

## NIVEL Y SITUACION EDUCATIVA DE ARGENTINA

AMERICO GHIOLDI (*La Plata*)

### *Educación pública, ¿para cuántos y por cuánto tiempo de escolaridad?*

¿Es satisfactorio el nivel educativo de la población argentina y suficiente el esfuerzo que realiza el país en favor de la educación pública? Educación pública, ¿para cuántos, por cuánto tiempo y para asegurar qué nivel de escolaridad cumplida?

El año Sarmientino fue una oportunidad para la consideración de este punto, pero el problema nos fue planteado más que por confrontación con un legado de programas y aspiraciones por imperiosas necesidades de la economía, la política y el desenvolvimiento de la cultura individual. El aspecto cuantitativo de la política escolar promueve la necesidad de establecer y difundir conjuntamente con los índices estadísticos de la demografía, la producción y el comercio, los coeficientes que miden el nivel educativo. Se dispondrá así de un medio idóneo para medir los resultados de los esfuerzos colectivos en el campo de la educación y estimular a nuevos esfuerzos y sacrificios cuando se compruebe la insuficiencia de los resultados alcanzados.

No podemos ocuparnos documentalmente de los índices del analfabetismo por zonas del país, en razón de que los últimos datos conocidos datan del año 1947 y de que las cifras censales de 1960 no han sido publicadas aún. Caben dudas acerca de que el analfabetismo haya sido estirpado totalmente, pero lo prudente será esperar el resultado del censo para conocer el nivel de vida educativo de que disfruta la población en función del analfabetismo.

### *Cifras de la deserción escolar*

Pero desde ya podemos hacer uso de algunos otros niveles de apreciación y particularmente de los siguientes: 1º) Deserción escolar, es decir, mensura del abandono prematuro de la escuela primaria sin que el escolar haya cumplido el minimum de enseñanza obligatoria. 2º) Total de horas de

clase que el escolar ha recibido a lo largo de su permanencia en la escuela, o sea de lo que podría llamarse "ración escolar" del niño argentino, según la expresión de Pedro Rosselló.

Con respecto a la deserción primaria utilizaremos los datos oficiales que han sido publicados en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, el día 26 de agosto de 1960, y que se refieren al problema estudiado bajo forma de comparación de los alumnos inscriptos en primer grado inferior en 1952 y la inscripción de 6º grado en 1958. Aún cuando no sea perfecto el método para el estudio de la deserción, el mismo proporciona, sin embargo, valiosa información. Entre los trabajos parciales sobre la materia, deben mencionarse los realizados por la autoridad escolar de Santiago del Estero y la monografía inédita aún, del profesor de la Universidad Nacional de Cuyo, Rodolfo A. Montoya.

El total de las deserciones habidas en las escuelas fiscales provinciales, en los departamentos de aplicación de las escuelas nacionales normales, en las escuelas primarias del Consejo Nacional y en las Escuelas primarias y supervisadas, denuncia un promedio de 65,56 por ciento. La pirámide de la inscripción que hace visible la deserción da la siguiente figura numérica:

1952	1º inf.	631.411
1953	1º sup.	451.910
1954	2º	406.072
1955	3º	360.722
1956	4º	300.574
1957	5º	252.926
1958	6º	216.308

De cien inscriptos en 1958 llegaron a sexto grado 34,50. Del primero inferior al primero superior sobre un total de 631.411 inscriptos desertaron 179.501. Al tercer grado llegó poco más de la mitad de los inscriptos en primero inferior. Estas cifras condenan la aptitud política del país para realizar todavía hoy el programa educativo de Sarmiento.

#### *Horarios escolares y ración escolar anual*

No basta, sin embargo, conocer las cifras de la deserción para saber el efectivo nivel de educación recibida. Podemos averiguar cuántos días al año y por cuántas horas diarias el niño argentino recibe adecuada ración educativa.

A principio de siglo, en los días de la dirección escolar positivista, se tenía como norma ideal de nivel educativo la regla de que todo niño debía recibir enseñanza durante 200 días al año de cuatro horas escolares diarias, lo que hacía un total de 800 horas anuales de educación. Con esta norma ideal resulta la ración escolar en función del nivel educativo que traduce el siguiente cuadro:

*RACION ESCOLAR CON JORNADAS DE CUATRO HORAS  
DURANTE 200 DIAS ANUALES*

<i>Nivel Educativo</i> (Años de escolaridad)	<i>Horas</i>
4 años	3.200
6 años	4.800
7 años	5.600

El Bureau International d'Education de Ginebra ha establecido como norma ideal, de la que debieran beneficiarse los 250 millones de niños sin escuela que hay en el mundo, la ración mínima o nivel educativo de 6.000 horas. Si se considera la ampliación de la obligatoriedad escolar, en dos, tres y cuatro años, entonces aquella exigencia mínima de 6.000 horas de enseñanza se elevaría a 8.000, 9.000 y 10.000 que ya es realidad en varios países.

En no pocos lugares de la República, y muy particularmente en la Capital Federal, en el Gran Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires, por carencia de edificios, muchas escuelas son de tres turnos con pocas horas de clases y en algunos casos se citan escuelas de cuatro turnos. En 1960 el número de días escolares fue de 156 en la provincia de Buenos Aires y de 160 en la Capital. El turno llamado intermedio, con supresión de música, canto, dibujo y ejercicios físicos, es predominantemente de tres horas. De modo, pues, que hay grupos de alumnos que reciben cuatro horas de clase y otros, tres o dos horas y media.

Desde 1960 funcionan en la Capital Federal escuelas dependientes del Consejo Nacional de Educación con doble turno que totalizan una permanencia de seis horas y media en la escuela. En 1961 funcionaron a título experimental 15 de estas escuelas. Dejando de lado esta experiencia y tomando el gran número puede prepararse el siguiente cuadro:

RACION ANUAL SEGUN DIAS Y HORAS DIARIAS

<i>Días</i>	<i>Horas diarias</i>	<i>Total horas</i>
150	4	600
150	3	450
170	4	680
170	3	510
150	2½	375
170	2½	425

Redondeando las cifras de las horas anuales, el nivel educativo resultante para ciclos de cuatro, seis y siete años de escolaridad da el siguiente cuadro:

RACION ESCOLAR DEL CICLO

<i>Horas anuales</i>	<i>Nivel educativo de:</i>		
	<i>4 años</i>	<i>6 años</i>	<i>7 años</i>
400	1.600	2.400	2.800
500	2.000	3.000	3.500
600	2.400	3.600	4.200

Compárense estas cifras con la norma ideal de principios de siglo (800 horas anuales) y con la exigencia formulada por la Oficina Internacional de Educación (6.000 horas en el ciclo) y se apreciará la magnitud de nuestro mal así como la profundidad de la injusticia social en materia educativa. Para completar el cuadro de la realidad educativa sería necesario estudiar las estadísticas de la enseñanza secundaria y de la deserción universitaria. Sobre este último aspecto, son recomendables las referencias del Rector de la Universidad de Córdoba, Dr. Jorge Orgaz, y el trabajo de Nicolás Tavela, titulado *La contribución pedagógica en el ámbito universitario*.

*Situación educativa en Argentina, América Latina, Estados Unidos y Canadá*

La situación argentina con todo está entre las mejores de América Latina, pero dista mucho de compararse con los niveles educativos de Canadá y Estados Unidos. En un trabajo de la UNESCO titulado *La situación educa-*

*tiva en América Latina* se revela que mientras la proporción de analfabetos entre la población de 15 y más años, en América Latina, es del 40 por ciento aproximadamente, el nivel educativo promedio alcanzado por la población de 15 y más años, se calcula en menos de un año escolar aprobado. El cuadro de las cifras comparadas que ofrece el trabajo de la UNESCO lleva a la conclusión de que los países con una mediana de años escolares aprobados superior a dos, no representan sino la quinta parte de la población de América Latina, mientras que la proporción de los países con una mediana igual a cero, llega casi a la mitad de la población de la región. El mismo trabajo recuerda que la mediana, en un conjunto de medidas, corresponde a aquella que ocupa un lugar intermedio y que por lo tanto y a título de ejemplo, si más del 50 por ciento de la población no ha aprobado ningún grado, la mediana del nivel educativo de esta población será de cero grado. Por último, el mismo trabajo expresa que una comparación de estos niveles educativos promedios con los del Canadá o de los Estados Unidos, donde los promedios ascienden a ocho y nueve años escolares aprobados, respectivamente, pone de relieve la desventajosa situación en que se encuentra América Latina.

*DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE AMERICA LATINA ENTRE LOS PAISES, SEGUN LA MEDIANA DE AÑOS ESCOLARES APROBADOS POR LA POBLACION DE 15 Y MAS AÑOS DE EDAD*

<i>Mediana de años escolares aprobados</i>	<i>Países</i>	<i>Población total</i>	
		<i>1930</i>	<i>1956</i>
		<i>%</i>	<i>%</i>
0	<sup>1</sup> Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú	47,0	47,3
De 0,1 a 0,9	Colombia, Ecuador, México, Rep. Dominicana, Venezuela	29,0	31,2
De 1 a 1,9	Paraguay	0,8	0,9
2 y más	Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Panamá, Uruguay	23,2	20,6

<sup>1</sup> Se recuerda que la mediana en un conjunto ordenado de medidas corresponde a aquella que ocupa el lugar intermedio. Por lo tanto si más del 50 % de la población no ha aprobado ningún grado, la mediana del nivel educativo de esta población será 0 grado.

*Horarios y niveles educativos en Europa*

Consideramos igualmente ilustrativa la comparación con los niveles educativos de algunos países europeos. Nos valemos del excelente trabajo de Erich Hylla y William L. Wrinkle publicado con la ayuda del Alto Comisariato de Educación de los Estados Unidos.

Así por ejemplo en Noruega, las escuelas primarias cumplen un año escolar de 38 semanas, la semana escolar es de 6 días y el día escolar de 5 horas y media. Comúnmente la clase empieza a las 8.30 y 8.45 y concluye a las 14 ó 14.15 horas. Para 228 días anuales de 5 horas y media la ración escolar es de 1.254 horas anuales.

En las escuelas primarias de Suecia el año escolar tiene una duración de 36 semanas y 4 días en muchos distritos rurales, y de 39 semanas en otras zonas; el mínimo es entre 202 y 214 días escolares. Cada semana escolar tiene por lo común 6 días y la duración horaria del día escolar es variable, ya que los primeros años es de 3 ó 4 horas de instrucción diarias, en los ciclos inferior y superior de 6 horas y a veces de 7 horas. Cada hora tiene 45 minutos. La escolaridad comprende pues, entre 1.212 y 1.284 horas anuales.

El año escolar dura en Italia diez meses y por lo general el día escolar se inicia a las 8.30 horas y termina a las 12.30 ó 13 horas. Las escuelas primarias dan normalmente 4 horas y 10 minutos de clase y, las postprimarias de 4 a 5 horas.

En Inglaterra el año escolar tiene 40 semanas de duración con 200 días escolares. La semana escolar tiene 5 días, y el día escolar es de 5 horas y media a 6 horas de trabajo; aproximadamente desde las 9 a las 12 ó 12.30 horas y de las 14 a las 16.30 horas. De modo que la ración escolar oscila entre 1.100 y 1.200 horas anuales.

La escolaridad en Bélgica es aproximadamente de 1.000 horas, pues en la escuela primaria se exigen 200 medios días de enseñanza por año y el número de horas de enseñanza no debe ser menor de 25 por semana.

En Alemania hay 233 días laborales y la enseñanza escolar comprende 6 días, aunque en la actualidad hay un extenso movimiento en favor de la semana escolar de 5 días. El número de horas semanales de clase varía según el grado, porque el año escolar es en unos casos de 700 horas, para los primeros grados, y de 1.300 horas para los grados superiores.

El año escolar en Dinamarca tiene de 240 a 241 días; la semana tiene habitualmente 6 días de 6 horas de clase. El día escolar comienza a las 8 ó 9 horas y termina a las 14 ó 15 horas de la tarde.

En Holanda la escolaridad alcanza a 1.144 horas anuales distribuidas en 44 semanas de 26 horas. Las horas de clase son de 9 a 12 y de 14 a 16 horas. Miércoles y sábados no hay clases por la tarde.

El año escolar de Suiza varía según las condiciones locales y regionales, costumbres y tradición que no pueden ser reducidas a un denominador común. El régimen escolar depende de las autoridades cantonales, pero por norma general la escuela primaria es escuela de todo el día, con un intervalo de dos horas para el almuerzo en el hogar (en las regiones montañosas con frecuencia hay posibilidades de almorzar en las escuelas); es decir, semanalmente, como dicen los autores mencionados, se suman de 18 a 21 horas por las mañanas, y por las tardes 15 horas, o sea de 33 a 36 horas escolares cada semana.

En Francia la escolaridad pasa de las 1.000 horas anuales distribuidas en 30 horas semanales con la característica de que jueves y domingos son libres. El horario comienza a las 8.30 horas; tres horas de duración por la mañana y tres por la tarde.

*Normas mensurables sobre derecho a la educación. - Criterios de Pedro Rosselló*

La política educacional provee "criterios mensurables" para conocer el "nivel educativo" de un país y dirigir la acción determinando las prioridades de los programas de perfeccionamiento escolar y manteniendo constantemente el "sentido de la realidad" en docentes, padres, ciudadanos y administradores de la educación.

Pedro Rosselló, director adjunto del Bureau International d'Education de Ginebra, y director del "*Annuaire International d'Education*", ha puntualizado algunas normas mensurables destinadas a precisar el "derecho a la educación", enunciado o profesión de fe universal contenido en la Declaración de los Derechos Humanos"<sup>2</sup>.

En más de un cuarto de siglo pasaron por manos del ilustre comparatista español millares y millares de libros, estadísticas, informes y notas so-

<sup>2</sup> "La formación de expertos en educación", Pedro Rosselló (*Archivos de Ciencias de la Educación*, del Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación; La Plata, nº 1, enero-junio 1961).

bre el estado y los cambios educativos de innúmeros países. Con tan rica experiencia ha elaborado sucesivamente conclusiones que aunque parciales y en algunos, acaso provisorias, son interesantes contribuciones de buen sentido y agudo sentido de político de la educación. Las límpidas páginas del artículo mencionado traducen gran experiencia humana y un continuado empeño de no olvidar que el experto o administrador en educación es, ante todo, un educador y, como tal, nada de lo humano puede serle indiferente.

El "derecho a la educación" implica el derecho al maestro, el derecho al local-escuela y el derecho al material escolar, concebidos concretamente y, tanto como sea posible, mensurablemente. Así, por ejemplo, el "derecho al maestro" significa, dice Rosselló, que todo niño, no importa dónde haya nacido ni la estructura de la familia de que proceda, debe disfrutar durante seis años de la solicitud de un maestro. Seis mil horas (1.000 horas anuales durante seis años) de "ración escolar mínima", de "insolación intelectual", "cuando en ciertos países niños más privilegiados reciben ya, obligatoriamente, una ración de diez, once o hasta doce mil horas".

En cuanto al "derecho al local-escuela" Rosselló expresó alguna vez que todo niño debe disponer de dos metros cuadrados de espacio en una sala de clase que esté de acuerdo con los dictados de la pedagogía y de la higiene<sup>3</sup>, pero en el reciente artículo aparecido en "*Archivos de Ciencias de la Educación*", considerando las posibilidades económicas de muchas naciones y la urgencia, sin embargo, de impartir enseñanza mínima, Rosselló redujo a la mitad aquella norma ideal. "Cada alumno debe tener garantizado, durante este plazo mínimo de seis años, el disfrute de un metro cuadrado de superficie dentro de una clase limpia, clara, aireada y acogedora. El derecho de habitación se completa con el derecho a un mobiliario que responda a las exigencias elementales de la pedagogía y de la higiene".

*Las ideas de Sarmiento en 1848 sobre estos tópicos, y otros antecedentes históricos*

He resumido algunos de los criterios mensurables dados por Pedro Rosselló a fin de destacar que nuestro genial político, legislador y comparatista de la educación, Domingo F. Sarmiento, hace más de un siglo se preocupó por los mismos temas llegando a conclusiones semejantes. En su funda-

<sup>3</sup> La XXII Conferencia Internacional de Instrucción Pública, Pedro Rosselló (Crónica de la UNESCO, junio de 1959). Leer además las consideraciones preliminares hechas en el volumen XXI, 1959, del *Annuaire International de l'Education*.

mental obra *Educación Popular*, escrita en 1848, Sarmiento traza con mano maestra las bases y el desarrollo de la política escolar primaria que presidieron el movimiento educativo de Argentina y América y que pueden servir aún de aplicación, en muchísimos aspectos, en la obra de alfabetización que deben cumplir vastos sectores del mundo. La obra define conceptos básicos y señala normas mensurables. Primero define el sistema escolar como "medio de distribuir en un tiempo dado la mayor instrucción posible al mayor número de alumnos". La descripción de las escuelas de aquellos años (1848) corresponde para nuestra vergüenza a gran parte de las escuelas primarias y secundarias y de no pocos institutos universitarios de nuestros días. "Examinése uno por uno los edificios que sirven para escuelas en nuestros países, y se comprenderá cuántos obstáculos deben oponer a la enseñanza". "Por lo general se componen de salones, o cuartos de habitaciones ordinarias, adaptadas a la enseñanza, con el ancho de nuestras habitaciones comunes, sin luz necesaria para ver claro en todos los puntos de la escuela. Los niños se colocan para escribir o para leer, como el local lo permite; el desorden y la confusión es necesariamente la regla de la escuela; toda clasificación de capacidades es imposible, y el malestar físico a que el niño está condenado por la estrechez y la incomodidad, se reproduce en una tendencia natural al desorden como un desahogo". Agrega que desde que la escuela se ha convertido por las necesidades de nuestra época en una institución pública, "en un establecimiento por cuyas puertas han de pasar todas las nuevas generaciones, y en cuyo recinto ha de transcurrir la mejor parte de la infancia, hasta llegar a la pubertad, deben tenerse presente en su construcción consideraciones de higiene y ornato que son de la más alta importancia. El local ha de ser no sólo adecuado a la enseñanza, sino también al desenvolvimiento físico del cuerpo, a los ejercicios gimnásticos, a la buena disposición del ánimo y de la salud, por la pureza del aire que se respire".

Estudia los planes de las escuelas europeas y americanas, transcribe normas incluidas en leyes escolares, tales las de Prusia, y busca normas precisas y numéricas aplicables en nuestro país. Averigua cuál debe ser la superficie conveniente de una escuela, prefiriendo cuatro modelos de establecimientos para cincuenta, ciento veinte, doscientos y más alumnos. ¿Qué requisitos debe reunir "el templo a la inteligencia humana en el lugar destinado a preparar la razón de los hijos, para la vida activa de seres completos y dignos del nombre de ciudadanos"? Espacio suficiente y holgura para todos los movimientos. Resume las condiciones de varios edificios tipo en los Estados

Unidos en busca de la superficie o espacio que la escuela debe ofrecer a cada alumno. En un caso, la superficie ofrecida es de 2,25 metros cuadrados por alumno, en otro, según cálculo de un higienista, es de 1,16 metros cuadrados. A fin de que haya una idea del máximo de perfección a que las escuelas pueden llegar, Sarmiento con admiración y entusiasmo, describe una escuela de Salem cuyos salones de clase ofrecen casi cuatro metros cuadrados de superficie por alumno.

En la investigación sarmientina, a fin de dar criterios positivos para realizar el noble principio del derecho a la educación, se estudia la necesidad mínima de aire oxigenado, la ventilación, la necesidad de árboles y plantas, las exigencias de calefacción y la manera de producir el calor, la distribución de la luz, etc. "Nuestras escuelas deben por lo tanto, ser construidas de manera que su espectáculo, obrando diariamente sobre el espíritu de los niños, eduque su gusto, su físico y sus inclinaciones". Estudia el amueblamiento de la escuela, dando una norma mensurable al decir que "cada dos alumnos tienen una banca separada con gaveta para guardar sus papeles y libros; el asiento es aislado y por todas partes accesible, dejando a cada alumno un espacio de diez pies cuadrados (0,092 metros cuadrados), para facilitar sus movimientos". La investigación alcanza al material escolar, pizarra, estantes de libros, globos de geografía, aparatos de química y demás objetos de enseñanza; hace mención de otro objeto necesario en la escuela, el reloj que "es indispensable para la distribución de los trabajos; su precisión misma, apartando toda incertidumbre y toda arbitrariedad, imprime en el espíritu de los alumnos aquellas ideas de ley inviolable, de orden, de regularidad y de obligación limitada y conocida, que tanta falta hace a nuestra raza española". Sarmiento estudia con detenimiento el horario escolar vigente en varios países, con indicaciones precisas sobre el uso del tiempo en horas de la mañana y de la tarde, citando reglamentos, como el de la escuela de Salem, en los que se determinan 60 medias horas semanales de clase, o sea 30 horas (equivalentes a 5 horas durante 6 días semanales).

El tema horario y duración del ciclo escolar han sido pues, estudiados en nuestro país, a partir de Sarmiento, manteniendo viva la preocupación, años más tarde, eminentes educadores entre los cuales cito a Pablo Pizzurno y Francisco Berra<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> *Medio siglo de acción cultural*, de Pablo Pizzurno. En la página 172 se refiere la historia del horario escolar desde los comienzos de la escuela común hasta fines del siglo XIX. *Los tipos de horario escolar*, de Francisco Berra.

En cuanto a edificación escolar en la Capital Federal existe un estudio de los tiempos del doctor Ponciano Vivanco como Presidente del Consejo Nacional de Educación (1904-1908) aconsejándose los siguientes niveles: superficie por alumno en el aula 1,37 metros cuadrados; cubo de aire respirable por alumnos 6,736 metros cúbicos; superficie total destinada a recreo (escuela para 480 alumnos), 1922, 28 metros cuadrados. La capacidad media por alumno entre patio cubierto y el aire libre es de 3 metros cuadrados, de los cuales 2 son al aire libre.

*Necesaria investigación estadístico-pedagógica sobre nuestra realidad educativa*

En conclusión: el país necesita realizar una investigación estadístico-pedagógica acerca del nivel educativo. Además de los datos que sobre ciertos aspectos del nivel educativo deberá proporcionar el censo de 1960 cuando se conozcan los resultados, debe investigarse ya la situación real con relación a la "ración escolar" media en horas de clase por año y durante el ciclo escolar. Asimismo, es necesario estudiar en qué medida se reconoce el derecho al local-escuela y al material escolar.

Anualmente debe publicarse la compilación de los datos porque es urgente despertar la conciencia cívica sobre estos problemas básicos, elementales y por eso fundamentales de nuestra enseñanza pública.

La aplicación de criterios positivos en política educacional asentará los movedizos médanos de planes imaginados y reformas que se enuncian y abandonan sin tocar nunca, con reglas mensurables, aspectos fundamentales del sistema.