcanzar en un lapso determinado y del orden de prioridades que se va a observar; el enunciado de las medidas que se van a tomar o de los cambios que se van a introducir para alcanzar los objetivos propuestos.

Por otra parte, no es menos ilustrativo para el planeamiento la consideración de la influencia que ejercen sobre el desarrollo de la educación: la es-

estructura social, económica y política del país; el crecimiento demográfico, la inmigración, la emigración y los movimientos de población que resultan de un reagrupamiento de orden económico; las necesidades de la producción en cuanto a recursos humanos; las fluctuaciones en la matrícula escolar y la proporción que existe entre la frecuentación de los establecimientos de los diversos tipos y grados de enseñanza; los recursos financieros de que la educación puede disponer cada año y los programas especiales de presupuesto, escalonados para varios años, que podrían establecerse en su favor; el progreso cultural, tanto en lo que atañe a las actividades desinteresadas del espíritu como a los descubrimientos de orden científico y técnico.

No pretendemos hacer un análisis crítico de la reforma; su conocimiento parcial no lo permite. Con todo, es conveniente que las organizaciones y las personas llamadas a colaborar en la ejecución de ella reciban la **información más completa posible** sobre su alcance y sus características, así como las medidas prácticas indispensables para su éxito. De momento solamente se conoce el primer documento oficial, relativo a los "Fundamentos Doctrinarios de la Reforma", lo cual constituye una limitación que no permite a los interesados formarse una concepción global de la reforma. Si el proyecto, como se afirma está concluido ¿no sería más beneficioso darlo a conocer totalmente?

IV.—CONTENIDOS Y ORIENTACION DE LA ENSEÑANZA.

Pasemos ahora a la consideración de los contenidos y orientación de la enseñanza. Para este objeto es necesario referirse, en primer lugar, a los planes y programas de estudios como fuente principal de información.

Comenzaremos por decir que la elaboración de dichos instrumentos se ha encomendado casi siempre a grupos de maestros que si bien no son especialistas en sentido estricto, su preparación profesional y su experiencia no son desestimables. Esta circunstancia, con todo, no es suficiente para garantizar la validez científica, pedagógica y utilitaria de los planes y programas de estudios.

Tal afirmación se apoya en el siguiente hecho concreto: cuanta vez se han elaborado nuevos planes y programas o se ha reformado los vigentes, los ejecutores de tan delicado trabajo no han conseguido interpretar adecuadamente las verdaderas necesidades educativas de los alumnos y de la vida nacional. Y cuando, por fortuna, se ha logrado en gran medida satisfacer estas exigencias, la limitada preparación científica y profesional de un número considerable de maestros, ha malogrado la calidad y buena orientación que se pudo infundirles.

Hay que agregar, por otra parte, que ha sido norma entre nosotros reformar los planes y programas, o implantar nuevos, sin tener en cuenta los resultados y experiencias obtenidos con los anteriores. Asimismo, las reformas indicadas han sido parciales, para un sólo grado del sistema, sin la necesaria consideración de los correspondientes a los otros grados del conjunto. Ha faltado en este punto, el examen del proceso educativo como fenómeno unitario y continuo, afectando por la misma causa la articulación altamente deseable que entre ellos debe existir.

Pues bien; nuestros planes y programas son uniformes para todo el país. Intentaremos resumir las críticas que en torno a ellos han sido formuladas en distintas ocasiones.

Con respecto a los planes las objeciones no han sido tan severas. Los correspondientes a la educación primaria incluyen un número de asignaturas cuya naturaleza, se ha dicho, responde a las finalidades y características de ese grado educativo. Se las divide en principales y auxiliares, dedicándole las dos terceras partes del horario a las primeras

No puede afirmarse lo mismo con respecto a los planes de educación media. Se ha señalado que reflejan poca o ninguna posibilidad de conexión horizontal entre los diversos tipos de enseñanza en que ella se diversifica. En efecto, es patente la dificultad de transferencia de uno a otro tipo de enseñanza ofertada y la escasa oportunidad de formación técnica en múltiples profesiones de la vida moderna, tan cara a nuestros fines de desarrollo industrial

Conceden dichos planes mediana importancia al estudio de las ciencias en el primer ciclo, en el cual se les dedica el 16% del horario, reforzándose hasta el 38% en el segundo ciclo (bachillerato únicamente). Sin embargo, la ausencia casi absoluta de laboratorios dificulta gravemente el estudio de las ciencias naturales y matemáticas, lo que obliga a desembocar en un verbalismo de escaso valor formativo. Además, se carece de talleres y equipo para el desarrollo de las manualidades, la economía doméstica y la agricultura, a las que se les destina el 6% del horario en el primer ciclo sin continuarlas en el segundo

Con todo, las mayores deficiencias se localizan en los contenidos programáticos de uno y otro grado. Aquí las críticas son más drásticas y coinciden en señalar que los programas, en ambos grados pecan de ambiciosos, recargados, enciclopédicos. Semejante deficiencia incita a los maestros a proporcionar una instrucción formal, que pone el acento más en el aspecto informativo que en el carácter formativo de las enseñanzas, con perjuicio del aprendizaje sólido de las asignaturas básicas y perdiendo de vista los fines y objetivos fundamentales de la educación

Según nuestro punto de vista, el formalismo en la enseñanza, que ocurre cuando los alumnos aprenden las asignaturas de un modo mecánico, sin comprenderlas; las más de las veces sin saber expresar lo aprendido en un lenguaje correcto, o bien, en aquellos casos en que los conocimientos han sido asimilados, incluso comprendidos, pero sin saber emplearlos en la práctica, se puede y se debe superar mediante la aplicación del principio de asimilación consciente, que garantiza el sólido conocimiento de hechos, definiciones y leyes, la profunda comprensión de deducciones y generalizaciones, la transformación de los conocimientos en convicciones y la capacidad de emplear por sí mismos esos conocimientos en la práctica

A este fin, no debe olvidarse que los alumnos se instruyen y se educan durante el proceso de transmisión y de asimilación del conocimiento desarrolla aptitudes, destreza y hábitos y, además, fomenta en los sentimientos y convic-

ciones, la fuerza de la voluntad y la formación del carácter. De ahí que el maestro debe ser siempre consciente de la vigencia de esta ley: la unidad de la enseñanza y la educación. El desconocimiento de la practicada ley hace incurrir al maestro en el error de colocar la instrucción, esto es, la transmisión y la asimilación formal del conocimiento por encima de la educación, es decir, del estímulo a los sentimientos morales, a la creación de convicciones y de ciertas cualidades del carácter y la voluntad. En tales casos, la posibilidad formativa de la educación pierde valor.

Otra de las críticas más frecuentes que se hace a los programas, señala que en vez de favorecer el desarrollo de la personalidad, de la iniciativa, del espíritu de observación y la aplicación del método científico, estimulan la memorización, el verbalismo y el intelectualismo. Fuerza es admitir que hay en el señalamiento una gran dosis de verdad, pero las causas no son todas atribuibles a deficiencias de los programas. Debemos comprender que la crítica se dirige no sólo a la desafortunada selección de algunos contenidos programáticos, sino también —y esto es de la mayor importancia— a la incorrecta orientación de la enseñanza y a fallas de carácter metodológico.

A este respecto resulta oportuno subrayar que no obstante las frecuentes reformas de que son objeto los planes y los programas de estudios, aún conservan muchas de las orientaciones que los inspiraron en décadas anteriores, olvidando los reformadores que la vida moderna exige a todos los hombres que posean conocimientos científicos fundamentales para comprender mejor —y ser capaces de transformar— su propio medio físico y social, y estar en capacidad para aplicar los descubrimientos de la ciencia al mejoramiento de las condiciones generales de vida, a la solución racional de los problemas presentes y futuros que logren advertirse (4).

Una de las causas que dificultan gravemente el estudio de las ciencias, hemos dicho, es la ausencia casi absoluta de laboratorios y de equipo. Esta afirmación es válida para los tres grados principales de enseñanza que comprende el sistema. Pero la dificultad es más aguda en el grado medio. Por fortuna, en lo que atañe a la enseñanza superior, más concretamente a la Universidad de El Salvador, dotada de laboratorios y personal docente especializado poco a poco se va resolviendo el problema, y hay fundadas esperanzas de que se supere totalmente a corto plazo.

Hay algo más sobre lo que deseamos insistir para superar la memorización y el verbalismo. En primer lugar, la enseñanza debe tener carácter científico; esto es, que los conocimientos que se transmiten a los alumnos no deben estar en contra de las realizaciones de la ciencia. Lo que se enseña debe ser científicamente correcto, a los alumnos se les ha de presentar correctamente la realidad. No de otra manera podremos contribuir a que los alumnos logren una concepción científica del mundo.

Pero lo anterior no es todo, es necesario comprender también que “los verdaderos conocimientos científicos son aquellos que están relacionados con

(4) Para un análisis más amplio de esta cuestión, pueden consultarse las Recomendaciones Nos. 27 y 35 sobre la enseñanza de las ciencias, formuladas por sendas Conferencias Internacionales de Instrucción Pública celebradas en Ginebra en 1949 y 1952, respectivamente.

la práctica En la adquisición de conocimientos teóricos, los alumnos también deben reconocer su relación con la práctica” Hay, pues, un estrecho enlace entre teoría y práctica, y esto hace patente la necesidad del cambio de los métodos

Por eso, si deseamos mejorar la calidad de la enseñanza, independientemente de la revisión y reforma de los planes y programas de estudios, debemos facilitar a los maestros en ejercicio las oportunidades de verificar y actualizar sus conocimientos científicos y las técnicas de trabajo, amén de darles las nuevas orientaciones en que se inspira la enseñanza de las ciencias y las humanidades De igual manera, y con el mismo objeto, es fundamentalmente necesario revisar y reorientar el programa de formación de maestros de todos los grados del sistema

Parece evidente, pues, que para superar la memorización, el verbalismo y el intelectualismo de que se acusa a la educación actual, no bastará la reforma de los planes y programas de estudios Eso es parte, porque cualesquiera que sean las deficiencias de estos instrumentos de trabajo, cabe la advertencia de que ellos son susceptibles de perfeccionamiento y que el factor más decisivo para elevar la calidad de la enseñanza será siempre la competencia del maestro

V - PERSONAL DOCENTE.

Si admitimos que la eficiencia de la educación, depende en alto grado de la competencia de los maestros, lo que se sabe acerca de la composición del magisterio nacional desde el punto de vista de su formación profesional, mueve a pensar que éste es uno de los problemas más serios del sistema educacional salvadoreño

Los datos que anotaremos a continuación reflejan, en alguna medida, la veracidad de nuestra afirmación

En el mes de julio de 1967 se encontraban trabajando en las escuelas primarias diurnas 12 736 (5) maestros Según escalafón la suma se descompone, así: Clase A, 9 672; Clase B, 1 238; Clase C, 1 125; Provisionales, 349; Especiales, 352

Fácil resulta advertir la heterogénea composición del magisterio primario; las cifras acusan una formación muy desigual Los maestros pertenecientes a la Clase A han sido formados en las Escuelas Normales, oficiales y privadas; los comprendidos en la Clase B, recibieron una preparación profesional más limitada que los anteriores; y los de la Clase C, ninguna instrucción pedagógica sistemática. En condiciones inferiores de preparación se encuentran los clasificados como Provisionales y Especiales. En pocas palabras: solamente los maestros de las dos primeras clases han sido habilitados para el ejercicio de la docencia, y ninguno con nivel académico más allá de la educación media.

Obvio que no consideramos la posesión de un título como única y suficiente garantía de competencia, pues suele haber buenos maestros entre los

no titulados y algunos mediocres entre los titulados; pero no es muy fácil disimular, en términos cualitativos, la realidad que revelan las cifras apuntadas.

Para el mismo año contábamos con una suma de 2 922 (6) maestros de educación media, los cuales trabajaron en Plan Básico, Bachillerato, Normal y Comercio

Cabe la advertencia, en obsequio a las personas que trabajan en estadísticas educativas, que por primera vez se publican cifras sobre el total de profesores de educación media. La ausencia de estos datos en documentos anteriores, si bien no se justifica tiene una clara explicación: la falta de tal información se debía, en primer lugar, a que algunos establecimientos privados no enviaban los datos estadísticos respectivos y, en segundo lugar, a que parte de la información recibida no era procesada en las correspondientes oficinas

Pues bien, con respecto al nivel académico de dichos maestros tenemos que admitir también notables diferencias. En efecto, según datos recogidos y elaborados en 1962 por el Instituto de Investigaciones y Mejoramiento Educativo, la composición del cuadro profesoral medio era entonces la siguiente

TOTAL	100	%
Profesores titulados para Educación Media	169	14 0
Graduados universitarios	58	4 8
Maestros Normalistas de Primaria	394	32 5
Bachilleres en Ciencias y Letras	317	26 2
Otros	144	11 9
Sin título	129	10 6
TOTAL	1 211	100 0

A pesar de los años transcurridos, en términos proporcionales los datos anotados conservan validez. Como puede observarse, la proporción de maestros realmente habilitados para trabajar en el nivel medio es considerablemente bajo. De ahí que todavía es frecuente que algunas cátedras se confíen a profesionales universitarios y a bachilleres que, aun cuando dominan científicamente las asignaturas que sirven, tienen la desventaja también frecuente de desconocer las características psicológicas de los alumnos y las técnicas especiales para enseñar. Además, debido a que hasta el presente año contamos con maestros de planta (en las instituciones oficiales) muchos han venido ejerciendo en varios establecimientos en condiciones que limitan las posibilidades de contribuir a la formación integral de sus alumnos. Es de suponer que la creación de plazas para maestros de planta tendrá que superar la deficiencia indicada.

En lo que atañe a la Universidad, nunca se insistirá lo suficiente en que una de sus fallas fundamentales ha sido siempre el profesorado. No sólo con respecto a la cuantía, sino también en lo atinente a su preparación científica y pedagógica.

(6) Ministerio de Educación. Op. cit.: Cuadro N° 02 03 04 09 2100 anexo

A este respecto la Universidad de El Salvador ha logrado avances innegables. En efecto, a partir del año 1963 en que se inició un vigoroso y profundo movimiento de reforma en todos sus aspectos, la superación de sus cuadros docentes ha merecido atención preferencial de parte de sus autoridades. El sistema de profesores horas-clase se ha reducido al mínimo y en su lugar se adoptó el de profesores a tiempo completo o integral. Al iniciarse la reforma apenas se contaba con los servicios de 60 profesores que dedicaban todo su tiempo a la Universidad. Cinco años más tarde, en 1968, esa cifra se había elevado a 350.

Por otra parte, a pesar de las limitaciones de recursos financieros, la Universidad ha logrado mantener un programa de becas externas de postgrado para sus profesores, mediante una asignación anual específica de ₡ 355 000 oo (7).

Hemos querido ofrecer una idea general acerca de la composición y preparación del magisterio nacional. No es difícil apreciar que aún nos encontramos muy lejos de satisfacer nuestras necesidades cualitativa y cuantitativamente, hay todavía mucho por hacer. La Universidad de El Salvador, así lo esperamos y deseamos, tendrá que asumir en el futuro la responsabilidad de formar a las nuevas generaciones de maestros para todos los grados de la enseñanza.

VI.—CUESTIONES DE ADMINISTRACION

En nuestro país las funciones de dirección y orientación de la política educativa las ejerce el Estado por intermedio del Ministerio de Educación. Este regula todas las actividades educativas, redacta reglamentos, nombra personal docente, técnico y administrativo, cuando se trata de instituciones y organismos oficiales. Las funciones técnico-pedagógicas son también desempeñadas por agencias estatales y se cumplen mediante los servicios de supervisión de la enseñanza.

Los centros educativos privados, por mandato constitucional, "estarán sujetos a reglamentación e inspección del Estado"

Es evidente que la administración escolar responde a las características de un sistema centralizado. Sin embargo, algunas veces se delegan funciones administrativas de orden menor en los miembros del cuerpo de supervisión escolar.

En la práctica se ha logrado bastante uniformidad en los servicios y en las funciones educativas. La pequeña extensión territorial del país explica, cuando no justifica, la inexistencia de un verdadero sistema descentralizado que delegue funciones de alta administración, organización y orientación educativas en esferas provinciales o regionales.

En la forma que opera, la administración escolar ocasiona muchas dilaciones y no pocas perturbaciones. No permite canalizar y aprovechar la cooperación de entidades y sectores sociales interesados en la educación. Así, las

grandes y delicadas tareas de planeamiento de las reformas educativas, la formulación de planes y de programas de estudio, la redacción de reglamentaciones, para sólo citar tres ejemplos, se confían exclusivamente a personal docente y administrativo gubernamental. Veamos un ejemplo. La nota remitida del primer documento titulado "Fundamentos doctrinarios de la reforma educativa, 1968-1972", reforma que propugna el Ministerio de Educación, dice en el primer párrafo: "El Ministerio de Educación ha estado trabajando en el planeamiento de una Reforma del Sistema Educativo por medio de una Comisión de Planes y Programas. Esta Comisión se ha integrado con profesores nacionales y la asesoría de un experto de UNESCO." Los profesores a que se alude en el párrafo transcrito son funcionarios técnico-administrativos de la Secretaría de Educación. Ha faltado, pues, en las sesiones de trabajo y en la formulación del proyecto la valiosa participación de otros sectores, agencias e instituciones de la vida nacional, así como el concurso igualmente inapreciable de las asociaciones de maestros. Esta omisión o exclusión, nos parece un error de organización del trabajo de planeamiento de la reforma que se intenta.

Es bien sabido que resulta prácticamente imposible dar una pauta minuciosa del método y técnicas del planeamiento de la educación, pero sí es recomendable, cuando de dichas tareas se trata, realizar actividades previas que aumenten las posibilidades de éxito, tales como la consulta de la opinión pública.

A este respecto encontramos algunas recomendaciones muy importantes en el documento N° 45 de la colección de UNESCO titulada "Estudios y documentos de educación", página 14. Hélas aquí "El planeamiento democrático debe estimular, además, la iniciativa pública y privada, nacional y local, a fin de desarrollar en las comunidades locales y regionales su capacidad de asumir una responsabilidad y participación cada vez mayores en el desarrollo de los servicios educativos. Resulta inevitable, por lo tanto, que el desarrollo de la educación esté influido por muy diversos intereses, pero lo cierto es que un sistema educativo no puede funcionar en un vacío social y no puede desarrollarse si no forma parte también de un amplio plan social. Por ello, es natural y deseable que los diversos sectores de la sociedad se interesen por el futuro de la educación. De ahí que resulte imposible solucionar los problemas educativos solamente desde los despachos administrativos o desde las cátedras. Sin embargo, los administradores de la educación no han estudiado aún suficientemente estas fuerzas sociales para darse cuenta de su influencia, de las implicaciones de una estratificación social o de la importancia de determinados elementos vitales en la tradición del país. Acaso sean éstos los problemas más importantes en el desarrollo social y desde luego más difícil que la formulación de grandes metas sociales.

"Hay que procurar que la política educativa cale en la conciencia del hombre de la calle, a través de todos los medios de información y difusión, puesto que de otro modo los mejores planes tendrán poco éxito o duración.

"Para tratar de contar con la opinión pública al elaborar los planes es menester difundir información escogida sobre la situación, necesidades y obje-

tivos del sistema educativo, porque es muy común que la gente se desentienda o tome una actitud recelosa ante los asuntos que no comprende

“Es esencial también lograr hacer participar en comisiones especiales de trabajo a los representantes de grupos y las personalidades que influyen en la política y realizaciones educativas.

“Además, se deben hacer encuestas de sondeo de la opinión pública sobre los problemas a los cuales la opinión pública sea más sensible” El subrayado es nuestro

Se podrá argüir que el Ministerio del Ramo, si bien manifiesta en la misma nota remisoria del documento que el proyecto de Reforma “está concluido”, no lo considera definitivo “hasta tanto las Organizaciones, Asociaciones, Instituciones, Agencias, Agrupaciones y Sectores de la vida nacional que de alguna manera están referidos al problema educativo del país, nos hayan hecho saber sus particulares puntos de vista” Bien por lo que se considera un proyecto no definitivo; pero lo lamentable es que se da a la luz pública por requerimientos reiterados, y el saludable propósito de consulta se hace patente cuando algunos aspectos de la Reforma está en marcha Reservamos para más adelante nuestras consideraciones en lo que atañe a la determinación de los fines, objetivos y metas de la educación nacional que figuran en el documento precitado Mientras tanto continuemos con otras cuestiones de la administración escolar.

Uno de los objetivos de la Reforma actual ha sido la de revisar la organización interna del Ministerio de Educación Su estructura y funcionamiento eran satisfactorios para las exigencias y necesidades de hace un cuarto de siglo La expansión y complejidad creciente de los servicios educativos, tornó ineficiente e inoperante, cada vez más, aquella estructura y funcionalidad Cierta que fueron creadas nuevas dependencias conforme las necesidades lo fueron requiriendo; pero este crecimiento ministerial ocurrió sin tener en cuenta un criterio de conjunto, de unidad, que hiciera posible la necesaria coordinación entre las partes y agilizar los servicios La sola visión del organograma de entonces, nos coloca frente a una Secretaría de Estado con 22 dependencias que resolvían sus asuntos directamente con los titulares del Ramo

La idea de reestructurar dicha Secretaría de Estado es antigua El extinto Consejo Nacional de Educación y una Comisión de expertos de la UNESCO se ocuparon de tal asunto. Mas, había faltado la decisión para realizarla.

En septiembre de 1966 se nos brindó la oportunidad de externar nuestro pensamiento acerca de la organización del Ministerio, el cual expresamos en los siguientes términos: “A nuestro juicio, conviene organizar más racionalmente dicha Secretaría y sus dependencias Así, en vez de ocho direcciones generales convendría crear una sola que podría llamarse Dirección General de Educación, subdividiéndola en el menor número posible de departamentos Convendría, asimismo, crear un servicio unificado de supervisión (en la actualidad cada dirección general y cada departamento tiene el suyo), otro servicio central de finanzas, un servicio unificado de personal y un solo departamento

de construcción de edificios escolares y equipamiento. Creemos que de esta manera se evitaría la duplicación de funciones y de esfuerzos. La organización actual, aun cuando al frente de varias dependencias se ha llevado a personas especializadas, tiene un marcado o exclusivo acento administrativo con menoscabo de las funciones genuinamente técnicas que deben ser desarrolladas. Además, las alternativas de la política afectan profundamente los servicios. Es noima entre nosotros, desafortunadamente, que un cambio de ministro, de un director general o de un jefe de departamento lleve aparejada la sustitución de personal subalterno. En este aspecto se hace sentir la falta de una ley que garantice la seguridad en los puestos. Tal carencia favorece la creación de un ambiente de inestabilidad y de rivalidades estériles que tanto perjuicio ocasionan a la profesión docente. Capacidad, responsabilidad y satisfactorios rendimientos deberían ser los criterios aplicables para la conservación en los cargos”

Es oportuno expresar, a este respecto, que hemos visto con simpatía la determinación ministerial de darle a la Secretaría del Ramo una nueva estructura, en líneas generales sin mayores diferencias con nuestros puntos de vista. Queda por comprobar la eficacia estructural y funcional que se ha querido infundirle.

Pero el problema principal de la administración escolar, con algunas excepciones, consiste en la falta de personal especialmente formado para tal objeto. Aun cuando no se puede generalizar, como dejamos expresado, las funciones administrativas tienen que encomendarse a personas que desconocen muchas veces la complejidad de las cuestiones educativas y sus problemas derivados. No pocos de los que hemos desempeñado funciones de tal naturaleza aprendimos sobre la marcha. Es evidente la particular gravedad que dicha improvisación y empirismo entraña. En otros campos se hace difícil la intromisión de personal no especializado; en el de la educación aceptamos todavía que personas carentes de preparación sobre la materia puedan no ya opinar sobre ella, lo cual es lícito y deseable, sino intervenir con decisiones terminantes de administración y gobierno de la misma.

Para mejorar la situación es recomendable la preparación de personal especializado, en el extranjero, mediante un programa de becas, y el perfeccionamiento del que ya está en servicio.

Las funciones de orientación técnica de la enseñanza corren a cargo de los supervisores escolares. Vale decir, que el mejoramiento cualitativo de la educación está en manos de tales funcionarios. Pero su número es insuficiente y se les asigna, por añadidura, múltiples funciones administrativas que no les deja tiempo suficiente para cumplir satisfactoriamente las primeras. Aquí también es necesaria una preparación especializada de nivel superior al de los maestros que tienen que orientar. La carencia de este personal, esto es, la falta de supervisores de carrera encargados de dirigir la educación, es problema principalísimo que deja sentir sus efectos en la calidad de los rendimientos. Aparte, pues, de crear un servicio unificado de supervisión, convendría que la Universidad asumiera la responsabilidad de preparar a los supervisores de carrera.

En cuanto a los servicios escolares existentes es oportuno señalar la necesidad de someterlos a cuidadosa revisión, a fin de obtener un mayor apro-

vechamiento. Por ejemplo, en lo que atañe al promedio de alumnos por maestro, en algunas escuelas excesivo y en otras sensiblemente bajo; el exagerado número de maestros que debe orientar cada supervisor; la tremenda e injusta desigualdad de oportunidades educativas de las zonas urbanas en comparación con las zonas rurales, la duración del calendario escolar; los rendimientos de las clases llamadas "alternas"; la ubicación de los nuevos edificios escolares, entre otros, son problemas que demandan la atención de los administradores de la educación. El aprovechamiento racional de lo que ya se tiene conduciría, sin duda, a mejores y más satisfactorios resultados.

CONCLUSIONES

- 1º—Según nuestra Constitución Política, el Estado tiene —sin el menor género de duda— el derecho y el deber esencial de organizar, dirigir y supervisar la educación nacional.
- 2º—Para el cumplimiento de dicho precepto constitucional se ha creado un sistema cuya estructura y funcionalidad es necesario revisar, porque ya no responde a las tendencias que informan el pensamiento pedagógico moderno y a las necesidades presentes y futuras de la educación popular.
- 3º—La determinación de los fines y objetivos de la educación no debe ser el fruto de una elaboración arbitraria y subjetiva de un grupo limitado de personas, cuyo interés por el desarrollo y mejoramiento de la educación es transitorio. Ellos se determinan en lo esencial por las necesidades y demandas de la sociedad advertidas después de consultas y estudios previos. Conviene a este respecto precisar qué tipo de hombre concreto ha de ser el producto de la educación.
- 4º—Existe una dicotomía entre los fines y objetivos que se asignan a la educación y la estructura y funcionalidad del sistema educativo concebido como un todo, particularmente en lo que atañe a los contenidos y orientación que se infunde a las enseñanzas. En este sentido es necesaria una revisión y reorientación, a efecto de superar las deficiencias advertidas. El vínculo entre teoría y práctica, escuela y vida, no existe. La asimilación consciente de los conocimientos y una mayor fundamentación científico-experimental, unidas a la aplicación de métodos activos en la docencia, harán posible la formación de hombres con una concepción del mundo científica, capaces de comprender y contribuir a resolver los ingentes problemas nacionales y de transformar, por consecuencia, las estructuras socio-económicas y políticas que tenemos.
- 5º—Para lograr lo anterior no es suficiente la reforma de los planes y los programas de estudios, se requiere además que los maestros en servicio tomen conciencia de nuestra realidad y cambien de actitud en las trascendentales funciones de formación de las nuevas generaciones. Asimismo hay que revisar y reorientar el programa de formación de maestros.
- 6º—Es evidente la necesidad de reformar la administración escolar, con el objeto de infundirle mayor funcionalidad y suprimir los vicios que malogran el desarrollo de la educación.