

LA EDUCACION EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX

1.900-1.980

POR :

Omar Gómez Marín

Sergio Gómez Restrepo

Idilio Urrego Giraldo

**TESIS DE GRADO PRESENTADA PARA OPTAR EL TITULO DE MAGISTER
EN EDUCACION ADMINISTRACION EDUCATIVA**

Medellín

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE EDUCACION**

1.982

CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCION.	i
I. LA EDUCACION EN EL PERIODO 1900-1930	1
A. Una Visión de la Situación del País a Comienzos del Siglo.	1
B. Bases Jurídicas del Sistema Educativo Colombiano.	4
C. Algunas Inquietudes que se han Planteado sobre la Situación Educativa.	10
D. Sobre la Ley Orgánica de la Instrucción Pública y su Decreto Reglamentario.	14
1. Ley 39 de 1903.	14
2. Decreto No. ^E 491 de 1904.	18
Los Gobiernos y su Política Educativa.	30
F. Descripción General del Sector Educativo.	49
1. Escuelas Rurales.	49
2. Escuelas Infantiles.	50
3. Escuelas Urbanas.	51
4. Bachillerato.	56
5. Escuelas Normales.	57
6. Enseñanza Comercial.	61
7. Enseñanza Industrial.	63
8. Enseñanza Artística.	64
9. Instrucción Profesional.	64
10. Presupuesto Educativo.	70
G. La Misión Alemana y la Fallida Reforma instruccionista.	85

	Pág.
H. Principales Disposiciones en Materia Educativa en el Período 1900-1930.	95
I. La Reivindicación de la Educación desde Otras Perspectivas.	107
II. LA EDUCACION EN EL PERIODO 1930-1945.	121
A. Situación del País en los Inicios de la Década del Treinta.	121
B. La "Concentración Nacional" y su Asunción al Mando.	124
C. Incidencias en la Esfera Educativa.	128
D. La "Revolución en Marcha" y su Impetu Desarrollista.	133
E. El Impulso a la Educación Rural como Antesala a la Proyectada Reforma Agraria.	135
F. Algunas Medidas de "Dignificación" del Magisterio.	141
G. La Reforma Constitucional de 1936 y sus Repercusiones en la Educación.	146
H. Santos y su Tradicionalismo Civilista.	155
I. Diagnóstico de la Educación que se Desprende de un Informe.	159
J. El Fin de la República Liberal y la "Ley Rocha".	191
K. La Reforma Universitaria.	195
L. Principales Disposiciones del Período.	202
M. Una Sinopsis a Manera de Balance.	212
III. EVOLUCION ECONOMICO-POLITICA Y EDUCATIVA EN EL PERIODO 1946-1957.	218
A. El Reaccionarismo y la Nueva Relación de Dependencia.	218
B. Gobierno y Populismo Militar (1953-1957).	227
C. Evolución Educativa (1946-1957).	230
1. La Educación Primaria.	230
2. Educación Secundaria.	244
3. La Educación Superior.	254
4. La Enseñanza Profesional, Vocacional y Técnica.	271
5. Educación Normalista.	288
D. Sobre el "Informe Lebret".	295

	Pág .
E. El Primer Plan Quinquenal.	305
IV. LA EDUCACION DURANTE EL PERIODO DEL FRENTE NACIONAL.	311
A. Surgimiento del Frente Nacional.	311
B. Economía y Educación en el Gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962).	318
1. Economía en el Período.	318
2. Educación en el Período.	323
a. Educación Primaria.	324
b. Educación Media.	334
c. Educación Superior.	346
C. Economía y Educación en el Gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966).	350
1. Economía en el Cuatrenio.	350
2. El Ascenso en las Luchas Huelguísticas.	364
3. Desarrollo Educativo en el Período.	368
a. Estructura y Funcionamiento del Sistema Formal.	371
b. Educación Primaria.	375
c. Planes y Programas de la Enseñanza Primaria.	381
d. La Educación Media.	386
e. Aspectos Formales de la Educación Media.	395
D. Lleras Restrepo y su "Transformación Nacional" (1966-1970).	417
1. Algunos Aspectos de su Gestión Gubernamental.	417
2. El Sector Educativo.	423
a. Educación Primaria.	428
b. Educación Secundaria.	432
c. Educación Superior.	436
d. La Reforma Administrativa.	451
e. Estructura Orgánica del Sector Educativo Nacional.	454

	Pág.
f. Otras Realizaciones.	457
E. Economía y Educación en el Período de Misael Pastrana Borrero (1970-1974).	459
1. Visión General sobre el Desarrollo Social y Económico.	459
2. La Educación en el Período 1970-1974	470
a. Situación Educativa al Iniciarse el Período.	470
b. El Plán Educativo del Gobierno de Pastrana.	481
La Reforma Universitaria de Galán.	494
d. Filosofía del Plan Educativo.	498
e. Evolución Educativa 1970-1974	512
V. EL "DESMONTE" DEL FRENTE NACIONAL Y LA REALIDAD EDUCATIVA EN EL PERIDO 1974-1980.	588
A. El "Mandato Claro" y sus Frustradas Aspiraciones.	588
B. Los Programas del Sector Educativo consignados en el Plan "Para Cerrar la Brecha".	591
C. Sucinto Análisis de los Lineamientos Generales Presentes en el Plan Educativo.	595
D. El Tratamiento de los Asuntos Magisteriales como Problemas de Orden Público.	6 02
E. Principales Disposiciones en Materia Educativa durante el Período 1974-1978.	604
F. Comentarios sobre Algunas Disposiciones.	612
G. Sobre la Ley de Nacionalización Educativa.	614
H. El Decreto 128 o Estatuto Docente y su Frustrada Aplicación.	620
I. Sobre las Becas y las Jornadas Adicionales.	623
J. El Impulso a la Educación Tecnológica.	624
K. Sobre el Nuevo Diseño y Administración Curricular.	626
L. El Alcance de las Cifras en una Gestión Ministerial .	634
M. La Población Pre-escolar.	638
N. El Crecimiento Universitario y sus Consecuencias.	639
N. Algunos Proyectos y Programas.	648
1. El Mapa Educativo.	648
2. Programas-Educativos del Fondo de Capacitación Popular.	653
3. Actividades del SENA.	654

	Pág
O. La Crisis del Sistema Educativo.	655
P. La Deserción Educativa.	659
Q. Decisivos Pasos en la Reestructuración Universitaria.	662
R. El Gobierno de Turbay Ayala y sus Princi- pales Medidas Educativas.	666
1.. El "Continuismo" Agravado.	666
-2. El Sector Educativo dentro del Plan de Integración Nacional "PIN).	668
3. La Reforma a la Educación Post-Secun- daria y sus Incidencias.	673
4. La Lucha por la Profesionalización y la Expedición del Estatuto Docente.	681
VI. PRINCIPALES CARACTERISTICAS Y TENDENCIAS ACTUA- LES DEL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO.	687
VII. FUENTES Y PROBLEMAS PARA LA HISTORIA DE LA EDU- CACION EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX.	694
A. Los Datos Cuantitativos como Fuente de Investigación Educativa.	695
B. El Significado de la Legislación como Aspecto de Investigación.	698
C. Las "Memorias" como Fuente.	702
D. Otras fuentes.	703
VIII. UNA BREVE VISION SOBRE ALGUNOS ELEMENTOS DE LA EVOLUCION DE LA EDUCACION EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX.	706
BIBLIOGRAFIA.	713

INTRODUCCION

La empresa de acometer una racionalización sobre la evolución educativa en nuestro país es una tarea de vastas proporciones. Esta actividad demande, si se le quiere ubicar con precisión histórica, que se analice en relación con el entrelazamiento con los planos económico, político y social de los que neceseríamente la educación es su reflejo.

No tiene objeto aquí la disquisición en torno al carácter superestructura! del aparato educativo. Damos por sentado que como reflejo de la base económica, la educación está supeditada a ésta, pero en una relación dialéctica en donde el aspecto educativo logra también incidir en ella.

Este trabajo que representa un esfuerzo de elaboración de varios años, rescata materiales y documentos de innegable contenido histórico, traslada conceptos, muchos de ellos de los propios portavoces oficiales, que precisan con ostensible evidencia las profundas dimensiones que adquiere

la problemática educativa, retoma interpretaciones que por su consistente solidez sintetizan la dinámica de las contradicciones presentes, pero ante todo, reubica en una perspectiva cronológica el estado del sector educativo, sus tendencias y avatares, en el marco de una investigación documental mediatizada por una visión histórico-crítica.

Al emprender nuestro trabajo lo hemos abordado a partir de 1900, no porque consideremos que el mero decurso cronológico o el acontecimiento de iniciarse un siglo conlleve de por sí protuberantes rasgos que constituyan hitos, sino con una finalidad claramente delimitante, aunque válido es presumir que, en este caso, al apaciguamiento de los caldeados ánimos después de tres años de cruentas luchas partidistas al despuntar del siglo, debió haberle seguido una inquietud compartida de reconstrucción y de persistente labor en una esfera que como la educativa se convierte en base sólida de sustentación de los valores que conforman la nacionalidad.

Nuestro estudio lo hemos dividido en cinco grandes partes coincidentes también con ciertas políticas particulares a nivel de la conducción del Estado, aunque no puede pensarse que esas directrices estén signadas por hondos antago-

nismos como quiera que lo que ha predominado entre las clases en el poder ha sido la identidad más que las divergencias. Las partes a las cuales hemos aludido corresponden a los períodos: 1900-1930; 1930-1945; 1946-1957; 1958-1974; 1974-1980.

En las anteriores etapas hemos señalado una visión de las condiciones económicas y políticas prevalecientes para adentrarnos luego en la temática educativa. En relación con ésta hemos efectuado una descripción del estado del sector en sus diversos niveles, hemos agrupado las principales disposiciones en materia educativa y hemos decantado los rasgos más sobresalientes que definen cada período, de tal manera que trasluzcan los lineamientos que orientan las políticas, procurando establecer las contradicciones entre lo teóricamente estipulado y lo efectivamente realizado. Cada capítulo tiene una consistencia en sí mismo, de modo que habilita su aprehensión en forma sincrónica, aunque la comprensión de su desarrollo y la riqueza del análisis deben dar cuenta de un miramiento como un proceso continuo.

En la elaboración de esta Tesis hemos recurrido a fuentes primarias y secundarias, efectuamos una paciente pesquisa

bibliográfica que ha permitido afianzar nuestros conceptos, consignar testimonios oficiales y dar crédito a compendia-
dores y tratadistas que también han trasegado por la temá-
tica que es objeto de nuestro estudio.

Posiblemente el título de nuestro trabajo resulte demasiado ambicioso para sus efectivos alcances, pero esta perspecti-
va de amplitud nos permitió ordenar contenidos, sintetizar
planes, acontecimientos y medidas y resaltar los aspectos
a nuestro juicio más destacados, sin sentirnos condiciona-
dos por la estrechez de un enfoque excluyente.

Hubiésemos querido profundizar mucho más en el comporta-
miento, expectativas y respuestas que el estamento magis-
terial ha dado a la política oficial, pero concluimos
que este punto requiere un estudio por separado. De ahí
que sólo hayamos hecho tangenciales alusiones, sin que ello
implique un desconocimiento del imponderable valor de su
tratamiento.

En una temática en la que existen serios vacíos en nuestro
medio, creemos haber podido aportar cierta dosis de sistema-
tización, que ha dado cabida para esgrimir nuestros juicios

y le deja espacio al lector para sopesar la gravedad de la problemática y para ampliar la interpretación de los hechos.

Esperamos que nuestro trabajo contribuya al conocimiento de los intrincados problemas que históricamente han gravitado sobre el sector educativo, a esclarecer los intereses e impedimentos que condicionan su suerte y a avanzar en la adopción de actitudes encaminadas a remover los obstáculos estructurales que entorpecen su cabal desarrollo.

I. LA EDUCACION EN EL PERIODO 1900-1930

A. Una Visión de la Situación del País a Comienzos del Siglo.

La situación general del país en los albores del presente siglo mirado en comparación con la época de la colonia presenta evidentes signos de diferenciación. Sin embargo, su fundamentación económica se sigue basando en una primitiva y rudimentaria estructura agropecuaria y minera, con la existencia de débiles núcleos comerciales reducidos ante la baja capacidad de compra de los sectores populares. La producción artesanal y las fábricas manufactureras tenían un escaso desarrollo. Igualmente lento era el crecimiento de las actividades relacionadas con la minería, las construcciones y los transportes. El cruce al Siglo XX estuvo marcado por una fuerte crisis económi-

ca que se venía agravando desde el último cuarto del siglo pasado. El café empezó a constituirse en el principal renglón exportable, impulsando al país al monocultivo, con la consiguiente deformación de su estructura económica básica y con la secuela de dependencia de mercados extranjeros que manejaron la mono-exportación en beneficio de su dominio económico y político sobre nuestra nación.

Pero si era sombrío el panorama económico en los inicios del presente siglo, peor aún era la candente situación social, enmarcada con el sangriento estigma de las guerras civiles, prolongación de enfrentamientos partidistas que anegaron de sangre, miseria e inseguridad el territorio nacional. El despojo de Panamá, producto de la intervención del imperialismo financiero y militar de los Estados Unidos bajo la complicidad de los sectores gobernantes que cedieron ante el soborno, agravó la crisis general y sus incidencias se reflejaron en debates y en acciones que tuvieron lugar en este primer cuarto del siglo.

Sobre la Guerra Civil (1898-1901) y la situación del país escribe Julio H. Palacio:

"...La guerra de los tres años fue para el país más ruinoso en lo tocante al lucro cesante... Porque la verdad sea dicha, era muy pobre, muy rudimentaria la economía del país durante el siglo pasado. Aquí no había grandes fábricas, ni instalaciones hidroeléctricas, ni represas, ni ingenios, ni telares; todavía no habíamos inventado el sistema de manufactura trayendo del extranjero las materias primas. El lento y deses- perante ritmo de nuestro progreso quedó parali- zado, pero la destrucción de riqueza fue minúscu- la en comparación con la de las vidas humanas. Todo se reducía en el primer renglón, el de la riqueza destruida, a casas incendiadas y destrui- das, especialmente en los campos y haciendas, trapiches inutilizados, y al ganado vacuno que se comieron las fuerzas combatientes de; uno y otro lado, y al caballar que fue sacrificado en los combates de los hombres y en largas, fa- tigantes jornadas"!

Fue notorio el efecto devastador de la contienda y contraproducentes las consecuencias en otros campos, que como el de la educación, obligó a la clausura for- zosa de gran cantidad de escuelas y centros educati-

1

Palacio, Julio H. La Historia de Mi Vida. Citado por Torres Giraldo, Ignacio. Los Inconformes: Historia de la Rebelión de las Masas en Colombia, Volumen III, Bogotá, Ed. Margen Izquierda, 1973, pp. 25-26

vos. Empero y aunque parezca paradójico, tal como lo sostiene López de Mesa: "Este golpe (el del arrebato de Panamá) y el dilatado estupor de mil días de cruda guerra civil educaron la primera generación colombiana del Siglo XX".²

B. Bases Jurídicas del Sistema Educativo Colombiano.

Las disposiciones dictadas para regular el sistema educativo en el país, en el período en referencia, tuvieron su fundamento en medidas adoptadas desde el siglo pasado. Fueron las principales: La Constitución de 1886 y el Concordato de 1887. En la parte en que éstas hacen referencia a la educación, reflejan las concepciones religiosas profundamente arraigadas en la época, proporcionan una reciprocidad de beneficios entre la jerarquía eclesiástica y las clases dominantes internas, pero ante todo, mantienen y consolidan la autoridad y el poder de la Iglesia católica en el país.

2

López de Mesa, Luis. Introducción a la Historia de la Cultura en Colombia, Bogotá, 1930, pag. 93

El Concordato celebrado el 31 de diciembre de 1887, entre la Santa Sede mediante plenipotenciario designado por el Papa León XIII y el plenipotenciario nombrado por Rafael Núñez, Presidente de Colombia, contiene los siguientes puntos relacionados con la parte educativa:

Artículo 12.- "En las universidades y en los colegios, en las escuelas y en los demás centros de enseñanza, la educación e instrucción pública se organizará y dirigirá en conformidad con los dogmas y la moral de la religión católica. La enseñanza religiosa será obligatoria en tales centros, y se observarán en ellos las prácticas piadosas de la religión católica".

Artículo 13.- "Por consiguiente, en dichos centros de enseñanza los respectivos Ordinarios diocesanos, ya por sí, ya por medio de delegados especiales, ejercerán el derecho, en lo que se refiere a la religión y la moral, de inspección y de revisión de textos. El Arzobispo de Bogotá designará los libros que han de servir de textos para la religión y la moral en las universidades; y con el fin de asegurar la uniformidad de la enseñanza en las materias indicadas, este Prelado, de acuerdo con los otros Ordinarios diocesanos, elegirá los textos para los demás planteles de enseñanza oficial. El Gobierno impedirá que en el desempeño de asignaturas literarias, científicas, y, en general, en todos los ramos de instrucción, se propaguen ideas contrarias al dogma católico y al respeto y veneración debidos a la Iglesia".

Artículo 14.- "En el caso de que la enseñanza de

la religión y la moral, a pesar de las órdenes y prevenciones del Gobierno, no sea conforme a la doctrina católica, el respectivo Ordinario diocesano podrá retirar a los profesores o maestros la facultad de enseñar tales materias”³

Se desprende de estos artículos el carácter profundamente religioso y dogmático que adquirieron los contenidos de la enseñanza impartida y la institución de un doble poder en el país. Este convenio fue convertido en Ley de la República y sancionada el 27 de febrero de 1888 por el Presidente Núñez. Como consecuencia de esta alianza entre la Iglesia y la clase dirigente se produjo, como lo afirma Lebot, “una gran expansión de la educación privada con la llegada al país de nuevas congregaciones docentes como los Hermanos Maristas, los Hermanos de las Escuelas Cristianas y los Padres Salesianos. Colombia se vuelve otra vez un país de misiones como en los Siglos XVI y XVII”⁴

³ “Concordato Celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia”. Constitución Política de la República de Colombia, Colección “Codex Brevis”, dirigida por Arcadio Plazas, 12a. ed., Bogotá, Ed. Voluntad Ltda, 1964, pp. 153-154

⁴ Lebot, Ivon, “Elementos para la Historia de la Educación en Colombia en el Siglo XX”, Monografía. Boletín Mensual de Estadística; Depto. Administrativo Nacional de Estadística, No. 249, Seminario de Problemas Colombianos, DAÑE, Bogotá, abril de 1972, p. 125

Por su parte, el Artículo 41 de la Constitución de 1886 planteó el hecho de que la instrucción se impartiría de conformidad con el credo religioso de la mayoría de los colombianos. Estas normas consagraron por consiguiente, la subordinación de la educación pública al fácil veto del Vaticano.

Una rápida ojeada a un conjunto de disposiciones, que formuladas desde el siglo pasado, tienen incidencia en el presente, nos indican la abismal desarticulación entre los presupuestos teóricos que las sustentan y la viabilidad real de sus resultados.

El 6 de octubre de 1820 dictó Santander, como Vicepresidente de la República, un decreto orgánico de la Instrucción Pública en el país, que buscaba promover la enseñanza pública, señalándola como el medio más fácil para que los ciudadanos de un Estado adquirieran el conocimiento, los derechos y deberes del hombre en sociedad. Fundamentando la necesidad de saber leer y escribir para poder ejercer el derecho al voto en las elecciones populares, el Decreto ordena el establecimiento de escuelas en ciudades,

villas, parroquias y "pueblos llamados antes de blancos" costeadas por los mismos vecinos. El decreto señala algunos elementos del contenido de la instrucción, proscribire el castigo de la férula y da unas mínimas pautas para el funcionamiento de las escuelas.

El Decreto del 10. de noviembre de 1870, elaborado por Dámaso Zapata y para cuya ejecución el gobierno contrató una misión alemana, reglamenta en diez capítulos y doscientos noventa y cuatro artículos las leyes sobre instrucción pública de 30 de mayo de 1868 y 2 de julio de 1870. Divide la Instrucción Pública en: enseñanza, inspección y administración, crea una dirección general, funda una revista y establece la Dirección de Instrucción en los Estados. El Decreto divide las escuelas primarias en elementales y superiores, señala las asignaturas correspondientes, determina métodos de enseñanza, establece en Bogotá una Escuela Central y en las capitales de los Estados se funda una Escuela Normal, para la formación de maestros. Esta disposición con minuciosidad exagerada abarca diversos tópicos atinentes a la marcha de la actividad educativa.

2

Mediante el Decreto Número 429 del 20 de enero de 1893 y teniendo como base la autorización conferida por la Ley 89 de 1892, se organizó la instrucción pública primaria. Esta reglamentación es conocida con el nombre de Plan Zerda, por cuanto fue Liborio Zerda, como Ministro de Instrucción Pública en el gabinete del Presidente Miguel Antonio Caro, el gestor de la iniciativa. Por Resolución de 31 de agosto de 1893 se reglamentaron las Escuelas Normales, estableciéndose un plan de estudios de cinco años con sus respectivos programas. Sobre el Plan Zerda ha dicho Rodríguez Rojas que esa obra "constituye un verdadero tratado de Pedagogía y de organización escolar, inspirada en las doctrinas educativas que regían para aquella época en Europa y en Norte América".⁵

Estas medidas tuvieron la intención de procurar organizar la instrucción en el país, acorde como es obvio con los lineamientos filosóficos que acogía el Estado, sin que las elevadas aspiraciones consignadas en los

considerandos y en sus justificaciones se vieses correspondidas en las ejecutorias negándose así, en la práctica, la función social que se les asignaba. De todos modos, las disposiciones citadas y otras que no hemos mencionado, tuvieron su influencia decisiva, incluso su vigencia formal en el transcurso del presente siglo.

C. Algunas Inquietudes que se han Planteado sobre la Situación Educativa.

Diversas posiciones en torno al enfoque de la educación se han expuesto en el transcurso de la denominada "vida republicana". Muchas de ellas reflejan inquietudes y lamentaciones de los propios voceros oficiales que insinúan medidas pero no las plasman en ejecuciones sin que medie al menos una somera explicación de las contradicciones intrínsecas que encierra su puesta en práctica.

Ya en 1839 en mensaje del Presidente Márquez al Congreso se quejaba de la abundancia de letrados y de médicos frente a la carencia de un suficiente núme-

ro de hombres instruidos en las ciencias exactas y artes mecánicas. Abogaba porque se trajeran de Europa profesores hábiles en estas ciencias para que difundiesen sus conocimientos y llamaba a darle importancia a la educación industrial.

Mariano Ospina Rodríguez como Secretario de Herrán, fustigaba el crecimiento de establecimientos sin contarse con los medios necesarios para ser útiles, definiendo como "superficial y vana" la educación que se impartía y al igual que lo manifestado por Márquez señalaba como un vicio cardinal del sistema de enseñanza la preferencia decidida que se concedía a los estudios profesionales de jurisprudencia, medicina y teología, sobre el estudio de los conocimientos industriales.

En 1901 cuando la agitada lucha fratricida concedió un resquicio a la reflexión, Carlos E. Restrepo, como rector de la Universidad de Antioquia, dirigió una circular a los profesores en donde consigna algunos planteamientos, no muy originales como él mismo lo admite, pero que muestran el desbarajuste del siste-

ma educativo. De la citada circular extraemos los siguientes puntos:

"Es queja tradicional contra nuestra raza y costumbres el predominio que tienen entre nosotros los estudios teóricos sobre los prácticos, las abstracciones sobre lo concreto, lo ideal sobre lo real, y no puede negarse que el sentimentalismo en la ciencia y la imaginación en las teorías nos han perturbado las nociones de lo útil y el sentido común de lo indispensable".

"No han faltado quienes nos señalen esta perturbación deplorable que nos han creado tantos utopistas peligrosos y tantos soñadores dañinos; pero no hemos tenido ánimo, educación y medios para implantar el sistema contrario. Desde los tiempos coloniales se oyó en ese sentido la voz del Virrey Góngora, cuando para reclamar a la Corte de España la creación de una Universidad para el estudio de las ciencias naturales y matemáticas, decía: todo el objeto del plan se dirige a sustituir con las útiles ciencias exactas, las meramente especulativas, en las cuales se ha perdido el tiempo hasta ahora lastimosamente; porque un reino lleno de preciosas producciones que utilizar, de montes que allanar, de caminos y minas que abrir, de pantanos que desecar, de agua que dirigir y de metales que depurar, necesita más personas que sepan conocer y observar la naturaleza, y manejar el cálculo, el compás y el nivel, que dé sujetos que crean y entiendan el ente de razón, la primera materia y la forma sustancial .

"Hoy no aprovechamos el tiempo mejor que en la época del Virrey Góngora; hemos hecho a un lado

el cálculo, el compás y el nivel, y vivimos y nos movemos en la mera especulación. La bancarrota del sistema educacionista es un hecho que no tolera discusión. Va a completarse un siglo desde que somos independientes, y somos más ricos, más útiles, más felices? La Colombia que entregamos al Siglo XX, es más próspera, más industrial, más pacífica, que la entregada por los españoles al siglo XIX? No hay necesidad de abochornarnos con la contestación y es estéril la queja. Reconozcamos el hecho, busquémosle las causas, corrijámonos y salvémonos. Si esas causas no provienen todas de nuestra defectuosa educación, sí residen en ella principalmente”.

“Examínense nuestros planes de estudios y se verá que ellos tienden a formar algunas cifras más para la colectividad: moldes, uniformes, funcionarios, empleados y si se quiere sabios; pero ellos no forman hombres, no desarrollan la iniciativa particular, no educan las personas con potencia física suficiente para domar la naturaleza, cultivarla y hacerla progresar”...

“Es necesario que por todos los medios infundamos la doctrina salvadora; que cada cual estudie las verdaderas aptitudes y las cultive sin prejuicios de tradiciones de familia, de raza o de sociedad; que se haga conocer a todos la necesidad imperiosa con que Colombia reclama hombres prácticos que sepan aprovechar sus numerosos elementos naturales y que puedan luchar contra los adversos; y que se haga sensible en todos la idea de que un agricultor, un minero, un comerciante o un ingeniero honrado y competente, vale tanto como un abogado o un médico que merece un título, y más que un político de labor infecunda”

“No debemos olvidar un solo momento en nuestras

cátedras que estamos enseñando a colombianos y en un tiempo que tiene exigencias determinadas: La patria y este principio de siglo están pidiendo hombres de iniciativa y de acción que sepan luchar y vencer en el campo de la industria...”

Estos fehacientes testimonios señalan la permanente situación de crisis que ha afrontado la educación y cómo aunque se tenga claridad en formular un diagnóstico se eclipsan las soluciones, porque no media el análisis profundo de las causas ni del entrelazamiento de tipo estructural que las origina. Ocurre en ocasiones que la caótica situación que se describe marcha aparejada con sugerencias de solución que claman porque se dé un entrecruzamiento de razas, o que pregonan, casi que decretan, el desarrollo industrial al margen de toda consideración de los obstáculos internos que la dificultan y de la ligazón de orden externo que la imposibilita.

D. Sobre la Ley Orgánica de la Instrucción Pública y su Decreto Reglamentario

1. Ley 39 de 1903 (Octubre 26). Denominada también

25

Citado por Muñoz, Laurentino. Un Informe de la Nacionalidad. Bogotá, Antares- Tercer Mundo S.A. 1965, pp.57-58 y por Torres Giraldo, 1, Op. Cit, pp. 63-64

Ley Orgánica de la Instrucción Pública, fue elaborada por Antonio José Uribe, Ministro de Instrucción Pública del Presidente José Manuel Marroquín. Al proyecto de ley le precedió una extensa exposición de motivos en donde se ubicaron los distintos períodos por los cuales había pasado la legislación sobre instrucción pública en Colombia. De esta exposición de motivos dice Bohórquez Casallas que "es una bien lograda síntesis de la evolución de la educación en Colombia y cuyo proyecto era fruto de dilatado estudio comparativo de cuanto en el país había regido anteriormente en materia de instrucción pública, con muy adelantadas legislaciones extranjeras".'

Los planteamientos centrales de esta ley son los siguientes:

7

Bohórquez Casallas, Luis Antonio. La Evolución Educativa en Colombia. Bogotá, Publicaciones Cultural Colombiana, 1956, p. 421

8

Nos basamos en la reproducción de la Ley y del Decreto que la reglamenta, que aparecen en:

Ministerio de Educación Nacional, División de Normales Superiores y Educación Primaria. Educación Colombiana: Tomo I, Bogotá, Imprenta Nacional, 1959, pp. 9-34

- a. La organización y dirección de la instrucción pública en Colombia en concordancia con la religión católica.
- b. La división de la instrucción pública en primaria, secundaria, industrial y profesional.
- c. La definición del carácter de gratuita y no obligatoria de la instrucción primaria costeada con fondos públicos.
- d. La división de la instrucción secundaria en técnica y clásica, señalándose la preferencia por la técnica.
- e. El señalamiento de las facultades, escuelas y colegios encargados de impartir la instrucción profesional.
- f. La formulación de que el sistema escolar y universitario debe hacerse descansar sobre la triple base de la educación moral y re-

ligiosa, en todos los estudios; de la educación industrial, en las enseñanzas primaria y secundaria, y de los estudios profundos, severos y prácticos en la instrucción profesional.

- g. Las reformas a nivel administrativo que señalan que la instrucción primaria queda a cargo de los departamentos; que la instrucción secundaria ha de ser sostenida por la nación y la industrial y profesional, por la nación, si los planteles que la dan estuvieren ubicados en Bogotá, y por cada departamento en caso contrario.
- h. La obligación de los municipios de suministrar local y mobiliario para las escuelas públicas, mientras que el tesoro nacional ha de contribuir con textos y útiles para el funcionamiento de todas las escuelas primarias.
- i. La ley hace además referencia a la instruc-

ción comercial, artística, conservación de archivos, bibliotecas y museos, funcionamiento del observatorio astronómico y otras disposiciones generales.

2. Decreto No. 491 de 1904 (Junio 3).

Este Decreto en sus 181 artículos reglamenta la Ley 39 de 1903. En él se fijan las atribuciones del Ministro de Instrucción Pública, de los Secretarios de Instrucción Pública Departamentales, Consejo Universitario y de la Inspección en sus diferentes instancias. Plantea a cargo de quien corren los gastos de la instrucción pública. Hace referencia a la instrucción primaria y a la catequización de indígenas. Fija un plan de estudios (para los tres grados en las escuelas rurales y para los seis en las urbanas). El Decreto señala además consideraciones sobre textos y programas de los maestros de las escuelas, matrículas y asistencia, del sistema correccional y de los exámenes. En cuanto a la instrucción secundaria reglamenta las Escuelas Normales, la

instrucción secundaria técnica y la clásica.
Habla finalmente de la "Revista de Instrucción Pública" y de la estadística escolar.

En el escrito "Política instruccional" del mismo autor de estas disposiciones, aparecen planteados los fundamentos que guiaron la expedición de la citada Ley Orgánica que de un lado, revalidan el marco filosófico profundamente teológico y de otro lado, reflejan la preocupación por la creación de una industria nacional y de una enseñanza técnica. Antonio José Uribe conceptúa:

"La reforma escolar y universitaria implantada por aquellas disposiciones (Ley 39 de 1903 y Decreto 491 de 1904) reposa sobre las siguientes bases:

- 1a. Que la enseñanza es y será libre, en todos sus grados.
- 2a. Que la instrucción primaria debe simplificarse, a fin de difundirla extensamente; que debe tender a preparar a los niños para el ejercicio de la ciudadanía, despertando y avivando en ellos el amor a la patria; que debe así mismo tender a prepararlos para la agricultura, la industria fabril y el co-

mercio, y procurar que, por las enseñanzas religiosa y física, se formen caracteres nobles y hombres de energía, sanos y vigorosos.

- 3a. Que en las Escuelas Normales se formen verdaderos maestros prácticos, más pedagogos que eruditos.
- 4a. Que la instrucción secundaria sea principalmente técnica, destinada, por el estudio de los idiomas vivos y de las nociones elementales de las ciencias físicas y matemáticas, a preparar a los jóvenes que se dediquen a las carreras profesionales que se relacionan con la industria.
- 5a. Que la instrucción secundaria clásica, que comprenderá todas las enseñanzas de Letras y Filosofía, sea muy completa, para preparar suficientemente a quienes se dediquen a las profesiones liberales.
- 6a. Que se difunda lo más posible la instrucción industrial, creando en los principales centros escuelas de artes y oficios y escuelas y talleres para la formación de artesanos hábiles y a fin de atender al desarrollo de las artes manufactureras.
- 7a. Que, a merced del Instituto Agrícola y a la Escuela Nacional de Minas, se atienda de modo científico a la explotación de las riquezas naturales del país.
- 8a. Que la instrucción profesional sea profunda, severa y práctica; con el objeto de limitar el número de doctores y de que los que se formen en ella honren por su cien-

cia a la república.

- 9a. Que se restablece la Universidad Nacional y que las Departamentales serán autónomas.
- 10a. Que las Academias y demás cuerpos científicos se dediquen de preferencia al estudio de los problemas a que están vinculados los grandes intereses patrios.
- 11a. Que se establezca una amplia descentralización en el sistema escolar y universitario, de manera que todas las entidades políticas puedan atender directamente al desarrollo de la instrucción popular, en sus respectivas secciones, y que, en lo posible, se establezca la autonomía de los varios institutos de enseñanza.
- 12a. Que se procure que todas las escuelas y colegios tengan locales, bienes y rentas propios, y que se provea a la acertada administración de ellos.
- 13a. Que haya una constante inspección escolar y universitaria, por medio de juntas encargadas de velar por el desarrollo de este ramo del servicio público en lo municipal, provincial, departamental y nacional.
- 14a. Que se atienda convenientemente a la estadística escolar y a la publicación de una revista debidamente servida, en que se manifieste el progreso de la enseñanza y que sea genuina expresión de la intelectualidad en el país "9

La Ley 39 de 1903 ha sido considerada por diversos tratadistas como la norma que realmente contiene una verdadera reforma educativa. Otros autores como es el caso de Lebot, sostienen que: "... difícilmente se puede llamar reforma a una serie de disposiciones que en lugar de combatir las discriminaciones y los desequilibrios existentes los ratifica y garantizó su conservación por lo menos hasta los años treinta"

Es válido señalar, aún tomando en consideración las condiciones de la época, que la citada disposición incurre en visibles diferencias al descargar sobre los departamentos el pago de los maestros y sobre los municipios la construcción, dotación y sostenimiento de las escuelas, perjudicando a las secciones de más reducido presupuesto. Por otra parte, institucionaliza la flagrante discriminación entre los sistemas educativos urbano y rural, al señalarle seis años al primero y sólo tres al segundo. Al plantear la no obligatoriedad de la enseñanza busca per-

10

Lebot, Ivon. Op. cit., p. 125

petuar la incapacidad del Estado de su deber de impartir la educación y eleva a la categoría de principio la no universalidad de la educación, descargando sobre los padres de familia el cumplimiento de este derecho.

En cuanto al Decreto 491 de 1904, que es una extensa reglamentación de la Ley 39 de 1903, se puede afirmar que guarda una estrecha ligazón y coherencia con el marco filosófico que inspiró la expedición de la citada Ley. En un alargado articulado determina una lista de atribuciones de los funcionarios que tienen que ver con la instrucción pública, señalando los aspectos y funciones que se delegan, pero sin que aparezcan claros los mecanismos para su implementación. La reglamentación es a la vez un catálogo de actividades a desarrollar por parte de los funcionarios, así como un manual de recomendaciones para actuar de acuerdo con las buenas maneras y en consonancia con la moral cristiana. Plantea iniciativas cuya concreción material es trasladada a la buena voluntad de la comunidad o a entidades o corpora-

ciones públicas sin que previamente se arbitren recursos que hagan viables los proyectos.

Lo que sí es perceptible, sin que ello exija ninguna agudeza al lector, es la ingerencia, mezcla y hasta confusión de la doctrina católica con el decreto mismo. Lo anterior guarda relación con el artículo primero de la citada ley al estatuir que: "La instrucción pública en Colombia será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica" y es a la vez la aplicación del convenio concordatario, anteriormente referido. La posición de prudencia y de acato a estas normas se evidencia en:

- a. La presencia del cura párroco como parte integrante de la Junta de Inspección Escolar de cada municipio.
- b. El confiar a los jefes de las misiones la "evangelización e instrucción de las tribus salvajes" (Art. 29) dando informes de la inversión hecha del dinero que reciban del

gobierno al representante pontificio y la Santa Sede (Art. 31).

- c. La preponderancia que se le otorga a la educación religiosa como aspecto central. Esto se manifiesta en el hecho de que en el Plan de Estudios, para todos los años, aparece la Religión, concretamente la doctrina de Astete, como la materia inicial del pénsum, pudiendo el cura párroco ser encargado de ella en "caso de que le manifieste al maestro de escuela la voluntad de dar la enseñanza religiosa". Aunque de todos modos "la enseñanza de la religión estará sometida a la vigilancia de los párrocos" (Art. 74) y "los textos que se elijan para la enseñanza de materias morales y religiosas deberán ser aprobados previamente por el Ilustrísimo señor Arzobispo de Bogotá, con arreglo al Concordato" (Art. 73).
- d. Se señala que "la educación moral es la obra más noble, más importante de la misión

del institutor, el cual debe consagrarse a ella completamente, empleando todos los recursos de su inteligencia y de su corazón, a fin de hacer fácil a sus alumnos la práctica de los deberes para con Dios, para consigo mismo, para con sus padres y sus superiores, para con los semejantes y para con la patria" (Art. 48).

- e. Se reglamenta como primera condición para nombrar a alguien como maestro, en la eventualidad de escasez de normalistas, la de "buena conducta y profesar la religión católica" (Art. 75).

Ubicándonos en la candente situación de los primeros años del siglo, se debe reconocer la persistente intención del Ministro Antonio José Uribe por estructurar en un todo orgánico la reglamentación educativa. Este mérito no le corresponde al Presidente Marroquín quien incluso ante problemas de tanta o mayor magnitud mostró una despampanante indiferencia. López de

Mesa nos relata: "Cuéntase que en las horas de estupor nacional en que un grupo de estadistas y de negociantes norteamericanos, franceses y panameños desgajaron el Istmo del hogar común y mientras hervía en la capital de la república la muchedumbre agolpada en demanda de una acción de dignidad y presencia, siquiera fuese ineluctable el sacrificio e inútil toda hazaña, llegóse al Palacio de San Carlos un caballero de la buena sociedad que tenía expedita la entrada a él: el Salón Amarillo estaba lleno de gentes que esperaban la opinión del Primer Magistrado de la República en peligro, deslizóse éste hacia uno de los corredores y vió un par de ojillos vivaces y una voz a la sordina que le llamaba. "Entra, le dijo. He ordenado decir a esa gente que no estoy aquí, para que no nos interrumpen y molesten. Vamos a ensayar la comedia". La comedia era un sainete gracioso que estaba preparando para una tertulia familiar. ¿Sería el caso de que la historia revisara este proceso en busca de alguna patología recóndita? Aquí hay, probablemente, un corazón enfermo en que la melanco-

lía hereditaria se revela por estados de escepticismo moral y mudez "invencible" de los sentimientos".¹¹

No sabemos si la historia, o la ciencia médica, hayan efectuado el diagnóstico de la "patología recóndita", que sugiere el autor que hemos citado, pero se nos hace válido afirmar que si el anciano Presidente no se perturbaba ante la mutilación de su territorio patrio, difícilmente podría conmoverlo el desarticulado sector educativo.

En su memoria al Congreso de 1904 el Ministro Uribe insiste en el carácter cardinal de la reforma, vislumbra unos resultados lejanos y una influencia decisiva en el porvenir de la nación. Señala que ella cimentará la paz, desarrollará la industria y la riqueza y levantará el nivel moral e intelectual de la nación. Este exage-

¹¹
López de Mesa, Luis. Op. Cit. pp. 82-83

rado optimismo del Ministro chocará inexorablemente con la cruda realidad de los hechos. Los resultados observados más de tres cuartos de siglo después, negarán la justeza de sus pronósticos.

Antonio José Uribe fue un destacado vocero y servidor de los sectores tradicionales. Su nombre, su influencia y su acción legislativa se ven plasmados en diversas disposiciones que se dictan en las tres primeras décadas de este siglo. Su consigna de "una continua marcha hacia el progreso, dentro de la tradición" por lo contradictoria, sólo se cumple en su última parte: el de la tradición.

La negativa histórica para visualizar los efectos, en lo que tienen de positivo y de "progresistas", las disposiciones a las cuales hemos hecho alusión, tienen su explicación en el estado de las fuerzas productivas y de las relaciones (de producción) en las contradicciones que envuelve lo ideal y lo real, y a otro nivel, en la indecisión,

la negligencia o la abulia de los sectores gobernantes .

Los Gobiernos y su Política Educativa.

Una ligera revisión de la política educativa en las primeras tres décadas del presente siglo demuestran la alarmante dejadez que experimentó este sector. Los diversos regímenes, que en sucesión continua de expectativas se turnaron, fueron pródigos en formulaciones de una ambigüedad tal, que ante la ausencia de unos parámetros definidos de acción, no resisten la confrontación de resultados al final de sus respectivos mandatos.

Cuando Rafael Reyes asumió la Presidencia en 1904, solicitó el concurso de "todas las buenas voluntades" y prometió la recuperación del país mediante el restablecimiento de su maltrecha economía, trabajo tenaz, obras públicas, concordia y justicia. En la expresión: "Menos política y más administración" resumió los alcances de sus propósitos. Sin embargo, así Reyes haya empezado las actividades de su vida como

maestro en una pequeña escuela en Duitama, no fue precisamente el sector educativo al que le prodigó el énfasis como gobernante. La creación de nuevos departamentos (Caldas, Atlántico, Nariño, Santander del Sur) mediante la Ley 17 del 11 de abril de 1905, supuestamente descentralizaría la administración y facilitaría un mayor impulso regional. Empero, no fueron éstas sus consecuencias inmediatas.

A pesar del relativo impulso al trabajo nacional, y del surgimiento de pequeñas y medianas fábricas que a muchos llenó de positivo aliento, durante el gobierno de Carlos E. Restrepo el abandono a la educación fue un hecho constante. Una prueba de que el optimismo es contagioso nos la ofrece el Ministro de Instrucción Pública quien en su Memoria al Congreso de 1911, invocando el examen de algunas estadísticas de la época, se vanagloriaba de que la estadística escolar de Colombia ocupara el tercer lugar en el continente latinoamericano después de Brasil y México. Evidentemente una descripción comparativa que no maneje variables de población total y población en edad escolar, que no dé cuenta de los reales ser-

vicios educativos que se ofrecen, se convierte en un auto-engaño. De otro lado, nos indica hasta dónde andaba mal este ramo en el concierto latinoamericano, afirmación que de suyo no aminora la gravedad del estado de la educación en nuestro país en el período referido. Cuidóse Restrepo de ubicar en los ramos de Gobierno, Guerra e Instrucción Pública a "católicos y conservadores a toda prueba" como él mismo expresara en comunicación dirigida a su hermano jesuita, a la sazón residente en Roma, quien se quejaba de que tuviese liberales en su gobierno. Restrepo como vocero del nuevo grupo republicano, alianza de la oligarquía moderada de ambos partidos, andaba más interesado en la reforma del sistema político y en la creación de condiciones que condujeran a un cambio de las viciadas costumbres políticas del país. Corresponde su período con la ofensiva del imperialismo norteamericano sobre el inglés en una confrontación por la ampliación de influencias y de un progresivo avance en el avasallamiento sobre latinoamérica.

Restrepo en lugar de sacar provecho de las contradic-

ciones inter-imperialistas adopta la posición equilibrada de repartir concesiones y mercados entre los dos imperios. Una demostración del estado conceptual o nivel de disquisición teórica de la época lo proporciona el hecho de que mientras los pensadores colombianos más destacados en 1914 dilucidaban aún los principales pasajes de la revolución francesa, se desencadena la I Guerra Mundial poniendo de manifiesto que un país atrasado como Colombia forma parte del eslabón del sistema económico del capitalismo mundial.

Durante el gobierno de Restrepo se firma el tratado Urrutia-Thompson, el cual fue aprobado por el congreso colombiano el 6 de abril de 1914 y en 1921 por el de Estados Unidos. Este hecho, anhelado por los capitalistas colombianos, buscaba restañar la herida causada por el arrebato de Panamá a la vez que incrementaba las posibilidades de una mayor influencia de norteamérica sobre nuestra nación y favorecía el ingreso cada vez más marcado de Colombia a su órbita comercial.

Nuestro país que había estado vinculado al espíritu

de la cultura francesa le abría paso decisivo a la influencia norteamericana.

A pesar del porte "legalista" José Vicente Concha no legó a la posteridad ejecutorias que en el terreno educativo revistiesen trascendencia notoria. Durante su administración se promulgaron algunas leyes y decretos relacionados con la enseñanza agrícola, industrial y con el establecimiento de algunas corporaciones pedagógicas. No obstante, su aplicación no correspondió a las aspiraciones que motivaron su expedición. De José Vicente Concha se ha dicho que: "...heredó y cosechó la inopia de nuestra instrucción pública, de manera que dos textos suyos, el de Constitucional y el de Penal, sin originalidad ni modernidad, han educado generación tras generación, en las escuelas de derecho de todo el país..."¹²

El descuido por la educación prosigue durante el gobierno de Marco Fidel Suárez con notoriedad preocupante. Enrolado en las élites dirigentes este colombia-

12

López de Mesa, Luis. Op. cit. , pág. 84

no de quien se explota su origen humilde, sirvió con indeclinable entrega los intereses de los sectores más recalcitrantes fundamentalmente del clero. Su ferviente inquietud por una "orientación cristiana del país" lo llevó a olvidar terrenales problemas y ello explica que durante los tres años de su mandato ninguna medida de trascendencia para el sector que analizamos fuese promulgada. Refiriéndose a Suárez, Jorge Orlando Meló afirma que: "su concepción de los nacientes problemas sociales de la época estaba dominada por una visión paternalista y religiosa, que lo llevaba a recomendar como la mejor solución para ellos la práctica de la caridad cristiana y de la benevolencia y ayuda de los ricos a los pobres. El señor Suárez, que había adquirido gran fama como internacionalista, definió la política exterior colombiana en forma claramente pro-norteamericana, lo que correspondía en parte a la nueva situación creada por la postguerra, cuando se acentuó la hegemonía económica de los Estados Unidos, y en parte a situaciones locales..."¹³

13

Meló, Jorge Orlando. "Colombia 1880-1930: La República Conservadora". Ideología y Sociedad; Revista Trimestral No. 12, enero-marzo 1975, p. 102

Una manifestación del caos que se apoderaba de la educación y de la indiferencia oficial para acometer soluciones, la consigna el propio Ministro del ramo Abadía Méndez, quien en su Informe al Congreso de 1920 describe situaciones de las diferentes regiones que eximen de cualquier comentario.

Refiriéndose a Norte de Santander decía el Ministro:

"Mal, como en la generalidad de los departamentos, pero sin haber aumentado las deficiencias de que adolecía anteriormente, funcionó en éste la instrucción pública durante el año pasado".

En páginas anteriores con relación a Bolívar planteaba:

"Tan malo como en la generalidad de las secciones, o quizá peor, tiene que ser el estado en que se encuentra la instrucción primaria de ésta, porque a las deficiencias que son comunes a la mayoría, se agregan aquí lo mismo que en el Norte de Santander, las que provienen de haber suprimido los Inspectores Provinciales hace dos años".

Luego de subrayar que los educandos matriculados en Bolívar habían disminuido en 6.331, señalaba:

"Si a esto se agrega que la asistencia no llegó en

el año pasado sino a 7.655 alumnos, tendremos que con venir en que el desprestigio de la instrucción primaria o la indiferencia con que la miran los padres y los alumnos ha llegado en Bolívar al ápice”.

Hablando del Magdalena anotaba:

“Organización. Si a lo ya dicho agregamos una mala organización en cada escuela que dificulta la labor del maestro, habremos completado el desastre de la instrucción pública en ese departamento. Es verdad que el Señor Director no trae datos al respecto, pero sobran razones para pensar, no que la organización es mala, sino que no la hay” 14

Este mismo Ministro en el Informe al Congreso en 1921 se quejaba de la enorme desproporción entre la población de cada comarca y el bajo número de niños que acudían en demanda de instrucción, señalando a esa “mesnada de analfabetos” como una amenaza a la sociedad colombiana. Empero, la única solución que aportaba era la de que se obligara a los padres a dar educación a sus hijos.

14

El Tiempo, noviembre 8 de 1920, No. 3.281. Citado por Molina, Gerardo. Las Ideas Liberales en Colombia, 1915-1934, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1974, pp. 61-62

Como queda establecido, fueron nulos los avances en materia educativa durante la administración Suárez. Este anduvo más interesado en hacer girar a Colombia hacia el norte en torno a la "estrella polar" que en el impulso a un sector clave para el desarrollo nacional.

Una gama de arraigadas esperanzas rodeó la gestión de Pedro Nel Ospina. Al amparo del "generoso nuevo tratado" con los Estados Unidos que proporcionaron 25 millones de dólares y el ofrecimiento de empréstitos, se produjeron inversiones en diversos frentes que como el de los ferrocarriles, carreteras y obras portuarias, determinaron la llamada "prosperidad a debe". Bajo la aparentemente incontenible oleada de progreso se agitó también en diferentes círculos y desde distintos ángulos de opinión, un clamor generalizado por una reforma instruccional, adecuada a las cambiantes necesidades del momento y que modificara el estado de anquilosamiento en que se encontraba la educación.

Dentro de este grado de inquietud creciente, Agustín

Nieto Caballero, uno de los colombianos más imbuidos de la cuestión educativa y decidido impulsor de la "escuela nueva", dirigió el 20 de junio de 1923 una carta al Presidente General Pedro Nel Ospina, en la que luego de elogiarlo, lo llama a que vuelque su atención sobre el intrincado problema de la educación nacional y habla de la existencia de una "escuela fosilizada que forma - que deforma, deberíamos decir-
15 desde hace muchas décadas nuestra mente ciudadana". Reclama una reforma sustancial de la escuela y solicita la traída de una misión de técnicos de educación pública.

En la respuesta de junio 26 del mismo año, el Presidente Pedro Nel Ospina, agradece los benévolos conceptos emitidos y agrega:

"...puedo decirle a Ud., con entera ingenuidad, que es mi propósito atender con todo esmero al ramo de la educación popular, y que a ello me consagraré apenas pasemos a la otra orilla del río que estamos cruzando si el Congreso le da al ejecutivo los recursos

TI

Nieto Caballero, Agustín. Sobre el Problema de la Educación Nacional, Bogotá, Biblioteca Aldeana de Colombia, (s.f.), p. 45

indispensables; pues, si no me engaño, es Colombia el país que, en proporción a sus habitantes, tiene para aquel objeto un presupuesto más exiguo" 16

Este reconocimiento de lo menguado del presupuesto educativo era de una veracidad comprobada, lo que sí estuvo esquivo fue el cruce "a la otra orilla del río", pues a pesar del interés que se expresa, las iniciativas naufragaron y un sombrío panorama queda al finalizar su mandato.

La función inherente al Ministerio de Instrucción Pública de ser un generador de iniciativas, encontró una justificación para su reiterada inaplicabilidad, en la Memoria de 1923 en la que el Ministro de entonces, puntualizaba:

"Tal como está organizado hoy este despacho, no puede llenar cumplidamente dicha misión, pues los muchos problemas de carácter administrativo que a diario tiene que resolver; la cantidad de esos problemas poco vinculados a la esencia misma de la educación; el hecho ya anotado atrás de la casi absoluta descentralización de la instrucción primaria, y la falta de recursos para estudiar técnicamente el estado de la escuela colombiana y las nuevas orientaciones que pueden dár-

sele, han contribuido a que la acción de los ministros, aunque muy bien intencionada y patriótica, no tenga la transcendencia que debía tener.

En efecto, un Ministro de Instrucción Pública, -y ésto lo pueden afirmar conmigo los meritorios ciudadanos que han desempeñado tal puesto- gasta sus energías en labores muy importantes para el buen rodaje de la administración pública; pero los asuntos de más monta, los que rozan directamente con la marcha de la enseñanza, apenas si tienen tiempo para ser esbozados. Hasta ahora dicha labor se ha reducido a hacer expedir leyes, entre las cuales las hay de grandísima importancia, y a reglamentarlas por medio de decretos y resoluciones, que en parte son cumplidas y en parte se quedan escritos, bien por falta de personal ideóneo, bien por carencia de recursos, bien por incuria de las autoridades encargadas de velar por su cumplimiento, o bien por causas varias, que es imposible prever sino sólo estando en el terreno de la práctica". 17

El relato de tan desolador estado fue repetido por los ministros que le sucedieron, pero también poco a poco, se fueron esfumando las manifiestas ilusiones, que en un principio alentaron quienes creían que con el General Ospina, se produciría una renovación ordenada y técnica de la educación nacional.

17

Memoria del Ministro de Instrucción y Salubridad Públicas al Congreso de 1923, citada en la Memoria del Ministro de Instrucción y Salubridad Públicas al Congreso de 1924, Bogotá, Imprenta Nacional, 1924, pp. 63-64

Miguel Abadía Méndez, apoltronado en diversos cargos de la administración pública, ocupa finalmente la Presidencia de la República sin que la experiencia adquirida en largos años de gestión burocrática, incluyendo el desempeño del Ministerio de Instrucción Pública, la haya puesto al servicio de la modificación de la situación reinante. Coincide su mandato con una profunda crisis económica de incidencia apreciable desde la segunda mitad de 1928 y agravada por la crisis mundial del capitalismo de finales de 1929 y comienzos de 1930, que entre otras cosas, mostró el atraso del país y las consecuencias de la carencia de una industria manufacturera.

Hacia 1930 el volumen y los precios del comercio exterior registraban un descenso considerable, y el café, que constituía ya el 90% de las exportaciones colombianas, descendía en su cotización a uno de los niveles más bajos en toda su historia.

Unida a la creciente deuda externa, a la desocupación y al hambre, se desata la más violenta reacción gubernamental que acalla con estallidos de fusil la más

mínima reclamación de los asalariados. La masacre de las bananeras, el tratamiento represivo a diversas manifestaciones, el abatimiento a balas de varios luchadores populares, entre éstos el estudiante Gonzalo Bravo Pérez, asesinado el 7 de junio de 1929, son puntos culminantes del terrorismo oficial. Estos hechos precipitan una oleada permanente de furor popular, que sumergen al gobierno en un hondo desprestigio. El periódico "EL TIEMPO" en editorial del mismo 7 de junio, califica el mandato de Abadía Méndez como "régimen de la indelicadeza, del despilfarro, del nepotismo, y de la barbarie".

Fácil es colegir que con la existencia de unas condiciones como las descritas no era factible que se acometieran acciones de beneficio para las amplias masas, ni menos que se profundizara en el sector educativo a pesar de que Abadía Méndez años atrás, durante su desempeño como Ministro, anotó ostensibles fallas que supuestamente debería remediar encontrándose ya en el timón del Estado. Como realizaciones en este campo se presentan: el establecimiento de la obligación de la enseñanza, el cambio de nombre del Mi-

nisterio de Instrucción y Salubridad Públicas por el de Ministerio de Educación Nacional y la expedición de algunas disposiciones sobre la enseñanza normalista y en el bachillerato. Estas medidas como se ve, resultaron extremadamente inferiores a los requerimientos del momento.

Una visión del letargo de la educación la presenta Eliseo Arango, Ministro de esa cartera durante el período final de la Presidencia de Abadía Méndez. En la Memoria al Congreso en 1930, en forma clara y descarnada describe los "gravísimos problemas de un ramo irredento" y fustiga a quienes consideran vanos e infecundos "los propósitos de transformación fundamental de los institutos de enseñanza pública". Señala cómo la escuela primaria y la universidad se hallan desconectadas de la vida activa y en un medio ajeno a su época. Al ubicar como fin principal del Estado: "La propagación de la cultura", añade que permanece "sin sentido alguno",

El Ministro Eliseo Arango, denunciaba:

"Es necesario que el país no se siga engañando con una oficina que lleva el nombre de Ministerio de Educación Nacional. Lo que principalmente existe es un despacho encargado de suministrar recursos para las leproserías, sanidad y beneficencia, y que tiene modestos aportes para la enseñanza pública. Modestos en relación con la magnitud de la obra" 18

Posteriormente agregaba:

"...pare muchos el pensamiento pedagógico se paralizó definitivamente en la actual ley orgánica que tiene más de un cuarto de siglo de expedida. Mientras tanto el mundo ha marchado en una impetuosa corriente de renovación cada vez más amplia, más de acuerdo con la naturaleza del hombre. Pudiera decirse que en cada instante la fisiología, la historia, la biología, la psicología, etc., descubren nuevos continentes, fuentes fertilizadoras del progreso humano, aplicables a la educación. Sólo entre nosotros hay el prejuicio denso, espeso, de que en estas materias cualquier innovación perjudica y que nuestra ley todo lo ha previsto y todo lo contiene".

Con respecto a la segunda enseñanza anotaba:

"Si el Estado no estimula, no crea sus colegios modelos de segunda enseñanza, no cumple un deber fundamental en estos particulares. Actualmente la instrucción

18

Como base comparativa de su gestión ministerial lo cita reiteradamente Germán Arciniegas, en 1946. Tomada de Mendoza Neira, Plinio. "La Política Educacionista". El Liberalismo en el Gobierno (1930-1946), Bogotá, Ed. Minerva, 1946 (Recopilación)p. 161

secundaria es una instrucción de clase, en el sentido económico de la palabra. Hoy dicha enseñanza se facilita para las clases pudientes, mientras que la gente de mínimos recursos no puede satisfacer esa legítima ambición”.

Con referencia a la educación universitaria decía:

”Respecto a la universidad me limito a decir que no es hoy el campo de experimentación científica que todos anhelamos. No hay allí una intensa movilidad de pensamiento, la vibración impetuosa que se verifica bajo el impulso renaciente de las ideas. El fin de preparar una élite directora nunca se realiza, y pudiera decirse que más bien se trata de crear cansados burócratas. La universidad propulsora, centro de irradiación constante, no existe. El universitario es un hombre sin conexiones con la vida nacional. El país necesita de una minoría intelectual infatigable en la labor creadora”.

El ministro añadía finalmente:

”Varias veces lo he dicho, Honorables Miembros del Congreso: En esta lucha implacable que siguen las grandes potencias, por el dominio de las materias primas, por el afianzamiento de nuevos mercados, nosotros, por nuestras virtualidades originarias, somos elementos principales. Si no tenemos una cultura de finos contornos, arraigada en nuestro suelo generoso y clemente, seremos vasallos de las democracias industriales, empujadas hoy por una técnica incontrolable. Las legiones romanas que salían a someter al mundo, eran elementos débiles de conquista si se les compara con la finanza internacional, ayudada por la ciencia.

Las fuerzas del espíritu son las únicas columnas de la nacionalidad que no se rompen. Exaltarlas, mantenerlas lucientes y puras, es un deber excelentísimo para quienes creemos en la perennidad gloriosa de la patria" 19

Estos planteamientos del Ministro conservador Eliseo Arango resultaron de una contundencia irrefutable. Tenían la intención de remover las apacibles actitudes de los congresistas en torno al caos que se enseñoreaba en el sector educativo. Su patente descripción de las contradicciones del momento deja entrever una clara concepción histórica de la nacionalidad y señala la frágil situación del país para resistir los embates del imperialismo.

Al formular las consideraciones anteriores vale la pena destacar cómo la mayoría de las Memorias de los Ministros en este campo, presentan cifras tan lastimeras, denuncias tan crudas y páginas de tan sentidas lamentaciones que dan la impresión de que ellos no

Arango, Eliseo. Memoria del Ministro de Educación Nacional al Congreso de 1930, citado por Rodríguez Rojas, José Haría, Op. cit., pp. 263-264.

son responsables del recesivo estado en la esfera educativa y de que es sobre otros en quienes recae la competencia de solución de sus profundos problemas. Es posible que se desplace al Parlamento, o a otras entidades o personas las iniciativas del encauzamiento y desarrollo del sector. Si esto es así, qué papel cumplía el Ejecutivo, en la "suprema conducción" de la instrucción pública y cuál es el papel del Estado con relación a un derecho tan fundamental?

Las referencias anotadas permiten observar cómo han abundado las descripciones del rezagado estado del sector, aunque ingenuo fuera exigir que se presentaran alusiones a los obstáculos estructurales inherentes al sistema en que se inscriben.

El signo del abandono y la ausencia de una política sólida, coherente y sistemática fueron características peculiares al sistema educativo colombiano en las tres primeras décadas del siglo.

F. Descripción General del Sector Educativo.

1. Escuelas Rurales.

Estas eran de un solo sexo y alternadas. El pensum se distribuía en tres años y abarcaba nociones de aritmética, lectura, escritura y religión. Con menos intensidad geografía, instrucción cívica y agricultura o labores manuales.

La baja remuneración de los maestros tenía su repercusión negativa en el nivel de la enseñanza. Generalmente estos puestos eran desempeñados por señoritas elegidas entre las mejor preparadas (y recomendadas) de las respectivas localidades.

En el año de **1923** funcionaron en todo el país las siguientes escuelas:

Escuelas rurales de varones, oficiales	402
Escuelas rurales de niñas, oficiales	368
Escuelas rurales alternadas, oficiales	2716

Escuelas rurales particulares 93

Con relación a la escuela rural, José Miguel Rosales, exponía:

"Da grima lo que es esta institución entre nosotros. Conozco varias escuelas rurales en el país, y en todas ellas reina la negligencia y el atraso. Una ramada de bahareque y paja, situada a la vera del camino, sin muebles ni útiles de estudio, y una maestra mal preparada, desvalida y sola. En cuanto al personal, 40 ó 50 niños, desharrapados y sucios, que van allá por pocos meses a deletrear palabras y a repetir en coro las tablas de la aritmética o algunos puntos de catecismo, sin entender nada de lo que están diciendo. He ahí todo.

Después de este simulacro de instrucción vuelven los niños a sus quehaceres, a entregarse al trabajo rural e infecundo, a identificarse, en fin, con el tercio de carbón o la cesta de legumbres que van a vender a la cercana ciudad. Y así crecen, viven, mueren, sumidos en la lobreguez de la ignorancia, llevando de padres a hijos, un atavismo fatal, la atrofia de sus facultades, víctimas siempre del hacendado déspota o del cacique de aldea" 20

2. Escuelas Infantiles.

Funcionaban al rededor de 50 escuelas de párvulos

Rosales, José Miguel. Política Educativa, Tomo I. Bogotá, Biblioteca del Centro de Estudios, 1936, p. 67

con un cubrimiento promedio de 4.000 alumnos. No existía un plan definidamente establecido, siendo por el contrario centro de experimentación de los métodos en boga, tales como los de Froebel, Montessori y Decroly. Para la formación de maestras jardineras había una sección especial en la Escuela de Institutoras de Medellín.

3. Escuelas Urbanas.

Los estudios primarios se desarrollaban en estas escuelas a través de seis años. No obstante, eran contados los establecimientos que efectivamente lograban desarrollar el pensum, puesto que el fenómeno de la deserción era un hecho permanente. De allí, que se consolidara una escuela de tres, máximo cuatro años como modalidad frecuente.

La inspección local era encomendada en las diversas poblaciones ordinariamente a los curas parrocos. La edad escolar reglamentaria, por su par-

te, se extendía entre los 6 y los 15 años.

En lo referente a la financiación de la instrucción primaria, corría a cargo de los Departamentos, en menor escala de los Municipios y en una ínfima proporción de la Nación. No existían unas rentas especiales de instrucción pública, por lo que los gastos se tomaban de los fondos comunes , generando esta situación una permanente inestabilidad en cuanto a las partidas destinadas a las escuelas, las que fluctuaban según las circunstancias del momento. Era frecuente el hecho que ante las agudas crisis que afrontaban algunos fiscos departamentales, se conjuraran mediante el fácil expediente de clausurar un buen número de escuelas.

La construcción de los locales no correspondía a un plan uniforme y técnico. Su dotación era deficiente y la casi totalidad carecían de los elementos indispensables para una enseñanza provechosa. Era común el hecho de que las secciones o grados de las escuelas se hallaran disemi-

nadas en diversas partes del poblado o ciudad. Con relación al personal docente, coincidente es el señalamiento de que adolecía de múltiples deficiencias. En los momentos de un mejor nivel, en el período que describimos, sólo una tercera parte correspondía a maestros graduados. Las bajas remuneraciones salariales se convertían en un factor decisivo que hacía desertar de las aulas a infinidad de maestros en búsqueda de mejores perspectivas.

Una idea del incremento escolar nos la muestran los siguientes datos:²¹

	<u>1903</u>	<u>1913</u>	<u>1923</u>
Escuelas Oficiales	1.635	4.353	6.139
Escuelas Particulares	174	514	555
Alumnos Matriculados	110.286	306.709	398.104
Alumnos Asistentes	97.382	250.000	332.868

21

República de Colombia, Ministerio de Instrucción y Salubridad Pública. Monografía de la Educación Pública en Colombia y Estadística de los "Institutos Docentes en el año de 1923, Bogotal Imprenta Nacional, 1924, p. 9~

Los gastos aproximados en la instrucción pública primaria en 1923 se estimaban así:

De los Departamentos	\$ 2.390.651.00
De los Municipios	1.015.397.00
De la Nación	<u>174.652.00</u>
Total	3.580.700.00

En el mismo año de 1923, el personal docente se discriminaba así:

Maestros graduados	2.357
Maestros sin título	<u>4.772</u>
Total	7.129

Si bien las fluctuaciones en los datos se modificaban dentro de un natural ascenso, no ocurría lo propio con los demás aspectos del proceso educativo. Al respecto, en la Memoria del Ministro de Instrucción Pública de 1924 se afirmaba:

"Si es cierto que la estadística instruccional halaga por sus crecidas proporciones, también lo es que las escuelas carecen de elementos y como-

didades, y tienen que actuar en un ambiente tal de estrechez y mezquindad, que es imposible exigirles ni siquiera medianos rendimientos. En algunas partes empiezan a abrirse paso los métodos modernos de enseñanza; pero en otras, las más numerosas por desgracia, tienen tan exiguas dotaciones los puestos del magisterio, que los maestros han de ser por fuerza gentes sin preparación, sin entusiasmo y resulta su enseñanza demasiado empírica y anticuada"22

La situación que se describe tiene su agravante en tanto ocurría en el nivel de la primaria, al que teóricamente se le reconocía que se le debía dedicar un mayor esfuerzo por cuanto correspondía a la masa más numerosa y por constituir el basamento sólido sobre el cual descansan los demás.

Las deficiencias presentes en la educación primaria, según la explicación de los voceros oficiales, se fundamentaban en la escasez de recursos, en la falta de unidad en la acción gubernativa y en la ineficiencia de un buen número de maestros.

22

República de Colombia. Memoria del Ministro de Instrucción y Salubridad Públicas al Congreso de 1924, Bogotá, Imprenta Nacional, 1924, p. 1T

4. Bachillerato.

Su existencia era justificada por cuanto constituía un requisito indispensable para el ingreso a las facultades universitarias. Por sus características y limitaciones, su acceso estaba restringido para la inmensa mayoría de la población. El plan de estudios era insuficiente, ya que aunque abarcaba diversidad de materias, caía en el acopio de generalidades, sin un énfasis en la profundización de determinado aspecto. La división del bachillerato existía pero en teoría, ya que en la práctica sólo funcionaba el clásico.

A mediados de la tercera década de este siglo cerca de 60 colegios, la mayoría de ellos particulares, tenían facultad para otorgar los diplomas correspondientes. Mediante el Decreto 1616, 1923 se buscó controlar algunas irregularidades que se presentaban en la expedición del título de bachiller.

5. Escuelas Normales.

Estas escuelas desarrollaban los estudios en un período de cinco años y se concedían los títulos de "Maestro de Escuela Elemental" y "Maestro de Escuela Superior". Se regían por un reglamento general expedido en 1893.

En la década de los años veinte existían escuelas normales en Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manízales, Medellín, Pasto, Popayán, Santa Marta y Tunja. En 1924, alrededor de 40 colegios, diferentes a las Normales, estaban facultados para conferir el diploma de Maestro.

Hubo opiniones que señalaron como un hecho paradójico el que establecimientos particulares expedieran títulos oficiales. Se juzgaba injusto que los grados que otorgaba el gobierno en las escuelas normales, quedaran equiparados en principio, con los que conferían los planteles particulares, máxime que en los planteles oficiales se era rígido con determinandas exigencias, mientras

que en las instituciones privadas, la fiscalización se dificultaba o incluso no se realizaba. No ofrecían por consiguiente, los grados extraoficiales el nivel de idoneidad requeridos para la formación docente.

Fueron continuas las clausuras de las escuelas normales argumentándose razones de orden económico. Tal ocurrió en 1922 cuando fueron clausuradas la mayoría de ellas y sólo subsistieron algunas sostenidas por los departamentos.

Precisamente en 1924 fueron restablecidas las de varones, llegando a funcionar 14 escuelas normales sostenidas por la nación y 4 por los departamentos. De este total de escuelas, trece (13) eran para maestros y cinco (5) para maestras. El número de alumnos que recibían este tipo de formación se aproximaba a 1.000

El Ministro de Instrucción en la Memoria de 1924 anotaba como causas que influían para que la formación del magisterio de primaria fuese deficiente, las si-

siguientes:

- "a. La malísima remuneración del personal directivo y docente de las escuelas normales.
- b. La pobreza excesiva de estos institutos, donde se carece hasta de los primeros elementos para la enseñanza.
- c. El poco atractivo que tiene en Colombia la carrera del magisterio, lo que contribuye a que el personal normalista sea deficiente en general, pues es verdad sabida que no habiendo halago futuro, los estudiantes buscan los claustros de la normal como último recurso, y que muchos van sin la debida vocación.
- d. La mala organización de las escuelas anexas encargadas a un solo Director, que es a la vez Profesor de Pedagogía teórica y práctica; y
- e. El pensum recargado y defectuoso que hoy tenemos "23

En 1922 la instrucción secundaria (bachillerato y normal) presentaba las siguientes cifras:

	<u>Oficiales</u>	<u>Privados</u>	<u>Total</u>
Colegios	98	294	392
Matrícula	8.790	20.330	29.120
Asistencia	7.400	18.320	25.720

23

República de Colombia. Memoria del Ministro de Instrucción y Salubridad Públicas al Congreso de 1924, Op.Cit., p.32

En 1923 se expidieron los siguientes títulos:

De maestros elementales	153
De maestros superiores	118
De bachilleres	363
De comercio	71
	<hr/>
Total	705

En 1925 el número de alumnos normalistas ascendía a 378 (516 hombres y 362 mujeres) y el personal directivo y docente a 274 (179 hombres y 95 mujeres) lo que arroja un promedio de 3.2 alumnos por directivo.

Los ingresos de estos establecimientos provenían en su orden de fondos de los departamentos, la nación y los municipios. Algunos establecimientos tenían además, sus propias rentas. Un apreciable número de colegios particulares recibían subvenciones del Estado .

Los cambios que se exigían a la enseñanza secundaria tenían que ver con la reforma del bachillerato en sus programas y en sus métodos, así como

una inspección efectiva y la creación de la carrera del profesorado. Se solicitaba la reforma a los estudios en los colegios para mujeres y una rígida selección de los alumnos en todos los planteles. Se urgía además, por la formación de maestros de verdad, sólidas escuelas normales y revisión del sistema de pagos. Paradójicamente en 1930 se cerraban las normales, relegándose así la necesaria formación de maestros bajo el fácil pretexto de escasez de recursos. En los incómodos locales que las pocas que resistieron el cierre, estudiaban 202 estudiantes en las escuelas normales a cargo de la Nación y 584 en las de los Departamentos.

6. Enseñanza Comercial.

La Escuela Nacional de Comercio que funcionaba desde 1905 constituía la base fundamental de este tipo de enseñanza. Los títulos que esta Escuela confería eran los únicos oficialmente

reconocidos. Sus estudios se cursaban en un lapso de seis años. En realidad los estudios de bachillerato eran los predominantes en esta Escuela, ocupando los de comercio lugar secundario.

Algunos Departamentos sostenían establecimientos de comercio, pero la validez de los títulos que otorgaban, quedaban circunscritos al área de la respectiva sección.

Entre los establecimientos que impartían esta clase de orientación estaban la Escuela Anexa a la Universidad de Antioquia y siete (7) colegios departamentales de Caldas, los que no dieron los resultados prácticos esperados. En Barranquilla, Bogotá, y Medellín funcionaban varios insitutos privados, con un grado tal de independencia que el propio Ministerio desconocía el pensur que desarrollaban y la organización interna de dichos establecimientos.

El fomento que a partir de 1923 se pretendió dar a este tipo de instrucción, fracasó ante la no apropiación de las partidas presupuestales correspondientes. En 1930 el único colegio nacional de bachillerato era la Escuela de Comercio.

7. Enseñanza Industrial.

Corrían a cargo de la nación el Instituto Técnico Central, dirigido por los Hermanos de las Escuelas Cristianas y el Taller Nacional de Tejidos de la Presentación para señoritas, establecimientos éstos ubicados en Bogotá. Con aportes de los departamentos y de los municipios funcionaban alrededor de 17 establecimientos. De carácter privado existían también nueve colegios. La comunidad salesiana tenía un Instituto técnico en Bogotá y la Universidad Libre una escuela de artes y oficios.

Como finalidad fundamental de esta rama se indicaba que los establecimientos estarían destinados

a la enseñanza de las artes manufactureras y principalmente al manejo de máquinas aplicables a la industria. Había estudios de : mecánica, herrería, cerrajería, carpintería, cocina, zapatería, sastrería, tipografía, tejidos, modas, bordados y pintura, entre otros.

8. Enseñanza Artística.

Este tipo de enseñanza era de un lento desarrollo. Funcionaban en Bogotá el Conservatorio Nacional de Música y la Escuela de Bellas Artes. Antioquia, Atlántico y Bolívar contaban cada uno con una escuela de música de carácter privado.

9. Instrucción Profesional.

En un sentido estricto no podría hablarse de la existencia de una universidad sólidamente estructurada. Tal como lo establecía la Ley Orgánica, las Facultades estaban revestidas de relativa autonomía, situación que les permitía dirigir su marcha y organización internas. Para este efec-

to , existía un Consejo Directivo, conformado por el rector respectivo y cuatro (4) profesores nombrados por el gobierno. Como funciones de estos Consejos estaban las de expedir sus estatutos, elaborar los presupuestos anuales y presentar ternas de candidatos para cubrir las vacantes resultantes. El gobierno aprobaba los reglamentos y elegía los catedráticos de las ternas presentadas. Los estudiantes para su ingreso a las universidades requerían aprobar un examen de revisión.

El impulso a este tipo de educación fue lento y las partidas presupuestales asignadas eran exiguas .

En las primeras tres décadas del siglo funcionaban los siguientes establecimientos de educación superior:

a. Bogotá.

1) Universidad Nacional.

- a) Facultad de Medicina.
 - b) Facultad de Ciencias Naturales.
 - c) Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
 - d) Facultad de Matemáticas e Ingeniería.
- 2) Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- a) Facultad de Filosofía y Letras.
 - b) Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- 3) Escuela Superior de Agronomía.
- 4) Escuela de Veterinaria.

b. Medellín.

- 1) Universidad de Antioquia.
- a) Facultad de Medicina.
 - b) Facultad de Derecho y Ciencias Po-

líticas.

c) Facultad de Filosofía y Letras(1926)

2) Escuela Nacional de Minas.

3) Escuela de Agricultura y Veterinaria.

c. Cartagena.

1) Universidad de Cartagena.

a) Facultad de Medicina y Ciencias
Naturales.

b) Facultad de Derecho y Ciencias
Políticas.

d. Pasto.

1) Universidad de Nariño.

a) Facultad de Derecho y Ciencias
Políticas.

e. Popayán.

1) Universidad del Cauca.

- a) Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- b) Facultad de Matemáticas e Ingeniería.
- c) Ciencias Naturales.
- d) Veterinaria y Agricultura.

f. Tunja.

- a) Facultad de Educación (Física-Química, 1928).

Establecimientos de Instrucción Profesional Privada funcionaron los siguientes:

a. Bogotá.

- 1) Escuela Dental Nacional.
 - 2) Instituto Dental Colombiano.
 - 3) Colegio Dental.
 - 4) Universidad Libre.
- a) Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

b) Facultad de Matemáticas e Ingeniería.

5) Externado de Derecho.

b. Bolívar.

1) Colegio Dental Martínez Olier.

2) Facultad de Derecho del Colegio Martínez Olier.

3) Facultad Dental de Cartagena.

c. Antioquia .

1) Colegio Dental de Medellín.

d. Tolima .

1) Escuela Salesiana de Agronomía.

El Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario conservaba la estructura dada por su fundador Fray Cristóbal de Torres. Se hablaba de "Consiliatura" y sus "constituciones", aunque expedidas en

1893, mantenían los aspectos centrales de las "Constituciones" de 1654.

La Facultad de Ciencias Naturales fue clausurada mediante el Decreto Ejecutivo No. 150 del 30 de enero de 1925. Sus estudios volvieron a formar parte del pensum del primer año de la Facultad de Medicina.

Una idea del estado de la educación nos la ofrece el siguiente cuadro estadístico que resume el año 1923 (Veáse cuadro No. 1).

10. Presupuesto Educativo.

Los siguientes cuadros son indicativos de las cifras destinadas a la instrucción pública en dos períodos diferentes (Cuadro No. 2, No. 3), lo mismo que los presupuestos de varias naciones para establecer una base comparativa (Cuadro No. 4).

CUADRO No. 1

RESUMEN GENERAL DE LA ESTADISTICA INSTRUCCIONISTA DE COLOMBIA EN EL AÑO 1923

CLASES DE INSTRUCCION	Número de planteles	Alumnos matriculados	Asistencia media	Personal docente	BECAS		Subvenciones de los Tesoros oficiales	Rentas	Gastos
					Número	Valor total en el año			
Primaria oficial	6,139	374,445	312,911	7,129	.....	.....	.....	\$ 3,623,206 64	\$ 3,604,943 73
Primaria privada	555	23,659	19,957	555	.....	.....	\$ 19,854	.....	.....
Secundaria oficial	97	7,908	7,017	1,007	824	\$ 116,934	271,361 94	713,075 56	691,673 40
Secundaria privada	237	18,722	17,038	1,252	475	56,539	142,130 84	.....	.....
Industrial oficial	19	1,439	1,299	147	169	27,810	.....	149,232 32	147,356 32
Industrial privada	9	730	686	67	134	19,764	9,900	.....	.....
Profesional oficial	17	1,449	1,337	349	152	38,126	60,516 74	440,567 27	315,109 21
Profesional privada	11	220	210	46	.....	.....	.....	.....	.....
Artística oficial	2	467	398	44	7	2,196	.....	25,129 54	23,864 97
Artística privada	3	288	241	13	73	3,780	6,780	.....	.....
Totales	7,099	429,327	361,094	10,609	1,834	\$ 267,199	510,563 52	\$ 4,951,611 33	\$ 4,782,949 63

CUADRO No. 2

CUADROS COMPARATIVOS SOBRE PRESUPUESTOS DE INSTRUCCION
PUBLICA ²⁵

PRESUPUESTOS	Total del Presupuesto	Total de Instr. Púb.		Instruc. Primaria	
		Monto	Porcien.	Monto	Porcien.
<u>Departamentales</u>					
Antioquia	3.237.000	996.000	29.8	Faltan los datos	Faltan los datos
Atlántico	4.651.000	98.000	19.0		
Bolívar	909.000	232.000	25.3		
Boyacá	1.135.000	38.000	6.6		
Caldas	1.201.000	433.000	21.5		
Cauca	2.952.000	66.000	23.9		
Cundinamarca	1.045.000	225.000	21.5		
Huila	1.762.000	72.000	30.2		
Magdalena	264.000	153.000	34.8		
Nariño	637.000	168.000	21.2		
Santander del N.	454.000	156.000	32.4		
Santander	455.000	148.000	29.4		
Tolima	1.276.000	129.000	20.7		
Valle	1.278.000	281.000	10.3		
Suma	14.409.000	3.165.000	22.0		
Presupuesto Nal.	19.114.000	931.000	5.8	219.000	11.4
Total (Nacional y Departamentales)	30.523.000	4.096.000	13.4	-	-

1920 - 1

A. PRESUPUESTOS COLOMBIANOS

25

Misión Pedagógica. Proyecto de Ley Orgánica de la Instrucción Pública y Exposición de Motivo*. Bogotá, Sociedad Editorial, 1925, pp.174-175

CUADRO No. 3

PRESUPUESTOS	Total del Presupuesto	Total de Instruc. Pública.		Instrucción Primaria	
		Monto	Porcien.	Monto	Porcien.
<u>Departamentales</u>					
Antioquia	4.697.000	1.223.000	26.0	846.000	17.2
Atlántico	904.000	201.000	22.0	90.000	10.0
Bolívar	1.134.000	297.000	26.9	195.000	17.2
Boyacá	1.432.000	91.000	6.4	30.000	2.1
Caldas	2.953.000	540.000	18.3	413.000	14.0
Cauca	373.000	88.000	23.5	65.000	17.4
Cundinamarca	1.763.000	328.000	18.6	293.000	16.6
Huila	266.000	81.000	30.3	68.000	25.6
Magdalena	634.000	189.000	29.8	117.000	18.5
Nariño	458.000	125.000	27.3	87.000	19.0
Santander del N.	457.000	175.000	38.3	113.000	24.7
Santander	1.272.000	194.000	15.2	138.000	10.8
Tolima	1.142.000	220.000	19.2	154.000	10.9
Valle	2.253.000	281.000	14.4	209.000	9.3
Suma	19.738.000	4.033.000	20.4	2.818.000	14.3
Presupuesto Nal.	42.966.000	1.267.000	2.9	334.000	0.8
Total (Nacional y Departamentales)	62.704.000	5.300.000	8.5	3.152.000	5.0

B. PRESUPUESTOS DE VARIAS NACIONES

PAISES	POBLACION	Alumnos de Instruc. Primaria.	Porcien.	PRESUPUESTOS			GASTOS		Observ.
				Total	Instrucción	Inst. Primaria	Por alumno	Por maes- tros.	
Alemania (1914)	65.000.000	10.400.000	16			817.000.000	80	4.358	Francos oro
Bélgica (1912)	7.600.000	935.000	12.3			58.000.000	62	2.709	
Suiza (1912)	3.800.000	604.000	15.9			71.000.000	117	4.357	
Chile (1921)	3.800.000	492.000	12.9	347.708.000 (100%)	69.573.000 (20%)	45.000.000 (13%)	65	1.282	\$ chileno
Panamá (1920)	400.000	25.000	6.3						
Panamá (1922)		35.000	8.8						
Panamá (1924)		51.000	12.8	6.880.000 (100%)	1.012.000 (14.7%)	800.000 (11.6%)	15.6	697	Balib-dól
Ecuador (1923)	1.500.000	112.000	7.5	25.000.000 (100%)	4.100.000 (16%)	1.705.000 (6.8%)	15.2	947	Sucres
Colombia (1920)	6.150.000	Mat. 352.000 Asist. 310.000	5.7 5	30.253.000 (100%)	4.096.000 (13.4%)				
(1924)	6.800.000	Mat. 404.000 Asist. 331.600	5.9 4.88	62.704.000 (100%)	5.300.000 (8.5%)	3.152.000 (5%)	8.1	424	

Las cifras de las partidas presupuestales destinadas a la educación, reflejan la secundaria ubicación de este ramo en la gestión pública.

Una confrontación entre el presupuesto total y el específicamente educativo, muestra que el incremento de aquél no estuvo correspondido por un aumento en las mismas proporciones en el renglón educativo. Otro tanto ocurrió con el porcentaje de educandos en relación con la población total. Así en 1920 era de 5% mientras en 1926 descendía al 4.88%. En este mismo año de 1920 la nación y los departamentos habían dedicado el 13.4% de sus presupuestos a la educación, mientras que en 1924 este aporte descendía al 8.5%.

En 1923 la población escolar de Panamá era del 12.8% de la población total. En Ecuador del 7.5% y en Chile 12.9%, mientras que en Colombia en 1924 era sólo del 5.9%.

En esta época a la que hacemos referencia, los departamentos efectuaban una inversión mayor para la educa-

ción que la nación. Así en 1925 los departamentos gastaban en la instrucción pública \$ 4.033.000, mientras que la nación empleaba \$ 1.267.000. Empero, las obligaciones de los departamentos con respecto a la instrucción pública no se llenaban con el escrúpulo y requerimientos deseables.

Posiblemente pueda parecer sorprendente el crecimiento relativo que experimentó el presupuesto nacional a finales de la tercera década del siglo si se le compara con el de períodos anteriores. El endeudamiento externo, la afluencia de capitales norteamericanos y la indemnización por Panamá explican este incremento. No obstante, tal como quedó establecido, la proporción correspondiente a la educación era cada vez menor y la mayoría de los ministerios (Gobierno, Guerra, Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público) lo superan en sus apropiaciones, con el agravante de que diversas dependencias relacionadas con la salud y la higiene continuaban adscritas al Ministerio de Educación, que debía compartir el presupuesto.

Las cifras de 1930 son de por sí elocuentes. El pre-

presupuesto nacional de este año ascendía a \$ 66.909.011. De este total se asignaba al Ministerio de Educación la suma de \$ 4.067.220. Luego de descontar las partidas destinadas a los servicios de higiene, quedaban \$ 1.624.394 para el fomento de la educación. Como se ve, la destinación efectiva para esta rama correspondía tan sólo al 2.43% del presupuesto nacional.

Esta sucinta descripción del estado de la educación en sus aspectos centrales denota en forma palmaria el grado de atraso que la determinaba, la cadencia de una identidad que la definiera y el marco clasista que la caracterizaba, tanto más visible cuanto más se enfoque el análisis en los niveles superiores de la escolaridad.

No constituyó la educación el eje central del accionar oficial, por el contrario, su posición relegada se percibe con claridad irrefutable cuanto más se adentre en el miramiento de sus diversos componentes. El incipiente estado de sus diversos niveles, su reducida cobertura, las migajas presupuestales que se

le asignaban, lo anticuado de sus métodos, el bajo salario de los educadores, las deficientes dotaciones locativas, son entre otras, las deplorables características presentes en la educación en el período que describimos.

Citemos nuevamente un testimonio oficial que relata el estado de la escuela y lo pernicioso de sus métodos. El Ministro Eliseo Arango decía en 1930:

"En nuestra escuela el niño no aprende para la vida ^{sin para el examen; se le ha} textos incomprensibles e incomprensibles bajo el signo del castigo. En la escuela rural no sólo se practica este método, sino que se aísla al campesino de su medio, de su fauna, de su flora, de su suelo, de lo que vive en él todos los días y en todos los instantes. Se le da un amasijo de nociones que no podrá utilizar como hombre. Se forma un desarraigado que mira con desamor las cosas del mundo que lo rodean, lo sustentan y le ofrecen magníficas promesas que él nunca sabrá recoger.

"En la escuela urbana el método de deformación mental se acentúa por el recargo de lecciones de texto. El niño mira el edificio como un lugar de tedio, y los libros son grilletes de su inteligencia, pues en vez de enseñarle a discurrir, a observar, a comparar, a juzgar, los atrofia y nivela lastimosamente" 27

Cabría aquí agregar algunos elementos complementarios para ahondar mucho más en las causas que generan la situación que se describe. Es preciso entender las consecuencias del cierre de las escuelas normales, la carencia de incentivos para el magisterio, la incomodidad de las aulas cuyos mobiliarios eran los mismos que se venían usando desde cien años atrás y el irrisorio presupuesto, insuficiente para atender a los más mínimos requerimientos de funcionamiento.

Señalan las cifras el escaso cubrimiento que tenían la educación secundaria y la universitaria. Aparte de las causas que hemos mencionado, es válido anotar la influencia de posiciones que concebían los estudios superiores sólo para un selecto grupo de predestinados. Expresamente se señalaban como fines de la secundaria las de dar una cultura media a la "clase media" de la sociedad y la de servir de preparación para quienes fueran a cursar estudios en la universidad.. Pero el carácter restrictivo marcaba la actividad educativa, que aparecía claro también en las modalidades de la instrucción. Es así como Jesús

Ma. Yepes expresaba:

"Es evidente que la formación clásica no puede exigirse sino para las élites de la sociedad, para los que aspiran a desempeñar un papel directivo en el Estado: los jurisconsultos, los estadistas, los médicos, los pedagogos verdaderos, etc., mas para la gran masa popular basta lo que hemos llamado educación integral simplemente" 28

Las opiniones con relación a la enseñanza tendían a ubicarse en extremos antagónicos: las de un acendrado intelectualismo, que añoraban la cultura ateniense y miraban con franca preocupación que Colombia fuera convertida en un pueblo de "mecánicos y de choferes" y las del utilitarismo puro, que influidos por determinadas tendencias positivistas clamaban por una educación pragmática que cubriera las necesidades de la naciente industria. Ciertamente es que también se expresaron opiniones sensatas y llamados por una educación activa fundada en la investigación y en los experimentos comprobatorios. En esta perspectiva puede inscribirse la presencia en el país en 1925 del pedagogo

28

Yepes, Jesús María. La Reforma Educacionista en Colombia. Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 37

belga Ovidio Decroly, quien por invitación del Dr. Agustín Nieto Caballero tuvo ocasión en diversas disertaciones de exponer los principios básicos de su pedagogía, que para la época, constituían fundamentos y métodos de significativo avance si se le comparan con los que estaban vigentes en la escuela tradicional.

En cuanto a los requerimientos de la industria no debieron ser tan vastos a juzgar por los conceptos de Julio Aparicio, rector de la Facultad de Ciencias Naturales, quien luego de realizar estudios en Francia y compenetrarse con el funcionamiento de sus universidades, solicitó la clausura de esa dependencia por demandar laboratorios costosos y profesorado especializado. Julio Aparicio ubicaba en 1924 en tres o cuatro el número de técnicos naturalistas, químicos u otros que se requerían para el desarrollo del país en ese momento, incluso advertía que si se pasaba de ahí, corría el riesgo de crearse en ese nuevo gremio un verdadero "proletariado profesional".

Pero si las vías de acceso a la formación universita-

ria estaban cerradas para la inmensa mayoría de la población, no menos graves se presentaban otras situaciones como el tratamiento lesivo a sus intereses que se le prodigaba al estamento docente, mucho más notorio en el caso de la mujer. En efecto, las concepciones feudales predominantes en la época tenían una clara manifestación en el tratamiento discriminatorio con respecto a la mujer. Por ésto, aparte de la generalizada negligencia de algunos padres de familia para proporcionar educación a sus hijas, el propio Estado establecía odiosas diferenciaciones atentatorias de la igualdad que se pregonaba. A la mujer se le recomendaba para emprender estudios relacionados con aspectos del hogar y se abogaba por un plan diferente en sus estudios, para "no formar una clase de mujeres que pretendan desempeñar todos los oficios de los hombres, aún los más opuestos a las condiciones de las mujeres", como lo sostuviera la misión Pedagógica Alemana en su exposición de motivos al proyecto que presentó de reforma de la educación.

Dentro de un marco de similares concepciones, esta

misma Misión, recogía lo que era ya un criterio generalizado, sugiriendo el mantenimiento en la discriminación de los sueldos entre profesores y profesoras. Así, al recomendar el establecimiento de una determinada tabla de sueldos, argüían:

"La diferencia que se observa entre los sueldos de los profesores y de las profesoras, a favor de aquéllos, se justifica si se piensa en que los profesores generalmente tienen que sostener una familia y en que, además, hasta el presente momento esa diferencia ha sido costumbre tradicional en el país"²⁹

Se elevaba así a la categoría de principio la discriminación en las asignaciones y adquiría la calidad de validez un exabrupto fundado en la costumbre.

Para completar el marco descriptivo se requiere la indispensable mención del organismo rector de la educación en Colombia, como debería serlo el Ministerio respectivo. Sin embargo, y tal como lo hemos esbozado, era nula su labor cultural, mientras que otras actividades copaban su tiempo. La "Dirección de Higie-

ne , como algunos denominaban esta cartera, reducía sus funciones a presidir ciertas ceremonias oficiales y a autorizar la utilización del "Teatro de Colón" a las compañías dramáticas y líricas que se presentaban en la capital de la república. El funcionario era una simple ficha política, la mayoría de las ocasiones sin el más mínimo contacto con el quehacer educativo. Nieto Caballero afirmaba, con respecto al cargo de ministro, que:

"Se le confió siempre el puesto al abogado honorable y timorato a quien pasaban en consultas contratos y proyectos de los otros ministerios. Era el de la instrucción el ministro más desocupado y al mismo tiempo quizá el más ocupado con asuntos ajenos a su cargo..."³⁰

Una afirmación oficial indicativa de la ineficiencia del Ministerio la presentó Juan M. Corpas en 1924, cuando decía:

"El Decreto No. 1704 de 1923 adscribió a este Despacho los negocios con los Lazaretos, la Higiene Nacional y la campaña contra la uncinariasis y la fiebre amarilla, que por sí solos son suficientes para ocupar íntegramente la atención de un Ministro. Y come

³⁰

Nieto Caballero, Agustín. Op. Cit. , p. 86

no fue aumentado el tren de empleados, las oficinas han estado recargadísimas de trabajo, y no ha sido posible despachar los asuntos con la prontitud requerida ni se ha podido dedicar a los problemas de la educación nacional y de la salubridad pública la atención esmerada que ambas exigen, dada la complejidad y trascendencia de sus necesidades actuales..."³¹

Esta visión panorámica que hemos efectuado sobre la real situación de la rama educativa en las primeras tres décadas del siglo, confirma una vez más, a partir de los datos y de autorizados conceptos, el estado de postración y el sitio rezagado que tuvo el campo atinente con la formación y con el desarrollo de los valores espirituales que consolidan nuestra nacionalidad.

G. La Misión Alemana y la Fallida Reforma Instruccionista.

Flotaba en el ambiente una inquietud sustentada por los defensores de una nueva pedagogía, quienes partiendo de la consideración del atrasado estado del sector pregonaban la necesidad de una reforma edu-

³¹ República de Colombia. Memoria del Ministro de Instrucción y Salubridad Públicas al Congreso de 1924, Op.Cit., p. 63

cativa. Pero para impulsarla, anotaban la carencia de maestros capacitados. De allí su propuesta de traer una misión de educadores para que , según la expresión de sus más connotados voceros, formara científicamente a los maestros que habrían de encargarse luego de la escuela pública. Nieto Caballero clarificaba que: "No es el contenido de la enseñanza lo que el extranjero vendrá a determinar en estos casos, sino la metodología en sus diversas ramas" 32

La sustentación en que se fundaba la petición suscitó una encendida polémica de prensa, a través de la cual se pretendió dilucidar el problema de "la incapacidad profesional de los actuales maestros de la escuela" y los distintos problemas pedagógicos del momento. Las propuestas, sin embargo, adolecieron en la generalidad de los casos de precisión y claridad.

Los anteriores hechos de alguna manera inciden, para que el General Ospina en mensaje al Congreso les plantee que:

32

Nieto Caballero, Agustín. Op. Cit. , p. 24

"El gobierno cree hallarse ya en capacidad de contratar en el extranjero una misión pedagógica bien escogida... A la escogencia del personal de la misión aplicará el gobierno los mismos métodos de previsión y de prudencia que tan buenos resultados dieron en la de la misión financiera". 33

Tomando como base la Ley 122 de 1890 que daba al gobierno amplias facultades para traer profesores extranjeros para la Universidad Nacional y pedagogos para las escuelas normales y mediando la autorización concedida al gobierno en virtud de la Ley 57 de 1923 para contratar una misión pedagógica extranjera, se emprendieron las gestiones para su consecución. Decididos inicialmente por una Misión Belga se produjo un cambio de rumbo y fue de Alemania de donde se trajeron los pedagogos que se encargarían de la revisión total de la escuela colombiana.

Hasta dónde las expectativas en las labores que acometería la misión desbordaba sus posibilidades reales, las registra el hecho de la virtual parálisis de proyectos en el campo educativo a la espera de las

iniciativas que aquella propusiera³⁴

Con místico anhelo, el Ministro de Instrucción y Salubridad Públicas, Juan N. Corpas, conceptuaba:

"...el Ejecutivo de Colombia se apresta a recibir a la Misión Pedagógica que, en breve y Dios mediante, emprenderá una seria labor de reorganización que de todas partes aguardan con ansiedad, listos a secundarla con todo el entusiasmo posible" 35

Es así como desde finales de 1924 los miembros de la Misión Pedagógica Alemana (Antón Eitel, Karl Decker y Cari Glockner) y los asesores colombianos (Emilio Ferrero, Tomás Rueda Vargas y Gerardo Arrubla) trabajaron en su propuesta de reforma hasta el 3 de agosto de 1925 en que presentaron al gobierno de Colombia el "Proyecto de Ley Orgánica de la Instrucción Pública" acompañado de una extensa exposición de motivos.

34

Tal es el caso del Decreto 1616 de 1923 que fijó ciertas condiciones restrictivas para otorgar el diploma de bachiller y cuyo re-estudio fue sometido a la Misión. Otro hecho demostrativo de la parálisis lo aporta una comisión creada mediante el Decreto No. 115 de 1923 con la finalidad de presentar una reforma al pensum de la enseñanza normalista que suspendió sus labores cuando conoció la integración de la Misión Pedagógica.

35

República de Colombia. Memoria del Ministro de Instrucción y Salubridad Públicas al Congreso de 1924, Op. Cit.

p. 16

Al día siguiente el Proyecto fue presentado al Congreso por intermedio del Ministro de Instrucción José Ignacio Vernaza. En mensaje que envió el Presidente Pedro Nel Ospina, planteaba que el proyecto recogía sus ideas y propósitos, anunciaba el interés excepcional con que miraba la "trascendental iniciativa" y señalaba que esas reformas marcarían una nueva época en la vida e historia del país en las disciplinas que comprendía.

El proyecto en su versión original constaba de 143 artículos. En su texto se refiere a la clasificación de la instrucción y a la fijación de la competencia de autoridad sobre dirección e inspección. Trata sobre la instrucción primaria, normalista, secundaria, universitaria, técnica o profesional y artística, así como de las entidades, directivas y consultivas superiores, de los archivos, biblioteca, museo, observatorios nacionales, academias y corporaciones científicas.

Como modificaciones centrales consignadas en el Proyecto destacamos:

1. La imposición a los padres de familia de la obligación de proporcionar a los niños un mínimo de enseñanza.
2. El establecimiento de siete años para el bachillerato y la bifurcación del mismo.
3. El funcionamiento de dos institutos pedagógicos en Bogotá.
4. La determinación de concentrar los estudios universitarios en la entidad oficial que se llamará UNIVERSIDAD DE COLOMBIA, integrada por las siguientes facultades: Teología, Filosofía y Letras, Derecho y Ciencias Políticas, Medicina con sus dependencias similares, Ciencias Naturales e Ingeniería. Establecía además, que podrán funcionar facultades de la misma en las capitales.
5. La creación como entidad consultiva del Consejo Nacional de Instrucción.
6. La representación de los estudiantes en las directivas de la universidad.

El Proyecto de Ley, retomaba algunas disposiciones anteriores y las incorporaba en su espíritu o en su letra, determinaba sueldos mínimos para los maestros, di-

vidiéndolos en seis clases por razón de antigüedad en el servicio y obligaba a los municipios a suministrar mobiliario y local adecuado para el funcionamiento de las escuelas.

Con relación a la instrucción universitaria afirmaba:

"La Universidad representa el grado más alto de la enseñanza. Además de su misión educativa de formar las clases dirigentes de la sociedad, y de ser poderoso vínculo de la unidad nacional, tiene otra internacional de extraordinaria importancia, que es servir de órgano por medio del cual la nación se pone en contacto con la cultura universal"³⁶

Pese al excesivo celo que caracterizó la escogencia de la Misión, a su calidad de católicos convencidos y a la consonancia de su propuesta con las normas y convenios a que se hallaba atada la nación, el proyecto contó con fuerte resistencia por parte del poder eclesiástico.

Los jerarcas de la Iglesia consideraron que en contraposición con el expreso mandato de la Constitución y

del Concordato, se había prescindido de sus determinantes criterios, y por diversos órganos hicieron su análisis del proyecto al cual formularon numerosas objeciones, declarando que:

"Es un deber de los legisladores de Colombia el depurar dicha Ley de estos defectos, que la heran de todo punto inaceptable a la autoridad eclesiástica, la cual, por lo demostrado tiene pleno derecho de exigir que nuestra Legislación organizadora de instrucción pública esté en conformidad con ella y deben los mismos legisladores evitar que sea perjudicial para los verdaderos intereses de la Patria"³⁷

Teniendo como antecedente esta categórica advertencia, el proyecto se estudió en el Senado, pero no alcanzó a considerarse en la Cámara de Representantes. Sin embargo, se le introdujeron diversas modificaciones y fue presentado nuevamente por el Gobierno a las sesiones del Congreso de 1926.

El Informe de la Comisión del Senado que estudió para el segundo debate el "Proyecto de Ley Orgánica de la Instrucción Pública" estuvo redactado por su Presidente, Jesús María Yepes. En él se exalta el esfuerzo realizado por sus autores, para amoldar el proyecto con

37

Citado por Uribe, Antonio José. Op. Cit., p. 26

los "profundos sentimientos religiosos que animan a Colombia", se plantean conceptos sobre la temática educativa de una consistencia discutible, se introducen nuevas modificaciones y se termina invocando su aprobación en segundo debate asegurando que el proyecto:

"...pone en armonía los progresos actuales del mundo culto con las capacidades de nuestra incipiente república y los imperativos de la razón con los dictados eternos de la tradición y de la historia; un proyecto que si se convierte en ley escrita - y se aplica con generosidad porque exige grandes sacrificios pecuniarios, con perseverancia, porque la educación de un pueblo no es labor de un día ni de un año, sino un proceso que se cumple a cada instante: y con amplio criterio de respeto a todos los derechos, muy singularmente a los derechos de los factores naturales y providenciales de la educación, que son el Estado, la Iglesia, y la familia, pondrán a Colombia en pocos lustros a la vanguardia entre las naciones jóvenes de América y le asegurará un porvenir de paz interna y de honra en el concierto de los pueblos civilizados" 38

Este "patriótico ensueño" no halló el eco solicitado y la tan promocionada reforma se estancó, colmando de frustración a sus más decididos impulsores, pero poniendo al descubierto, además, los ajenos intereses que manipulaban su suerte. En efecto, la declaración

confidente del señor Antón Eitel ante los integrantes de la Misión, en el sentido de que el proyecto que se sometía a consideración había sido elaborado con el previo acuerdo del señor Arzobispo y los Jesuitas, produjo una crisis a su interior, determinando la renuncia de Tomás Rueda Vargas, quien formaba parte del cuerpo asesor. El señor Eitel argumentaba:

"Fui contratado en Alemania en mi condición de pedagogo católico, para elaborar un proyecto de Ley instruccionalista para un país católico, regido por instituciones también católicas... Al solicitar de nuevo el concepto de las autoridades eclesiásticas, no me he separado del criterio que informó a la Misión en aquel entonces, y no he creado un hecho sino que he reconocido un hecho que ninguna persona sensata puede pasar por alto: la existencia de la Constitución y del Concordato "39

Fueron precisamente las personas sensatas quienes denunciaron tan visible sujeción a las jerarquías clericales y la abierta intromisión de éstas en la esfera educativa.

Las anteriores circunstancias unidas a los costos que demandaba la reforma, las diversas modificaciones que le hicieron perder su sentido original, las disímiles

39

El Tiempo. Julio 18 de 1926, No. 5.30, citado por Molina Gerardo. Op. Cit. , pag. 168

expectativas que abrigaban algunos congresistas y el desgano de otros, incidieron para que el citado proyecto no se abriera paso.

Con este resultado los intentos de la reforma de la
40
segunda Misión Alemana resultaron fallidos. Para muchos ésta se había desviado del objetivo de su contratación cual era la de emprender una reforma en los métodos de enseñanza.

Los puntos que contenía el proyecto, así algunos significaran relativo avance, no podrían considerarse como completa solución al crónico estado del sector. Algunas de sus propuestas fueron aprobadas varios años después, sin que su incidencia fuera decisiva para un cambio de fondo en el campo educativo.

H. Principales Disposiciones en Materia Educativa en el Período 1900-1930.

Aparte de la Ley 39 de 1903 y del Decreto 491 de

40

La primera misión alemana fue traída al país en 1870 por el Presidente Mallarino con la pretendida finalidad de emprender una reorganización escolar y un mejoramiento del personal docente.

1904 que fueron las principales disposiciones promulgadas en el período que es objeto del presente análisis, relacionamos también las siguientes medidas que tienen su relativa trascendencia ya que constituyen un indicativo de la temática educativa que fue objeto de reglamentación:

Decreto 229 de 1905.- Establece el programa de estudio para el bachillerato en Filosofía y Letras. Obligaba además a los directores de los colegios a formar el plan de estudios de su respectivo establecimiento y de remitirlo al Ministerio para su definitiva aprobación.

Ley 8a. de 1909.- Fija la participación de la instrucción en las rentas de licores y deguello.

Ley 114 de 1913.- Crea pensiones de jubilación a favor de los maestros de escuela que hayan servido en el magisterio por un término no menor de 20 años. La pensión será la mitad del sueldo que hubiere devengado en los dos últimos años

o su promedio. Establece, además, condiciones y causas de pérdida de este derecho.

Ley 38 de 1914.- Ordenó la fundación de un Instituto Agrícola Nacional y la subvención de las escuelas prácticas departamentales de agricultura que se considerasen indispensables. Dispuso también, contratar hasta cuatro agrónomos extranjeros, fundar estaciones agronómicas y laboratorios.

Decreto 1601 de 1916.- Fijaba condiciones para que el Ministerio pudiera otorgar la facultad de conferir diplomas de bachiller a los colegios públicos y privados que lo solicitaran.

Ley 62 de 1916.- Por la cual se fomentan algunas corporaciones pedagógicas (liceos pedagógicos, reunión de maestros). Ordena que cada cuatro años, a partir del 15 de diciembre de 1917, se reúna un congreso pedagógico con miras a estimular los estudios pedagógicos en general y las prácticas escolares en particular.

Ley 25 de 1917.- Se refiere a la creación de dos grandes institutos pedagógicos en Bogotá, para la formación de maestros encargados de dirigir las diversas escuelas normales del país.

Ley 31 de 1917.- Ordenó la difusión de la enseñanza técnica industrial en todo el país, en base a un instituto central de primer orden en la capital de la república y sendas escuelas de artes y oficios en los departamentos. Creaba 102 becas y planteaba la instalación de gabinetes de tejidos, mecánica y arte industrial en la Escuela Central.

Ley 48 de 1918.- Se refiere a la enseñanza y fomento de las bellas artes.

Ley 39 de 1920.- Habla sobre la organización de la Escuela de Enfermeras.

Ley 17 de 1923.- Facultó al Ejecutivo para ensanchar la Escuela Nacional de Comercio existente en Bogotá, con el fin de que en ella se dicten, hasta donde sea posible, las enseñanzas que

se dan en las altas escuelas comerciales de Europa y América. Ordena también, subvencionar las escuelas superiores de comercio que puedan prosperar en los principales centros mercantiles de los departamentos.

Ley 57 de 1923. - Autoriza la contratación de una misión pedagógica.

Ley 89 de 1923. - Restringió la facultad de otorgar diplomas en Odontología a los institutos dentales autorizados para tal fin por el Congreso.

Ley 56 de 1925. - Se crea un Instituto de Sordomudos y de Ciegos en Bogotá y autoriza auxiliar a los que de igual clase se establezcan en los departamentos.

Ley 33 de 1925. - Dispone que por medio del Consejo Universitario se procure estrechar los vínculos de unión entre las varias facultades. Para tal fin ordena una sesión solemne en la Univer-

sidad cada año.

Ley 12 de 1926.- Sobre la enseñanza de la higiene.

Ley 56 de 1927.- Establece que a partir del 1.º de enero de 1928 el Ministerio de Instrucción y Salubridad Públicas se llamará Ministerio de Educación Nacional. Así mismo, obliga a los padres, guardadores y demás personas que hagan las veces de los padres a proporcionar a los niños un mínimo de educación, y a los propietarios de haciendas donde hubiere 20 niños o más, en edad escolar, a suministrar gratuitamente un local apropiado para establecer una escuela rural. Esta ley le facilita la expedición de títulos a las universidades privadas departamentales que se rijan por las disposiciones legales y que se sometan a la inspección del Estado.

Decreto 1951 de 1927.- Establece la característica de los cursos que se dictan en la enseñanza secundaria a lo largo de los siete años lectivos.

Decreto 57 de 1928.- Confirma y complementa el anterior. Fija el programa de los siete años de bachillerato.

Ley 86 de 1928.- Sobre Academias Nacionales, Sociedad Geográfica, creación de bibliotecas públicas, lucha contra el alcoholismo.

Ley 23 de 1929.- Por la cual se provee al mejoramiento de las escuelas normales para que respondan a los fines para los cuales fueron creadas. El gobierno se compromete a formar un pensum que esté en armonía con los adelantos pedagógicos y a dotar estos establecimientos de laboratorios de química.

Decreto 865 de 1930.- Plantea que en lo sucesivo la enseñanza de la Historia y Geografía de Colombia deberá dictarse por profesores nacionales en los establecimientos de educación costeados con fondos públicos o que reciban subvención. Los textos para el estudio de esas asignaturas deberán ser examinados y aprobados previamente por la

Junta Pedagógica que funciona en el Ministerio de Educación.

Este conjunto de medidas nos permiten desentrañar el pensamiento del legislativo y del ejecutivo en torno a la temática educativa. La configuración de las mismas, así algunas de ellas no respondan al estado de las fuerzas productivas en el país, reflejan las aspiraciones de iniciar un despegue hacia la preparación de personal semi-calificado para el desempeño en los campos de la agricultura, el comercio y la industria. Pero esta inquietud se plantea en un ambiente en el que subyacen profundos desequilibrios y en que la inmensa mayoría de la población no tenía acceso, ni siquiera, a los más mínimos niveles de la escolaridad. Este hecho, sumado a la práctica inexistencia de una infraestructura, determinó una cobertura forzosamente reducida.

Mucho más grave se insinúa la situación cuando se analiza la contradicción existente entre lo intencionalmente estipulado y lo concretamente realizado. En "letra muerta" se convirtió la legislación. Sus con-

siderandos y mandatos asumieron características de constancias, sin que para su ejecución se hubiese previsto el necesario empuje y los indispensables recursos, que hicieran que esas disposiciones tuvieran el sello de actitudes totalmente responsables.

En el marco de las medidas a las cuales hacemos referencia se evidencia ese carácter en casos como el de la enseñanza agrícola que a juzgar por sus efectos la ley no se cumplió. Para la enseñanza comercial e industrial, de igual modo, tampoco se destinaron las partidas que mencionaban las leyes. Referente a los Institutos Pedagógicos sólo diez años después (1927) se inauguró un Instituto para Señoritas en Bogotá. En cuanto a los Congresos Pedagógicos que se ordenaba que se realizaran cada cuatro años, en 1917 se efectuó el primero y 17 años después el segundo. Fuera de las discusiones de orden didáctico y metodológico, en el primer Congreso se aprobaron recomendaciones con respecto a la política educativa, pero sin que se llevaran a la práctica. La obligatoriedad de la educación, igualmente, por estar circunscrita a los padres, sin que el Estado asumiera a fondo la

suya, no revistió los efectos esperados.

Con relación al tema de la legislación que ahora nos ocupa, se presentaron también encontradas opiniones, aunque había una mayoría coincidente en la bondad de las mismas. Así, Rafael Uribe Uribe, a su regreso de un viaje por diversas naciones de la América Latina y después de estudiar comparativamente disposiciones sobre la instrucción pública, dijo, en asocio de otros miembros de la Comisión Legislativa, a la Asamblea de 1910:

"Un detenido examen de las disposiciones legales y reglamentarias que sobre el importante ramo de la Instrucción Pública rigen actualmente en Colombia, nos ha convencido de que, bien apreciadas y sistemáticamente ejecutadas, en su armónico conjunto, darán grande y provechoso impulso a la instrucción y a la educación nacionales"⁴¹

En igual sentido, Agustín Nieto Caballero, en una conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, sostenía en 1926 que dentro de la legislación de ese momento se podía con un buen ministro y buen presidente hacerse lo que se quisiera sin necesidad de hacer la reforma en las leyes sino en los

⁴¹ Citado por Uribe, Antonio José. Op. Cit. , pp.19-20

hechos, agregando que la Ley de 1903 servía para todo.

A finales de 1926, Antonio José Uribe, salió a la defensa de la legislación sobre instrucción vigente -que era tanto como defender su propia obra- señalando que lo que en Colombia se necesitaba era una acción ejecutiva o ministerial bien eficaz para lo que él denominaba : "desarrollo inteligente de las excelentes disposiciones legislativas que rigen sobre el particular" y anotaba:

"La legislación actualmente en vigor en Colombia permite, con su ejecución inteligente y perseverante, y merced a la aplicación de los recursos para ello indispensables, dar grande impulso a la obra redentora de la instrucción y de la educación nacionales ".

"...lo importante no es expedir nuevas leyes, sino que las instituciones actuales no dejen de cumplirse, en el genuino espíritu en que fueron dictadas, por todos y por cada uno de los encargados de ejecutarlas..."⁴²

Al confrontar los anteriores conceptos alentadores, con lo que en la práctica sucedía, se aprecia no sólo la inaplicabilidad de las disposiciones, sino la ausencia de una base sólida para alimentar tan atracti-

42

vas quimeras. Que de suyo la propia legislación constituía un embrollo nos lo atestigua el siguiente comentario que presentaba el Ministro de Instrucción en 1924:

"... en la misma reglamentación teórica de la enseñanza pública vamos teniendo ya una anarquía que nos perjudica seriamente. Aún admitiendo que los gobiernos seccionales han respetado el precepto constitucional que da aquella función al Presidente de la República (Art. 120 de la Carta Fundamental), en punto a detalles se han guiado aquellos por ese prurito renovador, muy noble quizá, que nos lleva a reformas constantes de poca magnitud ordenadas en tal cúmulo de disposiciones, que hoy es punto menos que imposible conocer la legislación sobre instrucción pública, y en todos los departamentos se lamentan de la falta de un código completo y actual de la materia" 43

Ya hemos anotado la enérgica alusión del Ministro Eliseo Arango en 1930, contra quienes defendían la Ley Orgánica expedida en 1903 y que se oponían a cualquier modificación, por considerar a aquélla lo suficientemente completa y acorde con los requerimientos del momento. En favor de cambios en las disposiciones legales fueron constantes otros pronunciamientos, que no lograron sin embargo, acallar el coro de los ocasionales defensores.

Esta somera alusión sobre apreciaciones alrededor de la legislación vigente en la época, da cuenta de discusiones que se sostenían en un plano estrictamente teórico, sin que se presentaran las propuestas de alcance práctico, capaces de transformar en realidad los enunciados de las disposiciones. Seguían, además los gobernantes del país, con la arbitraria costumbre de hacer cumplir las leyes en lo que ellas encierran de punitivas y coercitivas, pero reservándose el derecho de estancarlas en lo que significan obligaciones y erogaciones del Estado.

La legislación educativa, siendo marcadamente incompleta, tuvo su falla fundamental en la no aplicación de lo preceptuado.

I. La Reivindicación de la Educación desde otras Perspectivas.

Señalada ya la indiferencia oficial para el encauzamiento, impulso y articulación del sector educativo, es preciso detenernos un poco en la confrontación de las actitudes que desde otras perspectivas se mani-

festaron con relación al aspecto instruccionalista. Estas posiciones reflejan las condiciones y el grado de conciencia política prevaleciente en el momento, en que prácticamente no existía un movimiento obrero y en que las teorías científicas en nuestro medio apenas tenían tímidos asomos. Por ésto, la expresión de sus aspiraciones quedaron consignadas a nivel de las proclamas, sin que una fuerza social de medianas proporciones les diera piso real a sus demandas.

En los periódicos obrero-artesanales de 1910, a la vez que se impulsaban embriones de organización y se canalizaban inquietudes por mejores condiciones de trabajo, afloraban también posiciones que pretendían ubicar a los trabajadores frente a problemas concretos que como el de la educación del pueblo, se constituía en necesidad concreta de los asalariados.

"El Obrero" órgano de la Asociación de Obreros de Buga, expresaba en su primera edición del 11 de noviembre de 1911:

"Los espíritus atentos al desenvolvimiento social están perfectamente acordes en cuanto a la necesidad de

ilustrar el criterio popular, nutriéndolo de conocimientos que al propio tiempo que le permitan juzgar con relativo acierto en los problemas sociológicos más transcendentales del día den vuelo a la iniciativa popular y estimulen saludablemente las energías en el sentido de abrir nuevas sendas al triunfo en la penosa lucha por la existencia"⁴⁴

Igual formulación planteaba en 1913 la recién constituida "Unión Obrera de Colombia" que señalaba como uno de sus fines programáticos el de dedicarse a buscar por todos los medios a su alcance "la extinción del analfabetismo". En idéntico sentido, la asamblea obrera reunida en Bogotá el 20 de mayo de 1919 indicaba como una de sus aspiraciones la de una reforma educacionista que tuviera como consecuencia una sociedad sin analfabetos, incluso ubicaba la instrucción (y el ahorro) como una de las bases principales de la emancipación nacional y obligatoria y por la nacionalización de

En el movimiento estudiantil, como tal, no puede hablarse directamente de una posición conjunta de lucha

⁴⁴

El Obrero, órgano de la Asociación de Obreros de Buga, No. 1, Nov, 11 de 1911. Citado por Torres Giraldo, I. Op. Cít., p. 74

por el mejoramiento y ampliación de los servicios educativos ni contra el carácter atrasado que determinaba a la enseñanza. Voces aisladas desde distintos medios condenaron la orientación de ciertas cátedras a cargo de extranjeros, fundamentalmente de comunidades religiosas. Pero siempre estuvo ausente una posición nítida y generalizada de combate contra el carácter de estrechez y dependencia vigente en los programas.

En momentos en que el movimiento estudiantil alcanzó cierto nivel de desarrollo se instaló el 20 de julio de 1924, un Congreso Nacional Estudiantil, el cual cayó en los procedimientos parlamentarios tan comunes en la época. De este Congreso se ha expresado que:

"El tiempo que podría haberse empleado en plantear nítidamente la lucha contra la tradición medioeval predominante en la orientación, contenido y métodos de las universidades colombianas, se empleó en borrascosas peroratas en torno a problemas como la intervención del clero en la política y su incidencia en los resultados electorales"⁴⁵

Pero si a nivel del naciente movimiento obrero y del

45

Torres Giraldo, Ignacio. Op. Cit., p. 192

desarticulado sector estudiantil aparecía difusa la proclamación de la educación como reivindicación concreta, no menos lo era su tratamiento a nivel partidista, sobre todo el de las agrupaciones que no usufructuaban o que tenían escasa presencia en las repartijas del gobierno. La ingerencia en la educación era entendida como un mecanismo más para la aproximación al poder. Ciertamente es que ante el carácter oscurantista y dogmático que impregnaba la enseñanza se levantaron voces que clamaban por un contenido amplio y científico de la misma.

Las plataformas políticas aludían en algunos de sus puntos con el aspecto educativo, aunque la subsiguiente pasividad e indiferencia arroja serias dudas sobre la real intencionalidad de su mención.

La Dirección Nacional del Liberalismo conformada por Nemesio Camacho, Fabio Lozano T. y Luis de Greiff, expidió el 10 de julio de 1917 una circular en la que en su parte referente a la instrucción planteaba que:

"El liberalismo se compromete a apoyar toda medida que tienda a multiplicar las escuelas rurales para que en toda vereda y poblado haya una por lo menos, a luchar por el establecimiento de escuelas prácticas de artes y oficios, por la generalización de institutos nocturnos para obreros, porque se traigan profesores extranjeros para mejorar la instrucción y educación secundarias, por la autonomía de la Universidad Nacional, 'con derecho exclusivo para otorgar títulos profesionales' y porque se organice la Universidad Libre como creación del partido"46

Cuando del producto de tres convenciones se seleccionó al poeta Guillermo Valencia como candidato a la presidencia de la república, en octubre de 1917, se divulgó igualmente un manifiesto firmado por Eduardo Santos, Luis Eduardo Nieto Caballero y Alfonso Palau por los republicanos; Benjamín Herrera por el liberalismo; Laureano Gómez, José Joaquín Villamizar y Eduardo Ortíz Borda por la Convención Conservadora. De los puntos de esta plataforma mínima de "aspiraciones comunes" dos hacían alusión a la educación. El manifiesto planteaba:

"Propender por la difusión de la instrucción pública primaria formando maestros nacionales y expertos en agricultura é industria. ' La historia patria se dictará por colombianos".

' "Procurar el desarrollo científico de la enseñanza secundaria y profesional, adaptándola a la organización de los centros universitarios europeos" 47

Los sectores de la oposición pregonaban el fomento de la educación como una manera de contrarrestar la partidista influencia oficial que desde la escuela se impulsaba. El General Herrera en mensaje enviado a la Convención de Ibagué en marzo de 1922, sostenía:

"Elemental sentimiento de defensa, impone la creación y sostenimiento de escuelas y colegios no inficionados por la pasión sectaria, y que den a las nuevas generaciones la orientación científica y libre, indispensable para que no nos quedemos atrasados en el mundo contemporáneo" 48

Bajo el impulso de tan promisorias perspectivas consolidó su iniciación de actividades la Universidad Libre en 1923. Ella correspondía a un arraigado sentir de estudiantes y voceros liberales que presionaron su fundación, al igual que la reapertura del Externado de Colombia, con la pretendida esperanza de viabilizar el debate amplio de ideas y de agitar diversidad de temas científicos y principios filosóficos. Estas eran al

47 menos las intencionalidades expresadas por sus impul-

Morales Benítez, Otto. Muchedumbres y Banderas, Bogotá, Ed. Tercer Mundo, 1962, p. 185

sores, entre los que descollaba el General Herrera.

Si bien a nivel de las formulaciones amplias los voceros de los partidos expresaban sus puntos de oposición frente al preocupante estado de cosas, es preciso diferenciar los deseos sinceros inscritos dentro de un anhelo de nuevas conquistas, de las vagas proclamas expresadas con finalidad demagógica en procura de incautos. Y esto es así porque varios de los planteamientos reflejan evidentes contradicciones entre sectores de clase con vocería directa en los partidos políticos. Otros es claro, adquirirían el carácter de discrepancias tácticas sin un basamento de contenido filosófico, sino de simples reparos por el usufructo de los cargos públicos. Es tan indicativo que fue ésto último el aspecto predominante en las contiendas, que los partidos tradicionales no plantearon ni tímidos esbozos sobre la necesidad del cambio social, de la modificación del régimen de la propiedad de la tierra, ni la de la lucha implacable contra la ultrajante desigualdad social, transformaciones necesarias para un efectivo avance en el terreno educativo.

En cuanto a las potencialidades que pudiera desarrollar el movimiento obrero y popular ya hemos indicado el estado embrionario en que se encontraba y las perniciosas influencias de los partidos tradicionales que arrostraba. A pesar de ésto los más calificados dirigentes entendieron que la lucha por la cultura, por el alfabeto, formaba parte de sus prioritarias reivindicaciones.

El estamento magisterial, por su parte, alienado en su gran mayoría por las concepciones que lo catalogaban como apóstol, aceptaba con cristiana resignación los vilipendios y su latente protesta adquiría la individual solución de alejarse del puesto o la de combinar su labor con otra actividad para así mejorar sus estipendios. Muy a pesar de ésto se presentaban casos de inexplicable amplitud, a lo mejor un hecho aislado pero de curiosa relevancia: el Director de Instrucción Pública de Nariño, en uno de sus apartes rendía el siguiente informe al Ministerio en 1925:

"Los directores y profesores del Colegio de Sucre (Ipiiales) han tenido también la generosidad, digna de todo encomio, de desprenderse voluntariamente de una parte de sus remuneraciones para la compra

de gabinetes de física y química. Es un colegio que goza de merecida fama por su seria organización" 49

No logra uno imaginarse si es que las acciones dadas son valores en precipitado desuso, o si un extraño malabarismo monetario permitía múltiples destinaciones, pero lo cierto del caso es que las ínfimas asignaciones salariales del magisterio y los repetidos retrasos no permitían generalizar esta práctica de los profesores de Nariño.

Sólo por abusos de términos puede hablarse de gremio docente, pues aparte del nivel de conciencia que hemos referido, otras circunstancias se coaligaban para entorpecer su desarrollo y configuración. La vastedad del territorio, las deficientes vías de comunicación, los insuficientes canales de información, la dispersión y la heterogeneidad del magisterio constituían agudos obstáculos que impedían que se entrelazaran vínculos de solidaridad y dificultaban, incluso, estar al tanto de los adelantos de la Pedagogía.

49

República de Colombia. Memoria del Ministro de Instrucción y Salubridad Públicas al Congreso de 1925. Anexos, Bogotá, Imprenta Nacional, 1925, p. 28

Debe señalarse una conquista, si así pudiera denominarse la estabilidad en el ejercicio de la docencia, obtenida por el magisterio de primaria. Se trata de lo dispuesto por el ordinal 24 del Artículo 127 del Código Político y Municipal, que le limitaba a los gobernadores la facultad que antes tenían de nombrar y remover libremente a los maestros de escuela, estableciendo que éstos "sólo podrán ser removidos para mejorarlos, o por causas de mala conducta o de incompetencia comprobada". Contra este precepto legal se levantaron ministros del ramo, miembros del Congreso y directores de Instrucción Pública de los departamentos en sus Memorias, Proyectos de Ley e Informes, por considerar que en su interpretación y aplicación ocasionaba "graves inconvenientes". El propio Poder Ejecutivo dictó el Decreto No. 1070 de 1918, cuyo Artículo lo. disponía que "sólo se entenderá por maestros de escuela los que, habiendo sido graduados en las escuelas normales de la república, hayan recibido nombramiento en propiedad, hecho por autoridad competente". Esta diferencia, empero, fue juzgada ilegal por Tribunales de lo Contencioso, y durante un buen tiempo la prerrogativa de estabilidad constituía una

garantía para el magisterio. Contrariamente a este precepto, muy a menudo, la inestabilidad económica del maestro lo llevaba a renunciar del cargo, o a dedicarse a ocupaciones diferentes a su profesión como una forma de equilibrar sus ingresos y proveerse la subsistencia.

La desprotección a la actividad docente constituía un hecho normal, aunque la consideración de las condiciones materiales de existencia propiciaba que se gestaran conatos de organización. Así se explica que según datos de los archivos estadísticos de la Contraloría Nacional, 78 organizaciones habían obtenido sus respectivas personerías jurídicas entre 1886 y 1930 (sólo 26 hasta 1919). Entre éstas se cuenta en 1918 el Sindicato de Profesores y Maestros del Tolima. En 1924 se constituía la Asociación de Maestros de Colombia y en 1928 adquiría su personería el "Sindicato de Maestros y Profesores de Occidente", con sede en Chiquinquirá. Sobre la consistencia y actividades desarrolladas por estas organizaciones es difícil allegar información, pero el hecho de su constitución en sí representaba un auspicioso augurio para enfrentar al

menos la desventajosa dispersión reinante.

Culminaba así la tercera década del siglo aparejando consigo la frustración y la desesperanza, el abandono y el desestímulo en el campo educativo. Quedaban atrás los llamados por una educación útil y práctica, el clamor por el desarrollo de sectores, que como el agrícola, son fundamentos de la esencia del país, la urgencia por una educación dinámica, y en general, por una aplicación de la universidad a las primordiales necesidades de la vida nacional. Porque sucede que los anhelos en abstracto se transtruecan cuando se enfrenta la cruda realidad, convirtiéndose en vagos llamados las aparentes o francas aspiraciones. El desacuerdo surge cuando se consideran los medios a emplear, los recursos presupuestales a arbitrar y los obstáculos a remover, muchos de éstos edificados en base a inveterados e injustos privilegios. Por esto, la inquietud de la reforma de la educación aparecía como un imperativo que no admitía discusión, aunque al abordarla se enfrentaban los obstáculos estructurales que dificultaban su impulso.

Colombia que tenía a comienzos del siglo una población cercana a los 4.000.000 alcanzaba en 1930 alrededor de 8.000.000 de habitantes. Se había, pues, duplicado la población aunque los problemas educativos proseguían en una proporción mucho más amplia.

II, LA EDUCACION EN EL PERIODO 1930-1945

A. Situación del País en los Inicios de la Década del Treinta.

Una somera descripción de las condiciones presentes en el país al despuntar la década del treinta nos muestra cómo la economía colombiana conservaba las características generales que la determinaban desde principios del siglo. La mayoría de la población se hallaba aglomerada en las laderas de las regiones andinas por razones de tipo climático, facilidad de medios de transporte fluvial, la existencia de minas y pastos naturales, criterios éstos tenidos en cuenta durante la colonización española. La base de la producción la constituía la agricultura la que era explotada en forma anti-técnica y antieconómica. Las tres cuartas partes de la población era campesina; el café representaba el 90% de las exportaciones, descartando lógicamente el

petróleo, el banano, el platino y el oro, cuya explotación se hacía directamente por compañías extranjeras.

Por su parte, la crisis del capitalismo en el panorama mundial, acentuada a partir de 1930, influyó seriamente en la economía colombiana. La gran depresión propagó sus efectos no solamente a las potencias sino también, como es lógico, a los países dominados. Así mismo, la restricción de los empréstitos produjo una brusca disminución de la corriente de capital, agravada por la repatriación de capitales norteamericanos invertidos en la explotación del petróleo.

La ocurrencia de estos hechos produce una situación de desempleo, al ser suspendidas las obras públicas y presentarse un paro forzoso en algunas industrias.

Con respecto a esta situación expresó el Ministro de Industrias en 1930:

"La crisis de 1929 empezó a afectar en un sentido de contracción a todos los sectores de la riqueza y el trabajo nacionales y en especial a la clase obrera y a todas las clases que viven del salario... Ya en agosto del año pasado empezaba a palpitar el problema de la desocupación. Los servicios de estadística

no permiten presentar el guarismo exacto... el sólo licénciamiento de los trabajadores de obras públicas no basta para conocer la intensidad de la desocupación, pues el trabajo se redujo a todo lo largo de la producción nacional, con pequeñas diferencias de regiones y de industrias que matizan pero no liquidan ni despejan el problema general de las masas desocupadas" 50.

La crisis repercute también en el mercado monetario cuando se disminuye el circulante produciendo un descenso en el nivel de precios y dando lugar al fenómeno deflacionista. Oscar Rodríguez sostiene que:

"Los efectos de la depresión de los Estados Unidos se hacen sentir con mayor rudeza en el comercio exterior, variable fundamental en el desarrollo económico de los países dependientes" 51

"El cierre de los mercados extranjeros, conjuntamente con el descenso en la capacidad para importar, disminuye drásticamente la compra de productos manufacturados en el exterior, lo cual brinda la coyuntura para dar un impulso a las industrias que se formaron en los cuatro años anteriores a la depresión" 52.

50

Chaux, Francisco José. Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1930, Bogotá, Imprenta Nacional, 1930, p. 371

51

Rodríguez Salazar, Oscar. Efectos de la Gran Depresión sobre la Industria Colombiana, Medellín, Ed. El Tigre de Papel, 1973, p. 66

52

Ibid., p. 70

B. La "Concentración Nacional" y su Asunción al Mando.

Bajo los anteriores antecedentes de crisis mundial y de consecuente repercusión interna se produce la elección presidencial de Enrique Olaya Herrera, la cual fue la culminación de la intensa campaña promovida por el partido liberal. El momento político fue propicio, dada la crisis económica que afectaba a las grandes masas de la población colombiana y al avance de las arbitrariedades, que tuvieron funestas consecuencias para el régimen conservador, que desde hacía medio siglo venía rigiendo los destinos del país.

La estructura conservadora se encontraba profundamente dividida y las disidencias hacían carrera en la administración pública. Entre tanto, el partido liberal buscaba canalizar el inconformismo popular.

Los agudos enfrentamientos entre los dos partidos y **el análisis** de las repercusiones políticas tan negativas **que** éstos tenían para ambos sectores con relación **al grueso** de la población, llevaron a algunos representantes importantes de ambos partidos a invocar un go-

bierno de "concentración nacional", donde se depusieran intereses partidistas y se estableciera cierta paridad política. Esta medida logró su respaldo popular y culminó con los resultados anteriormente anotados.

Cabe destacar que esta candidatura fue minuciosamente estudiada no sólo por el partido liberal, sino también por el gobierno de Washington, donde Olaya prestó sus servicios como embajador. Su programa de gobierno fue cuidadosamente planeado con los petroleros, los banqueros y con expertos extranjeros en hacienda que se encargarían de "poner en orden" la economía del país.

El compromiso de Olaya Herrera con los imperialistas norteamericanos fue manifiesto durante toda la campaña, aunque en forma muy velada y en aras de salvar al país de la bancarrota. Veinticuatro horas después de posesionado el nuevo presidente se instala la "Misión Kemmerer" en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo era el de asegurar las rentas, a fin de equilibrar el presupuesto, de tal modo que hubiere dinero para pagar las deudas a los prestamistas

de Nueva York. A su posesión le siguen medidas como la nueva ley de hidrocarburos y la firma de contratos sobre la concesión del Catatumbo.

En uso de sus facultades legales el Ejecutivo expide un Decreto el 27 de septiembre de 1931 por medio del cual se prohíbe la importación de algunas mercancías y además, se modifican para otras los derechos de aduana. Lo anterior se hacía con el objetivo de poner en marcha el desarrollo de una industria nacional. Entretanto, se hacían grandes esfuerzos a costa del pueblo para cumplir los compromisos económicos con las entidades extranjeras.

A pesar de la disminución en la compra de bienes de capital fue posible la fundación de algunas fábricas, aunque de ninguna manera ésto constituyera un aporte de gran significado en el desarrollo industrial del país. Con relación a ésto se ha manifestado que:

"Si a la caída del régimen conservador hubiera llegado al poder un movimiento progresista, un equipo de hombres surgido de ese movimiento y respaldado por él, es razonable pensar que la tarea de crear una industria podía ser enfocada en forma mucho más amplia,

quizá en conexión con una necesaria reforma agraria y desde luego en un plano de completa soberanía nacional. Pero la realidad es que subió al poder un gobierno de compromiso con los banqueros y petroleros yanquis que no podía concebir sino un tipo de industria semi colonial" 53

De hecho, los esfuerzos por desarrollar la industria nacional demandaron también modificaciones en la legislación social-obrera. Se expresaron por parte del gobierno algunas ideas progresistas en este campo ante el aumento de la presión obrera. Pero el objetivo del gobierno era otro, así que no era posible avanzar en el reconocimiento de los derechos de los obreros y en la defensa de la burguesía industrial a la vez.

La oposición a la política del gobierno logró unir al partido conservador, impidiéndole así, poner en práctica cualquier medida de carácter progresista. De otra parte, la crisis económica y social y el comportamiento antinacional del gobierno desataron una ola de inconformismo entre el pueblo. Las ilusiones que habían animado la campaña electoral se convirtieron rápidamente en el más franco rechazo. Se presentaron

⁵³

Torres Giraldo, Ignacio. Los Inconformes; Historia de la Rebeldía de las Masas en Colombia, Volumen IV, Bogotá. Ed. Margen Izquierdo, 1974, p. 190

cias y limitaciones hasta convertirse en letra muerta. Siempre el ciclo de cuatro años para los niños del campo fue una utopía lo mismo que los demás programas concernientes a la cultura aldeana, que fueron fragmentarios y sin una base de coordinación con otros organismos. Las contradicciones de clase anteriormente anotadas, bajo ningún punto de vista podían permitir el avance de tan laudables propósitos.

La autorización para abrir las normales rurales consignada en esta Ley, fue antecedida por otras disposiciones relativas a las Escuelas Normales. Así, a partir de 1933 se establecieron para las normales los mismos programas del bachillerato y se introdujeron a partir del 4o. año, las materias de carácter pedagógico.

Como desarrollo del contenido de la Ley 12 de 1934 se expidió el Decreto No. 130 del 26 de enero de 1935 el cual destinó el edificio y algunas dependencias del predio "La Picota" situado al sur de Bogotá, para el establecimiento de la primera Escuela Normal Rural para señoritas. No obstante el plan de estudios y los programas para estas normales sólo fueron señala-

mas académicos y en la metodología misma una enseñanza anacrónica seriamente influida por los esquemas medievales. Así, el Oscurantismo en los contenidos y la coerción en los métodos pedagógicos constituyeron, hasta entonces, el pensamiento y la práctica de quienes detentaban el poder durante la hegemonía conservadora.

Como era de esperarse, la caída del régimen conservador implicaba la difusión de otras ideas también en el campo de la cultura y la educación. La implantación de algunas reformas en el plano económico suponía también cambios en este aspecto, por dos razones fundamentales: De un lado la adecuación y preparación del personal trabajador le corresponde a la educación, cualquiera que sea el nivel o la modalidad requerida y en segundo lugar, el combate a la educación clasista y discriminatoria fue una bandera con ribetes demagógicos del liberalismo para penetrar las masas populares.

En los inicios de la década del treinta las disposiciones que regían al sistema educativo eran aún las contenidas en la Constitución de 1886 y el Concordato de

1887. Las demás medidas, por supuesto, fueron promulgadas y enmarcadas por la filosofía que aquéllas definían.

En el gobierno de Olaya Herrera se expide el Decreto 1790 de octubre de 1930 que reglamenta la Ley 56 de 1927 sobre la obligatoriedad de la enseñanza. En él se establece el p^énsum y se fija la edad de seis (6) años para comenzar la enseñanza mínima. Aquí el carácter de obligatoriedad para la educación primaria se reduce a un planteamiento general y abstracto que conlleva en su mismo espíritu toda la posibilidad de violarla al determinar la libertad para quienes tienen que cumplirla, de hacerlo por medio de los establecimientos públicos o privados, o simplemente procurándoles educación en el hogar.

Con la finalidad de llenar las deficiencias manifestadas en la Ley 56 de 1927 y de su Decreto reglamentario el gobierno expide el Decreto 1487 de septiembre de 1932 sobre reforma de la enseñanza primaria y secundaria. En este decreto se plantean fundamentalmente los siguientes aspectos:

1. El establecimiento de cuatro (4) años consecutivos para las escuelas urbanas y rurales con un programa que correspondería al elaborado por la Inspección Nacional de Educación Primaria.
2. El señalamiento de los siete (7) años como edad escolar mínima para el ingreso al primer año de enseñanza primaria.
3. La creación de una escuela tipo en todas las ciudades capitales.
4. La transformación de los años 5o. y 6o. de primaria en dos años de escuela complementaria con orientación hacia los distintos artes y oficios.
5. La fijación de seis (6) años para la segunda enseñanza.
6. El señalamiento de la necesidad del ingreso a la Facultad de Educación para los bachilleres que quieran seguir la carrera del magisterio.

7. La apertura de un curso de información de un año en la capital de la república para los maestros graduados, donde podrán ser acreditados para servir direcciones de escuelas primarias u otros cargos en el ramo de la educación.

El anterior articulado lejos de establecer modificaciones sustanciales en los contenidos y métodos pedagógicos se redujo en la práctica a disminuir los años de escolaridad y a limitar la entrada de los niños a la escuela, al aumentar en un año la edad mínima para dicho ingreso. No aparecen tampoco lineamientos para una solución estable y coherente con los problemas existentes. El asignar a la universidad la tarea de preparar al magisterio equivalía al traslado de un problema de un lugar a otro, pues bajo las condiciones del momento no estaba la universidad en condiciones de cumplir esa misión, por varias razones, entre las cuales podríamos enumerar dos:

1. La carencia de Facultades de Educación suficientes y programas adecuados para responder a esta demanda.

2. La remota posibilidad de que los bachilleres se desplazaran a las Facultades de Educación a prepararse para el ejercicio docente en momentos en que la tendencia general de los bachilleres era hacia otras áreas como la medicina, el derecho y la ingeniería.

Con respecto a los denominados "centros de interés" que se erigían como componentes de la moderna pedagogía dentro de una concepción filosófica de "escuela para la vida" no lograron retribuir los frutos que se les señalaban. La existencia de un medio hostil, la insuficiencia presupuestal y la carencia de un personal sólidamente compenetrado con esta metodología explica el visible fracaso de este propósito innovador.

D. La "Revolución en Marcha" y su Impetu Desarrollista.

El desarrollo histórico de los acontecimientos coloca en la escena nacional en 1934 a una figura representativa de la burguesía colombiana para ejercer la Presidencia de la República, como lo fue Alfonso López Pumarejo. Ignacio Torres Giraldo lo caracteriza así:

"López en el poder representa, sobre todo, lo que hay de nuevo en la burguesía como clase, es decir su sector progresista interesado en la producción nacional, en el trabajo productivo, en el esfuerzo creador del pueblo colombiano, en el desarrollo y la grandeza del país. Y justamente es por ésto que López tiene el respaldo de las masas que son la fuerza esencial del progreso" 55

El ímpetu desarrollista de la clase que lo impulsó al poder se manifestó en proyectos de reformas a todos los niveles, se lanza enérgicamente con el grito de "La Revolución en Marcha". El entendía "La Revolución en Marcha", como "el deber del hombre de Estado de efectuar por medios pacíficos y constitucionales todo lo que haría una revolución por medios violentos"56

Sólo había transcurrido un mes después de la posesión del mando cuando el Presidente López anunció sus propósitos frente a la Reforma Agraria. En carta enviada en tal sentido a los señores Enrique Soto, Ruperto
55 Aya y otros en algunos de sus apartes expresa:

Torres Giraldo, Ignacio. Los Inconformes: Historia de la Rebelión de las Masas en Colombia, Tomo V, Bogotá, Editorial Margen Izquierdo, 1974, p. 2

56

Zuleta Angel, Eduardo. El Presidente López, Medellín, Editorial Albón-Interprint S.A., 1968, p. 63

"...El Gobierno está seguro de que la agitación profesional tiene su mayor acicate en las desgraciadas condiciones del campesino colombiano y que cuando ellas sean mejoradas tendrá en su poder más eficaces instrumentos para combatirla y para sostener el régimen democrático que han querido darse los colombianos..."⁵⁷

Con base en esta argumentación hace un llamado enfático a todos los terratenientes para que se comprometan con el proyecto de Ley de tierras que se llevará al parlamento y agrega:

"...Una república campesina como la nuestra, necesita leyes más justas y democráticas sobre la propiedad de la tierra, sobre su uso y sobre las relaciones entre el dueño de la tierra y el trabajador asalariado." 58

E. El Impulso a la Educación Rural como Antecala a la Proyectada Reforma Agraria.

Consecuente con las posiciones que hemos venido describiendo, el Gobierno de López toma también el problema de la educación rural como el centro de sus preocupaciones. Si pretende defender la posición burguesa del desarrollo capitalista para el campo tiene

57

Ibid, p. 75

58

Ibid, p. 76

igualmente que impulsar la tarea de preparación de la mano de obra asalariada en un nivel de instrucción mayor o por lo menos libre del analfabetismo. Dentro de estos planes se inscriben varias disposiciones basadas en la reunificación teórica hecha en 1932 de la escuela rural y urbana.

La Ley 12 del 17 de diciembre de 1934 plantea la reorganización técnica del Ministerio de Educación Nacional, determina la puesta en marcha de la que se denominó "Campana de Cultura Aldeana y Rural", mediante el empleo de elementos educativos modernos, radiodifusión, cinematógrafos, bibliotecas, la designación de médicos, odontólogos y abogados y la constitución, dotación y orientación técnica de una comisión de "Cultura Aldeana y Rural" integrada por diversos peritos. Esta Ley facultaba al gobierno para organizar un centro modelo de bachillerato, para establecer normales de maestros rurales, proveer la enseñanza obrera, reorganizar la Escuela Nacional de Comercio y para dictar disposiciones conducentes a la formación del escalafón nacional del magisterio. La Ley establecía , igualmente, que a partir de 1936, la nación debería invertir no menos del

10? de su presupuesto general en la educación pública.

La Ley de la cual nos ocupamos ahora es ampliamente representativa del pensamiento de López en materia educativa. En ella están consignados cuatro aspectos fundamentales :

1. La campaña de educación rural.
2. La apertura de las escuelas normales y lo que se llamó movimiento por la dignificación del magisterio.
3. El estímulo a la organización de las escuelas complementarias de oficios.
4. La ampliación del presupuesto para educación pública.

En términos generales esta Ley armoniza con una serie de medidas que constituyen el programa de un sector del liberalismo para el período 1934-1938. El impulso a la educación rural se consideraba una antesala de la proyectada Reforma Agraria que se concretizó en la Ley 200 de 1936, medida reformista ésta que en ningún momento insinuó siquiera la expropiación de los

grandes latifundios para una redistribución de tierras, base lógica y necesaria para una verdadera reforma agraria. Se limitó a presentar una tímida legislación sobre las tierras de colonato y sobre la extinción del derecho de dominio en favor de la nación sobre predios rurales no explotados durante diez (10) años. Esta disposición hubiera sido la más progresista frente a los terratenientes feudales, pero ella misma contenía la posibilidad de explotar la tierra en cualquier forma. Por eso los latifundistas con el sólo hecho de dedicar sus tierras a la ganadería extensiva cumplían la Ley y conservaban sus privilegios.

La aguda lucha entre los liberales y los conservadores que no era otra cosa que el enfrentamiento entre los terratenientes fundamentalmente con un sector de la burguesía, aquél que defendía la necesidad del desarrollo industrial con unas ciertas características nacionalistas, se traslucía a través de la sistemática oposición a la política de López.

Las medidas en el campo de la educación rural sufrieron, al igual que la ley de tierras, grandes deficien-

cias y limitaciones hasta convertirse en letra muerta. Siempre el ciclo de cuatro años para los niños del campo fue una utopía lo mismo que los demás programas concernientes a la cultura aldeana, que fueron fragmentarios y sin una base de coordinación con otros organismos. Las contradicciones de clase anteriormente anotadas, bajo ningún punto de vista podían permitir el avance de tan laudables propósitos.

La autorización para abrir las normales rurales consignada en esta Ley, fue antecedida por otras disposiciones relativas a las Escuelas Normales. Así, a partir de 1933 se establecieron para las normales los mismos programas del bachillerato y se introdujeron a partir del 4o. año, las materias de carácter pedagógico.

Como desarrollo del contenido de la Ley 12 de 1934 se expidió el Decreto No. 130 del 26 de enero de 1935 el cual destinó el edificio y algunas dependencias del predio "La Picota" situado al sur de Bogotá, para el establecimiento de la primera Escuela Normal Rural para señoritas. No obstante el plan de estudios y los programas para estas normales sólo fueron señala-

das por la Resolución No. 37 de 1939.

En cuanto a las escuelas complementarias de que habla la Ley 12 de 1934 constituyeron el deseo subjetivo de la burguesía de preparar la mano de obra necesaria para el desarrollo industrial. Pero la ejecución del plan, lógicamente, tuvo que hacerse de acuerdo con las condiciones dadas. El primer obstáculo se presentó con el presupuesto y la dotación de tales centros hasta el punto que sólo en 1938 se logró poner en marcha algunos de los planes autorizados por la Ley en mención. Estas escuelas comenzaron a funcionar con serias deficiencias en sus programas y unas muy precarias condiciones de dotación. Entre tanto, el lento desarrollo industrial del país absorbía mano de obra poco calificada y sin mayores exigencias en este aspecto.

Con miras a mejorar la situación presupuestaria, la Ley 12 del 34 en su Artículo 10 estipula:

"Del año de 1936 en adelante, la Nación invertirá no menos del 10% de su presupuesto general, en la educación pública".

Pero a su vez el Artículo 11 aclaraba:

"Si las circunstancias del Tesoro no permiten hacer los gastos que esta Ley demanda, sus disposiciones se tendrán como simples autorizaciones al Gobierno'."

Se justificaba de este modo, de antemano, el incumplimiento de la misma Ley en el aspecto presupuestal, evidenciándose así la imposibilidad propia de nuestro sistema para destinar las asignaciones indispensables para impulsar los programas educativos.

F. Algunas Medidas de "Dignificación" del Magisterio.

Una de las ideas de la burguesía liberal fue la de emprender una campaña que le permitiera atraer al magisterio y comprometerlo en las tareas de integración nacional y calificación de mano de obra. Se organizó así la Primera Conferencia Nacional del Magisterio por parte de algunos educadores con responsabilidad en el manejo de la educación, agrupados en torno a la revista "Educación".

Rafael Bernal Jiménez, principal organizador de la Con-

ferencia expresa así el objetivo de ésta:

"El programa de los temas que han de ser motivo de discusión y de acuerdo con la Conferencia de 1934, comprende igualmente lo referente a la organización de la Confederación Nacional del Magisterio, organización de carácter permanente que ha de tener por fines principales: el trabajo por el mejoramiento y la dignificación del maestro, tanto por el aspecto de su preparación intelectual como por el de sus condiciones materiales; la vigorización de las federaciones departamentales y la defensa de los intereses constantes de la educación popular" 59

Se trató entonces de variar la imagen del maestro en el conglomerado social para estimularlo así a prestar un servicio más "leal" a los planes del gobierno, a pesar de las condiciones en que se ejercía la actividad docente, pues como describe Ivon Lebot:

"La profesión de maestro era y sigue siendo bastante desprestigiada en el país, como reflejo del poco interés que por ella tiene la clase dominante. Los maestros son servidores de segundo rango que realizan una tarea necesaria pero sin ninguna trascendencia" 60

Otras de las medidas adoptadas fueron la elaboración del Escalafón Nacional, el establecimiento del salario

59

Bernal J., R. La Educación, he ahí el problema. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 1949, p.p. 59-60

60

Lebot, Ivon. Op. Cit., p. 129

mínimo del maestro y la creación de la Facultad de Educación.

Según Bohórquez Casallas estas fueron las condiciones en que surgió el escalafón:

"En virtud de las conclusiones sacadas en el Congreso de Educadores y de lo sugerido por la Misión Alemana, la Ley 12 del 17 de diciembre de 1934 autorizó al Gobierno para dictar las disposiciones conducentes a la formación del escalafón nacional del magisterio primario y de acuerdo con esa Ley se dictó el Decreto No. 1602 de 6 de julio de 1936, por el cual se crea el escalafón del magisterio. El mismo Decreto fijaba el 28 de septiembre del mismo año para el examen de conocimientos, base para la clasificación en el escalafón" 61

El 19 de octubre de 1936, el Ministerio dictó la Resolución No. 358 clasificando en el escalafón a casi la totalidad del magisterio del país. A pesar de que el magisterio carecía de normas que le garantizaran el derecho al ejercicio de su profesión, esta disposición no fue la de mayor aceptación por cuanto los beneficios alcanzados con ella sólo abarcaron el campo de lo secundario, dejando a un lado aspectos tan importantes

61

Bohórquez Casallas, Luis Antonio. Op. Cit. , p. 459

como el establecimiento y el respeto a la carrera docente, es decir una verdadera profesionalización acompañada de un escalafón que garantizara sus derechos y asegurara su promoción.

En cuanto a este último aspecto, fue motivo de rechazo por parte del magisterio, dadas las discriminaciones presentadas en los métodos de aplicación. Al respecto Bohórquez Casallas expresa:

"Esta medida, si bien favoreció mucho al maestro, pues le aseguraba la estabilidad y el ascenso, también se prestó para muchos abusos e injusticias por parte de los inspectores, cuya ficha que ellos levantaban decidía en el ascenso o descenso del personal docente" 62

De ahí que la pretendida estabilidad y promoción del magisterio no transpasaron los límites de las buenas intenciones. El gamonalismo y proselitismo político y la influencia personal fueron los elementos decisivos para el ascenso de los maestros; éste se constituyó en sistema discriminatorio e injusto que generó el rechazo del magisterio y de varios sectores de la opinión pública hasta tal punto que en 1945 el Gobierno

de entonces se vio obligado a modificar esta disposición.

Otra de las realizaciones en este período fue el establecimiento de los cursos de información de maestros de las escuelas anexas a las normales con el manifiesto objeto de dotarlos de los conocimientos que hubieren quedado deficientes en su preparación anterior.

Refiriéndose a los cursos ya establecidos, el Ministro de Educación Luis López de Mesa manifestó:

"Algunos de los existentes han prestado un servicio estupendo; otros carecen aún de las condiciones fundamentales para cumplir su misión especial. El Ministerio se preocupa por conservar a los primeros toda su virtud y por imponer a los segundos las modificaciones que los enaltezcan. Unos pecan por exceso de aspiraciones, que hasta han pretendido a veces constituirse en "facultades" universitarias, bastardeando de su cometido esencial y llenando la cabeza de los alumnos con ensueños peligrosos de alocadas aspiraciones. Si se da el caso de que luego no quieran regresar a sus discretas labores de la escuela primaria y se den a fantasear en un piélagos de ambiciones personales imposibles de satisfacer y dañosas si se satisficieran. Porque el tal curso de información fue previsto para perfeccionar maestros de primaria y no para arrebatarnos a este preciado magisterio, fundamento granítico de toda cultura" 63

63

Desde su filosofía misma, estos cursos no podían constituirse en nada promisorio, su fin primordial era el de llenar los vacíos y las deficiencias que dejaban los inadecuados programas de las normales. A la larga estos cursos resultaban tan superficiales como los contenidos académicos de aquéllas.

La concepción que tuvieron los dirigentes de la educación al instaurarlos era la de encasillar al maestro en un esquema de pensamiento al estilo medioeval, limitando desde luego el nivel intelectual al que podía llegar, sin "pecar por exceso de aspiraciones" como lo dijera Luis López de Mesa, a la vez que justificaba la mediocridad de las escuelas normales.

6, La Reforma Constitucional de 1936 y sus Repercusiones en la Educación.

El acto legislativo que consagra la reforma constitucional de 1936 promovió una violenta reacción de parte de los más fervientes opositores del Gobierno.

Los puntos álgidos de este enfrentamiento estuvieron ubicados en lo referente al carácter de la educación

y a las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

El mismo Presidente López se refiere años más tarde a este hecho:

"...La Reforma de 1936, fue una refriega indecisa entre la audacia y la cautela. Solamente en lo relativo a la libertad de enseñanza y de conciencia, rompió, como se dijo con frase afortunada, una vértebra al estatuto. Sin embargo, se promovió desde fuera del Congreso una reacción amenazante y se habló de desconocer el imperio de esa legislación. Se la tachó de comunista, de disolvente de la sociedad colombiana, de atea, de corruptora..."⁶⁴

La atmósfera que aquí se describe permite concluir sobre el grado de poder alcanzado por la Iglesia y sobre su profunda penetración en esferas, que como la educativa, se erigen en sólidos baluartes en la difusión de sus concepciones y en posibilidad segura de perpetuar sus privilegios. Lo exasperado de la disputa, que en ocasiones era mucho más que un simple desborde polémico, evidencia la contradicción existente entre el aferrado apego a prerrogativas y poderes de los sectores tradicionales y las remozadas inquietudes de

⁶⁴ sectores de la burguesía que habían estado represadas

garantía para el magisterio. Contrariamente a este precepto, muy a menudo, la inestabilidad económica del maestro lo llevaba a renunciar del cargo, o a dedicarse a ocupaciones diferentes a su profesión como una forma de equilibrar sus ingresos y proveerse la subsistencia.

La desprotección a la actividad docente constituía un hecho normal, aunque la consideración de las condiciones materiales de existencia propiciaba que se gestaran conatos de organización. Así se explica que según datos de los archivos estadísticos de la Contraloría Nacional, 78 organizaciones habían obtenido sus respectivas personerías jurídicas entre 1886 y 1930 (sólo 26 hasta 1919). Entre éstas se cuenta en 1918 el Sindicato de Profesores y Maestros del Tolima. En 1924 se constituía la Asociación de Maestros de Colombia y en 1928 adquiría su personería el "Sindicato de Maestros y Profesores de Occidente", con sede en Chiquinquirá. Sobre la consistencia y actividades desarrolladas por estas organizaciones es difícil allegar información, pero el hecho de su constitución en sí representaba un auspicioso augurio para enfrentar al

menos la desventajosa dispersión reinante.

Culminaba así la tercera década del siglo aparejando consigo la frustración y la desesperanza, el abandono y el desestímulo en el campo educativo. Quedaban atrás los llamados por una educación útil y práctica, el clamor por el desarrollo de sectores, que como el agrícola, son fundamentos de la esencia del país, la urgencia por una educación dinámica, y en general, por una aplicación de la universidad a las primordiales necesidades de la vida nacional. Porque sucede que los anhelos en abstracto se transtruecan cuando se enfrenta la cruda realidad, convirtiéndose en vagos llamados las aparentes o francas aspiraciones. El desacuerdo surge cuando se consideran los medios a emplear, los recursos presupuestales a arbitrar y los obstáculos a remover, muchos de éstos edificados en base a inveterados e injustos privilegios. Por ésto, la inquietud de la reforma de la educación aparecía como un imperativo que no admitía discusión, aunque al abordarla se enfrentaban los obstáculos estructurales que dificultaban su impulso.

Colombia que tenía a comienzos del siglo una población cercana a los 4.000.000 alcanzaba en 1930 alrededor de 8.000.000 de habitantes. Se había, pues, duplicado la población aunque los problemas educativos proseguían en una proporción mucho más amplia.

II. LA EDUCACION EN EL PERIODO 1930-1945

A. Situación del País en los Inicios de la Década del Treinta.

Una somera descripción de las condiciones presentes en el país al despuntar la década del treinta nos muestra cómo la economía colombiana conservaba las características generales que la determinaban desde principios del siglo. La mayoría de la población se hallaba aglomerada en las laderas de las regiones andinas por razones de tipo climático, facilidad de medios de transporte fluvial, la existencia de minas y pastos naturales, criterios éstos tenidos en cuenta durante la colonización española. La base de la producción la constituía la agricultura la que era explotada en forma anti-técnica y antieconómica. Las tres cuartas partes de la población era campesina; el café representaba el 90% de las exportaciones, descartando lógicamente el

petróleo, el banano, el platino y el oro, cuya explotación se hacía directamente por compañías extranjeras.

Por su parte, la crisis del capitalismo en el panorama mundial, acentuada a partir de 1930, influyó seriamente en la economía colombiana. La gran depresión propagó sus efectos no solamente a las potencias sino también, como es lógico, a los países dominados. Así mismo, la restricción de los empréstitos produjo una brusca disminución de la corriente de capital, agravada por la repatriación de capitales norteamericanos invertidos en la explotación del petróleo.

La ocurrencia de estos hechos produce una situación de desempleo, al ser suspendidas las obras públicas y presentarse un paro forzoso en algunas industrias.

Con respecto a esta situación expresó el Ministro de Industrias en 1930:

"La crisis de 1929 empezó a afectar en un sentido de contracción a todos los sectores de la riqueza y el trabajo nacionales y en especial a la clase obrera y a todas las clases que viven del salario... Ya en agosto del año pasado empezaba a palpitar el problema de la desocupación. Los servicios de estadística

no permiten presentar el guarismo exacto... el sólo licénciamiento de los trabajadores de obras públicas no basta para conocer la intensidad de la desocupación, pues el trabajo se redujo a todo lo largo de la producción nacional, con pequeñas diferencias de regiones y de industrias que matizan pero no liquidan ni despejan el problema general de las masas desocupadas" 50.

La crisis repercute también en el mercado monetario cuando se disminuye el circulante produciendo un descenso en el nivel de precios y dando lugar al fenómeno deflacionista. Oscar Rodríguez sostiene que:

"Los efectos de la depresión de los Estados Unidos se hacen sentir con mayor rudeza en el comercio exterior, variable fundamental en el desarrollo económico de los países dependientes" 51

Y agrega:

"El cierre de los mercados extranjeros, conjuntamente con el descenso en la capacidad para importar, disminuye drásticamente la compra de productos manufacturados en el exterior, lo cual brinda la coyuntura para dar un impulso a las industrias que se formaron en los cuatro años anteriores a la depresión" 52.

50

Chaux, Francisco José. Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1930, Bogotá, Imprenta Nacional, 1930, p. 371

51

Rodríguez Salazar, Oscar. Efectos de la Gran Depresión sobre la Industria Colombiana, Medellín, Ed. El Tigre de Papel, 1973, p.66

52

ibid, p. 70

B. La "Concentración Nacional" y su Asunción al Mando.

Bajo los anteriores antecedentes de crisis mundial y de consecuente repercusión interna se produce la elección presidencial de Enrique Olaya Herrera, la cual fue la culminación de la intensa campaña promovida por el partido liberal. El momento político fue propicio, dada la crisis económica que afectaba a las grandes masas de la población colombiana y al avance de las arbitrariedades, que tuvieron funestas consecuencias para el régimen conservador, que desde hacía medio siglo venía rigiendo los destinos del país.

La estructura conservadora se encontraba profundamente dividida y las disidencias hacían carrera en la administración pública. Entre tanto, el partido liberal buscaba canalizar el inconformismo popular.

Los agudos enfrentamientos entre los dos partidos y el análisis de las repercusiones políticas tan negativas que éstos tenían para ambos sectores con relación al grueso de la población, llevaron a algunos representantes importantes de ambos partidos a invocar un go-

bierno de "concentración nacional", donde se depusieran intereses partidistas y se estableciera cierta paridad política. Esta medida logró su respaldo popular y culminó con los resultados anteriormente anotados.

Cabe destacar que esta candidatura fue minuciosamente estudiada no sólo por el partido liberal, sino también por el gobierno de Washington, donde Olaya prestó sus servicios como embajador. Su programa de gobierno fue cuidadosamente planeado con los petroleros, los banqueros y con expertos extranjeros en hacienda que se encargarían de "poner en orden" la economía del país.

El compromiso de Olaya Herrera con los imperialistas norteamericanos fue manifiesto durante toda la campaña, aunque en forma muy velada y en aras de salvar al país de la bancarrota. Veinticuatro horas después de posesionado el nuevo presidente se instala la "Misión Kemmerer" en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo era el de asegurar las rentas, a fin de equilibrar el presupuesto, de tal modo que hubiere dinero para pagar las deudas a los prestamistas

de Nueva York. A su posesión le siguen medidas como la nueva ley de hidrocarburos y la firma de contratos sobre la concesión del Catatumbo.

En uso de sus facultades legales el Ejecutivo expide un Decreto el 27 de septiembre de 1931 por medio del cual se prohíbe la importación de algunas mercancías y además, se modifican para otras los derechos de aduana. Lo anterior se hacía con el objetivo de poner en marcha el desarrollo de una industria nacional. Entretanto, se hacían grandes esfuerzos a costa del pueblo para cumplir los compromisos económicos con las entidades extranjeras.

A pesar de la disminución en la compra de bienes de capital fue posible la fundación de algunas fábricas, aunque de ninguna manera ésto constituyera un aporte de gran significado en el desarrollo industrial del país. Con relación a ésto se ha manifestado que:

"Si a la caída del régimen conservador hubiera llegado al poder un movimiento progresista, un equipo de hombres surgido de ese movimiento y respaldado por él, es razonable pensar que la tarea de crear una industria podía ser enfocada en forma mucho más amplia,

quizá en conexión con una necesaria reforma agraria y desde luego en un plano de completa soberanía nacional. Pero la realidad es que subió al poder un gobierno de compromiso con los banqueros y petroleros yanquis que no podía concebir sino un tipo de industria semicolonial” 53

De hecho, los esfuerzos por desarrollar la industria nacional demandaron también modificaciones en la legislación social-obrera. Se expresaron por parte del gobierno algunas ideas progresistas en este campo ante el aumento de la presión obrera. Pero el objetivo del gobierno era otro, así que no era posible avanzar en el reconocimiento de los derechos de los obreros y en la defensa de la burguesía industrial a la vez.

La oposición a la política del gobierno logró unir al partido conservador, impidiéndole así, poner en práctica cualquier medida de carácter progresista. De otra parte, la crisis económica y social y el comportamiento antinacional del gobierno desataron una ola de inconformismo entre el pueblo. Las ilusiones que habían animado la campaña electoral se convirtieron rápidamente en el más franco rechazo. Se presentaron

nutridas manifestaciones en las principales ciudades del país en contra del desempleo y del hambre, esfumándose de esta manera la esperanza renovadora que abrigaron apreciables sectores de las amplias masas.

C. Incidencias en la Esfera Educativa.

Tanto la situación interna del país como las consecuencias de las crisis internacionales incidieron en la política educativa del país. Ivon Lebot expone así su punto de vista:

"La crisis interna del sistema oligárquico en los últimos años de la década del veinte, las repercusiones en Colombia de la crisis mundial del capitalismo y el surgimiento en cierta medida, de una burguesía nacional llevan a la impugnación de las formas más tradicionales de la estructura social y de las super-estructuras. Entre ellas está la educación que debido al fracaso de las reformas del Siglo XIX y al triunfo de la reacción clerical e hispanizante durante el período 1886-1930 es todavía en ese momento histórico, de tipo semi-colonial. En otros términos, hacia 1930, el sistema educativo colombiano está todavía dominado por rasgos heredados de los siglos XVII y XVIII" 54

El predominio en nuestro sistema educativo de la retardataria ideología feudal había impuesto en los progra-

mas académicos y en la metodología misma una enseñanza anacrónica seriamente influida por los esquemas medievales. Así, el oscurantismo en los contenidos y la coerción en los métodos pedagógicos constituyeron, hasta entonces, el pensamiento y la práctica de quienes detentaban el poder durante la hegemonía conservadora .

Como era de esperarse, la caída del, régimen conservador implicaba la difusión de otras ideas también en el campo de la cultura y la educación. La implantación de algunas reformas en el plano económico suponía también cambios en este aspecto, por dos razones fundamentales: De un lado la adecuación y preparación del personal trabajador le corresponde a la educación, cualquiera que sea el nivel o la modalidad requerida y en segundo lugar, el combate a la educación clasista y discriminatoria fue una bandera con ribetes demagógicos del liberalismo para penetrar las masas populares.

En los inicios de la década del treinta las disposiciones que regían al sistema educativo eran aún las contenidas en la Constitución de 1886 y el Concordato de

1887. Las demás medidas, por supuesto, fueron promulgadas y enmarcadas por la filosofía que aquéllas definían.

En el gobierno de Olaya Herrera se expide el Decreto 1790 de octubre de 1930 que reglamenta la Ley 56 de 1927 sobre la obligatoriedad de la enseñanza. En él se establece el pénsum y se fija la edad de seis (6) años para comenzar la enseñanza mínima. Aquí el carácter de obligatoriedad para la educación primaria se reduce a un planteamiento general y abstracto que conlleva en su mismo espíritu toda la posibilidad de violarla al determinar la libertad para quienes tienen que cumplirla, de hacerlo por medio de los establecimientos públicos o privados, o simplemente procurándoles educación en el hogar.

Con la finalidad de llenar las deficiencias manifiestas en la Ley 56 de 1927 y de su Decreto reglamentario el gobierno expide el Decreto 1487 de septiembre de 1932 sobre reforma de la enseñanza primaria y secundaria. En este decreto se plantean fundamentalmente los siguientes aspectos:

1. El establecimiento de cuatro (4) años consecutivos para las escuelas urbanas y rurales con un programa que correspondería al elaborado por la Inspección Nacional de Educación Primaria.
2. El señalamiento de los siete (7) años como edad escolar mínima para el ingreso al primer año de enseñanza primaria.
3. La creación de una escuela tipo en todas las ciudades capitales.
4. La transformación de los años 5o. y 6o. de primaria en dos años de escuela complementaria con orientación hacia los distintos artes y oficios.
5. La fijación de seis (6) años para la segunda enseñanza.
6. El señalamiento de la necesidad del ingreso a la Facultad de Educación para los bachilleres que quieran seguir la carrera del magisterio.

7. La apertura de un curso de información de un año en la capital de la república para los maestros graduados, donde podrán ser acreditados para servir direcciones de escuelas primarias u otros cargos en el ramo de la educación.

El anterior articulado lejos de establecer modificaciones sustanciales en los contenidos y métodos pedagógicos se redujo en la práctica a disminuir los años de escolaridad y a limitar la entrada de los niños a la escuela, al aumentar en un año la edad mínima para dicho ingreso. No aparecen tampoco lineamientos para una solución estable y coherente con los problemas existentes. El asignar a la universidad la tarea de preparar al magisterio equivalía al traslado de un problema de un lugar a otro, pues bajo las condiciones del momento no estaba la universidad en condiciones de cumplir esa misión, por varias razones, entre las cuales podríamos enumerar dos:

1. La carencia de Facultades de Educación suficientes y programas adecuados para responder a esta demanda.

2. La remota posibilidad de que los bachilleres se desplazaran a las Facultades de Educación a prepararse para el ejercicio docente en momentos en que la tendencia general de los bachilleres era hacia otras áreas como la medicina, el derecho y la ingeniería.

Con respecto a los denominados "centros de interés" que se erigían como componentes de la moderna pedagogía dentro de una concepción filosófica de "escuela para la vida" no lograron retribuir los frutos que se les señalaban. La existencia de un medio hostil, la insuficiencia presupuestal y la carencia de un personal sólidamente compenetrado con esta metodología explica el visible fracaso de este propósito innovador.

D. La "Revolución en Marcha" y su Impetu Desarrollista.

El desarrollo histórico de los acontecimientos coloca en la escena nacional en 1934 a una figura representativa de la burguesía colombiana para ejercer la Presidencia de la República, como lo fue Alfonso López Pumarejo. Ignacio Torres Giraldo lo caracteriza así:

"López en el poder representa, sobre todo, lo que hay de nuevo en la burguesía como clase, es decir su sector progresista interesado en la producción nacional, en el trabajo productivo, en el esfuerzo creador del pueblo colombiano, en el desarrollo y la grandeza del país. V justamente es por ésto que López tiene el respaldo de las masas que son la fuerza esencial del progreso" 55

El ímpetu desarrollista de la clase que lo impulsó al poder se manifestó en proyectos de reformas a todos los niveles, se lanza enérgicamente con el grito de "La Revolución en Marcha". El entendía "La Revolución en Marcha", como "el deber del hombre de Estado de efectuar por medios pacíficos y constitucionales todo lo que haría una revolución por medios violentos"56

Sólo había transcurrido un mes después de la posesión del mando cuando el Presidente López anunció sus propósitos frente a la Reforma Agraria. En carta enviada en tal sentido a los señores Enrique Soto, Ruperto Aya y otros en algunos de sus apartes expresa:

55

Torres Giraldo, Ignacio. Los Inconformes: Historia de la Rebeldía de las Masas en Colombia, Tomo V, Bogotá, Editorial Margen Izquierdo, 1974, p. 2~

56

Zuleta Angel, Eduardo. El Presidente López, Medellín, Editorial Albón-Interprint S.A., 1968, p. 63

"...El Gobierno está seguro de que la agitación profesional tiene su mayor acicate en las desgraciadas condiciones del campesino colombiano y que cuando ellas sean mejoradas tendrá en su poder más eficaces instrumentos para combatirla y para sostener el régimen democrático que han querido darse los colombianos..."⁵⁷

Con base en esta argumentación hace un llamado enfático a todos los terratenientes para que se comprometan con el proyecto de Ley de tierras que se llevará al parlamento, y agrega:

"...Una república campesina como la nuestra, necesita leyes más justas y democráticas sobre la propiedad de la tierra, sobre su uso y sobre las relaciones entre el dueño de la tierra y el trabajador asalariado. 58

E. El Impulso a la Educación Rural como Antesala a la Proyectada Reforma Agraria.

Consecuente con las posiciones que hemos venido describiendo, el Gobierno de López toma también el problema de la educación rural como el centro de sus preocupaciones. Si pretende defender la posición burguesa del desarrollo capitalista para el campo tiene

57

58 Ibid, p. 75

Ibid, p. 76

igualmente que impulsar la tarea de preparación de la mano de obra asalariada en un nivel de instrucción mayor o por lo menos libre del analfabetismo. Dentro de estos planes se inscriben varias disposiciones basadas en la reunificación teórica hecha en 1932 de la escuela rural y urbana.

La Ley 12 del 17 de diciembre de 1934 plantea la reorganización técnica del Ministerio de Educación Nacional, determina la puesta en marcha de la que se denominó "Campana de Cultura Aldeana y Rural", mediante el empleo de elementos educativos modernos, radiodifusión, cinematógrafos, bibliotecas, la designación de médicos, odontólogos y abogados y la constitución, dotación y orientación técnica de una comisión de "Cultura Aldeana y Rural" integrada por diversos peritos. Esta Ley facultaba al gobierno para organizar un centro modelo de bachillerato, para establecer normales de maestros rurales, proveer la enseñanza obrera, reorganizar la Escuela Nacional de Comercio y para dictar disposiciones conducentes a la formación del escalafón nacional del magisterio. La Ley establecía , igualmente, que a partir de 1936, la nación debería invertir no menos del

10* de su presupuesto general en la educación pública.

La Ley de la cual nos ocupamos ahora es ampliamente representativa del pensamiento de López en materia educativa. En ella están consignados cuatro aspectos fundamentales :

1. La campaña de educación rural.
2. La apertura de las escuelas normales y lo que se llamó movimiento por la dignificación del magisterio.
3. El estímulo a la organización de las escuelas complementarias de oficios.
4. La ampliación del presupuesto para educación pública.

En términos generales esta Ley armoniza con una serie de medidas que constituyen el programa de un sector del liberalismo para el período 1934-1938. El impulso a la educación rural se consideraba una antesala de la proyectada Reforma Agraria que se concretizó en la Ley 200 de 1936, medida reformista ésta que en ningún momento insinuó siquiera la expropiación de los

grandes latifundios para una redistribución de tierras, base lógica y necesaria para una verdadera reforma agraria. Se limitó a presentar una tímida legislación sobre las tierras de colonato y sobre la extinción del derecho de dominio en favor de la nación sobre predios rurales no explotados durante diez (10) años. Esta disposición hubiera sido la más progresista frente a los terratenientes feudales, pero ella misma contenía la posibilidad de explotar la tierra en cualquier forma. Por eso los latifundistas con el sólo hecho de dedicar sus tierras a la ganadería extensiva cumplían la Ley y conservaban sus privilegios.

La aguda lucha entre los liberales y los conservadores que no era otra cosa que el enfrentamiento entre los terratenientes fundamentalmente con un sector de la burguesía, aquél que defendía la necesidad del desarrollo industrial con unas ciertas características nacionalistas, se traslucía a través de la sistemática oposición á la política de López.

Las medidas en el campo de la educación rural sufrieron, al igual que la ley de tierras, grandes deficien-

cias y limitaciones hasta convertirse en letra muerta. Siempre el ciclo de cuatro años para los niños del campo fue una utopía lo mismo que los demás programas concernientes a la cultura aldeana, que fueron fragmentarios y sin una base de coordinación con otros organismos. Las contradicciones de clase anteriormente anotadas, bajo ningún punto de vista podían permitir el avance de tan laudables propósitos.

La autorización para abrir las normales rurales consignada en esta Ley, fue antecedida por otras disposiciones relativas a las Escuelas Normales. Así, a partir de 1933 se establecieron para las normales los mismos programas del bachillerato y se introdujeron a partir del 4o. año, las materias de carácter pedagógico.

Como desarrollo del contenido de la Ley 12 de 1934 se expidió el Decreto No. 130 del 26 de enero de 1935 el cual destinó el edificio y algunas dependencias del predio "La Picota" situado al sur de Bogotá, para el establecimiento de la primera Escuela Normal Rural para señoritas. No obstante el plan de estudios y los programas para estas normales sólo fueron señala-

das por la Resolución No. 37 de 1939.

En cuanto a las escuelas complementarias de que habla la Ley 12 de 1934 constituyeron el deseo subjetivo de la burguesía de preparar la mano de obra necesaria para el desarrollo industrial. Pero la ejecución del plan, lógicamente, tuvo que hacerse de acuerdo con las condiciones dadas. El primer obstáculo se presentó con el presupuesto y la dotación de tales centros hasta el punto que sólo en 1938 se logró poner en marcha algunos de los planes autorizados por la Ley en mención. Estas escuelas comenzaron a funcionar con serias deficiencias en sus programas y unas muy precarias condiciones de dotación. Entre tanto, el "lento desarrollo industrial del país absorbía mano de obra poco calificada y sin mayores exigencias en este aspecto.

Con miras a mejorar la situación presupuestaria, la Ley 12 del 34 en su Artículo 10 estipula:

"Del año de 1936 en adelante, la Nación invertirá no menos del 10% de su presupuesto general, en la educación pública".

Pero a su vez el Artículo 11 aclaraba:

"Si las circunstancias del Tesoro no permiten hacer los gastos que esta Ley demanda, sus disposiciones se tendrán como simples autorizaciones al Gobierno'."

Se justificaba de este modo, de antemano, el incumplimiento de la misma Ley en el aspecto presupuesta!, evidenciándose así la imposibilidad propia de nuestro sistema para destinar las asignaciones indispensables para impulsar los programas educativos.

Algunas Medidas de "Dignificación" del Magisterio.

Una de las ideas de la burguesía liberal fue la de emprender una campaña que le permitiera atraer al magisterio y comprometerlo en las tareas de integración nacional y calificación de mano de obra. Se organizó así la Primera Conferencia Nacional del Magisterio por parte de algunos educadores con responsabilidad en el manejo de la educación, agrupados en torno a la revista "Educación".

Rafael Berna! Jiménez, principal organizador de la Con-

ferencia expresa así el objetivo de ésta:

"El programa de los temas que han de ser motivo de discusión y de acuerdo con la Conferencia de 1934, comprende igualmente lo referente a la organización de la Confederación Nacional del Magisterio, organización de carácter permanente que ha de tener por fines principales: el trabajo por el mejoramiento y la dignificación del maestro, tanto por el aspecto de su preparación intelectual como por el de sus condiciones materiales; la vigorización de las federaciones departamentales y la defensa de los intereses constantes de la educación popular" 59

Se trató entonces de variar la imagen del maestro en el conglomerado social para estimularlo así a prestar un servicio más "leal" a los planes del gobierno, a pesar de las condiciones en que se ejercía la actividad docente, pues como describe Ivon Lebot:

"La profesión de maestro era y sigue siendo bastante desprestigiada en el país, como reflejo del poco interés que por ella tiene la clase dominante. Los maestros son servidores de segundo rango que realizan una tarea necesaria pero sin ninguna trascendencia" 60

Otras de las medidas adoptadas fueron la elaboración del Escalafón Nacional, el establecimiento del salario

59 Bernal J., R. La Educación, he
Ministerio de Educación Nacional, 1949, p.p. 59-60

60
Lebot, Ivon. Qp.Cit., p. 129

mínimo del maestro y la creación de la Facultad de Educación.

Según Bohórquez Casallas estas fueron las condiciones en que surgió el escalafón:

"En virtud de las conclusiones sacadas en el Congreso de Educadores y de lo sugerido por la Misión Alemana, la Ley 12 del 17 de diciembre de 1934 autorizó al Gobierno para dictar las disposiciones conducentes a la formación del escalafón nacional del magisterio primario y de acuerdo con esa Ley se dictó el Decreto No. 1602 de 6 de julio de 1936, por el cual se crea el escalafón del magisterio. El mismo Decreto fijaba el 28 de septiembre del mismo año para el examen de conocimientos, base para la clasificación en el escalafón" 61

El 19 de octubre de 1936, el Ministerio dictó la Resolución No. 358 clasificando en el escalafón a casi la totalidad del magisterio del país. A pesar de que el magisterio carecía de Normas que le garantizaran el derecho al ejercicio de su profesión, esta disposición no fue la de mayor aceptación por cuanto los beneficios alcanzados con ella sólo abarcaron el campo de lo secundario, dejando a un lado aspectos tan importantes

61

Bohórquez Casallas, Luis Antonio. Op.Cit. , p. 459

como el establecimiento y el respeto a la carrera docente, es decir una verdadera profesionalización acompañada de un escalafón que garantizara sus derechos y asegurara su promoción.

En cuanto a este último aspecto, fue motivo de rechazo por parte del magisterio, dadas las discriminaciones presentadas en los métodos de aplicación. Al respecto Bohórquez Casallas expresa:

"Esta medida, si bien favoreció mucho al maestro, pues le aseguraba la estabilidad y el ascenso, también se prestó para muchos abusos e injusticias por parte de los inspectores, cuya ficha que ellos levantaban decidía en el ascenso o descenso del personal docente" 62

De ahí que la pretendida estabilidad y promoción del magisterio no transpasaron los límites de las buenas intenciones. El gamonalismo y proselitismo político y la influencia personal fueron los elementos decisivos para el ascenso de los maestros; éste se constituyó en sistema discriminatorio e injusto que generó el rechazo del magisterio y de varios sectores de la opinión pública hasta tal punto que en 1945 el Gobierno

62 Ibid, p. 460

de entonces se vió obligado a modificar esta disposición.

Otra de las realizaciones en este período fue el establecimiento de los cursos de información de maestros de las escuelas anexas a las normales con el manifiesto objeto de dotarlos de los conocimientos que hubieren quedado deficientes en su preparación anterior.

Refiriéndose a los cursos ya establecidos, el Ministro de Educación Luis López de Mesa manifestó:

"Algunos de los existentes han prestado un servicio estupendo; otros carecen aún de las condiciones fundamentales para cumplir su misión especial. El Ministerio se preocupa por conservar a los primeros toda su virtud y por imponer a los segundos las modificaciones que los enaltezcan. Unos pecan por exceso de aspiraciones, que hasta han pretendido a veces constituirse en "facultades" universitarias, bastardeando de su cometido esencial y llenando la cabeza de los alumnos con ensueños peligrosos de alocadas aspiraciones. Si se da el caso de que luego no quieran regresar a sus discretas labores de la escuela primaria y se den a fantasear en un piélagos de ambiciones personales imposibles de satisfacer y dañosas si se satisficieran. Porque el tal curso de información fie previsto para perfeccionar maestros de primaria y no para arrebatarnos a este preciado magisterio, fundamento granítico de toda cultura" 63

Desde su filosofía misma, estos cursos no podían constituirse en nada promisorio, su fin primordial era el de llenar los vacíos y las deficiencias que dejaban los inadecuados programas de las normales. A la larga estos cursos resultaban tan superficiales como los contenidos académicos de aquellas.

La concepción que tuvieron los dirigentes de la educación al instaurarlos era la de encasillar al maestro

- 1

en un esquema de pensamiento al estilo medioeval, limitando desde luego el nivel intelectual al que podía llegar, sin "pecar por exceso de aspiraciones" como lo dijera Luis López de Mesa, a la vez que justificaba la mediocridad de las escuelas normales.

La Reforma Constitucional de 1936 y sus Repercusiones en la Educación.

El acto legislativo que consagra la reforma constitucional de 1936 promovió una violenta reacción de parte de los más fervientes opositores del Gobierno.

Los puntos álgidos de este enfrentamiento estuvieron ubicados en lo referente al carácter de la educación

y a las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

El mismo Presidente López se refiere años más tarde a este hecho :

"...La Reforma de 1936, fue una refriega indecisa entre la audacia y la cautela. Solamente en lo relativo a la libertad de enseñanza y de conciencia, rompió, como se dijo con frase afortunada, una vértebra al estatuto. Sin embargo, se promovió desde fuera del Congreso una reacción amenazante y se habló de desconocer el imperio de esa legislación. Se la tachó de comunista, de disolvente de la sociedad colombiana, de atea, de corruptora..."⁶⁴

La atmósfera que aquí se describe permite concluir sobre el grado de poder alcanzado por la Iglesia y sobre su profunda penetración en esferas, que como la educativa, se erigen en sólidos baluartes en la difusión de sus concepciones y en posibilidad segura de perpetuar sus privilegios. Lo exasperado de la disputa , que en ocasiones era mucho más que un simple desborde polémico, evidencia la contradicción existente entre el aferrado apego a prerrogativas y poderes de los sectores tradicionales y las remozadas inquietudes de sectores de la burguesía que habían estado represadas

64. Citado por Zuleta Angel, Eduardo. Op. Cit. , p. 67

a lo largo de los años. Empero las modificaciones consignadas en la Reforma de 1936 si bien evidencian posturas progresistas, distan mucho de los nefastos alcances que le atribuyen sus furibundos detractores.

Eduardo Zuleta Angel vocero y representante del Gobierno de López en el exterior, expresa así su punto de vista frente a la mencionada Reforma Constitucional:

"Como puede apreciarse fácilmente, en lo concerniente a la cuestión religiosa, las reformas a la Constitución de 1886 se redujeron a las siguientes:

- a. A agregarle al contenido del Artículo 39 de la Constitución la frase: "EL Estado garantiza la libertad de conciencia", aditamento éste que por cierto no era necesario, dado el principio consignado en el mencionado texto;
- b. A cambiar la expresión contenida en el Artículo 40 de la Carta de 1886 "Es permitido el ejercicio de todos los cultos" por esta otra: "Se garantiza la libertad de todos los cultos", cambio que tampoco era necesario pero que sirvió para que se atacara la Reforma con el argumento de que se había reemplazado la noción de Tolerancia de todos los cultos por la Libertad de todos ellos;
- c. A cambiar el principio (Artículo 41 de la Constitución de 1886) de que "La Educación Pública sería organizada y dirigida en concordancia con la religión católica" por el de que "Se garantiza

"la libertad de enseñanza", principio este último por el cual lucharon ardorosamente los católicos franceses y los de otros países para poder organizar, frente a la enseñanza anti-religiosa, la fecunda labor llevada a cabo por los Institutos Católicos;

- d. A suprimir: 1. La afirmación de que la religión católica, apostólica y romana es la de la nación; 2. El mandato de que los poderes públicos la protegerían y harían respetar como esencial elemento del orden social; 3. La norma de que la Iglesia Católica podría libremente en Colombia administrar sus asuntos interiores y ejercer actos de autoridad espiritual y de jurisdicción eclesiástica sin necesidad del poder civil y ejercer actos civiles, por derecho propio;
- e. A eliminar la exención de impuestos para los edificios destinados al culto, seminarios y casas episcopales y cúrales "65

Solamente el fanatismo religioso propio de la época, columna vertebral del pensamiento conservador, podía señalar de atea y anti-clerical una medida que si bien deslindaba posiciones, en el fondo no pretendió cuestionar el poder tradicional de la Iglesia en la educación. Con ella, ante todo, se buscaba modernizar un poco el régimen jurídico que reglamentaba las relaciones entre estas dos instituciones, pues aunque estaba vigente el Concordato muchas de sus normas correspondían al obsoleto régimen del Patronato. Darío Echan-

día gran colaborador del Presidente en la elaboración de esta Reforma Constitucional expresó refiriéndose a la posición del Gobierno:

"La idea de éste, en todo lo concerniente a la materia religiosa, era la de reservar para el Concordato todas las estipulaciones concernientes a las relaciones entre la Iglesia y el Estado" 66

El Gobierno consideró que un tratado Internacional como era el Concordato, aprobado por el Congreso de Colombia, podía darle una mayor estabilidad a todas las normas sobre esta materia.

Las incidencias de la Reforma de 1936 en el plano educativo ante la bien orquestada oposición de que fue objeto, así como por su propios limitantes no lograron concretarse en modificaciones de fondo. La amplia base de sustentación del fuerte poder que enfrentaba llevaba a que las modificaciones se quedaran a nivel de la forma, conservándose intacto el carácter confesional de la enseñanza y manteniéndose la decisiva influencia de la Iglesia en ella.

En cuanto a la obligatoriedad de la enseñanza la Reforma a la Constitución del 36 planteaba que la escuela primaria en Colombia sería gratuita y obligatoria en la medida que lo señalaba el Artículo 4o. de la Ley 56 de 1927.

La Institución que más seriamente se sintió afectada por esta disposición fue la Iglesia. Las comunidades religiosas, principales empresarias de la educación privada rechazaron esta medida del Gobierno.

Aunque en la práctica el cumplimiento de la Ley fue deficiente, pues su carácter de obligatoriedad siempre fue relativo y aplicable solamente a ciertos núcleos de población, los adversarios de la educación oficial realizaron su campaña de desprestigio de la política educativa que se esbozaba para entonces.

Entre las disposiciones oficiales adoptadas en 1936 figura la Ley 32 del 20 de febrero. Se refiere a la igualdad de condiciones para el ingreso a los establecimientos de educación. En su artículo primero plantea:

"Ningún establecimiento de educación primaria, secundaria o profesional, podrá negarse a admitir alumnos por motivo de nacimiento ilegítimo, diferencias sociales, raciales o religiosas" 67

Los tres siguientes artículos de la presente Ley son aclaratorios de la forma como los planteles oficiales y privados tienen que cumplir lo estipulado en ella.

Trasluce la legislación aquí expresada la vigencia de una amplia gama de estereotipos en algunos sectores sociales reflejo de la estructura clasista presente en el país. La medida constituía una denuncia de omisivas discriminaciones, a la vez que le permitía al Gobierno exhibir sus determinaciones cual preciados galardones para reclamar el reconocimiento popular. Lo cierto del caso es que la medida, aunque avanzada en su concepción, se planteaba en un medio en donde su población había estado históricamente privada del derecho a la educación constituyéndose de por sí en una protuberante discriminación. Es un hecho que la afluencia de la población estudiantil a los planteles oficiales o privados depende fundamentalmente de los ingresos económicos desús familias y de otros factores socio-culturales, encargándose del valor de las matrículas

culas y pensiones así como el nivel social de los establecimientos de determinar el tipo de estudiante que ingresa a él. De ahí que difícilmente un precepto, así fundamente su peso en su fuerza legal, podía modificar tal situación.

Para esta época proliferan planes como el impulso a los restaurantes escolares, la distribución de útiles de enseñanza, la destinación presupuesta! especial para la fabricación de calzado escolar y el control de higiene para establecimientos de segunda enseñanza. Programas todos éstos tendientes a crearle imagen al Gobierno pero que en la práctica sólo llegaban a un reducido número de planteles.

La ardentía con que el liberalismo combatía el tradicionalismo de la educación conservadora se tradujo en disposiciones como la Resolución No. 59 de 1936 por la cual se dictan algunas normas sobre inspección a los colegios de segunda enseñanza.

Su artículo 2o. dice:

"La inspección en referencia dejará a salvo y garantiza-

rá la libertad de enseñanza en todo cuanto haga relación a las doctrinas e ideas religiosas, morales, científicas, filosóficas y políticas. Los funcionarios encargados de ejercerla se atenderán estrictamente al precepto anterior y no podrán en consecuencia, criticar, discutir o comentar los principios sostenidos y enseñados al respecto por los profesores de los colegios que inspeccionan los contenidos en los libros de texto y consulta adoptados por los mismos"68

Estos lincamientos constituyeron banderas de la naciente burguesía portadora de ideas liberales que buscaba contrarrestar el excesivo control vigente. Sin embargo, siempre fue la mayor influencia del clero y del confesionalismo conservador y la supuesta libertad de cátedra debió repagarse ante el frenético impulso del tradicionalismo. Estos sectores no querían perder las privilegiadas posiciones alcanzadas, consignadas en normas y acuerdos que les permitían regular los contenidos que se impartían y ejercer una continua vigilancia sobre el profesorado.

La reforma universitaria de 1935, a la cual nos referiremos más adelante, representó para López el cumplimiento de un gran compromiso con su partido y sentó

las bases para adaptar la institución universitaria a concepciones un poco más avanzadas que las entonces prevalecientes.

Santos y su Tradicionalismo Civilista.

La finalización del período presidencial de López y la iniciación del período de Eduardo Santos constituyen una época de transición de la política de "Revolución en Marcha" a la de "Añoranza Republicana". De acuerdo con el pensamiento del propio López era necesario hacer una pausa, no porque considerara que se marchaba demasiado rápido sino más bien con la finalidad de consolidar las posiciones alcanzadas y afianzar el impulso progresista y la conciencia del pueblo en su futuro.

Al Gobierno de Santos le correspondió manejar la situación interna del país cuando los planes de la II Guerra Mundial estructuraban claramente los papeles que asumirían los países comprometidos en la contienda político-militar, lo mismo que la posición de los países sometidos a cada uno de ellos. Así que los

Estados Unidos determinarían para los países latinoamericanos la función correspondiente. Por supuesto que Colombia, dado el carácter de sus gobernantes y de las clases dominantes en su conjunto, tenía que asumir en las reuniones continentales dirigidas por los norteamericanos, un papel sumiso.

Las repercusiones en lo interno de la situación internacional no se hicieron esperar. La debilitada economía sufre un duro golpe, cuando su principal producto de exportación, el café, rebaja considerablemente de precio en el mercado de los Estados Unidos. El pueblo abandona los cultivos en tal forma que el Gobierno se vé obligado a crear un subsidio oficial de dos (2) pesos por cada saco exportable. Es de anotar que este producto estaba sometido a una baja cuota de compra de su único comprador (EE.UU.).

Ignacio Torres Giraldo hace una descripción de algunos de los aspectos afectados por esta crisis:

"Los presupuestos públicos se reducen. El comercio se contrae y los precios de artículos importados - de Estados Unidos naturalmente-, suben en tal forma que una libra de clavos pasa de 25 centavos hasta

un peso y 40 centavos; un metro de tubería delgada de 30 centavos hasta 3 pesos.

El ritmo del trabajo nacional se hace más lento, se reducen los salarios y los sueldos, y crecen las cifras de los desocupados. El 31 de mayo de 1940 el Gobierno rebaja los sueldos de los empleados de la nación así: El 5% a los de \$ 150 a 200; el 10% a los de \$ 201 a \$ 800 y el 25% a los mayores de 800. Como atenuante a la desocupación -y como "cooperación" con los yanquis-, numerosos trabajadores colombianos, de la costa atlántica principalmente son enganchados para ganar "jornal de negro" en el canal de Panamá⁶⁹

Estas circunstancias son aprovechadas al máximo por los sectores contrarios al gobierno u opuestos a algunas de sus políticas. Se suscitan debates parlamentarios y campañas de prensa por parte de los conservadores contra la política del gobierno liberal por entregar la soberanía nacional, hecho que resultó no ser más que una maniobra tendiente a desacreditar al gobierno y ahondar así la división del partido liberal en beneficio de las pretensiones del conservatismo. Pero dadas sus características de clase, unos y otros son partidarios de poner al país al servicio incondicional del imperialismo norteamericano.

El panorama no puede ser más sombrío si a estas condiciones agregamos el aletargamiento en que habían caído las masas populares a causa del ilusionismo y la pasividad de sus dirigentes. A esto se refiere Ignacio Torres así :

"Esta política de guerra del imperialismo yanqui en Colombia -tan grata al Santismo -,no encuentra tampoco resistencia en las masas. Si el Gobierno renuncia a toda posibilidad de defensa económica vital de la nación para estar más a tono con un régimen de Colonia, el pueblo trabajador adormecido por la "pausa" del liberalismo progresista y además dividido por los líderes Santistas, carece en realidad de fuerza, de orientación, de impulso. Y "esperando el regreso de López al poder" se forman en las masas lagunas de oportunismo que luego se prolongan al propio Gobierno de López, tales como "no crearle problemas al régimen durante la Guerra" y, no estorbar la cooperación colombo-yanqui con la lucha de clases"⁷⁰

Así que el movimiento opositor consciente no existía como tal. La política del régimen se desarrollaba a sus anchas. Los trabajadores organizados sindicalmente estaban comandados por dirigentes comprometidos incondicionalmente con dirigentes de la oligarquía. Aún organizaciones políticas que se llamaban defensoras de las clases populares marchaban a la zaga del liberalismo y más concretamente del Lopismo.

La política liberal ejercida por Eduardo Santos gira del progresismo hacia el tradicionalismo civilista, se adopta para su ejecución la línea de la "convivencia". Pero rápidamente esta política encuentra sus escollos, la corriente progresista del liberalismo, sus fuerzas populares la rechazan. Aunque una parte del conservatismo la mira con cierta simpatía, la otra parte acaudillada por Laureano Gómez la ataca enfáticamente.

Santos en su afán de saltar a la derecha, apoyado por sus agentes adopta posiciones antidemocráticas y anti-populares que producen en las masas añoranza de López y le preparan a éste el camino para su retorno.

Diagnóstico de la Educación que se Desprende de un Informe.

La educación no podía menos que sentir el rigor de la crisis política general reinante. A pesar de las proclamas persistentes de la burguesía por reformas educativas que cambiaran y orientaran el futuro del país, las contradicciones en el seno del poder no permitieron proporcionar los medios para realizar tan anunciadas re-

formas.

En el informe presentado al Congreso de la República correspondiente al año 1937 y primer semestre de 1938 por el Ministro José Joaquín Castro M. , trata de resaltar la obra educativa del gobierno de ese entonces, pero lleva implícito el reconocimiento de la imposibilidad de realizar transformaciones importantes en este

^B. _____

aspecto. Con relación a ésto se expresa así:

"El Ministerio ha podido observar cómo a medida que se desarrollan los programas administrativos se ponen en evidencia graves aspectos de la Educación en Colombia, provenientes del medio social, de la organización de las entidades públicas, de la deficiencia financiera y de algunos otros factores que obstruyen la ejecución de los puntos esenciales de una verdadera orientación de la cultura en sus diferentes grados"71

A este problema estructural que es una constante en todas las administraciones aquí analizadas es necesario agregar las incidencias de la lucha política en este campo concreto. Más adelante el mismo informe continúa diciendo:

71CastroM. , José Joaquín. EducaciónNaci
Congreso 1938. Bogotá, Editorial ABC, 1938, pp. 5-6

"No se deja advertir que al trabajo del Gobierno se interponen obstáculos provenientes del sectarismo político... contra las determinaciones del Ministerio de Educación Nacional se desatan campañas sistemáticas, enconadas luchas cuyo objetivo es desviar la atención pública para que la escuela perezca o se desvalorice y levantar en frente de ella preocupaciones que en el fondo no son otra cosa que la reacción de intereses contenidos o restringidos por la nueva acción del Estado en la educación"⁷²

A menudo estas pugnas de carácter partidista se tradujeron en enfrenamientos entre la educación privada y la educación oficial. La Iglesia como entidad dirigente y usufructaria de la educación privada tuvo una influencia decisiva en el desarrollo de esta lucha. Entre tanto, el partido conservador firmemente apoyado por el clero, canaliza el sentimiento religioso de una buena parte de la población y por medio de las tribunas parroquiales se difunden las ideas confesionalistas y oscurantistas.

Continúa diciendo el informe que nos ocupa ahora:

"En el Ministerio reposan numerosas quejas elevadas principalmente por los alcaldes, personeros, consejeros municipales y en general por las entidades encargadas de incrementar la obra docente, que ponen de manifiesto no sólo el conflicto artificialmente creado sino además el procedimiento inaceptable de propagar entre los padres de familia noticias falsas y temores

injustos acerca de la formación de los hijos y del porvenir que les aguarda si entran a los establecimientos oficiales. Casos se han presentado de ataques violentos en el recinto mismo de las escuelas, lo que demuestra hasta dónde puede llegar la ciega pasión de las gentes en quienes se exalta el fanatismo y se estimula la violencia”⁷³

De esta manera es fácilmente observable cómo no existía ninguna política clara por parte del gobierno en materia educativa y tenía que colocarse a la defensiva de los ataques de las derechas que tampoco presentaban una propuesta concreta en oposición a la orientación del gobierno en esta materia. Así pues, la lucha no era por superar el analfabetismo ni por mejorar la calidad académica, sino más bien por controlar el aparato educativo como arma ideológica y política indispensable en aquella enconada contienda partidista.

En educación como en todas las ramas de la administración, las ideas reformistas del gobierno eran combatidas y finalmente abandonadas. Bohórquez Casallas al condenar las actividades que en el aspecto educativo realizó o inició el régimen liberal de aquel tiempo conceptuó:

”Desde 1930 el sistema educativo cambió fundamentalmen-

te; se desorganizó el Instituto Técnico Central; se retiró a las comunidades religiosas de la dirección de los establecimientos oficiales que el gobierno anterior les había confiado; se expropiaron los colegios de Jesús María de Chiquinquirá y San Bartolomé de Bogotá; se introdujeron métodos racionalistas en los planteles oficiales, y si bien es cierto que hubo algunas reformas acatadas, como la orientación de los maestros, los cursos de información, creación de normales regulares y rurales, aumento de presupuesto, incremento del cine educativo, conciertos populares, bibliotecas aldeanas, etc., en todo ello iba impresa la tendencia de alejar la moral cristiana de la educación, lo cual contribuyó a que esas campañas no tuvieran el éxito y la resonancia indispensables para su continuidad"74

El desarrollo de las contradicciones entre las clases dominantes permitió a cada sector político, a cada gobernante y a cada funcionario eludir su responsabilidad frente al desastroso panorama de la educación popular y a la vez endilgar cada uno a su contrario la autoría de los desaciertos.

En el informe ya mencionado, presentado al Congreso de 1938 el entonces Ministro de Educación José Joaquín Castro M., resumía la situación del campo educativo así:

"Ningún servicio público estuvo durante largo tiempo en condiciones tan precarias como el de la instrucción pública, que abandonado en su mayor parte a lo que los

departamentos y los municipios pudieran hacer, no disfrutó de medios suficientes ni medianamente adecuados que permitieran darle a la escuela oficial una categoría y una finalidad apreciables. Salvo algunos personajes sinceramente animados por el deseo de acometer la reforma educacionista, sin encontrar ambiente favorable a sus propósitos, los demás funcionarios del ramo se limitaron a actividades rutinarias, infructuosas y hasta perjudicales para el servicio mismo. Ningún esfuerzo, ninguna tendencia se conoció en favor de las transformaciones que el ramo educativo exigía, hasta el punto de constituir el Ministerio de Instrucción Pública más que todo una oficina de aprovisionamiento de útiles y de circumspecta conformidad con los intereses particulares que tenía en sus manos la efectiva regulación del servicio escolar” 75

Se expresaba así del servicio educativo durante administraciones pasadas para resaltar los logros y realizaciones durante la suya; pero si nos detenemos a analizar la obra de su gobierno, sus formulaciones demuestran que en muy poco se superaron las condiciones anteriores y que las perspectivas inmediatas de mejoramiento eran escasas. Estas observaciones se hacen con base en el mismo informe cuando trata los aspectos fundamentales.

En lo referente a la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria dice:
75

"En mi concepto el ideal sería que la nación, los departamentos y los municipios sumaran los medios de que hoy disponen para implantar de una vez en todo el territorio de la república esa noción democrática, que en realidad es obligatoria para el Estado, virtualmente comprometido adaratodoslosniñoscolombianosuna misma introducción y un mismo sentimiento que hoy se nota sin embargo, es que existe una imposibilidad práctica para llevar a su debido y oportuno cumplimiento lo que como principio constitucional merece la interpretación que dejo apuntada" 76

En cuanto al aumento de la población escolar expresa:

"Las cifras que suministra la Estadística Nacional demuestran una alarmante desproporción entre la población en edad escolar y la cantidad de niños que realmente concurren a los planteles, tanto públicos como privados. Este punto, quizá el más discutido por la opinión pública, no podrá resolverse sino al amparo de un criterio social efectivo a favor de la escuela primaria" 77

En el campo de la salubridad el informe se reduce a un diagnóstico de las precarias condiciones sanitarias y fisiológicas de los niños y a fijar el particular punto de vista del funcionario frente a la solución de este problema.

"...en mi concepto es inobjetable el criterio de dotar a las escuelas del servicio especial, es decir, de las atenciones de un cuerpo de médicos especializados que de modo permanente visiten los establecimientos primarios, formen la ficha de cada uno de los alumnos y prescriban los tratamientos y las medicaciones para la mejoría y la curación de los enfermos. De otro modo se escapa a la acción del Estado un numeroso grupo de niños débiles y pobres y se pierde la ocasión de salvar-

76 Ibid, p. 16

77 Ibid, p. 24

los por la oportuna visita del facultativo”⁷⁸

Recomendación ésta que desde luego nunca se cumplió’;
sobra decir que el presupuesto para poner en marcha
un programa con estas finalidades no llegó a hacerse
efectivo. El gobierno dejó esta iniciativa a cargo
de los departamentos, de ellos solamente 8 iniciaron el
programa con un cumplimiento parcial y deficiente para
finalmente desaparecer.

En cuanto a la cantidad de escuelas anota:

“... en los últimos cuatro años ha habido un aumento
de 2.439 escuelas urbanas y 2.344 escuelas rurales, o
sea un total de 4.783 escuelas nuevas, que representan
más de un sesenta por ciento sobre el número que funcio-
naba hasta hace cuatro años.

No obstante esta proporción es necesario intensificar-
la aún más, porque no ha crecido en la misma proporción
la concurrencia de niños a los planteles, ya que la
primera labor ha sido la de descongestionar las anti-
guas escuelas en las que ni el maestro era capaz de
atender a un número excesivo de discípulos ni el local
podía contenerlos; y porque apenas puede decirse que
reciben instrucción la mitad de los niños en edad esco-
lar, lo cual implica un doble esfuerzo del que se ha
venido haciendo hasta hoy a fin de colmar la necesidad
de la enseñanza obligatoria”. ⁷⁹

78___Ibid, p. 29

79___Ibid, p. p. 35-36

En cuanto a la educación secundaria el informe citado manifiesta:

"La acción del Ministerio en el ramo de la instrucción secundaria no se ejerce en el grado deseable, debido a que muchos de sus institutos son privados o dependen directamente de los departamentos o de los municipios.

Las dificultades en la ejecución de los programas de cultura general provienen de la carencia de material de enseñanza, de laboratorios, elementos de investigación y demás dotaciones científicas, de edificios adecuados, de campos de deportes, etc. No menos grave es lo referente al profesorado, pues casi siempre se recurre para el desempeño de las cátedras a personas que no han hecho estudios especiales sobre la materia que se les encarga, que carecen de información sobre los adelantos científicos y que emplean métodos anticuados de explicación y análisis, contrarios a la realidad experimental a que luego se someten los estudiantes que ingresan a la Universidad"⁸⁰

Si la educación primaria arroja resultados tan poco satisfactorios a pesar de que el gobierno la considera de importancia prioritaria sobre cualquier otro programa, poco podrá esperarse de la educación secundaria. La anterior descripción hecha por el representante directo del gobierno, su Ministro de Educación, es bastante reveladora. Aquí encontramos que una cosa es la importancia que se da a la educación a nivel teórico y otra muy distinta es la destinación concreta y real

de los recursos necesarios para que la educación se convierta en un servicio público al que tienen derecho todos los niños y jóvenes en edad escolar.

Entre 1934 y 1938 se registró un incremento presupuestal en el campo de la educación. Sin embargo esto no es válido para toda la década del treinta, dado que durante el período comprendido entre 1930 y 1934 se presentó en este sector la más ostensible rebaja presupuestaria de los últimos años. El presupuesto presentó las siguientes cifras :

1934	1.552.609.88	
1935	2.579.018.33	
1936	5.654.398.46	
1937	6.279.266.72	
1938	7.027.000.00	para el primer semestre solamente,

En el campo de la educación departamental las partidas dedicadas a la educación en este período fueron las siguientes:

En	1934	6.401.394.37
	1935	7.191.124.62
	1936	7.514.658.25
	1937	8.868.073.40

Durante esta época también la educación primaria departamental presentó algunos ascensos:

En	1934	5.024.834.10
	1935	5.727.563.85
	1936	5.875.990.04
	1937	6.740.074.48
	1938	6.904.004.24

Al anterior presupuesto corresponden las siguientes cifras en el incremento de las escuelas:

	<u>Urbanas</u>	<u>Rurales</u>
En 1934	2.861	4.691
En 1935	3.123	4.996
En 1936	3.053	5.397
En 1937	4.947	6.983
En 1938	5.300	7.053

Con base en estos datos suministrados por el informe en mención, el Ministro de Educación agrega:

"Estas cifras demuestran que en los últimos cuatro años ha habido un aumento de 2.439 escuelas urbanas y 2.344 escuelas rurales, o sea un total de 4.783 escuelas nuevas, que representan más de un sesenta por ciento sobre el número que funcionaba hasta hace cuatro años"81

Los datos anteriores demuestran un incremento real pero no satisfactorio si se analizan en forma detenida las necesidades de la población en este terreno. Tomando como ejemplo el año 1934, encontramos que la población escolar es de 1.506.337 aproximadamente, calculada sobre una población total de 8.368.540 habitantes (18%).

El número de niños que recibieron instrucción primaria en escuelas oficiales en 1934 fue de 520.875; en las escuelas privadas fue de 32.831 y según cálculos del Ministerio de Educación un 70% más de los matriculados en escuelas oficiales correspondía a niños de edad escolar que ya recibieron instrucción en años anteriores. Teniendo en cuenta estas aproximaciones 919.635 niños recibieron instrucción durante 1934. El número de in-

dividuos que no recibieron instrucción por falta de escuelas no fue inferior a 586.702.

Es importante confrontar el desarrollo de la escolaridad con los porcentajes de analfabetismo. Si bien hay que reconocer que hubo un aumento del presupuesto y creación de aulas en relación con las tres primeras décadas del siglo, también es cierto como se ha venido demostrando que la educación no ha ocupado nunca el lugar primordial que le debe corresponder dentro del presupuesto general del país, y por esta razón sigue siendo muy alto el índice de analfabetismo.

El porcentaje de analfabetos sobre la población total de 15 años y más, era en 1938 del 44%. En lo referente a la educación secundaria podemos anotar que estaba a cargo fundamentalmente del sector privado. Los datos oficiales del Ministerio de Educación a este respecto son los siguientes :

Colegios Nacionales	8
Colegios Departamentales	61
Colegios Municipales	30
Colegios Privados	479

La gestión ministerial de Gaitán, sus apreciaciones y proyectos.

El desarrollo de las contradicciones en la vida política del país cada vez asumía características más alarmantes. Las pugnas en el seno de las clases dominantes, de un lado y la lucha de los trabajadores contra la explotación por el otro, conducían al país a una crisis inevitable. La sociedad colombiana vislumbraba la fatídica época de la violencia que tanto pesa sobre nuestra historia. El conservatismo trataba de ganar terreno sobre el partido liberal dividido y socavado aunque todavía con fuerza entre las masas y sostenido en el Gobierno. Jorge Eliécer Gaitán, representante de un sector del liberalismo fue elegido Ministro de Educación Nacional con la misión de desarrollar algunos planes concretos en favor de la burguesía progresista. A este respecto Ivon Lebot hace esta descripción:

"Gaitán, cuando ocupó el cargo de Ministro de Educación (1940-1941) presentó un plan de nacionalización de la enseñanza primaria. Al respecto es bueno anotar que la nacionalización de la primaria de ninguna manera puede considerarse como una preocupación exclusivamente

liberal o "Jacobina". Por una parte los opositores al proyecto de Gaitán eran tanto liberales como conservadores. Por otra, se estudiará también la posibilidad de esa nacionalización en los años 1950-51. Este plan respondía al propósito de relevar de sus responsabilidades educativas a los departamentos y municipios para transferirlas al Gobierno central, con miras a solucionar los problemas nacidos de la incapacidad y de los manejos partidistas, imperantes en los gobiernos departamentales y municipales. El resultado hubiera sido, para el Estado, el de orientarse según una verdadera política educativa a nivel de la educación primaria. Pero el plan fue rechazado por el Parlamento y Gaitán tuvo que renunciar"82

En el informe presentado por dicho funcionario a las Cámaras Legislativas en 1940 expone sus criterios acerca de la nacionalización de la enseñanza:

"En el funcionamiento de la escuela pública colombiana hay una verdadera sociedad anónima formada por la Nación, el departamento y los Municipios, que se debate en medio de la incongruencia". Allí todos son responsables y ninguno tiene la responsabilidad"... "La nación, de acuerdo con la anarquía reinante debe proveer de útiles a las escuelas, el departamento ha de pagar los maestros, y a los Municipios les toca ofrecer los locales"... "En ocasiones es el Departamento el que ofrece los maestros, porque para ello tiene partidas en su presupuesto, pero al Municipio le falta lo necesario para hacer entrega de locales. Resultado, que no habrá escuela. En otras el fenómeno es a la inversa de lo aquí enunciado. Total, que tampoco habrá escuela. En veces faltan muebles pero habrá edificio. Total, que no habrá escuela. Las más de las ocasiones habrá maestros y locales, pero los Municipios se decían sin recursos para el transporte de los útiles que la Nación facilita y tiene. Total, no funcionará la

escuela" 83

Para argumentar la necesidad de introducir su reforma en administración de la educación primaria, Gaitón presentó una síntesis de los aspectos perjudiciales que contenía la desorganización existente. Se refirió concretamente al aspecto presupuestal, al régimen pedagógico y las edificaciones escolares.

En lo referente al aspecto presupuesta! consideró que el monto de las cifras era insuficiente para el cometido o , en otros casos, las cifras incluidas tenían apenas un valor nominal.

En el caso del presupuesto de la nación hay que tener en cuenta que éste debía hacerse cargo de las ramas universitaria, secundaria y la industrial, que no podían ser sostenidas por los municipios en razón de su alto costo. Esto generó una gran desproporción en la asignación del presupuesto, aunque teóricamente la educación primaria ocupara el primer lugar en los

83—

Gaitón, Jorge Eliécer. Obra Educativa del Gobierno en 1940, Bogotá, Imprenta Nacional, 1940, pp. 20-21

intereses del gobierno frente a la educación. Tomado el presupuesto de 1939 a 1940 encontró lo siguiente: Para la educación primaria se vota una partida de \$ 432.700.00 en tanto que para educación universitaria o profesional hay \$ 1.359.000.00 y para auxilios la partida es de \$ 2.205.990.22. Anota además que estos auxilios no siempre obedecen a una necesidad técnica o pedagógica. No siempre las inversiones se hacen en el momento y lugar más indispensable. Otra de las situaciones descritas por Gaitán en su informe plantea:

"En los presupuestos departamentales la rama de la educación pública es casi siempre la oveja negra a la cual se esquilma y se trasquila en primer lugar cada vez que una urgencia fiscal lo requiere" 84

Refiriéndose al régimen pedagógico el Ministro señala serios agravantes al inconexo sistema educativo. La peor de las anomalías la registra el sistema administrativo. Aparte del Ministerio de Educación Nacional, existen las Direcciones de Educación Departamentales. Sobre estas direcciones no se tiene un control absoluto ni por parte del Ministerio, ni por parte de las Gobernaciones, de ahí que ellas se sientan autorizadas

para actuar por su propia cuenta en forma inconexa con el régimen orgánico.

Analizando otro aspecto sostiene:

"Y todavía se agrava lo observado cuando se trata de la orientación directa de las escuelas por medio de los inspectores. Tenemos inspectores escolares de carácter nacional, de carácter departamental y de carácter municipal. Los unos al llegar a las escuelas proclaman una determinada metodología, otros una diversa y los terceros aquella que no cuadra ni con las perspectivas de los unos ni de los otros. Súmese a ésto el cambio habitual de inspectores que a la confusión anterior traen, no ya por origen de su nombramiento, sino por sus distintas concepciones, un mayor caos y desarmonía. Resultado: El maestro desorientado por el cambio frecuente y constante de la metodología y los niños de las escuelas víctimas de esta desorientación que se suma para la infecundidad a los elementos anteriores de inexistencia de locales y de elementos"⁸⁵

En relación con el régimen de construcciones y adaptación de locales escolares Gaitán afirmó:

"Personalmente el Ministerio del ramo ha podido observar muchas escuelas en las cuales se atenta gravemente contra la salud de los niños por ausencia de condiciones pedagógicas en la adaptación de la escuela. Y aún partiendo de la base de que esas condiciones pedagógicas existieran, no sería menos importante observar que las construcciones suelen ubicarse en sitios que no siempre corresponden a las mayores necesidades en armonía con la población escolar. En otros casos es fácil comprobar que mientras la escuela está caracterizada

⁸⁵Ibid, p. 27

por su ambiente destartalado, misérrimo y desapacible, en municipios cercanos o en el mismo municipio, como una irrisión, elevan pretensiosos edificios, no por suntuosos menos inapropiados, en los cuales se invirtieron sumas que racionalmente distribuidas hubieran permitido doble y mayor utilidad”⁸⁶

Para una mejor planeación y utilización de los recursos en este campo, el Ministro propuso la creación del Mapa Escolar, programa que se reglamentó por medio del Decreto 1317 de julio de 1940. Se permitió además hacer una transcripción esquemática de algunas cifras para justificar la necesidad de un plan sistematizado y una vigorosa campaña en favor de la educación primaria, cuyo objetivo central sería la desanalfabetización de las mas*s.

En cuanto al presupuesto explica:

“Los municipios, los departamentos, como la nación, señalan en sus presupuestos partidas para educación pública en general, no siempre exiguas, al menos aparentemente, puesto que alcanzan a la suma global de \$23.153.836.35, descompuestas así: \$ 8.392.400.22 la nación; 11.150.002.43 los departamentos; \$ 366.871.77 los territorios nacionales y \$ 3.244.561.93 los municipios. Pero los efectos no corresponden, ni con mucho, a los anhelos perseguidos” ⁸⁷

Su crítica, fundamentalmente no apuntaba a la cuantía

presupuestal sino a la mala distribución de ella.

Frente al problema del analfabetismo hizo algunas apreciaciones:

"Tomando como base los datos que nos ofrece el censo de 1938 y circunscribiéndolo a la población mayor de 7 años en los departamentos, fuera de los territorios nacionales, encontramos que en Colombia hay 3.525.814 habitantes que saben leer y escribir por 3.104.000 analfabetos, es decir un 46.8% de la población mayor de 7 años para cuya desanalfabetización necesitamos la escuela primaria"88

En lo referente a la población en edad escolar que va de los 7 a los 14 años considera que registra un 57% de analfabetos.

"Esta población necesitada de escuela es la siguiente: 1.760.083 cómo atendemos a la solución de semejante problema? En la actualidad las escuelas de los departamentos apenas tienen matriculados, forzando la capacidad pedagógica de los grupos escolares, 558.330 alumnos. Es decir quedan por fuera de ella 1.201.853 niños de edad escolar. Y como para enseñar a los 558.230 niños actúan hoy 12.200 maestros con otros tantos grupos escolares, quiere decir que para el millón y más restante necesitamos, admitiendo un promedio aproximado de 50 niños por profesor, 24.037 maestros más de los existentes y las correspondientes escuelas. Y ésto para atender, lo repito, estrictamente a la población en edad escolar"89

88 Idem.

89 ibid., p. 28

En su análisis sobre el analfabetismo Gaitán concluyó que el 80.5% correspondía al sector rural. Este informe le permitió complementar y afianzar sus criterios acerca del problema agrario. Pese a que tenía ideas progresistas sobre la tenencia y explotación de la tierra siempre las fundamentó en una concepción idealista de carácter reformista burgués, por eso exclama:

"Nuestro país por razones profundas que no está dentro de nuestro albedrío modificar, es y será, a pesar de los brillantes esfuerzos que en materia industrial se han realizado, un centro de índole eminentemente agrícola; y en el fortalecimiento de ese ramo de la actividad reposa su porvenir económico. Pero, cuando se hable del incremento de la agricultura, que nadie tampoco pone en tela de juicio, con criterio empírico, se olvida lo que para tal resultado representa el factor humano. De nada valdrán las más saludables normas legislativas, financieras y económicas para el incremento de la agricultura si no se parte del factor primordial que reside en la capacitación del hombre para el dominio de la naturaleza. Qué podemos esperar de rotundo y eficaz en el desarrollo de ella cuando los hombres encargados de darle forma y ejecución carecen hasta de la mínima preparación humana y ni siquiera saben leer y escribir? Qué podemos esperar de ese desarrollo si más del 80% de los llamados a la ejecución del engrandecimiento agrícola colombiano se hallan desposeídos del patrimonio psíquico elemental que les dé capacidad para la producción de la riqueza pública?" 90

En esta forma planteó la base para reformar la estructura agraria. Como puede verse claramente no apunta

a la esencia del problema, cual es la concentración de la tierra improductiva en manos de unos cuantos terratenientes.

Consecuente con sus planteamientos propuse la dedicación de mayores esfuerzos a la educación primaria en forma integrada para el sector urbano y rural. Manifestó:

"Es necesario, pues trasladar la distribución de la educación primaria a zonas que consulten las exigencias esenciales. Que los municipios, los departamentos y la Nación tengan la obligación efectiva y no teórica, de dedicar un porcentaje a la educación primaria en general, y que esos dineros atiendan armónicamente, por medio de la centralización en los departamentos, y en un fondo común y autónomo, a las necesidades, fijando anticipadamente en la ley cuáles deben ser los exclusivos renglones a los cuales dicho fondo debe atender"91

Acerca de la educación secundaria presentó una crítica fundamentada en la ineficacia de dicha preparación de la juventud para participar en el mercado laboral.

"No creo equivocarme al afirmar que el principal defecto reside en la homogeneidad absoluta de nuestro bachillerato, da por resultado el que sus planes de estudio tengan y deban siempre tener, con perjuicio

evidente para la vida nacional, un carácter forzosamente intermedio o preparatorio de las carreras liberales, sin rendir en ningún momento un fruto autónomo"...

"Hay una amplia zona de ciudadanos que por razón de las actividades que han de desarrollar permanentemente en su medio no encuentran necesario cursar los seis años de bachillerato, pero a quienes les es suficiente para el mismo cometido o propósito la simple instrucción primaria"⁹²

Como consecuencia propuso una diversificación del bachillerato hacia la rama técnica. Durante esta administración se le dio vigencia al plan de estudios que quedó consignado en la reforma promulgada por el Decreto Número 1570 de 1939, el cual obedece principalmente a dos principios:

- "1. Dar en todo momento educación armónica mediante el concurso equilibrado de varias disciplinas.

- "2. Articular los seis años secundarios en dos etapas definidas y suficientes; una, hasta terminar el año 4o. , compuesta de cultura general y práctica, aplicada a la vida en esferas modestas, y a la vez apta para servir de base a estudios posteriores para quien así lo desee; y la otra, el coronamiento superior de los años 5o. y 6o., para completar el bachillerato"⁹³

Otro de los aspectos de la educación secundaria que obtuvo algún desarrollo en este período fue la inspec-

ción de colegios para controlar su funcionamiento y determinarles su aprobación de estudios oficialmente.

En el campo de la legislación se hicieron algunas modificaciones al sistema de exámenes y calificaciones. Se introdujeron los consejos de coordinación y se instituyó el Congreso Pedagógico Nacional, al que se fijaron reuniones anuales.

Los Consejos de Coordinación fueron establecidos por el Ministerio de Educación. Tenían la finalidad de estrechar contactos entre los rectores de secundaria en las diferentes localidades y adoptar medidas y procedimientos tendientes al mejoramiento de la enseñanza

Según el informe en referencia las actividades de la sección normalista se encaminaron a los siguientes objetivos:

1. Preparación del nuevo personal de maestros para las escuelas primarias y para la segunda enseñanza
2. Mejoramiento y orientación de los que en ese momen-

to ejercían sus funciones en las escuelas del país.

Los datos estadísticos de la escolaridad a nivel nacional en 1940 en el país eran: 1.760.083 niños en edad escolar, de los cuales 1.005.037 no asisten a las escuelas. De allí se calcula que para atender esta población, se necesitarían 20.000 nuevos maestros en adición a los 13.231 que estaban en ejercicio. Cabe anotar que ante todo era indispensable destinar los recursos suficientes para la creación de las escuelas necesarias para formar dichos maestros. Pero tanto el desarrollo de programas para la preparación del personal docente como el incremento en la construcción de aulas, debía obedecer a una planeación que asegurara su marcha a un mismo ritmo. De lo contrario, se correría el riesgo de realizar un trabajo desarticulado con el consiguiente desperdicio de esfuerzos y sin lograr el objetivo deseado.

Como parte de las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional para reorganizar la enseñanza normalista, se eliminaron los estudios del magisterio en aquellos colegios e institutos que no podían concretarse exclusivamente a la formación de maestros.

El aumento de la capacidad de las escuelas normales y el incremento en la asistencia a ellas se consideró por parte del gobierno como un avance en su política a ese respecto. Los datos estadísticos son los siguientes:

	<u>1939</u>	<u>1940</u>
Educandos en Normales Nacionales	44.10%	53.28%
Educandos en Normales departamentales.	44.95%	34.32%
Educandos en Normales Privadas	10.95%	12.40%

Este cuadro está calculado sobre el 100% de los estudiantes normalistas.

Con respecto a la dispersión en la administración de las escuelas normales el Ministro Gaitán, como parte de su programa general para la educación, expresó:

"La sección de normales ha considerado que la mayor eficacia en la preparación del magisterio se logrará con la nacionalización de las escuelas normales, lo cual implicaría desde luego los recursos indispensables que no parece posible lograrlos para la próxima vigencia. La enseñanza moderna requiere profesorado, elementos y materiales costosos que no pueden pagar probablemente los presupuestos de muchos institutos departamentales y privados; a esto hay que agregar que

por medio de esa nacionalización se obtendría una aplicación más armónica de los programas y planes de estudio" 94

En el cuadro anterior de porcentajes se observa en el año de 1940 en relación con 1939 un aumento del número de estudiantes en las Normales Nacionales en un porcentaje de 9.18% y una disminución en el número de educandos en las Normales departamentales del 10.63%. Este último fenómeno parece ser que obedezca más que todo a la clausura de las secciones normalistas a algunos colegios

Otra de las medidas implementadas por esta administración se encaminó a preparar preferentemente maestras para la educación primaria con la siguiente concepción:

1"... para las labores de la escuela primaria es indudable que la personalidad femenina da mejores resultados que la masculina. Las visitas practicadas evidencian, casi sin excepción, que el ambiente escolar, el orden, la estética, se logran mejor en las escuelas regentadas por mujeres y que los resultados pedagógicos son generalmente superiores en éstas. Por estas razones el Ministerio ha venido preocupándose por aumentar el número de escuelas normales femeninas, dando preferencia en el plan de construcciones a los edificios destinados a ellas"95

La formación del profesorado de segunda enseñanza se encontraba a cargo de la Escuela Normal Superior. Allí se realizaban Especializaciones en matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales e idiomas. A ellas tenían acceso los bachilleres y los maestros de primera categoría con becas adjudicadas por concurso.

Al finalizar este período encontramos que los ambiciosos planes para mejorar las escuelas normales no culminaron con grandes avances, ni en el campo académico ni en el administrativo. Con la descalificación por parte de sus adversarios políticos del Plan de Nacionalización de la Educación, presentado por Gaitán, las normales continuaron sometidas al control de los departamentos. A pesar del ligero aumento presupuestal no se logró ni siquiera en las instituciones nacionales una dotación material adecuada.

La modificación del plan de estudios normalistas realizada en 1939 produjo una disminución notable en las solicitudes de becas para las escuelas normales. Esto se explica porque las variaciones del pensum ya no permiten que las normales otorguen el título de bachiller

necesario para el ingreso a la Universidad; por el contrario, todo joven que curse estudios normalistas tendrá que dedicarse al magisterio. De esta manera queda en evidencia el poco interés que existe por los estudios pedagógicos y el ejercicio de la docencia. De ahí, que el análisis de este problema sea mucho más complejo. Mientras no exista por parte del Estado una destinación presupuestaria significativa para el sector educativo, cualquier tipo de plan presentado y aprobado por el mismo gobierno, no podrá ponerse en práctica. De este factor se derivan otros de no menor importancia como son las limitaciones académicas a que están sometidos los profesionales de la educación y la posición socio-económica que cuenta bastante para la elección de una profesión.

El Ministro Gaitán expresaba en 1940:

"Por conducto de los patronatos escolares y con la cooperación de los Inspectores Nacionales, mejor que el sistema seguido hasta la fecha,- podrá seleccionarse en adelante su personal de alumnos, prefiriendo en la adjudicación de becas a jóvenes de las escuelas primarias que muestren aptitudes y verdadera vocación para el magisterio. Así tendrán acceso a esta carrera, a través de la normal, gentes que realmente tienen necesidad del apoyo oficial, para quienes la profesión de maestro encierra un trabajo y significa un progreso en su vida social" 96

96Ibid, p. 104

Sin embargo, éste no pasó de ser un pensamiento irrealizable en las condiciones de ese momento, por cuanto no existían verdaderos incentivos que atrajeran a la juventud hacia la carrera normalista.

-Los primeros intentos por establecer la enseñanza industrial en el país se sitúan en la época de la colonia. En 1595 surge una escuela privada fundada por Luis López Ortíz, llamada EscueladeJesús.

En los años posteriores a la independencia española, las escasas industrias del país estaban influenciadas por la técnica europea. Se fundó en Medellín la Escuela de Artes y Oficios Pedro Justo Berrío orientada por técnicos europeos.

En 1917, 1929 y 1930 se promulgaron algunas leyes sobre fomento de establecimientos industriales. En 1938 con el nombre de sección 4o. de enseñanza y escuelas complementarias, dependientes del Ministerio de Educación surge un programa especial. En 1939 por medio del Decreto Número 2350 complementado posteriormente el 1593 de 1941, se establecieron disposiciones que fueron organi-

zando lentamente planteles industriales.

El criterio del Ministro Gaitán al respecto era el siguiente:

"Es evidente que el país muestra un desarrollo económico e industrial que está en desacuerdo con la preparación técnica del obrero colombiano. De ahí que, cada vez que surge una nueva industria, sea necesario acudir a técnicos extranjeros. De aquí el propósito del Gobierno de darle a esta rama de la Educación la organización, incremento y categoría que ella se merece"⁹⁷

Estas ideas, tanto como la necesidad del desarrollo industrial del país, no han pasado de ser la expresión de la burguesía que históricamente ha tenido este interés, pero dadas las condiciones de dependencia de un lado, y el poder de las fuerzas retardatarias por el otro, no ha sido posible abrir el paso al gran desarrollo capitalista que tanto ambiciona un buen sector de la oligarquía.

Como un punto de partida para implementar sus planes educativos, el Ministro Gaitán formuló dos ideas inter-

relacionadas que fueron: La antes mencionada nacionalización de la educación primaria o la Escuela Unica y el Mapa Escolar de la República para determinar la localización de las escuelas.

El Mapa Escolar fue concebido como un paso previo para la centralización administrativa de la educación primaria. Su elaboración se dispuso mediante el Decreto No. 1317 de julio de 1940, teniendo en cuenta según juicio del gobierno, las graves irregularidades existentes en la localización, construcciones y dotación de las escuelas primarias.

La idea de la escuela única fue duramente controvenida por el conservatismo y por un sector del liberalismo, oponentes definidos de las ideas de Gaitán que representaban lo más avanzado y progresista. Al proyecto presentado al Congreso se refiere Alfonso Uribe Misas, así

"El proyecto habla de muchas cosas: de un tal "Fondo de Educación Primaria", de un tal "Plan Pedagógico" de la "unificación de sistemas", de sueldos de maestros, etc. Si, y de todas estas cosas trata el proyecto en un bello desorden, ostensiblemente meditado, que vuelve inasible su oculto propósito fundamental"⁹⁸

—
|

"Pues la historia que vivimos nos enseña que el señor Ministro es un caracterizado comunista, un redomado izquierdista con veleidades totalitarias, un concintadeclasses, un hombre dogmático, listo, inteligente,

incoherencia en la administración de la educación, su desarticulación en tres entidades y la necesidad de centralizar la educación primaria fue acerbamente combatida, ocasionando su rechazo por parte del Congreso, la persecución de sus adversarios y su renuncia al cargo de Ministro.

J. El fin de la República Liberal y la "Ley Rocha".

La añoranza de la administración que presidió Alfonso López generó ilusas pretensiones y expectativas que fundamentaron la segunda campaña presidencial del impulsor de la "Revolución en Marcha". Efectivamente, el 7 de agosto de 1942 asume López el poder, ya en condiciones diferentes, expresando su propósito de entendimiento con la derecha liberal y de apaciguamiento del conservatismo. Sin un programa de reformas progresistas, presenta una serie de proyectos que reve-

dar
ilus
Como

lan su bajo nivel de aspiradores. En estas condiciones su entendimiento con las masas se vé seriamente deteriorado. Aspira a continuar la política de Santos de conciliación entre obreros y patronos. Las necesarias concesiones a las derechas lo llevan a retroceder en el campo de las conquistas sociales de los trabajadores, hecho que debilita su gobierno.

El país, al mismo tiempo, atraviesa una gran crisis económica producida por la Segunda Guerra Mundial. Esta situación incide en la política internacional que desarrolló el gobierno. El Presidente López proclama una línea de "estrecha cooperación" con los Estados Unidos que se encuentran dispuestos a "proteger" a los países latinoamericanos contra la crisis de la post-guerra.

La profunda división reinante en el liberalismo y la tenaz arremetida del conservatismo, desestabilizaron el gobierno hasta tal punto que López tiene que renunciar.

La crisis política se agrava. En medio de la disputa

de candidatos se posesiona el 7 de agosto de 1945 Alberto Lleras Camargo para finalizar dicho período presidencial. Su política de mano fuerte contra los trabajadores que batallaban por mejorar sus precarias condiciones de vida y de trabajo genera un descontento popular con el régimen liberal.

En los años más agudos de la crisis que marcó el estallido de la "violencia" las reformas fueron muy escasas. En el plano educativo, el gobierno no pudo culminar en forma exitosa sus propios programas.

Una de las medidas más importantes de este período fue la Ley 30 de 1944 llamada generalmente "Ley Rocha" que "fue expedida con el propósito de procurar un avance considerable en la educación del pueblo colombiano, hasta lograr la eliminación total del analfabetismo. Las cifras de muchachos colombianos en edad escolar que no pueden beneficiarse de la instrucción oficial ni particular es tan alta, que por sí sola constituye una de las más serias preocupaciones del Estado"¹⁰⁰

100 Arciniegas, Germán. Memoria del Señor Ministro de Educación Nacional al Congreso de 1946, Bogotá, Imprenta Nacional, 1946, p. 19

El objetivo fundamental de esta Ley fue disponer la forma como debían arbitrarse los recursos para una campaña alfabetizadora. Entre sus principales disposiciones estuvo la creación del Fondo Escolar Nacional.

Los problemas principales por resolver eran los siguientes:

1. Construcción y dotación de locales.
2. Preparación de maestros rurales y urbanos. J
3. Mejoramiento de sueldos para los institutores con el fin de motivar a la juventud para la carrera del magisterio.

Esta Ley y sus finalidades se cumplieron en forma parcial, tropezando con los consabidos obstáculos de la falta de presupuesto para realizar obras de tanta envergadura que suponían erogaciones que sólo podía hacer un país cuyo presupuesto, tuviera como función primordial la educación.

En el campo de la instrucción se introdujeron modificaciones en algunos programas. A las normales regulares

por medio de la Resolución No. 1791 de 14 de diciembre de 1945, se les estableció el plan de estudios que las regiría hasta 1953.

En lo referente al profesorado es necesario destacar la creación del escalafón de enseñanza secundaria mediante Ley 43 de 1945.

La Reforma Universitaria.

Con la llegada del liberalismo al poder en 1930, resonaron las ideas de libertad de cátedra y de democratización de la cultura. Se habló de que el Estado debía asumir la responsabilidad de prestar este servicio y que la educación superior debería tener un vigoroso impulso. Durante el período de gobierno liberal, fue Alfonso López Pumarejo el abanderado y defensor de las reformas educativas fundamentalmente en el campo universitario. Entendió su labor como una lucha por una universidad funcional, al servicio de las ideas liberales burguesas y en oposición a la universidad tradicional y elitista de la época de la regeneración.

En su mensaje al Congreso de 1935, López expresó:

"Pero todas nuestras empresas necesitan un conjunto de trabajadores especializado que no existe en el país. Los promotores, organizadores y directores de ellos carecen generalmente de conocimientos técnicos que no pueden adquirir sino a costa de experiencias fracasadas y ruinosas. Faltan químicos industriales, directores de taller, mecánicos, agrónomos, y no tenemos institutos que estén tratando de prepararlos. Las Facultades universitarias producen abogados, doctores en filosofía y ciencias sociales, médicos, ingenieros y dentistas. Y ésto no es suficiente. La Universidad colombiana deberá preocuparse muchos años por ser una escuela de trabajo más que una academia de ciencias. Es urgente ponernos al día en el manejo elemental de una civilización importada, cuyos recursos ignoramos y cuyos instrumentos escapan a nuestro dominio. Mientras ello no ocurra no habrá autonomía nacional, no habrá independencia económica, no habrá soberanía"¹⁰¹

Para desarrollar sus ideas referentes a la universidad se propuso primero que todo la unificación física y administrativa de esta institución. Por medio de la Ley 68 de 1935 se concretó la reforma donde se centralizaba en la universidad el control del funcionamiento de las distintas facultades.

La construcción de la ciudad universitaria que se ini-

¹⁰¹Mensaje al Congreso de 1935, p. 28. Citado por Molina, Gerardo y Otros. "Universidad Estatal y Universidad Privada"; Universidad Oficial o Universidad Privada? Bases para una Política Universitaria, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1978, p. 19-20

ció en 1937 fue considerada como parte fundamental de la Reforma. Se concebía la planta física única y funcional, como elemento indispensable para la integración académica y administrativa. Pero un logro mayor se obtuvo con el Decreto No. 260 de 1936, en el cual se determinó que la Universidad Nacional sería una entidad piloto y por lo tanto, cualquier facultad universitaria oficial o privada que aspirara a validar los títulos que expedían, deberían acogerse a los planes de enseñanza mínimos de dicha universidad.

Además de la dotación física y el reconocimiento de centro piloto se procedió a darle un gobierno que aseguraba la representación directa de profesores y alumnos en todos los campos. Esta política armonizaba con la agitación intelectual que se venía dando en la América desde la segunda década del siglo y que tenía su expresión más acabada en el "Manifiesto de Córdoba".

Aunque también se estableció cierta autonomía, el gobierno conservó su control, el rector era designado por el Consejo Directivo de terna, enviado por el Pre-

sidente de la República, quien también tenía tres representantes en el directivo. Con relación a esto, el Jefe del Estado precisó:

"Los liberales tenemos muchas razones para no propugnar por la autonomía universitaria hoy, que somos gobierno, a pesar de haberla pedido cuando estábamos en la oposición. Ayer la requerían unos como un posible medio de conseguir la reforma contra un gobierno que la rechazaba. Hoy ese medio es el gobierno y la autonomía debe venir como remate de la reforma"102

Vale la pena comentar, cómo los liberales durante la época del gobierno conservador entendieron la autonomía y la libre cátedra como el derecho de fundar sus propias universidades . Pero al llegar al poder consideraron prioritario mejorarla calidad de la universidad oficial. De esta manera dedicaron algunos esfuerzos a organizar la Universidad Nacional y las demás universidades oficiales, a la vez que se permitió la libre iniciativa en la constitución de las privadas.

Este gobierno consideró también que la universidad po-

102

Molina, Gerardo. Las Ideas Liberales en Colombia, de 1935 a la Iniciación del Frente Nacional, Tomo III, 2a. edición, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1978, p. 45

día ser un medio para ascender en la pirámide social. Condenaba la universidad de la "República Señorial" por su carácter elitista donde no se permitía el acceso a elementos diferentes de las clases altas. Así que algún número de personas de los estratos intermedios que alcanzó a partir de esta época ingresar a la universidad fue tomado como un éxito del liberalismo.

Para lograr ese impulso a la universidad estatal se realizó un incremento presupuesta! que permitió un aumento de la población estudiantil en la Universidad Nacional a partir de 1934, como se desprende del siguiente cuadro"103

1934	1.159	alumnos.
1935	1.266	
1936	1.697	
1937	1.959	
1938	* 2.370	
1939	2.837	
1940	2.711	
1941	2.695	

103Informe del Rector de la Universidad Nacional de Colombia. Memoria del Señor Ministro de Educación Nacional al Congreso de 1946, Bogotá, Imprenta Nacional, 1946, p. 210

1942	2.768
1943	3.140
1944	3.132
1945	3.325
1946	3.673

Como un elemento de lo que se consideró por parte del gobierno como la democratización de la universidad, estuvo el establecimiento de la cuantía mínima y máxima de la matrícula por estudiante de acuerdo a la declaración de renta.

Que las soluciones por las cuales se clamaba no eran de un efecto inmediato incluso ni a largo plazo al mantenerse las condiciones intactas, nos lo atestigua el Doctor Jorge Eliécer Gatián quien el 17 de febrero de 1940 en su discurso pronunciado al iniciar sus labores como Ministro de Educación, planteó:

"Tengo la sospecha de que el avance técnico, económico e industrial de Colombia, se ha ido sucediendo sin que la educación pública armonice con las nuevas necesidades. Quizá para la regulación de los planes, no hemos partido del conocimiento del hombre y del medio donde él va a dar las frutos de su actividad.

Y más adelante sostuvo:

"La línea central de nuestra inquietud ha de ser la Universidad, sustentáculo y asiento de las fuerzas orientadoras del espíritu nacional" 104

El apoyo de la burguesía a la Universidad oficial como medio de abrir las mentalidades al progreso económico se reflejó en la creación de varias universidades departamentales: En 1941 se creó la del Atlántico, en 1943 la de Caldas, en 1945 la del Valle y en 1948 la Industrial de Santander.

La Universidad Nacional comenzó su programa de descentralización. Así fundó en Medellín la Facultad de Arquitectura, en Palmira la de Agronomía y la de Ingeniería en Manízales.

Los conservadores utilizaron para la década del 30 el principio constitucional de la libertad de enseñanza para combatir las ideas liberales y luchar contra la educación "laica y atea" que atribuían a las doctrinas liberales y concretamente a las expresadas en la Reforma Constitucional del 36. Surgieron

104 Fonseca S. Joaquín. La Universidad en la Post-guerra, Bogotá, (s. e.), 1947, p. 245

pues en esta década dos universidades privadas apoyadas en dicho derecho, la Bolivariana de Medellín y la Javeriana de Bogotá con marcado carácter confesional.

En términos generales, la Universidad alcanzó en este período a descomponer en parte la estructura anacrónica que desde sus orígenes la caracterizaba.

Sin embargo, como es de esperarse en toda sociedad clasista, conservó en el fondo su esencia de entidad divorciada de las necesidades sociales del país y discriminante de la población estudiantil.

I. Principales Disposiciones del Periodo.

Aparte de las disposiciones que hemos referido a lo largo del presente escrito y que constituyeron las medidas fundamentales emanadas a nivel oficial en el período que reseñamos, consignamos además las siguientes :

1931 Decreto No. 1970 (Octubre 22): Por el cual se reglamentan los artículos

4o., 5o., 6o., 7o., y 8o. de la Ley 56 de 1927, sobre el mínimo de educación obligatoria.

932 Decreto No. 1487 (Septiembre 13): Sobre reforma de la enseñanza primaria y secundaria.

El Presidente de la República de Colombia en uso de...
Decreta.

1934 Ley 12 (Diciembre 17): Por la cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones sobre instrucción pública.

Decreto No. 1535 (Julio 31): Por el cual se crea la "Orden de Caldas" para premiar o estimular a las personas que en forma sobresaliente hayan contribuido al adelanto de la educación en el país.

Decreto No. 1598 (Agosto 4): Por el cual se unifica el sistema de califica-

ciones escolares en los establecimientos de enseñanza de la república.

1935 Ley No. 37 (Noviembre 5): (Reglamentada por el Decreto No. 16 de 1940).

Por la cual se dan unas normas sobre la carrera del Magisterio y se reforma el numeral 24 del artículo 127 de la Ley 4a. de 1913.

Decreto No. 1917 (Octubre 25): Por el cual se reúnen en una sola las Facultades de Educación. Notas: Las Facultades de Educación que existen son: Facultad de Educación de Tunja, Facultad de Educación de Bogotá, y el Instituto Pedagógico Nacional.

Decreto No. 2214 (Diciembre 11): Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre establecimientos de segunda enseñanza.

1936 Ley 32 (Febrero 20): Sobre igualdad de condiciones para el ingreso de los establecimientos de educación.

Decreto No. 14 (Enero 8): Sobre segunda enseñanza.

Nota: Reglamenta el ingreso a las Universidades Oficiales o privadas.

Decreto No. 142 (Enero 27): Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre enseñanza normalista.

Decreto No. 620 (Marzo 24): Por el cual se reglamentan las funciones de los Inspectores Nacionales de Educación (adicionado por el Decreto No. 297 de 1938),

Decreto No. 1122 (Mayo 16): Por el cual se dictan disposiciones sobre construcción de edificios destinados a la instrucción pública.

Decreto No. 1329 (Junio 8): Por el cual se reglamenta la distribución de útiles de enseñanza.

Decreto No. 2686 (Octubre 31): Por el cual se reforma el Decreto No. 219 de

1936 y se dictan algunas disposiciones sobre restaurantes escolares.

algunas disposiciones sobre inspección a los colegios de segunda enseñanza.

1937 Ley 2a. (Enero 29): Por la cual se fija el sueldo mínimo del maestro y se dictan disposiciones sobre escuelas primarias y por la cual se aclara y adiciona la Ley 14 de 1935.

1938 Ley 91 (Junio 11): Sobre nacionalización de institutos de enseñanza secundaria.

Ley 143 (Noviembre 8): Por la cual se impulsa la educación de ciegos , sordomudos del país y dictan otras disposiciones.

Ley 165 (Noviembre 16): Por la cual se crea la carrera administrativa.

Ley 257 (Diciembre 21): Por la cual se establece la

cooperación entre las naciones, los departamentos y municipios para la fundación de grandes internados de educación campesina.

Decreto No. 2296 (Diciembre 16): Decreto Extraordinario. Por el cual se determina el tiempo de trabajo y vacaciones a los establecimientos oficiales y privados de educación primaria, complementaria, normalista y secundaria.

Decreto No. 267 (Febrero 16): Decreto Ordinaria. Por el cual se dictan disposiciones sobre restaurantes y granjas escolares.

Decreto No. 489 (Marzo 12): Por el cual se organiza la estadística escolar.

Decreto No. 632 (Abril 1): Sobre distribución y control de útiles y elementos escolares.

Decreto No. 1964 (Noviembre 3): Por el cual se reorganiza la Inspección

Nacional de Educación Primaria.

Resolución Reglamentaria No. 50 (Octubre 10): Por la cual se reglamenta la comprobación y contabilización de los gastos que deben incorporar los habilitados de las escuelas y demás instituciones nacionales del ramo educacionista.

Ley 66 (Diciembre 20): Por la cual se exoneran de los impuestos de la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones, los legados o donaciones que tengan como fin la asistencia social, la instrucción e higiene pública y el adelanto o difusión de las ciencias en el país.

Ley 69 (Diciembre 20): Por la cual la nación contribuye a la construcción de edificios para las escuelas primarias e industriales.

Decreto No. 14 (Enero 5): Decreto Extraordinario. Por el cual se determinan las condiciones que deben reunir las colonias escola-

res de vacaciones.

Decreto No. 16 (Enero 5): Decreto Extraordinario.

Por el cual se dictan normas sobre auxilios a construcciones escolares.

Decreto No. 75 (Enero 14): Por el cual se modifica

el Artículo 5o. del Decreto No. 489 de 1938.

Decreto No. 2091 (Octubre 30): Por el cual se reglamenta la carrera ad-

ministrativa .

1940 Decreto No. 722 (Abril 11): Por el cual se establece

el Patronato Escolar y se dictan otras disposiciones (Decreto Extraordinario).

Decreto No. 1292 (Julio 6): Decreto Extraordinario.

Por el cual se organiza la oficina de arquitectura escolar.

1940 Decreto No. 1317 (Julio 9): Por el cual se dispone
elaborar el Mapa Escolar
de la República en cuanto a localización de escuelas,
y se dictan normas sobre construcción y dotación de
las mismas.

Decreto No. 707 (Abril 10): Por el cual se establece
el Congreso Nacional
de Educación Secundaria y Normalista y se crean los
Consejos de Coordinación Educativa.

Decreto No. 1486 de 1940 (Julio 25): Por el cual
se crean los
Centros de Estudios Pedagógicos.

1941 Decreto No. 319 (Febrero 15): Por el cual se dictan
normas sobre aporte
de la nación a los restaurantes escolares del país.

Decreto No. 1340 (Julio 30): Sobre reforma del régi-
men pedagógico, orien-
tación agrícola y creación del Consejo Técnico de
la Enseñanza Primaria.

1941 Resolución No. 961 (Septiembre 10): Por la cual se
asignan funciones
a los Inspectores Nacionales de Educación Primaria.

1942 Decreto No. 1463 (Junio 20): Por el cual se regla-
menta la creación y
funcionamiento de institutos para ciegos y sordomudos
en el país.

1944 Ley 30 (Diciembre 20): Por la cual se incrementa e
intensifica la instrucción y
educación públicas primaria , de trabajo y normalista,
se acrecienta el Fondo de Fomento Municipal para cons-
trucciones y se crea el *Fondo Escolar Nacional*.

1945 Ley 43 (Diciembre 17): Por la cual se crea el Escala-
fón Nacional de Enseñanza Se-
cundaria.

Ley 97 (Diciembre 24): Por la cual se dictan algunas
disposiciones sobre Escalafón
de Enseñanza Primaria y prestaciones sociales para
los maestros .

1945 Decreto No. 2465 (Octubre 3): Por el cual se señala como "DIA DEL MAESTRO" el 11 de septiembre de cada año.

Una Sinopsis a Manera de Balance.

La obra educativa correspondiente al período de 1930 a 1945 estuvo signada por la contraposición ideológica y política con referencia a la retardataria estructura predominante. La irrupción del liberalismo contra el postrante estado de atraso se evidenció en sus aspiraciones a emprender modificaciones a la Carta Constitucional, al régimen de comercio exterior, al manejo de la industria, al sector agrario y en el campo educativo. Ninguna de estas reformas, sin embargo, tuvieron como objetivo destruir las estructuras económicas vigentes sino simplemente adecuarlas para el propio beneficio de la burguesía y en procura de un pretendido desarrollo industrial.

El detenimiento en el análisis del aspecto educativo permite visualizar en cifras y en disposiciones las ejecutorias de los diversos gobiernos liberales tan

alejados de las proclamas que desde la oposición manifestaban, aunque con evidentes intentos por ubicar la educación con las exigencias de la época, que se reflejaron en la materialización de medidas de innegable corte progresista.

La proclamación de la "educación popular" supuso algunas medidas para desarrollar la educación rural y combatir el analfabetismo, políticas que se basaban en la necesidad de formar un proletariado agrícola alfabetizado. Por esto las aspiraciones del gobierno sobre el sector rural determinaron la unificación teórica de la escuela urbana y la escuela rural sobre la base de cuatro años de estudio al igual que la unificación de sus programas.

A la anterior disposición tuvieron que seguirse necesariamente otras encaminadas a la preparación del magisterio rural. De ahí, entonces, la creación de las normales rurales en el año de 1935, el impulso a las colonias de vacaciones iniciadas en 1937. Pero los planes para la educación rural corrieron la misma suerte que la Reforma Agraria, al ser de aplicación

demasiados reducidos, aunque es un hecho que hubo un aumento en el número de escuelas rurales durante este período.

En términos generales puede afirmarse que el partido liberal en el poder no contó con los medios indispensables para realizar las reformas prometidas, al no arbitrarse los necesarios recursos. La nación no logró comprometerse con el sostenimiento siquiera de la educación primaria, desplazándose a los departamentos esta financiación que en la mayoría de los casos era deficiente, estableciéndose entre el departamento, la nación y el municipio permanentes pugnas en las que se trataban de establecer juicios de responsabilidades que nunca se dirimían.

Durante el período de 1930 a 1945 se crearon dos fondos económicos tendientes a contribuir con la financiación de algunos planes. Estos fueron el Fondo de Fomento Municipal creado en 1940, donde se reúnen recursos de la nación, el departamento y el municipio y que logró durante esta vigencia la construcción de 1933 edificios escolares y el Fondo Escolar Nacional,

creado mediante la Ley 30 de 1944 cuyo objetivo era la construcción y dotación de edificios escolares con dependencias para restaurantes, viviendas de maestros, campos agrícolas y deportivos.

Aún teniendo en cuenta lo anterior, el presupuesto de educación siempre fue inferior a las necesidades de la población y más aún, a los programas anunciados por el gobierno. Las cifras del Departamento Nacional de Estadística presentan un marcado descenso en los presupuestos del Ministerio de Educación Nacional durante los primeros años de la década del treinta, así: De \$ 7.133.000 en 1929 se reducen a \$ 4.406.000 en 1930 para llegar durante los años de 1932 y 1933 a \$ 1.200.000. Solamente en 1938 vuelve a recobrar el nivel de 1929.

De los datos precedentes se deduce que no era posible desarrollar una obra como la propuesta por el liberalismo para fomentar la educación y especialmente la primaria. En el Informe al Congreso de 1946, el Ministro Arciniegas describe los logros alcanzados con relación al número de escuelas y maestros:

"En 1939 se recibieron 7.201 escuelas oficiales, en 1945 se había logrado ya elevar esta cifra a 10.460 El número de maestros en servicio era, en 1930, de 8.708; en 1945 la cifra se elevaba a 14.831. Pero estos aumentos no representan sino una parte en la solución del problema. . . "105

De esta manera se corrobora el incremento de algunas cifras, pero a su vez, la deficiencia de ellas con relación a las necesidades.

Con respecto a la educación secundaria cabe mencionar la creación de algunos establecimientos de enseñanza industrial y agrícola como también de artes y oficios. Hubo aumentos en el número de estudiantes normalistas de 202 en 1930 a 3.515 en 1946.

En resumen, puede decirse que las realizaciones en materia educativa durante este período representaron un avance con relación a las tres décadas anteriores. Estos logros se reducen a algunas medidas en materia de legislación y al aumento de algunas cifras presupuestarias. Pero de todas maneras fueron inferiores a las proclamas de los gobiernos y a las urgencias

de solución que reclamaban los acuciantes problemas que afectaban al sector.

III. EVOLUCION ECONOMICO-POLITICA Y EDUCATIVA EN EL PERIODO 1946-1957

El Reaccionarismo y la Nueva Relación de Dependencia.

Ospina Pérez inauguraba en 1946 el ciclo de los gobiernos minoritarios que, en consecuencia, ya no podían funcionar dentro de las llamadas reglas del Estado Liberal de "derecho", obligándose a institucionalizar el estado de sitio, la suspensión de las garantías constitucionales y la llamada legalidad mīr-cial. En la votación había participado sólo el 30% de la capacidad electoral del país y la mayoría relativa obtenida por Ospina sólo representaba el 41% de los votos totales.

A partir de la derrota electoral, la movilización gaitanista no sólo encarnaba las aspiraciones populares y el franco temor del movimiento obrero a un gobierno

autoritario y represivo, sino también la esperanza de recuperación del poder por parte de la izquierda del liberalismo. Ospina tenía el poder, pero Gaitán controlaba las mayorías parlamentarias.

El reemplazo del modelo de República Liberal-intervencionalismo económico y liberalismo político-por el de absolutismo político y liberalismo económico, dejó en gran parte en manos de las corporaciones transnacionales la capacidad de decisión en materia de transferencia de tecnología, importación de bienes intermedios y de capital, asistencia técnica, exportación de regalías y utilidades, relaciones con las casas matrices y operación en el mercado interno de manufacturas, capitales y servicios. La liberación de las relaciones internacionales de intercambio, en la coyuntura de la postguerra, posibilitó la rápida penetración de las transnacionales y su estrecha vinculación con la que ha sido denominada segunda fase de la industrialización sustitutiva, orientada hacia la producción de bienes intermedios y de capital y hacia la operación en el mercado interno.

Este nuevo esquema exigía la separación entre liberalismo económico y liberalismo político, orientando el Estado hacia las necesidades de acumulación y consolidación de la economía privada; está fue, prácticamente, la tarea histórica de los gobiernos de Ospina y Gómez.

La vía hacia el absolutismo político necesitaba la utilización de dos elementos: El Estado de Sitio como forma legal de eliminación del estado de derecho y la Violencia como categoría casi que institucional. Respecto a este fenómeno es posible distinguir, como lo hace Molina, la violencia "disuasiva" bajo el gobierno de Ospina y la de aniquilamiento físico bajo el gobierno de Gómez. 106

El esquema de absolutismo político permitió crear una serie de condiciones que son la esencia del estado actual de Colombia: la eliminación de alternativas legales para las fuerzas de oposición, la ilegalización de las luchas sociales, la sustitución del sindicalismo clasista por uno confesional, la degradación o el congelamiento de los salarios reales como

mecanismo de maximización de la ganancia y de aceleración de las corrientes de concentración económica. Así de 1946 a 1953, el índice de salarios reales en la industria manufacturera descendió de un índice de 120 a 104.6%¹⁰⁷

La postguerra significó según Darío Mesa "La segunda
ii
edad de oro para la burguesía; el coeficiente de inversión pasó de 14 a 19%, la renta nacional fue del orden de \$ 3.239 millones. La causa básica de este crecimiento se debía a que al final de la Segunda Guerra Mundial, Colombia había acumulado divisas por un valor de US \$128.4 millones, lo que permitió el nacimiento de la industria de bienes intermedios, estrechamente ligados a la expansión de las empresas multinacionales en los países del llamado "tercer mundo". El fenómeno que está en la raíz de todo este proceso, es del exceso de demanda de café sobre la producción mundial exportable, lo que motivó un gran crecimiento en la postguerra- del precio internacional y obviamente, en el volumen de exportación y de divisas.

Como consecuencia del exceso de demanda del café, la relación de los precios de intercambio fue favorable para el país, lo cual hizo crecer a su vez la capacidad para importar. Esta, principalmente mostró la sustitución de bienes de consumo y algunos intermedios, en favor de la de los de capital. Esto a su vez implicó un impulso interno a la inversión en la industria: La cual marchó a una tasa media acumulativa anual de 9.4% entre 1945 y 1953.

Si a la tasa de ingresos por exportaciones, más de 1.000 millones hacia 1953, sumamos los préstamos públicos y la inversión extranjera privada y directa, es posible apreciar el volumen de recursos con que se financió la conocida como última fase de industrialización "sustitutiva", el reacomodo del mercado interno de acuerdo con los patrones metropolitanos de sociedad de consumo y del proceso contrarrevolucionario.

A partir de los fenómenos anteriores es posible apreciar el esquema de las relaciones internacionales de intercambio, que recién se inauguraba; mientras la exportación continuaba apoyándose en productos primarios sin valor agregado, la importación consistía en sus ocho décimas

partes, en manufacturas y tecnologías de elevado índice de valor. Teniendo en cuenta esta clarificación es dable entender las dos tendencias de la economía latinoamericana de postguerra: la del déficit crónico y acumulativo en la balanza de pagos y la de endeudamiento externo para financiar el propio déficit y gran parte del crecimiento económico.

La estrecha conexión de la burguesía nacional con el capital extranjero, se basaba en el convencimiento de que:

"Sin el concurso de él no es posible el progreso, así tenemos la irrestricta libertad cambiaria que se implantó después de la guerra, por la avasalladora expansión del comercio exterior de los Estados Unidos y por la política de liberalidad que nos ha distinguido respecto de la inversión foránea. Por eso es de recordar que en 1945 el capital internacional en el sector de la industria era diez veces superior al de 1940, que en 1947 había 158 sociedades registradas como extranjeras y que enseguida vino la multiplicación de las formas de economía mixta, es decir, de compañías con capital autónomo y extranjero, con el argumento de suplir las faltas del ahorro interno y la carencia de tecnología" 108

Haciendo referencia al desarrollo agrícola, bajo el

gobierno de Ospina, hay que anotar que estuvo basado en una gran expansión de la agricultura productora de insumos industriales, en la sustitución de las importaciones de materia prima como el algodón, el trigo, el cacao, las oleoginosas, y la expansión del sector comercial de la agricultura como el azúcar y el arroz. Al mismo tiempo, los cultivos de subsistencia y la ganadería familiar, asociados al café, prácticamente desaparecieron. Inclusive, es importante observar que debido a la violencia, la ganadería, desapareció en varias zonas colombianas. Esta relativa desarticulación del aparato productivo agrícola estuvo acompañada por el desbordamiento de los medios de pago y por la imperativa expansión del gasto público, dos factores característicos del proceso de consolidación del estado absolutista. Mientras en 1941 y 1945 los medios de pago aumentaron de \$ 170 a \$ 473 millones, en 1951, habían ascendido a 1.120 millones y en 1953 a 1.600 millones.

La inflación y el manejo corporativo de los precios y los salarios, no sólo exigió la ruptura de la Confederación de Trabajadores de Colombia (C.T.C.), sino

la fundación de una nueva central - la Unión de Trabajadores de Colombia (U.T.C.)- patrocinada por la oligarquía textilera de Antioquia y por los ideólogos corporativistas de la Iglesia Católica. Todo lo anterior facilitaba un proceso de descenso de los salarios reales, a una tasa anual del 1.7%.

En el momento de realizarse el asesinato de Gaitán \i-9 de abril de 1948- estaba en marcha la "conspiración retrógrada contra el congreso y las instituciones de la llamada "democracia liberal". El control absoluto ejercido por el gobierno sobre los mecanismos electorales les sirvió para instrumentar uno de los propósitos de la violencia "disuasiva": alejar al partido liberal de las urnas por la intimidación y el terror.

En estado de sitio y suspendidas todas las garantías constitucionales fue elegido Presidente Laureano Gómez con 1.4 millones de votos. La reacción "franquista" llegaba al poder, y podía poner en ejecución la política oficial de aniquilamiento físico del partido liberal, eliminando a sus partidarios y has-

ta donde fuera posible, a su élite dirigente.

Gómez no advertía que en la agresión a los jefes liberales como López Pumarejo y Carlos Lleras Restrepo, estaba golpeando en el punto más crítico y sensible del sistema: el de la identificación ideológica de la oligarquía burguesa y terrateniente con el sistema político del bipartidismo. Mientras la violencia se escapaba del control del gobierno y desataba su propia dinámica, Gómez fue quedando atrapado entre dos poderosos frentes opositores: el de las élites liberales y conservadoras - que entre 1951 y 1953 se identificaron en sus proyectos de hegemonía política compartida- y el de la movilización campesina que en el lapso de tres años pasó de simple resistencia a lucha armada, de las formas embrionarias de autodefensa a la organización militar para la guerra de guerrillas.

López Pumarejo y Ospina Pérez tenían suficiente experiencia y visión política para percibir lo que podía venir como consecuencia de la expansión guerrillera campesina, y del aluvional traslado de gen-

tes del campo a los alrededores de las concentraciones urbanas: Gómez estaba llevando al país precisamente a las formas más agresivas y revolucionarias de la lucha de clases. Así se presentó la coalición del patriciado de los dos partidos (López, Ospina, Lleras, Santos, Echandía, Alzate Avendaño), con el apoyo de la oligarquía burguesa y terrateniente, la que tomó la iniciativa de propiciar el golpe militar de 1953.

Gobierno y Populismo Militar (1953-1957)

Los mandos sociales del país- corporaciones económicas, patriciado, élites políticas, jerarquía eclesiástica - apoyaron de inmediato y sin reservas al gobierno militar, al que no sólo asignaban la enorme tarea de desmontar la llamada "subversión social" y las guerrillas campesinas, sino también la de pacificar el país, conciliar las clases y reajustar los operativos de Estado, con el objeto de restablecer las reglas de la institucionalidad burguesa y el sistema tradicional de dominio político. Por lo tanto el gobierno militar, tenía simplemente un sentido

de provisionalidad y de precariedad y no un alcance político en sí mismo.

Fueron los cambios producidos por la violencia en la estructura del poblamiento, de la ocupación del espacio y del empleo de la población colombiana los que determinaron la línea populista del gobierno militar entre 1953 y 1955, enderezada a introducir las concepciones justicialistas de la economía del bienestar, y a promover la expansión de los servicios asistenciales del Estado.

A lo anterior es necesario, además, agregar una somera visión de lo que fue la política económica del gobierno militar la que nos muestra como lo afirma Leal Buitrago que:

"En la primera mitad del año -1955- se comenzó a cambiar la política económica del gobierno; la política tributaria se orientó un tanto hacia los grupos corporativos más poderosos de la economía: las fracciones oligárquicas, exportadoras, financieras e industriales, la creación de las instituciones para-estatales con miras a utilizar la débil capacidad del Estado de redistribución del ingreso" i9

Los excelentes precios internacionales del café, durante los años 1953 y 1954, empiezan a descender en 1955, lo que implicó la reimplantación de la restricción aduanera de las importaciones. Paralelamente a esta situación, algunas medidas económicas gubernamentales habían desarrollado cierta tenue política desarrollista de carácter nacionalista, lo cual empezaba a afectar algunos privilegios tradicionalistas de los grupos dominantes de la economía. Tal es el caso de: las inversiones industriales de tipo forzoso, el control comercial con la prohibición de operaciones con almacenes de depósito, la oposición al establecimiento de corporaciones financieras privadas, entre otras.

Dos hechos se encargaron de abrir definitivamente la brecha entre el gobierno militar y las fuerzas sociales y políticas que años antes habían auspiciado el golpe de estado: La creación del movimiento de acción nacional y la renuencia del gobierno a convocar a elecciones y restablecer las formas tradicionales de las hegemonías políticas. De aquí al golpe de estado de 1957 sólo había un paso que dar, y los sectores dominantes lo dieron. La vanguardia en esta ofen-

siva final estaba constituida por el estudiantado y las clases medias, los estamentos más sensibles a las formulaciones retóricas de los partidos sobre regreso a la constitucionalidad, al ejercicio pleno de las libertades ya la demolición de la dictadura militar. Empero, es necesario anotar que:

"El Frente Nacional que surgió al caer Rojas, no fue sólo la conjugación de dos partidos como a menudo se afirma, sino la alianza de diferentes sectores capitalistas-bancarios, industriales, comerciales, capitalistas agrarios, iglesia- lo cual autoriza a pensar que vencido el plazo para el cual fue convenido, ellos buscaron la manera de reencarnarlo" 110

Entre Rojas Pinilla y el Frente Nacional, se da el interregno de la Junta Militar que va a ejecutar las funciones propias del gobierno hasta el 7 de agosto de 1958.

C. Evolución Educativa (1946- 1957).

1. La Educación Primaria.

a. Enfoque de su situación en este Período.

En 1957 la enseñanza primaria contaba

con 1.381.290 estudiantes en 16.370 establecimientos. La primaria privada estaba relativamente poco desarrollada, constituyendo un 15% aproximadamente del total.

CUADRO No. 5

EVOLUCION DE LA POBLACION EN ENSEÑANZA PRIMARIA.¹ 11

Año	<u>Población en edad escolar.</u>	<u>Población matriculada.</u>	<u>Población no matriculada.</u>	<u>% Población no matriculada</u>
1946	2.075.626	711.798	1.363.821	65.7
1949	2.217.380	766.275	1.451.105	65.4
1950	2.251.946	808.494	1.443.452	64.0
1951	2.302.150	874.978	1.427.172	61.9
1952	2.359.684	923.133	1.430.551	60.7
1953	2.422.252	1.054.696	1.365.556	56.3
1954	2.474.478	1.125.350	1.350.128	54.5
1955		1.236.084		
1956		1.311.536		
1957		1.381.290		

A partir del cuadro se aprecia que la población escolar aumenta regularmente. Lo hace

¹¹¹Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Citado por Muñoz, Laurentino, Op.Cit. p. 74

aproximadamente al mismo ritmo que la población total, es decir, a una tasa algo superior al 2%. El número de matriculados ha aumentado; la proporción del ausentismo escolar ha descendido regularmente de 66 a 54%, pero esta progresión en la asistencia ha sido muy lenta. A partir de 1955 se inició un esfuerzo "nacional" de enmendar errores que sólo empieza hacia 1958 a rendir sus frutos. Sin embargo siguen los problemas de una instrucción parcial, truncada y en condiciones materiales y académicas que la hacen poco eficaz.

La problemática vigente en el nivel primario ha sido más aguda en el sector rural, en donde se presenta el mayor índice de analfabetismo. El Cuadro No. 5 permite apreciar que la proporción de iletrados ha permanecido relativamente estacionaria.

Las causas más evidentes del analfabetismo son bien conocidas en tanto dependen funda-

mentalmente de factores económicos y culturales inherentes a la sociedad clasista. Aquí se inscriben la falta de aulas, el bajo nivel de vida de las mayorías colombianas, la imposición de trabajo a temprana edad sobre todo en el campo, la dispersión geográfica, las deficientes condiciones de salud del grueso de la población, la mala nutrición de los niños y la carencia o deficiente preparación de maestros. Todos estos condicionantes subyacen por la actitud de secular relegamiento de la educación por parte de quienes delinear las políticas del Estado.

Respecto al problema de los maestros en el área rural, el Informe LEBRET sostiene acertadamente que:

"Cerca de 17.000 maestros enseñaban sin grado alguno en 1954; o sea que era el 65% del total. Trátase de personas que generalmente no han cursado otros estudios que la escuela primaria y ocasionalmente algunos años de secundaria... Además los sueldos de los maestros difieren por departamentos, y en proporciones importantes;

el sueldo promedio es demasiado reducido para atraer y retener, no solamente a hombres valiosos sino también a maestros medianamente capacitados... Los maestros que ganan más de \$ 300.00 mensuales constituyen una pequeña minoría (6%), únicamente tres departamentos proporcionan salarios que alcanzan esa cifra" 112

Casi el 50% de los maestros ganaban salarios inferiores a \$ 200.00

Otros datos que complementan el enfoque acerca de la educación primaria son los siguientes: en 1957 funcionaron 16.370 escuelas, ubicadas en la zona urbana 5.332 y en la rural 11.038. El total de maestros fue de 33.874 destinados a la enseñanza de 1.381.290 alumnos; en la zona urbana aproximadamente 785.868 y en la rural el resto. El total de matriculados en establecimientos oficiales fueron 1.113.558.

Según cálculos basados en el censo de 1951, la población analfabeta del país de más de 7 años fue estimada para 1957 en 4.129.430 habitantes. respecto de un total de 9.802.940.

b. Principales Disposiciones Orgánicas y Reglamentarias en el Periodo en Referencia.

Las siguientes medidas hacen relación primordialmente a la primaria, aunque algunas de ellas tienen que ver igualmente con otros niveles:

Junio 9 de 1947, Decreto 2261, por el cual se organiza el Ministerio de Educación Nacional, y se crea el Consejo Superior Permanente de Educación Nacional.

Julio 8 de 1947, Decreto 2229, establece "La Institución de la bandera".

Julio 10 de 1947, Decreto 2272, reglamenta el Consejo Superior Permanente de Educación Nacional.

Enero 8 de 1948, Decreto 20, plantea la obligación de establecer escuelas de alfabetización, por parte de patronos para hijo de trabajadores.

Julio 15 de 1948, Decreto 2388, por el cual se intensifica la enseñanza de la historia.

Marzo 10 de 1949, Decreto 642, reglamenta la inspección escolar en todos los grados de la enseñanza.

Noviembre 21, 1950, Decreto 3468 establece plan de estudios para escuelas urbanas y rurales.

Octubre 15, 1951, Decreto 2242, suprime Juntas Nacionales y Seccionales de Escalafón; y crea dos nacionales, dependientes del M.E.N.

Mayo 7, 1952, Decreto 1135 sobre escalafón y expedición de un estatuto para educadores.

Septiembre 25, 1954, Decreto 2838, disposiciones para nacionalizar la educación primaria.

Septiembre 1, 1954, Decreto 2543, señala funciones de las dependencias del M.E.N.

Mayo 9, 1955, Decreto 564, confiere atribuciones a gobernadores en materia de educación. Crea Secretarías de Educación Departamentales.

Marzo 11, 1955, Decreto 610, emite una providencia en defensa moral y mental de los niños.

Marzo 11, 1955, Decreto 610, crea Sección Radiofónica y de Televisión del M.E.N.

Junio 15, 1955, Decreto 2327, se aprueba plan de estudios y programas de "Acción Popular Cultural" (Radio Sutatenza).

Septiembre 6, 1957, Decreto 0206, se crea la Oficina de Planeamiento Educativo.

Septiembre 6, 1957, Decreto 1844, reorgani

za el Consejo Superior Permanente de Educación Nacional.¹¹³

A través del estudio de los decretos más importantes, detallados arriba, referidos básicamente a la escuela primaria es importante resaltar varios aspectos:

- 1) Es visible el énfasis que se advierte en los aspectos morales e ideológicos de la escuela primaria (y obviamente la secundaria). A este respecto el decreto referente a la ampliación de la enseñanza de la historia -2388 de 1951-; el que establece el plan de estudios para la primaria -3468 de 1950- el que reglamenta la inspección escolar 2242 de 1951; y el que reglamenta el escalafón y crea un estatuto para los maestros de primaria y secundaria

113 La Información acerca de las disposiciones orgánicas y reglamentarias fueron obtenidas de: Ministerio de Educación Nacional; División de Normales Superiores y Educación Primaria, Op. Cit.

son perfectamente concatenados y pretenden la recuperación ideológica de la escuela, en el sentido no sólo de ponerla al servicio del pensamiento conservador, sino también de poner al maestro en manos de los políticos adictos al gobierno, los que pasan a controlar aún su vida privada, pues por ejemplo el Artículo 37 del Decreto 1135 de 1952, que retoma lo esencial del Decreto 30 de 1948, dice:

"Se entiende por mala conducta:

- a) La comisión de un delito salvo los casos de justificación y de excusa, contemplados en el Código Penal
- b) Haber sido sancionado por contravención por dos o más veces.
- c) La embriaguez frecuente.
- d) El vicio del juego.
- e) El amancebamiento.
- f) El adulterio.
- g) El irrespeto a la dignidad sacerdotal o clerical.
- h) El abandono del hogar.
- i) La intervención en política(...)
- j) Uso indebido de fondos escolares(...)
- k) Desobediencia a las normas del gobierno o de los superiores en materia de educación pública(...)
- l) La prostitución en la mujer".

Dice el Artículo 38:

"Se presume la mala conducta, y es suficiente causa para la exclusión del escalafón, en el maestro o maestra que dé motivo a comentarios adversos sobre su conducta moral".

Parágrafo: Sólo se aceptarán como pruebas para la comprobación de este hecho, las declaraciones juramentadas recibidas ante un juez competente, de tres vecinos de insospechable honorabilidad, a juicio de la primera autoridad administrativa del lugar.

Hay otro hecho básico muy relacionado con esta visión de la escuela primaria, y es el referente a la historia y al papel de la llamada radio "Sutatenza", la cual se convirtió en persona jurídica de derecho privado en 1949 y de derecho canónico en 1951.

Con la promulgación de sus estatutos,

Acción Popular Cultural se estableció en 1953 como una "obra de la Iglesia Católica". En relación con las funciones desempeñadas en la educación rural, la institución disfruta desde 1955 de todas las garantías y privilegios que el derecho colombiano concede a organizaciones de utilidad pública. Es así convertida en la agencia más importante de alienación religiosa y política para el campesino colombiano y es un hecho su utilización por los respectivos partidos del gobierno para promover todo tipo de propaganda partidista, en forma bastante camuflada y siempre en alianza con las enseñanzas religiosas.

Además la participación norteamericana, fue y ha sido abierta en la expansión y en el papel de "Sutatenza". Una comisión de la UNESCO que llegó a Colombia en 1953, asesoró a A.C.P.O. en

la elaboración de programas de estudio, y en la selección del material de enseñanza. Esta ayuda continúa vigente.

A través de su lema "La Constitución del Hombre", hace toda una labor de adoctrinamiento al campesino y, con el objetivo proclamado de hacer de él un "mejor ciudadano" lo convierte en el mejor sustentador del orden de cosas en el medio rural, al mismo tiempo que logra, realmente, mejorar ciertas técnicas agrícolas, dar nociones básicas en las diferentes áreas de estudio y cambiar ciertas costumbres sanitarias y de vida del campesino. Todo con el fin básico de elevar la productividad del campo, mejorar el nivel de vida del habitante rural y sobre todo convertir al campesino en el ciudadano conformista por excelencia.

Durante el período estudiado es posible apreciar la adaptación de los programas de primaria a las necesidades prioritarias del campo. Así se da importancia a las labores de hogar para niñas y los oficios y trabajos rurales para niños, y se programan actividades como prácticas agrícolas, jardinería y economía doméstica. Además los cursos pilotos para campesinos los adiestran para el manejo de insecticidas y vacunación; se les distribuyen semillas, se les indican defensas para la erosión del suelo, y se enseñan las técnicas mínimas de utilización de animales de explotación casera. A esto hay que sumar la labor de "Sutatenza" con las mismas finalidades.

Hay, a través del período, un esfuerzo significativo por reorganizar los organismos directivos de la educación

en Colombia. Las sucesivas reformas en el Ministerio de Educación Nacional son la búsqueda por "racionalizar" y elaborar un plan integral de educación que contemple organismos de planeación, organización, dirección y control educativo nacional. Dentro de estas directrices se llega a que en 1957 se dicte el Decreto No. 0206 el cual sanciona que:

"Se establezca en el Ministerio de Educación o entidad responsable de la educación, un Departamento de Planificación destinado a formular los planes integrales y hacer su evaluación sistemática y periódicamente para los ajustes requeridos por los nuevos factores que vienen surgiendo durante su desarrollo, y por último, para verificar su ejercicio".

2. Educación Secundaria.

a. Su Desarrollo en el Período.

Mientras que en 1946 el número de alumnos matriculados era de 45.678 llegaba en 1957

a 107.627. Hay que anotar, sin embargo, que este tipo de enseñanza era servido en su mayor parte por establecimientos privados.

El ya citado Informe Lebret constata que:

"La enseñanza secundaria no es democrática. Es bastante difícil para los niños de la clase media y de hecho imposible para los de las clases populares, tener acceso a la enseñanza de secundaria(...). La selección tiene como criterio la riqueza de los padres y la enseñanza privada es pagada y generalmente costosa"114

CUADRO No. 6

EVOLUCION DE LA POBLACION EN LA ENSEÑANZA SECUNDA-
RIA. ¹¹⁵

Año	Alumnos	Profesores	Promedio alumno x Plante1
1946	45.678	4.100	72
1949	48.249	4.095	118
1950	55.884	4.969	118
1951	64.368	5.881	112
1952	65.157	6.031	116
1953	65.618	6.416	112
1954	69.947	6.636	113
1955	77.447	7.036	119
1956	93.349	8.088	126
1957	107.647	8.787	137

Misión "Economía y Humanismo, Op. cit., p.318

Citado por Muñoz, Laurentino, Op.cit., p.75

A partir del cuadro anterior es posible inferir algunas conclusiones, tentativas sobre el desarrollo de la educación secundaria y efectuar algunas comparaciones con la primaria.

Los dos tipos de educación, sólo duplican su población en diez años. Pero con un leve y relativo mayor aumento proporcional de la secundaria. Esto significa que en cada año el número de matriculados aumentó proporcionalmente en mayor medida en secundaria y se pasa de una relación entre alumnos matriculados en primaria y secundaria de 18 a 1, a otra de 12 a 1.

La matrícula en primaria tiene un aumento absoluto más significativo a partir de 1952, como efecto, seguramente, de la presión de la población campesina desplazada por la violencia a las áreas urbanas. La secundaria tiene, obviamente, por efecto tardío de la expansión en primaria, un au-

mento más evidente a partir de 1956.

La educación secundaria muestra un fenómeno aparentemente difícil de explicar y es el referente a que el número de estudiantes por plantel y por profesor fue relativamente reducido. En 1957 la cifra era de 137 estudiantes por plantel y de 12 por profesor. Una de las explicaciones básicas sobre este fenómeno hace ver que el número de matriculados desciende marcadamente en los últimos años del ciclo secundario. Un dato significativo a este respecto es el de que en 1956 el total de estudiantes de sexto de bachillerato fue de 6.095. Esto da un porcentaje de sólo 6.5% alumnos en sexto sobre el total nacional de estudiantes de secundaria.

Otro hecho constante en nuestra educación ligado al anterior, es el "difícil" salto de la primaria a la secundaria. La cifra absoluta de matriculados en 5o. año de pri-

maria , que ingresa al año siguiente a secundaria es realmente baja. Así de 1956 a 1957, sólo el 10% del total de alumnos matriculados en primaria pasó a secundaria.

Las razones que explican el hecho anterior son bien conocidas, por lo cual sólo hacemos referencia a una de ellas; la matrícula total en primaria abarca el total urbano y rural, por lo cual las causas de la deserción -ya relacionadas atrás y que son relativamente comunes a ambas- imposibilitan al estudiante llegar siquiera a 4o. ó 5o. de primaria, y mucho más ingresar al bachillerato.

- b. Principales Disposiciones Orgánicas y Reglamentarias de la Educación Nacional en Secundaria.

Julio 8 de 1947, Decreto 2229, establece "La Institución de la Bandera" .

Enero 12, 1948, Decreto 30, establece el escalafón de secundaria y dicta su estatuto.

Enero 15, 1948, Decreto 2288, intensifica la enseñanza de la historia.

Octubre 15, 1951, Decreto 2242, se suprimen las Juntas Nacionales y Seccionales de Escalafón; se crean dos nacionales dependientes del M.E.N.

Enero 17, 1951, Decreto 75, se dicta el Plan de Estudios para secundaria.

Noviembre 15, 1951, Decreto 2624 reglamenta exámenes de validación.

Mayo 7, 1952, Decreto 1135, hace referencia al escalafón y dicta el estatuto para primaria y secundaria.

Septiembre 24, 1952, Decreto 2320, dicta

normas sobre secundaria nocturna.

Julio 31, 1958, Decreto 1419, concede carácter de planteles piloto a algunos establecimientos oficiales de educación.

La restauración ideológica, a la que se aludió en el anterior análisis de la primaria, es mucho más clara a través de las normas orgánicas relacionadas con secundaria. Es así como el establecimiento de la "institución de la bandera", la intensificación de la enseñanza de historia, y obviamente, la reforma del pensum de secundaria, al lado del estricto control del escalafón y la implantación de un "policivo" estatuto, tanto para primaria como secundaria, pretenden en general poner abiertamente la educación al servicio de la ideología conservadora y al mantenimiento de las estructuras vigentes.

A propósito de lo anterior, uno de los

hechos más significativos, lo encontramos en el Decreto 2288, el cual consigna que los textos y los programas de historia serán iniciativa del Ministerio de Educación Nacional. Esto significaba que se haría una *"historia oficial"*, *deformante del* proceso histórico concreto, al tiempo que perpetuadora de una estructura axiológica tendiente a fundamentar, principalmente, el sistema ideológico de las clases dominantes.

Como complemento a lo anterior reproducimos a continuación, algunos considerandos básicos de los Decretos 2229 y 2288.

Así el Decreto 2229 sostiene:

"Que el culto por los símbolos de la nacionalidad es un estímulo eficaz para la formación de un auténtico patriota, y por lo tanto dentro de las actividades escolares debe practicarse con frecuencia y con solemnidad y que los benefactores de la humanidad y los hombres ilustres de la historia colombiana merecen un permanente homenaje por parte de nuestro pueblo(...)"

Por su parte, el Decreto 2288, especifica:

"Que el conocimiento de la historia patria, el culto a los proceres y la veneración por los símbolos de la nacionalidad son elementos inapreciables de fuerza moral, de cohesión nacional y de dignidad ciudadana".

Y más adelante:

"Que los graves acontecimientos que en un tiempo han agitado a la república han puesto de manifiesto, una vez más y con caracteres de grande apremio, que el estudio concienzudo de la historia patria y la práctica de las virtudes cívicas por todos los hijos de Colombia deben ser preocupación permanente y desvelada del gobierno(...)

Otro fenómeno importante en este período, es que a partir de 1946, durante el Gobierno de Ospina Pérez, se multiplican las normales rurales para ambos sexos, estableciéndose el régimen de monjas para la capacitación de maestros para las áreas rurales, de modo que los terratenientes como Ospina, aseguraran el predominio ideológico y político en el sector rural. Nacieron así las Normales Superiores en los centros o ciuda-

des, y Normales de cuatro años para las zonas rurales.

Al curriculum tradicional (religión, urbanidad, historia patria, etc.) se añaden áreas programáticas: La huerta casera, nociones de salud, de higiene, de ciencias agropecuarias; se intensifican las matemáticas, la geografía, las técnicas de laboratorio, los deportes, etc., no sólo con la finalidad de asegurar una visión del mundo definida, sino también de capacitar mejor la mano de obra y de convertirla en consumidora de mercancías de tipo industrial.

Las Leyes 43 y 97 de 1945 consagraron, respectivamente, el régimen de escalafón para el magisterio de primaria y secundaria, al que se le introdujeron unas modificaciones por medio del Decreto Legislativo 2422 de 1952. Dichos estatutos presentaban dos problemas para el personal docente:

El primero es que se atenían, para la clasificación en las diversas categorías y para regular los correspondientes ascensos, sólo a los títulos, y, especialmente, al tiempo de servicio. Y el segundo problema radicaba en que tales estatutos no permitían el escalafonamiento sin título normalista o de bachiller a partir de 1947. Esto suponía que toda la enseñanza, primaria y secundaria, sería cubierta por maestros graduados, lo cual era imposible, pues el número de egresados por año de las escuelas normales o institutos docentes era mínimo; entonces a partir de 1947 se encontraban ejerciendo el magisterio gran número de personas, que no podían ingresar al escalafón por la falta inicial de título.

3. La Educación Superior.

a. Su Crecimiento en este Período.

Colombia contaba en 1957 con 15.971 alum-

nos de grado superior. Esta cifra comparada con la de 1946 acusa un importante aumento. Porcentualmente más que el crecimiento de la primaria, pero menos que la secundaria en ese periodo. Esta enseñanza se distribuye en 27 universidades (más tres universidades pedagógicas) las cuales son nacionales, departamentales o municipales, o bien privadas. La enseñanza oficial sobrepasa a la enseñanza privada (38% aproximadamente, esta última en 1954 del total).

CUADRO No. 7

EVOLUCION DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR (1946-1957) 116

Años	Facultades	Alumnos	Profesores
1946	52	7.337	1.200
1949	62	9.364	1.479
1950	74	10.632	1.751
1951	93	11.296	2.027
1952	96	11.607	2.080
1953	99	11.629	2.236
1954	106	11.996	2.449
1955	112	13.284	2.646
1956	133	14.673	3.158
1957	128	15.971	3.259

En 1956 existían 30 centros universitarios con 133 facultades y 670 alumnos matriculados en Humanidades, 327 en Pedagogía, 1.577 en Bellas Artes, 2.697 en Derecho, 827 en Ciencias Sociales, 706 en Ciencias Médicas, 492 en Agricultura y 311 sin clasificación.

b. Principales Disposiciones Orgánicas y Reglamentarias de la Educación Nacional en la Rama Superior.

Septiembre 12 de 1944, Decreto 2171, crea el Consejo de Becas Extranjeras.

Marzo 21 de 1945, Ordenanza No. 5, crea la Universidad del Tolima.

Julio 11, 1945, Ordenanza No. 5, crea la Universidad del Valle.

Junio 15, 1946, Ordenanza No. 42, crea la Universidad del Atlántico.

Junio 19, 1946, Ordenanza 19, Orgánica de la Universidad Popular (Caldas).

1947, Decreto 583 crea la Universidad Industrial de Santander.

Septiembre 2, 1949, Resolución 1559, reglamenta estudios en el exterior.

Agosto 3, 1950, Decreto 2586, crea el ICETEX (Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior).

Diciembre 19, 1950, Decreto 3708 reglamenta el Consejo Directivo de la Universidad Nacional.

Febrero 15, 1951, Decreto 0364, modifica el régimen directivo de las universidades departamentales.

Octubre de 1953, Decreto 2655, crea la Universidad Pedagógica de Colombia (Tunja).

Diciembre 22, 1954, Decreto 7686, crea el Fondo Universitario Nacional (F.U.N.)

Septiembre 6, 1957, Decreto 0206, crea la Oficina de Planeamiento Educativo.

Septiembre 25, 1957, Decreto 0240, aumenta capital del ICETEX.

Abril 30, 1958, Decreto 0136, promulga el estatuto orgánico de la Universidad Nacional de Colombia.

Julio 11, 1958, Decreto 0251, reorganiza el F.U.N., y crea el Consejo Nacional de Rectores.

Julio 11, 1958, Decreto 0252, reorganiza el régimen de inspección y vigilancia sobre la universidad colombiana.

Julio 11, 1958, Decreto 0277, establece el régimen jurídico de las universidades oficiales.

La Ubicación de la Universidad.

Para hacer la ubicación general de la universidad en este momento histórico, es muy útil citar a Darío Mesa quien sostiene:

"Como la CEPAL lo demuestra después de la guerra sufre la economía colombiana un vuelco hacia la sociedad industrial. No sólo se acrecienta la urbanización; también cambia la estructura del empleo, aumentan los consumos, y en cierta medida, se alteran los patrones de la alimentación popular"

y agrega:

(...) El desarrollo nacional, que como hemos visto, encerraba toda clase de contradicciones en los años precedentes, se hizo dramáticamente contradictorio a partir de 1953. No sólo había empezado a obrar en la vida política la fuerza del ejército que, sociológicamente, podría considerarse como el ascenso del poder del sector más vigoroso de la pequeña burguesía parasitaria, sino que la nación había alcanzado una complejidad social que no conoció antes. Era dueña de una alta tecnología en las ramas decisivas de la industria ligera - textiles, cemento, cigarrillos, etc y se encontraba con ese ciclo de la producción prácticamente terminado; se apercibió entonces, para iniciar la creación de la industria pesada, cuyas bases se edificaron afanosamente con el ánimo de sustituir

importaciones, todo ello, como es obvio, requería una alta especialización, no sólo en la dirección de las empresas, sino también en el Estado. Era claro que en tales condiciones, no se podía improvisar una política en hacienda, ni realizar ensayos en el sistema bancario, ni dejar el control de cambios y las aduanas en manos inexpertas, etc.

Era necesario, por otra parte, transformar substancialmente la universidad de modo que pudiera atender al mismo tiempo a las urgencias técnicas y científicas del país, en lugar de dejarlas al cuidado de quienes no tenían relación vital con la técnica, ni la ciencia, ni con el país verdadero" 117

Además era claro para los dirigentes políticos del país que las universidades "tienen que vincularse a la industria", no sólo para estudiar y buscar las soluciones a nuestros problemas de fomento económico sino principalmente para crear en el industrial la conciencia de que le interesa ayudar económicamente a la universidad donde se capacita su personal directivo futuro.¹¹⁸

11/ Mesa, Darío. Op. Cit., p. 163

118 Idem.

Mejor aún, el papel de la educación superior en cuanto a la formación de los cuadros de las clases dominantes y en cuanto a su papel ideológico de sostén de las relaciones sociales y del esquema de su dominación es visualizado perfectamente en el discurso inaugural de la Universidad de Los Andes- el 24 de abril de 1948- en el cual se sostenía que a la universidad:

"Corresponde el estudio de nuestros problemas nacionales y la búsqueda de soluciones a ellos apropiadas. El hacer conscientes a los jóvenes de los problemas y enseñarles que la solución de las cuestiones sociales depende en gran manera de la buena voluntad que tengan los hombres en resolverlos. En nuestra civilización peculiar la preparación social que una universidad como ésta debe dar a sus alumnos ha de ser profesional y técnica y al mismo tiempo humanística" 119

Partiendo de los datos estadísticos sobre la evolución de la enseñanza universitaria, también de las principales disposiciones orgánicas que la reglamentan y de las citas anteriores, es posible entrar a dar una vi-

sión acerca del desarrollo universitario en el período 1946-1958.

Tal como quedó expresado, a partir de la postguerra y sobre todo a partir de 1945, se nota en el país un gran incremento de la actividad industrial como consecuencia no única, pero sí básica, de la expansión del capital transnacional. Este se lanza en búsqueda de nuevas áreas con el fin de vender sus mercancías, integrarse a la producción local, y asegurar fuentes de materias primas; a la par implanta nuevas formas de desarrollo industrial. Esto lleva a los países latinoamericanos a una fase que hace imprescindible la importación de tecnología. Es por lo anterior por lo que surgen -o se organizan- en diversas regiones colombianas los centros de "educación superior": Universidad del Tolima, Valle, Atlántico, Caldas, Industrial de Santander. También crecen, se reorganizan y surgen universidades privadas importan-

tes. Tanto las oficiales como las privadas, plantean objetivos básicos de carácter tecnológico, sin dejar de mencionar su importante papel ideológico y de formadoras de los "dirigentes nacionales". En este sentido el Informe Le Bret es muy claro al sostener que:

"La Universidad desempeña un papel preponderante en una nación; en ella se preparan los grupos dirigentes del país. De la calidad de la enseñanza que confiere, de la educación humana que aporta, del espíritu que infunde, depende en parte el porvenir de la nación". 120

Las universidades colombianas al ceñirse a los modelos de desarrollo importados, tanto en su estructura académico-administrativo como investigativa, eran las encargadas de preparar el personal colombiano apto para la nueva situación económica y social que requería la nueva relación de dependencia impuesta al país.

Es dentro de este contexto como surgen las humanidades y sociales, ubicadas en principio dentro de departamentos de servicio y posteriormente en facultades, con un marcado carácter extrapolado y extrapolante de la realidad, en la medida en que desarrollaban modelos y teorías desarticuladas con la realidad del medio en una clara función alienante.

Un hecho significativo es la creación del ICETEX para especializar personal en el exterior, del cual la mayoría va a los Estados Unidos para ser preparados ideológica y técnicamente "en el corazón del imperio".

Otra función inicial, muy importante de las facultades de Ciencias Sociales (Antropología, Sociología, Servicio Social, Psicología, etc.) era la de realizar investigaciones sobre el comportamiento humano para ponerlas al servicio del capital, de la empresa, y en general del Estado.

Así como el país se iba convirtiendo en importador de tecnología, también en el campo de las ciencias sociales, se producía una similitud en el fenómeno. Es en la década del 50, cuando se incrementa el tráfico de investigadores foráneos, quienes a través de los diversos organismos estatales y muy especialmente de las universidades de nuevo tipo, desarrollan proyectos de investigación en casi todas las áreas, incluyendo dentro de éstas, las que tenían que ver más directamente con el cuerpo social en su conjunto, para así, con los datos extraídos e introducidos dentro de determinados modelos teóricos al interior de una perspectiva, posibilitar una supuesta caracterización del sistema colombiano. En otras palabras, los datos obtenidos constituían la materia prima que luego se incorporaba a ciertos modelos sociológicos, con los cuales se pretendía dar una explicación "científica" de la sociedad Colombiana.

A medida que las facultades de Humanidades, Economía, Sociología, y Antropología se fueron estructurando como organismos reproductores de esquemas con modelos y marcos teóricos escindidos del contexto real, se fueron ubicando como apéndices de un colonialismo cultural. Este proceso se presenta también, de modo similar, en las facultades técnicas, en las cuales la falla grave fue la carencia total de investigación básica en el contexto colombiano. Necesariamente la universidad produjo en esta fase del desarrollo, determinados profesionales quienes habían sido formados en referencia a patrones no correspondientes al medio en el cual se hallaban inscritos.

Tal como lo expresa Bonilla:

"De esos centros académicos salieron los sociólogos, los economistas y los politólogos que luego se incorporaron a los planes de desarrollo gubernamentales, nacionales e internacionales, pero, contrariamente a lo esperado por las agencias financiadoras, en esos mismos centros se formaron muchas veces profesores y alumnos que al tener con-

ciencia del papel de las ciencias sociales, se pusieron al servicio de los verdaderos intereses nacionales y populares. Precisamente con el auge de los estudios e investigaciones sociales, la ciencia marxista pone un pie en la universidad latinoamericana, ofreciendo un marco teórico alternativo para el estudio y transformación de la sociedad" 121

Al estar la universidad articulada al aparato ideológico del Estado, jugó o juega básicamente una doble función:

1. Como organismo detentador de una práctica de velamiento de la sociedad.
2. Como institución extrapolante del contexto, resultando que sus marcos teóricos rectores, estuvieron y en gran parte, están todavía, referidos a lineamientos y planes de desarrollo generados en los países imperialistas, frenadores de una auténtica investigación científica.

Es necesario resaltar que en 1954 se crea el Fondo Universitario Nacional, encargado

de vigilar y orientar la educación universitaria y administrar la distribución de fondos públicos, organizar cursos para postgraduados, contratar profesores extranjeros y elaborar convenios con universidades y otras entidades extranjeras. Según Ivon Lebot:

"El Fondo Universitario Nacional tenía explícitamente la función de coordinar y hacer efectivos los intereses de los tres principales grupos de presión (la Iglesia, el sector industrial y las fundaciones extranjeras), cuyos valores se querían transmitir a través de las instituciones encargadas de la formación de la élite. Desde su fundación, dicho organismo, a través de la proclamación de la autonomía universitaria y de la necesidad del "auto-financiamiento", buscó en realidad racionalizar las relaciones entre las universidades y los sectores interesados en controlarlas" 122

El Fondo Universitario Nacional (F.U.N.), era un principio de racionalización que no tuvo consecuencias. El F.U.N. carecía de poder coercitivo y por tanto era de su com-

petencia impedir la fundación de nuevas universidades o fijar una política de carácter obligatorio. El organismo acabó por desdibujarse en la ineffectividad y cada entidad de enseñanza superior volvió a sentirse arbitro de su orientación y de sus esfuerzos.

La Junta Militar que tomó la dirección del país en 1957 se ocupó de las universidades oficiales. En primer lugar de la Nacional. Por el Decreto 0136 se dictó el estatuto orgánico de ella. Al elaborarlo, el gobierno tomó muchos elementos de la Ley 68 de 1935, pero introdujo otros que le daban una connotación ligeramente confesional, como el de que la institución realizaría sus fines "respetando el espíritu católico de los colombianos". Pero la parte más criticable era la del régimen organizativo. Se dispuso que en la Conciliatura tendrían asiento el Ministro de Hacienda o su suplente, un delegado de las asociaciones y cor-

poraciones nacionales, otro de la Iglesia y por añadidura uno de los padres de familia. Si se tiene en cuenta que los profesores y los alumnos apenas tendrían un renglón por cada estamento, se puede ver que el organismo supremo quedaba en manos de personas y entidades no universitarias. O sea, que la débil autonomía que se le reconocía al claustro la perdía en la práctica. Y desde luego el plantel sería uno de los tantos que laborarían, pues no se le conferiría ningún liderazgo en el grupo de las universidades existentes. Las universidades oficiales de los departamentos fueron reorganizadas y se constituyó lo que Germán G. Rama llama la paradoja de que:

"El mecanismo autonómico consiste en entregar todas las decisiones a un conjunto de personas externas a lo académico"¹²³

En 1957 se había creado la Asociación Colombiana de Universidades, en la que delegó

el gobierno las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior y las que correspondían al Fondo Universitario Nacional. Las numerosas fundaciones de universidades privadas, condujeron a que en la Asociación prevalecieran sus puntos de vista y a que algunas de las oficiales se marginaran de ella. Y sobre todo, qué seriedad podía tener la misión de inspección y vigilancia de las universidades si se les entregaba a ellas mismas?. De ese modo pudo funcionar un comercio universitario regido por este canon: Yo te apruebo, si tú me apruebas. Así a partir de 1960 se presentó la expansión sorprendente del número de universidades privadas.

4. La Enseñanza Profesional, Vocacional y Técnica.

Este tipo de enseñanza es la destinada a preparar para una ocupación u oficio determinado y se subdivide en las ramas de Industrial, Agrícola, Comercial y Artística, entre otras. Tuvo

matriculados un total de 73.280 alumnos en 651 establecimientos, en el año de 1957. Se observa que la enseñanza agrícola, sólo funcionó con 43 planteles y con 2.060 alumnos.

Exceptuando la enseñanza comercial que se ha desarrollado por motivos especiales - requiere corta preparación, se obtiene empleo relativamente fácil, es un negocio privado, con títulos pomposos - las ramas industrial y agrícola son las "pobres" de la profesional. El informe Lebret sostiene la necesidad de desarrollar la enseñanza profesional en los términos siguientes:

"Un país que se inicia en la industria necesita ... de obreros especializados y de gran número de técnicos; un país cuyas necesidades alimenticias aumentan rápidamente debe preparar al mundo campesino en los métodos modernos y hacia una mayor productividad" 124

CUADRO No. 8

RESUMEN EDUCATIVO 1946 - 1957¹²⁵

Alumnos

	1946	1953	1957
Bachillerato	45.978	65.618	107.627
Normalista	6.432	18.610	16.392
Industrial	4.253	6.736	9.278
Agrícola	81	885	2.060
Comercio	2.800	17.340	27.496
Superior	7.337	11.629	15.971

a. Modalidades de Enseñanza Vocacional.

1) La Enseñanza Agrícola.

CUADRO No. 9

EVOLUCION DE LA ENSEÑANZA AGRICOLA (1946-1957)¹²⁶

Años	Establecimientos	Alumnos
1946	-	81
1949	4	92
1950	11	320
1951	10	479
1952	14	515
1953	23	885
1954	22	1.399
1955	30	1.679
1956	38	1.821
1957	43	2.060

Citado por Muñoz, Laurentino, Op. cit, p. 76

La educación vocacional agrícola se inició en forma en 1941. En este año se creó el Departamento de Educación Campesina encargado de la "dirección, desarrollo y tecnificación de la formación del elemento humano en las veredas y en los campos". Tenía a su cargo las Escuelas Vocacionales Agrícolas para varones y cursos para campesinos adultos; también las escuelas de "visitadoras de hogares campesinos" y las escuelas normales rurales. En 1954 había en las escuelas 11.400 alumnos, entre 14 y 19 años, para estudio de 2 años en varones y 3 para las niñas de las escuelas hogar. Han crecido en medio de agudos problemas de ubicación, presupuesto y de nivel promedio de alumnos por plantel (53 por escuela en 1955).

La Federación Nacional de Cafeteros ha organizado al mismo tiempo las "Concentraciones Rurales Agrícolas" que,

unen a la enseñanza general, una iniciación profesional otorgada en forma práctica para "mejorar la agricultura regional y arraigar los hijos de los agricultores al campo".

Esta serie de intentos de brindar educación al campesino, está muy relacionada con el interés de detener las migraciones de campesinos a las ciudades, como efecto básico de la violencia, de asegurar una mejor productividad de alimentos básicos para las áreas rural y urbana y capacitar mano de obra rural para la expansión que sufre la agricultura tecnificada en el decenio del 50.

Es necesario recordar aquí la gran expansión que sufren las escuelas Radiofónicas de Sutatenza y los llamados "cursos campesinos" programados también por ella; estos cursos según se afirma se proponen especialmente "instruir,

orientar y ayudar al campesino en todo lo concerniente al mejoramiento de sus condiciones de vida, de la alimentación, del cultivo de la tierra y de la cría de animales". Esta sección con la cual cooperan los Ministerios de Agricultura y de Salud, la Caja de Crédito Agrario, la Federación Nacional de Cafeteros y la Fundación Rockefeller, funcionaba en 46 parroquias. El total de alumnos de las escuelas radiofónicas de Sutatenza, en el Primer Semestre de 1955, alcanzaba a 192.200 de los cuales 181.500 eran del sector rural.

En 1950 y luego en 1957, dos misiones extranjeras hacían entre otros aspectos, sus respectivos balances sobre las necesidades, los problemas y las perspectivas de la educación agrícola, Lauchlin Currie decía en 1950:

"La falta de educación contribuye sin duda a la baja productividad del traba-

jo en el campo, y al mismo tiempo hace más difícil la introducción de nuevas prácticas agrícolas (...) Hasta ahora los medios adoptados han sido sólo una modesta iniciación en un ramo que merece tanta atención y desarrollo. 127

Y propone como "solución" mejorar y ampliar los servicios de las tres Facultades de Agronomía e introducir la educación rural colectiva en grande escala.

El Informe LEBRET sostiene por su parte, que:

"Para un país existen a la vez el deber y el interés de preparar a los hombres que la economía necesitará mañana, de formar campesinos preparados para el progreso técnico y capaces de sacaras a la agricultura de su secular rutina". 128

Más adelante sugiere:

"Es indispensable pues, provocar una evolución rápida del mundo rural durante los años por venir, y esta evolución, para ser homogénea y sin desequi-

127 Currie, Lauchin. Bases de un Programa de Fomento para Colombia, Bogotá, Imprenta del Banco de la República, 1950, p. 331

librios, debe realizarse a la vez en tres planos: debe ser una evolución personal y familiar; una evolución de la comunidad rural en su conjunto; una evolución técnica y profesional. Una educación adaptada al mundo rural debe suscitar su transformación desde este triple punto de vista" 129

Como soluciones propone multiplicar las escuelas vocacionales y "escuelas hogar"; mejorar la calidad de la formación de maestros de educación rural, atrayéndolos con mejores salarios y crear "comités rurales de zona", "comités departamentales de educación rural", y finalmente un "comité nacional de educación rural". Estos comités coordinarán toda la educación rural.

2) Educación Industrial.

CUADRO No. 10

RESUMEN DE LA EDUCACION INDUSTRIAL (ARTES Y OFICIOS)
ENTRE 1949 -1957 130

Años	Establecimientos	Alumnos
1949	10	1.361
1950	25	3.572
1951	55	6.272
1952	52	6.679
1953	60	6.736
1954	63	7.830
1955	71	7.585
1956	79	8.230
1957	75	9.278

El crecimiento del número de alumnos es relativamente alto entre 1946 y 1957, aunque hay un aumento menos rápido del número de profesores.

De conformidad con la Ley 143, esta enseñanza está destinada a "orientar hacia el trabajo racionalizado toda ocupación o actividad que no necesite de una cultura general académica".

La enseñanza industrial comprendía cinco (5) clases de establecimientos en 1957:

	<u>Años estudio</u>	<u>Títulos Otorgados.</u>
a) Institutos Técnicos Sup.	7	Técnico.
b) Institutos Técnicos Indust.	5	Experto.
c) Escuelas Medias de Artes y Of.	3	Perito.
d) Escuelas Sup. de Artes y Of.	4	Operario.
e) Escuelas Artesanales.	2	

Se estudiaba mecánica, electricidad, motores, sastrería, fundición, forja y soldadura, metalistería, zapatería, ebanistería, construcción y dibujo.

En 1955 había un total de 4.777 alumnos regulares en los establecimientos oficiales. Al final se graduaron 314 alumnos, discriminados así: 11 técni-

eos, 106 expertos, 98 peritos, y 99 operarios.

Hay que recordar aquí que el paso del gobierno a los conservadores (1946) coincide con un nuevo auge del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En esas condiciones la necesidad de fomentar una efectiva enseñanza técnica toma un carácter más urgente. En 1946 por Decreto 884 se crea el bachillerato técnico industrial y se fija el correspondiente plan de estudios. Luego en 1948 se expide la Ley 143, orgánica de la educación técnica, con la que se pretende crear las bases definitivas del futuro desarrollo de la educación técnica en Colombia. Sin embargo, lo más real es que estas disposiciones tienden a quedar en el papel, aunque a partir de 1952, la matrícula en esta educación se incrementa tal como

ocurre en general con la primaria y la secundaria.

En 1949, en el Informe del Director del Departamento de Educación Técnica del Ministerio se reconocía el poco avance en ese terreno y se explicaba esa situación por:

"...el tratamiento despectivo que se da al trabajo manual y a quienes están dedicados a él. Predomina todavía en Colombia, en todos los sectores sociales, una clasificación aristocrática de las profesiones y se mantiene en un plano de desviada indiferencia el estudio de las técnicas manuales, de las artes y los oficios".

Era claro que al nivel de las clases medias y altas, no existía interés en convertir a sus hijos en obreros. En relación con las clases proletarias, si tenían acceso a la educación media, preferían continuar si era posible, cualquier carrera universitaria, o aún desviarse hacia la educación comercial,

con esperanzas de un ascenso a las clases media o alta.

Las necesidades, problemas y posibles soluciones en relación con este tipo de enseñanza son visualizados en forma bastante clara por la misión Currie y posteriormente por la misión Lebret.

La primera sostiene que:

"La productividad del obrero colombiano debe ser mayor para que Colombia alcance un nivel de vida más alto(...); pero la preparación técnica puede aumentar más rápidamente la productividad. Este tipo de educación puede también facilitar la utilización de nuevas técnicas, maquinarias y herramientas(...) Se observa una gran deficiencia en el personal de supervigilancia directa; sobrestantes, jefes de oficina, ayudantes de administración, en fin, toda clase de empleados que pudieran contribuir a la preparación y mejor utilización de otros"131

Tácitamente se reconoce que la formación técnica de la fuerza de trabajo se llevaba por arrastre en el curso mismo del proceso productivo, y que había

que establecer una política "real" de capacitación de la mano de obra que coadyuvara en el aumento de la plusvalía relativa, al mejorar la productividad total de las industrias.

El mismo Currie propone solucionar esta deficiencia integrando y ligando la educación técnica con la industria, en el sentido de que ésta debe proporcionar servicios y fondos para la preparación de sus trabajadores en servicio o que vayan a ingresar a sus empresas. Es decir, vislumbra el funcionamiento básico de lo que luego será el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje)

Con la dictadura militar de Rojas Pini-lla (la cual es una clara maniobra bi-partidista) se arremete de nuevo contra la anacrónica situación general en la educación media y se intenta su modificación, en el sentido de abrirle a los

bachilleres la posibilidad de trabajo productivo. Así el "Decreto Nacional Extraordinario No. 925 de 1955" en dos de sus considerandos dice así:

"Que la inmensa mayoría de estudiantes de segunda enseñanza no llega a la universidad por impulsos de una distinta creación o por razones económicas y que es preciso exonerarlos de actividades intelectuales que sobrepasen el nivel de sus aspiraciones".

"Que el Estado debe atender a esas aspiraciones vocacionales, abriendo nuevas sendas a la capacitación profesional e institutos especiales(...)

Pero una vez más la educación secundaria sigue operando dentro de la sola perspectiva, tratar de preparar para un posible paso a la universidad y en el marco de lo "clásico". Y es así como en 1957 la matrícula del bachillerato clásico fue de 107.627, mientras la matrícula de la enseñanza industrial, que se llamaba entonces de oficios y artes, apenas alcanzaba a 9.278, representando

menos del 10% de la primera.

Esta situación irregular es visualizada por el Informe Lebret en forma realista en 1957, pues,

"La enseñanza industrial es deficiente desde este doble punto de vista: carece de centros artesanales que preparen obreros capacitados (...); carece igualmente de centros de preparación para las técnicas modernas o nuevas (material plástico, industria química, industria frigorífica, de acondicionamiento, etc.)" ¹³²

Posteriormente recomienda:

"(...) para responder mejor a las necesidades reales de la economía colombiana y para prever con mayor seguridad las necesidades futuras, la enseñanza industrial debe establecer un enlace orgánico y constante con los organismos que representan la actividad económica e industrial del país (...). Se debe por tanto imponer un impuesto a la industria privada para financiar la preparación industrial (...) mejor que un impuesto es una inversión" ¹³³

Esta última parte de la cita muestra

¹³² Misión "Economía y Humanismo", p. 315

¹³³ Ibid., p. 348

realmente lo que será la filosofía y el funcionamiento de lo que ese mismo año dictaminará el Decreto No. 118 que crea el SENA, que según su texto es una creación del Estado "para solucionar los graves conflictos socio-económicos que plantean las relaciones obrero-patronales", que cumple una función de capacitación para que los trabajadores vinculen en forma más "racional" y técnica sus esfuerzos a la "producción de riqueza, aumentando la deficiente productividad nacional y contribuyendo por este medio a obtener mayores salarios; para los patronos más bajos costos de producción y para el país en general la elevación del nivel de vida del hombre colombiano"

Es clara la intención de racionalizar las relaciones entre el trabajo y el capital y de reconocer, como es evidente,

que la capacitación de mano de obra permitía una mejor organización del trabajo, y una mayor productividad, lo que llevaría en general a hacer más rentable la inversión particular y transnacional en la industria.

5. Educación Normalista.

Los intereses de la enseñanza normalista están íntimamente ligados a los de la enseñanza primaria, ya que la primera provee los maestros para la segunda. Para la preparación de este profesorado se cuenta con una red de Escuelas Normales repartidas por todo el país. Estas Escuelas reciben únicamente alumnos después del quinto año de primaria, y se dividen en dos categorías: Las Escuelas Normales Superiores, que comprenden 6 años de estudio, deben formar los maestros para la escuela primaria urbana; las Escuelas Normales Rurales que preparan los maestros para las Escuelas Rurales, no com-

prende sino cuatro (4) años de estudio.¹³⁴

La proporción de Escuelas en cada una de estas categorías no correspondía en absoluto a las necesidades reales del país, y las rurales, una vez más, se encontraban mal repartidas: De la totalidad de las Escuelas Normales sólo un 17% correspondía a rurales, mientras que las escuelas primarias eran más numerosas en el campo que en las ciudades.

CUADRO No. 11

RESUMEN DE LA EDUCACION NORMALISTA, 1946 - 1957¹³⁵

Años	Alumnos	Profesores
1946	1.667	
1949	2.195	288
1950	6.029	845
1951	7.380	1.074
1952	7.829	1.079
1953	8.611	1.110

134

Por Decreto No. 1955 de 1963 (2 de septiembre), reorgánico de la Educación Normalista, se dictamina que la Escuela Normal será única. Formará un solo tipo de maestro, y en consecuencia, las Escuelas Normales Rurales que venían funcionando con 4 años de estudio, quedan incorporadas dentro de la nueva estructuración.

135

Muñoz, Laurentino. Op. Cit., p. 77

Años	Alumnos	Profesores
1954	9.869	1.307
1955	11.802	1.528
1956	14.259	1.773
1957	16.392	1.876

En 1957, en las Normales Superiores, había un total de 12.396 estudiantes, de los cuales 8.447 (68.14%) estaban en planteles oficiales. En las Normales Rurales se encontraban 3.996 alumnos, de los cuales 2.829 (70.80%) estudiaban en Planteles Oficiales. Esto da un porcentaje de aproximadamente un 30% de estudiantes normalistas en Instituciones Privadas.

Para explicar el poco crecimiento, en general, de la enseñanza Normalista privada, es necesario recordar que ésta ha sido una educación poco atractiva para las clases más pudientes de la sociedad colombiana, ya que la oligarquía no reconoce ninguna categoría social, ni intelectual, significativa al hecho de ser maestro. Es decir, el reconocimiento social a la profesión de maestro es casi nula; por lo tanto, se

convierte en una profesión menospreciada por las clases poseedoras.

Si la "Clientela" de las Normales, no estaba constituida por los hijos e hijas de los poderosos, no estaba tentado el sector privado de la educación para impartir este tipo de enseñanza, sino que básicamente se dejaba en manos de comunidades religiosas la preparación privada de Normalistas, en condiciones disciplinarias bastante estrictas -generalmente internados- y con énfasis en la formación religiosa de los educandos.

En cuanto al programa de enseñanza en las Normales, era doble: Contemplaba un grado avanzado de cultura general y proporcionaba una formación pedagógica. Esta se facilitaba por la presencia al lado de las Normales, de escuelas primarias anexas, en las que los normalistas se ejercitaban en la práctica de la enseñanza bajo la dirección de un profesor.

Es inútil detenerse en la consideración de algu-

ñas deficiencias, comunes a la mayoría de las escuelas colombianas (Cuerpo de Profesores, insuficiente en su número y sobre todo sin posibilidades reales de capacitación, locales inadecuados, bibliotecas incipientes, etc.) Pero dos problemas merecen destacarse en la Educación Normalista, y son: La inestabilidad de los alumnos y el abandono de los graduados de su actividad de enseñanza.

Si consideramos el punto referente a la pérdida o deserción de alumnos, encontramos una situación bastante grave, pues de 100 alumnos que ingresan a la Escuela Normal, 16 solamente se encuentran al final de los estudios. Las causas de esos retiros son esencialmente de orden económico. La proporción de becados no llega a un tercio del total de los alumnos, y es cosa conocida que el reclutamiento para las normales se extrae de los sectores populares y, sobre todo, en el área rural. Muchos padres no pueden sufragar los gastos de estudios, los cuales generalmente implican derechos de internado y

retiran sus hijos antes de finalizar sus estudios.

En cuanto al problema de los graduados que abandonan la enseñanza, la situación no es menos grave; la mayor parte de los alumnos graduados que salen de las Escuelas Rurales, se desplazan hacia la enseñanza primaria urbana, atraídos por mejores condiciones de vida, con frecuencia por salarios menos miserables y con la posibilidad de ejercer otros oficios paralelos a la enseñanza; los alumnos graduados de las escuelas Normales Superiores que prosiguen la carrera de la enseñanza, se orientan hacia el profesorado en los colegios de enseñanza secundaria, pasando o no por una Facultad Pedagógica. De suerte que las diversas categorías de Escuelas Normales fallan en la misión que se les ha asignado.

Pero aún más grave es el hecho de que la mayoría de los alumnos graduados abandonan la enseñanza (cerca de un 70%), y se orientan hacia profesiones en las que su cultura general les permite obtener remuneraciones mucho más acepta-

bles que los ínfimos salarios en Educación. A propósito de los salarios obtenidos por el magisterio, que nada compensaban el costo de vida de la época, política que siempre se ha aplicado para los Educadores, es relativamente útil el siguiente cuadro que relaciona salarios y costo de vida entre 1940 y 1949.

CUADRO No. 12

136

SALARIOS E INDICE DE COSTO DE VIDA ENTRE 1940-1949

1940		1949			
<u>Salarios</u> <u>Primaria</u>	<u>Indice costo</u> <u>de vida</u>	<u>Salarios</u> <u>Secund.</u>	<u>Salarios</u> <u>Primaria</u>	<u>Indice costo</u> <u>de vida.</u>	<u>Salario secundaria</u>
10.oct. \$ 75.00	137 V/canasta filiar.\$100	1a.cat. \$ 115.00	1a. cat. \$ 135.00	V/canasta filiar.\$259	1a. cat. \$ 270.00
2a.cat. \$ 65.00	"	2a.cat. \$ 100.00	2a.cat. \$ 125.00	"	2a. cat. \$ 230.00
3a.cat. \$ 50.00	"	3a. cat. \$ 85.00	3a. cat. \$ 115.00	"	3a. cat. \$ 200.00
4a.cat. \$ 40.00	"	4a. cat. \$ 70.00	4a. cat. \$ 105.00	"	4a. cat. \$ 170.00

"Revista del Banco de la República", noviembre de 1953 y diciembre de 1954, y Archivo de la Contraloría Departamental del Valle. Citado por Coral Quintero, Laureano, Historia del Movimiento Sindical del Magisterio Bogotá, Ed. Suramérica, 1980, p. 55

Esta clasificación de los Educadores por categorías obedece a la de la enseñanza secundaria.

Si a la situación de pésimos salarios en educación, sumamos el alza constante del costo de la vida, tenemos que la profesión de maestro, no ejercía ningún atractivo importante para estudiarla, ni para ejercerla. Pero además hay que considerar las difíciles condiciones materiales creadas para ejercer la profesión y la falta de consideración social que la circunda, todo lo cual creaba un problema agudo de escasez de maestros tanto en el área urbana como rural.

D. Sobre el "Informe Lebret".

Mediante petición del Director Ejecutivo del Comité Nacional de Planeación y del Presidente de la República, el Centro "Economía y Humanismo" con sede en Francia, aplicó sus métodos de análisis con miras al mejor aprovechamiento de los recursos y en procura del desarrollo de Colombia.

La Misión que comenzó sus trabajos en diciembre de 1954 y los culminó en junio de 1956, estuvo conforma-

da por un amplio equipo de especialistas bajo la dirección general del padre Louis Joseph Lebret. A la misión se le asignó en particular el estudio de los niveles de vida popular de las poblaciones rurales y urbanas con miras a deducir las necesidades de consumo y dotación, se le solicitó un diagnóstico del Estado General de la economía del país en la perspectiva de acometer una planeación racional y se le encomendó, además, un análisis referido fundamentalmente a la situación y necesidades educativas.

El trabajo se basa en algunos estudios presentados con anterioridad por parte de los diferentes organismos de planeación. La más importante de estas elaboraciones -según el Padre Lebret- es el Informe realizado por la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, dirigida por Lauchin Currie, quien desde mediados de 1949 hasta junio de 1950 efectuó un análisis de la situación colombiana en relación con su desarrollo y formuló diversas recomendaciones publicadas bajo el título "Bases de un Programa de Fomento para Colombia".

Al Informe de la Comisión "Economía y Humanismo" se le dió el nombre de "Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo de Colombia", y es también conocido como "Informe Le Bret". Este se compone de cinco partes, que corresponden a los objetivos propuestos.

Primera parte: Los niveles de vida y las necesidades de la población colombiana.

Segunda parte: Las potencialidades y posibilidades físicas de Colombia, en relación con las necesidades.

Tercera Parte: Las potencialidades y las posibilidades financieras.

Cuarta parte: Los arbitrajes o decisiones en función del desarrollo armonizado.

Quinta parte: El problema educativo en Colombia.

Las cuatro primeras partes se refieren fundamentalmente a la infraestructura. Hacen relación al análisis de las condiciones económicas y físicas de

los sectores rurales y los centros urbanos, frente a los cuales presenta un diagnóstico general de las posibilidades, potencialidades y obstáculos.

La quinta parte del informe se denomina "El Estado y el Problema de la Educación".

Considerando la educación como parte de los deberes fundamentales del Estado, a éste le corresponde en forma directa o indirecta asegurar la enseñanza a todos los ciudadanos. Con base en lo anterior se establecen algunos postulados que explican el por qué del estudio, el análisis y las recomendaciones sobre el aspecto educativo, ellas son:

1. La educación, derecho fundamental del hombre, porque sólo ella le permitirá convertirse en dueño y responsable de su propio destino.
2. La educación es condición de la grandeza de un pueblo.
3. Es necesaria la igualdad social ante la educación.

"La grandeza de un pueblo está constituida en gran parte por su homogeneidad y la desigualdad social, cuando alcanza determinadas proporciones, es la más profunda de las fuentes de división y de las luchas intestinales"...Así como existen los privilegios de la riqueza, existen también los de la instrucción: dos formas de injusticia capaces de comerse los cimientos de una nación. El papel de un Estado no es el de evitar que haya ricos, sino de evitar que éstos despojen de lo necesario a quienes poseen poco; en igual forma, en el plano de la instrucción, no se trata de que todos sean bachilleres o universitarios, sino de eliminar toda injusticia fundamental en el plano educativo"138

4. La solución al problema de la educación en Colombia es de carácter urgente, dados dos factores fundamentales que agravan su situación de por sí bastante difícil;

a. El crecimiento demográfico. El índice de crecimiento en Colombia es uno de los más elevados del mundo. Esto equivale a decir que para satisfacer solamente las nuevas exigencias, se hace necesaria la apertura de nuevas escuelas. Por esta causa, si no se avanza, se retrocede.

b. La expansión económica. Colombia es un

país que posee gran cantidad de recursos naturales que comienzan a ser explotados y deben llevar al país a un avanzado grado de desarrollo, con estos objetivos es necesario dedicar los esfuerzos en los diversos planes y, fundamentalmente en las inversiones. El Informe dice así:

"Para un país existen a la vez el deber y el interés de preparar a los hombres que la economía necesitará mañana, de formar campesinos preparados para el progreso técnico y capaces de sacar a la agricultura de su secular rutina; de formar obreros aptos para el manejo de maquinarias modernas; de formar técnicos competentes y en número proporcionado a las necesidades previsibles" 139

Las recomendaciones generales del Informe Le Bret en materia educativa están referidas a todos los niveles y ramas de la instrucción. Igualmente comprenden todos los aspectos que constituyen la problemática educativa.

En el campo físico y material propone el mejoramiento considerable de los locales escolares y del material

didáctico; la dotación a los alumnos de manuales escolares, la dotación de las escuelas de patios de recreo, jardines y huertos para las escuelas rurales.

En lo referente a las condiciones socio-económicas de la población escolar propone mejorar la nutrición de los niños por medio de alimentos escolares y la distribución gratuita de leche vitaminizada.

Considera además que es necesario iniciar e instruir a los niños en las prácticas de la higiene personal y de la vivienda, en el mejoramiento de la casa, del pueblo y del barrio.

En lo intelectual y pedagógico sugiere la reorganización de la enseñanza en función de las necesidades colombianas, la formación humana equilibrada y práctica, en vez del saber enciclopédico. Sugiere además la coordinación de esfuerzos para objetivizar los programas; asegurar una mayor estabilidad local y profesional al profesorado. Expedir un estatuto docente y establecer sueldos que correspondan a la importancia de su función.

Para llevar a cabo estas iniciativas manifiesta la necesidad de elevar considerablemente el presupuesto para educación.

En el plano político-educativo recomienda al gobierno la nacionalización de la educación primaria que suponía la centralización de la dirección política de este nivel educativo.

Para la rama técnica recomienda reforzar los establecimientos existentes y multiplicar las escuelas industriales en función del crecimiento económico armónico.

En la educación secundaria propone la diversificación del bachillerato en clásico, científico y técnico.

En la enseñanza superior la reorganización de todo el sistema universitario para disminuir costos y aumentar la calidad y eficiencia. Insinúa entonces la centralización de todas las Facultades de Ciencias Económicas, Sociales y Humanas en una sección; además propone intensificar con urgencia la formación de Ingenieros, Geógrafos, Asistentes Sociales, Fisi-

cos, Geólogos, Agrónomos y Zootecnistas

Finalmente considera de suma importancia el establecimiento de un Servicio de Planeación Educativa, de manera que se establezca un programa para evaluar con exactitud las exigencias del presupuesto educativo.

Una visión global de estas "Recomendaciones Educativas Generales" deja en claro la concepción política que guía los planteamientos fundamentales del Informe Lebêet. Este afirma que es necesario reorganizar la educación de acuerdo a las necesidades del desarrollo económico del país. Sostiene que más que preparar intelectuales, la educación debe estar encaminada a la preparación de mano de obra que la producción requiere. Los estímulos que proponen para la carrera educativa tienden a afianzar la formación de personal que su propuesta reclama. Busca un impulso a la diversificación en el campo educativo a fin de asegurarle a las diferentes ramas de la producción el personal requerido.

El Informe Lebret tiene rasgos de coincidencia con los planteamientos de Currie, en tanto que enfatiza en la necesidad de dar solución a problemas tales como: El exceso de población rural improductiva y marginada y al bajo nivel de vida y escasez general de empleo. Al "atacar" estos problemas buscan prevenir el estallido de inconformidad de los sectores directamente afectados por ellos. Para ésto plantea la necesidad imperante de promover el desarrollo económico y como condición indispensable la preparación de la mano de obra que participará en la producción, que según ellos, llegaría a suplir las necesidades económicas de la población.

Estas concepciones son cuando menos impracticables e inconsistentes miradas a la luz de la teoría científica de la economía, por cuanto en esta sociedad la economía no se planifica en base a las necesidades de la población sino en base a la oferta y a la demanda. En nuestro caso donde la producción agrícola es la base de la economía y donde por consiguiente, el problema de la población rural es de primordial importancia, ya que a su vez genera otros proble-

mas a la población en su conjunto, no puede pensarse en resolverse con la preparación técnico-agrícola, o con el impulso a la educación tecnológica al margen del enfrentamiento del problema que es de orden estructural, como es el caso de la concentración de la tierra en una clase retardataria como son los latifundistas, que por esencia tienen una concepción contraria al proceso de tecnificación de la tierra. Por no atacar el fondo del problema, estos estudios sólo han servido para ser retomados como citas en ulteriores planes de desarrollo y reposan en los anaqueles de los eruditos que los desempolvan cuando quieren hacer un recorrido a las diversas propuestas de solución a los grandes males que aquejan al pueblo colombiano.

E. El Primer Plan Quinquenal.

El primer plan quinquenal presentado por el Ministerio de Educación Nacional a través de su oficina de Planeación contiene un diagnóstico general de la educación en Colombia discriminado por niveles. Consta de un análisis pormenorizado de los recursos materiales: Escuelas y demás instalaciones locativas, material didáctico y todo tipo de dotación; los recursos huma-

nos; número de maestros por escuelas y por alumnos, necesidades de la comunidad con respecto a la educación. Presenta además datos sobre el índice de escolaridad y analfabetismo en el país. Todo el diagnóstico anterior estuvo encaminado a demostrar la necesidad de reformar la administración de la educación porque "La administración es la clave de todo desarrollo sano y estable".

Lo que puede esperarse del Primer Plan Quinquenal en el plano administrativo, según sus promotores, sería "poder lograr dos objetivos: Un poco de inteligencia sobre las dificultades administrativas y su influencia en el desarrollo de la educación y la percepción del orden dentro del cual deben atacarse los problemas administrativos de la educación." 140

El Plan Quinquenal concibe una reforma de conjunto, tanto de algunos aspectos generales como de algunas reformas en detalle.

"En suma, no hay que olvidar los principios sistemá-

140 Plan Quinquenal, Tomo IV, p. 2

141

Ibid., p 3

ticamente de las grandes reformas. Pero debemos permanecer siempre alerta sobre la importancia de la humilde labor cotidiana...." 142

Los principios expuestos para las reformas administrativas corresponden a los criterios anteriormente expresados, ellos son: Concreción, estabilidad, planeación, desconcentración de funciones y coordinación.

Considerando la necesidad de partir de una visión exacta del conjunto de los aspectos que integran la realidad de la administración pública de la educación, incluye el aspecto orgánico, el funcional, el humano o personal.

De otro lado las labores de coordinación obedecen según el mismo plan a las recomendaciones hechas por la Misión Currie. Estos están encaminados a centrar todas las operaciones en la Oficina de Planeación Educativa. Lo anterior suponía la creación inmediata de dicha oficina. Efectivamente fue creada por medio del Decreto No. 0206 de 1957.

La ejecución del plan suponía utilizar, adecuadamente, las personas y los recursos financieros existentes, al servicio de las reformas planteadas.

Los promotores del Plan enuncian algunos medios generales tomando en consideración medios ambientales (propaganda, difusión, no sólo del Plan Quinquenal, sino del sentido, significación y valor de la educación en general), medios jurídicos y legales (preceptos constitucionales y el reconocimiento legal del Primer Plan Quinquenal de Educación) y medios administrativos y financieros. Así mismo luego de señalar críticas a la estructura organizativa del Ministerio de Educación, proponían la reestructuración del mismo, en aspectos tales como la administración y ejecución, en la creación de Consejos Departamentales de Ejecución, Oficinas de Planeación, Oficinas de Educación Municipal e Inspección Seccional de Educación.

En la elaboración del Informe se contó con dificultades por las deficiencias del sistema estadístico del país que ofrecían cifras parciales, no discriminadas y que sólo reflejaban en manera incompleta, y por lo tanto, simplemente aproximativa la realidad nacional.

Este problema se agrava cuando se trata de determinar las necesidades y las soluciones de orden financiero.

Con estos limitantes el estudio de los aspectos financieros del Primer Plan Quinquenal de Educación se plantea en los siguientes términos:

1. Determinación de las necesidades económicas de la Educación como paso previo al establecimiento del sistema o sistemas que puedan resolverlas.
2. Estudio de los posibles caminos para la satisfacción de estas necesidades (financiación).

Las necesidades financieras las clasifican en dos grandes grupos: inversiones y gastos corrientes. Consideran inversiones todos aquellos gastos que se refieren a la construcción de nuevos planteles educativos, ampliación o reforma de los existentes y la compra de equipo de dotación necesario para el funcionamiento de los mismos. En cuanto a los gastos corrientes comprenden aquellos gastos que deben realizarse obligatoriamente dentro del funcionamiento normal de las

instituciones educativas y que se incluyen en los presupuestos anuales.

El plan de acción, en líneas generales, es el de clasificar los gastos corrientes en la siguiente forma:

1. Remuneración del personal administrativo.
2. Remuneraciones del personal docente.
3. Formación de inspectores y maestros.
4. Material de enseñanza (de consumo).
5. Sostenimiento.
6. Becas de estudio.

Propone además el Informe la puesta en marcha del Banco Educativo Colombiano.

Puede afirmarse que el primer Plan Quinquenal constituye un esfuerzo por encausar la educación en tal forma que le sirva de instrumento a los planes desarrollistas. La difusión que de él se hizo influyó bastante como base ideológica al finalizar la década del 50.

Es visible la preocupación de quienes elaboraron el

Plan en el aspecto financiero, evidentemente. su puesta en ejecución choca con los limitantes económicos inherentes al sistema político colombiano. La fría realidad que le precede no encuentra compaginación con las alternativas que se sugieren. Ello explica por qué los planes y propuestas constituyen letra muerta envueltas en profundas contradicciones, que por consiguiente no constituyen salidas reales, ni aún en el marco del sistema que los propone.

IV. LA EDUCACION DURANTE EL PERIODO DEL FRENTE NACIONAL.

A. Surgimiento del Frente Nacional.

Jurídicamente, el Frente Nacional obedeció al plebiscito del 10. de diciembre de 1957. Este plebiscito votado multitudinariamente, y que contó con la participación de la mujer, sancionaba una serie de enmiendas sobre las tres ramas del poder público: la parlamentaria, la ejecutiva y la judicial. En cuanto a la primera, se estableció la composición paritaria de la entidad legislativa, incluyendo Asambleas y Concejos Municipales, por diez y seis años (16). Se declaraba que en esas corporaciones mayoría, para todos los efectos legales, sería de las dos terceras partes de los votos, esto para evitar el predominio excluyente de un solo partido sobre el otro, lo cual era posible con el sistema de la mitad más uno.

En lo que se refiere al ejecutivo se dispuso que los ministros serían de libre nombramiento y remoción por parte del Jefe del Estado, quien estaría sin embargo, obligado a dar representación en el gabinete a los partidos en la misma proporción paritaria en que estaban en las Cámaras.

El reclutamiento de los funcionarios y empleados, se haría de acuerdo a la composición política del congreso, asambleas y concejos; o sea que también allí se implantaría el sistema paritario.

Con respecto a la rama jurisdiccional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado serían igualmente paritarios.

El sentido político de la reforma plebiscitaria y de la alternación fue, como se sabe, un armisticio entre los partidos liberal y conservador, y el poner a funcionar la administración pública sobre la base de una carrera civil y del reparto por igual de las ventajas del presupuesto.

La paridad implicaba una doble "tenaza" a la democra-

cia, pues, por un lado, ponía entre paréntesis el postulado de las mayorías, y por otro, desconocía el derecho de otras agrupaciones, distintas a la liberal, y conservadora, de actuar en la vida política "legal" y administrativa. Como efecto de esto se creó un ambiente de corrupción política y administrativa, jamás visto en Colombia. Con el monopolio de los dos partidos "tradicionales", las élites dominantes obtuvieron una seguridad total por diez y seis (16) años, tiempo suficiente para afianzar sus posiciones, de las cuales sería muy difícil, después, desalojarlos.

la participación en el gobierno no se daba, pues, por el solo hecho de ser ciudadano, sino por marchar bajo la bandera de uno de los partidos tradicionales colombianos.

La participación burocrática de los dos partidos en forma equilibrada, no dió los resultados esperados, pues el funcionario, en contra de lo que se suponía, se siguió comportando de acuerdo con sus afinidades banderizas. Cada partido y dentro de éstos, cada fracción o "disidencia", se dedicó a quitarle al otro

uno o dos puestos para dárselos a su clientela electoral, con el resultado evidente de que se ampliaran los gastos de funcionamiento para que todos quedaran satisfechos. La burocratización del país, lejos de asegurar una buena administración he conducido a la ineficiencia y a la corrupción.

Referente al subfondo ideológico del establecimiento del Frente Nacional, es importante citar a Jorge Gaitán Duran, quien hacía en 1959, afirmaciones perfectamente válidas para 1980:

"El Frente Civil -decía- es precisamente la mejor demostración del fracaso de nuestros partidos tradicionales: incapaces de gobernar según el juego democrático de la mayoría y de la minoría, deban unirse para sobrevivir y perder toda fisonomía propia. En estos últimos tiempos los discursos, los mensajes, los editoriales, la propia conversación cotidiana, denotan un increíble traslado de máscaras: los liberales pretenden ser más clericales que los conservadores y arrodillan ante la potestad religiosa la potestad civil, los conservadores quieren ser más demagogos que los liberales y preconizan reformas sociales, los liberales quieren ser más representativos de la especulación que los conservadores y defienden victoriosamente los primeros negocios dudosos, los conservadores combaten la impunidad militar sostenida por los principales jefes y los periódicos liberales y plantean la tesis de la purificación y democratización de las fuerzas armadas. No se sabe quien es quien; no se sabe quien es sincero o falaz. El Frente Civil se mueve en una galería de espejos, donde todas las imá-

genes son intercambiables, cada cual quiere ser como el otro, cada cual quiere reflejarse sin riesgos en el otro. El Frente Civil es un esfuerzo por levantar la apariencia al rango de una realidad nacional”¹⁴³

Al finalizar el Frente Nacional y concretamente entre 1974 y 1978 existió lo que se llamó “el gobierno-puente” del Presidente Alfonso López Michelsen, quien había sido escogido Presidente por una gran mayoría

la autorización consagrada en la reforma constitucional de 1968 para elegir libremente el Congreso, las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, además del jefe del Estado, conservando la paridad en el gabinete ejecutivo, las gobernaciones y alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenecieron a la carrera administrativa. Terminado este período entró a regir desde el 7 de agosto de 1978, bajo la Presidencia de Julio César Turbay Ayala, la norma consagrada en el Artículo 41 del Acto Legislativo No. 1 de 1968 (diciembre 11), que corresponde al artículo 120 de la codificación constitucional. Es la norma siguiente:

"Para preservar después de la fecha indicada (7 de agosto de 1978) con carácter permanente el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República"144

Si dicho partido decide no participar en el ejecutivo, el Presidente de la República constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente.

Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las Fuerzas Armadas puedan ser llamadas simultáneamente a desempeñar cargos en la administración pública".

El país creía que a partir de 1978 se volvería al "libre juego democrático" con mayoría y minoría, y ha resultado, en definitiva, un régimen híbrido de un Frente Nacional clandestino y un recorte a la plena libertad de nombramiento del gabinete ejecutivo. Los partidos tradicionales se han acogido a los beneficios de la repartición burocrática y prácticamente ha desaparecido la oposición.

El reflejo de esta situación en el Congreso de 1978 fue clara: Los debates parlamentarios fueron nulos, las cámaras concedieron facultades extraordinarias

el educativo.

Como una síntesis de las consideraciones anteriores y también a manera de conclusión, es muy útil citar

145

a Gerardo Molina, quien hace las siguientes consideraciones:

"Hubo realmente una pacificación? La hubo en el sentido de que el Frente Nacional melló al sectarismo y la impaciencia de los partidos, lo cual constituye un asombroso adelanto. Pero la violencia política no ha desaparecido sino que ha cambiado de cara. Los opositores de los pactos, y aún los críticos, han sido objeto de persecución... En los últimos tiempos declararse en rebeldía respecto del establecimiento es un honor que implica graves riesgos. El país perdió durante aquellos años el sentido de la oposición, asimilada hoy a la subversión, por lo cual sobre ella recaen los rigores de las medidas de orden público, múltiples y terribles en sus manifestaciones, dada la incontinencia de los legisladores de estado de sitio".

Por último, y para cerrar esta introducción, advertimos que los aspectos puramente económicos -y algunos aspectos políticos y sociales particulares- serán tratados al analizar cada uno de los gobiernos a partir de 1958, y lo referente a la educación, será tema central de estudio para cada administración, incluyendo la Presidencia de López Michelsen y haciendo algunas

consideraciones acerca del Gobierno de Turbay Ayala.

B. Economía y Educación en el Gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962).

1. Economía en el Período.

En la década de 1950 el país se vió sacudido

material, inherente a un definitivo despegue y fortalecimiento de la economía del país. La cualificación tipificadora de los cambios económicos en ese período se expresó por el marca-

adquirió todo su dinamismo hacia esa década en el sector industrial caracterizada por una rápi-

damodificación en la composición de la oferta interna industrial que desarrolló hasta más

menos 1958, la sustitución de bienes de consumo corriente y en menor volumen la de bienes de

consumo durable, para iniciar de allí en adelante, la sustitución de bienes intermedios y

decapital, dentro de los límites impuestos por

la amplitud y composición del mercado interno.

Cuadro No. 13

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL
SEGUN FUNCION ECONOMICA - 1953 - 1962.

	1953	1957 1959	1960 1962
Bienes de Consumo	53.8	47.4	44.9
Bienes Intermedios	39.3	44.8	46.1
Bienes de consumo duradero y de capital .	<u>6.9</u>	<u>7.8</u>	S.0
TOTALES.	100.0	100.0	100.0

Fuente: La Industrialización a través del Proceso de
Sustitución de Importaciones y la Generación
de Empleo. Tesis de Grado, Universidad Jorge
Tadeo Lozano, bajo la dirección de Leonidas
Mora, junio 1975, cuadro No. 3, citado por
Bejarano, Jesús Antonio, Op.Cit. p. 16

La ampliación del mercado, causada naturalmente por el crecimiento del empleo en la industria, implicaba además un aumento del volumen total de remuneraciones y aunque los salarios reales descendieron, ese proceso iba acompañado de un cambio en la composición del consumo global, que al tiempo que reflejaba los efectos del acelerado proceso de urbanización sobre la estructura de la demanda interna se traducía en un aumento de la importancia relativa de la demanda por alimentos elaborados, y de productos manufacturados no alimenticios y de servicios.

La sustitución de bienes intermedios y de capital por otra parte, se vería rápidamente limitada por las dimensiones del mercado interno para bienes terminados. Como bien lo expresa Bejararc:

"Una vez saturado el mercado interno para bienes de consumo corriente, hacia 1958, la dinámica de la expansión industrial y por supuesto la de la expansión del mercado comenzó a depender de la ampliación de los sectores de bienes intermedios y de capital a través del consumo productivo que ella implicaba. Sin embargo, la ampliación del mercado por este camino ocurría de una manera mucho más lenta que antes, toda vez que la base

industrial de bienes de consumo final, que determinaba la amplitud de la sustitución de bienes intermedios y de capital, estaba a su vez limitada por el agotamiento del mercado para sus propios bienes"146

Esto dió pie para que se empezara a plantear el problema de cierto estancamiento y agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones.

Por otro lado, es necesario recordar que, la política económica del primer gobierno del Frente Nacional, se vió determinada por dos factores. De una parte debió afrontar el control del proceso inflacionario y la situación recesiva suscitada por la reducción de la capacidad importadora, a raíz de la baja en los precios del café. De otra, debió contrarrestar el auge del movimiento sindical y evitar que la lucha reivindicativa cobrara peligrosos ritmos de autonomía e independencia, pero ésto se hizo sin reprimir abiertamente a la clase trabajadora, que en ese momento constituía un apoyo necesario al propósito declarado de restablecer la "Normalidad Democrática".

La respuesta estatal a esa situación, incluyó la adopción, mediante la Ley la. de 1959, de un nuevo régimen cambiario que no sólo posibilitaba y facilitaba los ingresos provenientes de capitales y créditos externos, sino que otorgaba garantías de estabilidad al capital foráneo y orientaba selectivamente la importación de capital para favorecer determinados sectores de la producción a cargo de la burguesía interior. Esos incentivos remediaron en parte, el problema de limitaciones de divisas. El resultado fue una notoria recuperación en las tasas de crecimiento anual de las importaciones, las tasas del producto interno bruto y en las tasas de valor agregado bruto, variación que mostró la reactivación del proceso de acumulación.⁴⁷

El momento fue particularmente importante desde el punto de vista del aumento de la inversión extranjera, la cual aumentó significativamente en las ramas de la química, productos metálicos

derivados del petróleo y minerales no metálicos.

Por lo visto, la tendencia fue la de dar mayor importancia a los sectores productores de bienes intermedios y de bienes de capital. El viraje se produjo bajo el signo de la concentración monopolística, unida a una elevación sustancial de la productividad, que como es sabido implicaba una utilización intensiva de capital constante y un ahorro importante de capital variable.

Educación en el Periodo.

Para iniciar esta visión, es necesario aclarar que durante este gobierno no hay ninguna reorganización significativa del aparato educativo colombiano. Fue más bien lo que podemos llamar un período de transición hacia futuras administraciones estatales que sí tendrían una visión más definida del papel de la educación en los llamados "planes de desarrollo".

a. Educación Primaria.

Cuadro No. 14

EDUCACION PRIMARIA OFICIAL V PRIVADA POR ZONAS.
EVOLUCION DE LA MATRICULA.

Años	Gran Total	Oficial		Privada	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural
1955	1493.128	692.226	575.599	221.027	4271
1959	1568.572	736.912	593.975	231.592	6093
1960	1690.361	799.034	633.189	251.963	6175
1961	1791.813	864.573	658.681	263.466	5093
1962	1948.772	960.950	708.631	271.443	7748

Fuente: Lebot, Ivon. Op. Cit, p. 177

El cuadro anterior nos muestra que:

1) La matrícula total en primaria aumentó en un 30.5% en el período.

2) La matrícula oficial aumento en un total de 31.6%. La privada creció en 24% aproxi-

madamente.

- 3) La educación oficial aumentó 38.8% y 23.11% en las áreas urbana y rural respectivamente. La privada lo hizo en un 22% y un 81% en las mismas zonas.
- 4) El ritmo de crecimiento de la educación privada rural fue, aparentemente, muy importante (81%), pero esa cifra, realmente, significaba un crecimiento de sólo 3.477 alumnos. El total de la matrícula rural privada sólo fue en 1962 de 1.08 por ciento del total rural, cifra realmente insignificante.
- 5) Aproximadamente un 63% del total de la matrícula en primaria correspondía a la zona urbana.

Al hablar de la educación primaria en el período habría que hacer mención de un factor de análisis importante a ese respecto, como es el fenómeno del analfabetismo. A pesar de las dificult-

tades para determinar este número, sobre todo en el área rural, podemos hacer cálculos aproximados, tomando como base los niños que teniendo la edad escolar (entre 7 y 11 años) no se ;natri-
cularon.

Cuadro No. 15

' OBLACION ANALFABETA Y TOTAL DE 7 A 19 AÑOS POR
148
GRUPOS DE EDADES 1963

(años)	No.	%	total
7-9	937.560	77.	127.470
10-14	757.890	42.2	1.796.870
15-19	481.680	31.1	1.55C.C30

fuelle: Bernal E., Alejandro. La Educación en Colombia, Bogotá, FERES, 1965, Cuatro No. 10, p. 106

Al dividir el país en sectores se observa q̂e, en "962 los departamentos con mayores porcentajes de analfabetismo para el grupo de 10 ó 14 años, tam-

bién lo eran los de menos desarrollo: Córdoba (80.7%), Chocó (75.9%), y Bolívar (64.7%). Así mismo los llamados territorios nacionales tenían elevados porcentajes de analfabetismo.¹⁴⁹

Entre 1951-1962 la matrícula subió aproximadamente en 120%. Este crecimiento no obedece a un plan gubernamental de escolarización, que fue solamente el resultado de la presión sobre la escuela, ocasionada por la violencia, el crecimiento demográfico y la creciente urbanización.

Es cierto que en 1956-1957, como queda dicho, se elabora un Primer Plan Integral de Educación, para aplicarse en el quinquenio 1957-1962. Recogía este plan las recomendaciones hechas por las misiones extranjeras (Currie, Le Bret) así como por la CEPAL y la UNESCO.

Se trataba de un plan concreto y bastante completo que abarcaba casi todos los campos de la educación, pero que no logró implementarse. La Oficina de Planeamiento del Ministerio, creada

en 1956 para la elaboración y adecuación del plan, se dedicó e rutinarias cuestiones de tipo burocrático, descuidando lo que fue la primera tentativa de someter el sistema educativo colombiano a una planeación sistematizada. Las recomendaciones concretas del plan que tuvieron realización posterior fueron las referidas a la creación del SENA, la reestructuración administrativa del Ministerio, la reforma de los planes de estudio de la primaria, secundaria y normal.

Otro factor que se debe considerar por su incidencia directa en la educación primaria, es el de la deserción estudiantil. La primera forma de deserción es el abandono de los estudios durante el año lectivo. La diferencia entre los alumnos examinados y las de los matriculados da las cifras de abandono. Es cierto que algunos pueden volver a matricularse el año siguiente, sin embargo las cifras, en sí, son preocupantes.

Cuadro No. 16

ALUMNOS NO EXAMINADOS, SEGUN AÑO DE ESTLTIO.
(1953 y 1961)

	1953		1961	
	Número	%	Número	%
1o. año	119.580	22.4	159.482	19.7
2o. año	67.196	19.2	76.817	11.1
3o. año	24.957	10.1	35.148	11.1
4o. año	16.674	21.7	19.419	12.3
5o. año	9.192	20.5	13.413	11.9
Total	227.569	21.2	303.279	16.9

Fuente : Bernal. A Cb. Cit, Cuadro No.22, P.118

En 1961, los abandonos disminuyeron progresivamente del primero al quinto año de estudios. En 1953 todos los porcentajes giran alrededor del 20% de la matrícula en cada curso. La deserción durante el año escolar es más alta en la zona rural que en la urbana. En 1961 afijos porcentajes fueron de 15.8% y 18.8% respectivamente.

te.¹⁵⁰ Hubo por último, menor deserción en el alumnado privado, que se encontraba mayorariamente , desde luego, en las zonas urbanas y los estratos que asisten bajo esta modalidad tienen un mayor grado de estabilidad.

La otra forma de deserción escolar es la del final de año. Hay muchos alumnos que, aunque aprueben su año escolar, no se matricular en el grado siguiente. Esta deserción temblar puede ser temporal, es decir, que después de uno o dos años vuelven a matricularse.

Esta forma de deserción escolar ha sido analizada de la forma siguiente:¹⁵¹ se compara el número de los alumnos aprobados en primer año de 1960 con los nuevos matriculados en 1951, o sea el total de matriculados menos el total de repitentes, El mismo procedimiento se aplica para segundos tercero y cuarto años, en 1960 y 1951 respectivamente. Es posible que en los nuevos matriculados, estén incluidos estudiantes que se

habían retirado temporalmente de la escuela y vuelven a matricularse. Como punto de comparación se incluyen las promociones del año 1953 y la nueva matrícula en 1954.

Cuadre No. 17

PORCENTAJE DE LOS NUEVOS ALUMNOS MATRICULADOS EN PRIMARA EN 1954-1951, SOBRE LOS ALUMNOS APROBADOS DEL AÑO DE ESTUDIO ANTERIOR EN 1953-196C RESPECTIVAMENTE, POR ZONAS.

	1953--1954			1960-1551		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2o. año	81.2	101,7	64.8	78,2	95.8	50.4
3o. año	58.1	103.5	14.5	68.1	103.2	21.7
4o. año	87.8	96.3	29,8	91.6	98.8	43.8
5c. año	84.0	89.8	26.6	99.1	102.2	48.6

Fuente: Berr.al, Alejandro. Op.Cit., Cuadros Nos. 24 y 25.

A partir del cuadro anterior, es posible sacar

algunas conclusiones generales:

- 1) La deserción es más frecuente a partir del segundo año. Una causa importante para ella, era que la escuela rural generalmente no tenía sino dos cursos.

- 2) En la zona urbana los porcentajes de algunos años eran superiores a cien. Esto permite concluir que había traspaso de alumnos de las escuelas rurales a las urbanas, ante la imposibilidad de hacer otros cursos en la escuela rural, o por el simple traslado de los padres a vivir al área urbana.

- 3) El año de mayor deserción en el área rural estaba acompañado por un gran crecimiento de la matrícula en el área urbana.

Para avanzar en estas apreciaciones sobre la educación primaria, es importante mirar otros de los problemas más relevantes como lo es el refe

rido a los altos porcentajes de repetición de cursos, por parte de los alumnos.

Cuadro No. 17

ALUMNOS NO APROBADOS EN 1960 Y LOS REPITENTES EN 1961, POR AÑO DE ESTUDIO Y PORCENTAJES SOBRE MATRICULA TOTAL EN CADA AÑO.

	No ' aprobados 1960	Repitentes 1961	2 en 1961
1o. año	165.810	209.045	25.8
2o. año	75.117	110.051	23.5
3o. año	37.962	38.177	15.0
4o. año	21.103	18.861	11.9
5o. año	12.61E	11.936	10.6
Total	312.607	388.070	21.7

Fuente: Berna!, Alejandro. Op.Cit. Cuacro Nos. 27 y 28, p.

Los altos porcentajes de la repetición de cursos es un índice de cierta deficiencia en la

enseñanza que se impartía y de la reglamentación para primaria que castigaba excesivamente la reprobación de algunas materias, sin posibilidad de recuperar, en ese mismo año, esa pérdida. Prácticamente, según el cuadro, más de la quinta parte del alumnado necesitaba dos años para terminar exitosamente un curso.

Para terminar esta visión de la educación primaria es necesario mencionar el crecimiento que en este período tuvo el número de profesores, que pasó de 38.061 docentes, en 1958, a

52 751 en 1962¹⁵², lo que significó un aumento de 38.5%, debiéndose señalar que el más importante incremento se produjo en el sector oficial (48%). A raíz de este ritmo de aumento, la relación alumno por profesor, pesa de 39 a 36J entre las dos fechas estudiadas.

b. Educación Media.

La educación media comprendía tres grandes

152

Lebot, Ivon. Op. Cit., anexo estadístico, p. 180

ramas: la enseñanza secundaria general c bachi-
 llerato, la vocacional o técnica de nivel medio
 y la enseñanza normalista). En la enseñanza vo-
 cacional se distinguían la enseñanza industrial,
 comercial, agropecuaria y vocacional femenina.

El siguiente cuadro muestra la evoluciór de la
 matrícula en enseñanza secundaria, en sus gran-
 des ramas.

Cuadro No. 18

MATRICULA POR TIPOS DE ENSEÑANZA SECUNDARIA

Años	1958-1962					
	Total	Secundaria gral. o bachillerato		Industrial	Complem.	Hogar p/ Campesinas
		Oficial	Privado			
1958	115.041	40.406	74.635	10.616	2.569	1.791
1959	128.497	45.379	83.118	12.086	3.376	1.824
1960	140.329	50.727	89.602	12.243	5.709	1.995
1961	156.279	55.635	100.644	14.004	6.350	2.383
1962	174.966	63.177	111.789	13.113	7.082	2.515

Años	Agropecuaria	Comercial			Enferme.	Artístico	Reí.	Normal
		Oficial	Privado					
1958	2.822	4.846	25.633	159	4.823	5142	19.1081	
1959	2.801	5.579	33.138	299	5.647	5181	24.035.1	
1960	2.845	5.972	34.205	372	6.352	5953	28.0231	
1961	3.151	6.742	37.654	448	4.862	6987	34.557]	
1962	3.487	7.255	40.206	419	5.386	7229	41.9281	

Fuente: Lebot, Ivon. Op.Cit, anexo estadístico, p. 183

Tomando como base el cuadro anterior es posible apreciar que el bachillerato aumenta, en el período, su matrícula en un 52%. El bachillerato oficial se incrementa en 56.3% y el privado en 49.7%. Aún así la matrícula en este último, constituye el 64% del total de la matrícula de la secundaria general, en 1962.

Por otra parte se confirma la preponderancia que sigue teniendo la secundaria general oba-chillerato dentro del conjunto de la educación media. En 1962 su matrícula constituyó el 58% del total general,

La enseñanza normalista tuvo un crecimiento verdaderamente significativo ya que cimentó en 119,4%. Dentro de este crecimiento fue muy importante el del sector privado, 162.7%. No obstante la educación privada normalista, sólo representaba el 38% del total en 1962.

Durante el período se produjo una inversión relativamente importante del sector privado en la educación normalista,, tipo de enseñanza secundaria, que había sido un área de poca atracción para la inversión privada. Esta había preferido, muy claramente, las áreas de bachillerato clásico y comercial.

Si consideramos el fenómeno de la escolaridad en la secundaria, constatamos que en el "Informe sobre el Desarrollo de la Educación en Co-

1 5 3

lombia en el año 1962" se anotaba que en 1961, la población de doce (12) a diez y ocho (18) años (inclusive) se calculaba en 2.324.000.

En ese año la cifra del total del alumnado ma-

tricolado en la educación media era de 243.809, lo que representa el 10.5% de la población de doce (12) a diez y ocho (18) años.

"Si consideramos que la situación ideal sería que la edad de doce a diez y ocho años corresponda a la escolaridad en nivel medio, este ideal se realiza en 10 por 100 solamente. En este sentido el grado de escolaridad en nivel medio es de 10.50 por 100. Este porcentaje debe aceptarse con las debidas reservas, dado que la población de doce a diez y ocho años que se utiliza para este cálculo es una población estimada"154

Según el "Informe" mencionado, 88.53% alumnos terminaron el quinto de primaria en 1960. En realidad esa cifra fue de los alumnos examinados. Los que "realmente" aprobaron el quinto año, fueron 75,616. El mismo informe indicaba una matrícula de 102.728 alumnos en el primer año de nivel medio. Es claro que la matrícula para el primer año de nivel medio fue muy superior al número de egresados el año anterior de la primaria. Respecto a este fenómeno el informe dice:

“Este fenómeno obedece a varios factores, siendo los principales los dos siguientes: a) del número de repitentes del primer año del nivel medio y b) por el número de niños egresados en años anteriores de la primaria que tan sólo en 1961 se pudieron matricular en el primer año de nivel medio”155

Un factor adicional, realmente poco significativo en cuanto al número de estudiantes que involucran, es el de que las estadísticas de la educación media a veces suelen incluir los datos que corresponden a tipos de enseñanza que no siempre exigen la primaria completa como requisito de ingreso.

Para 1957 y 1958 los Anuarios Generales de Estadísticas de esos años, muestran un fenómeno parecido al anterior. En efecto, en 1957, fueron aprobados 52.258 alumnos del quinto curso de primaria y en el año siguiente, entraron en el primer año de los más significativos tipos de enseñanza media un total de 71.609 alumnos.

La verdad es que este fenómeno debe ser expli-

cado, en parte, por irregularidades estadísticas, ya que, en general, el "salto" de la primaria al nivel medio es difícil, y es problemático suponer que se acumule tanta gente sin ingresar a nivel superior y que acudan a matricularse masivamente en un período relativamente corto de tiempo.

Durante el período 1958-1962, la admisión de alumnos en el nivel medio se amplía significativamente, hecho que podemos constatar si miramos el incremento de la matrícula en el nivel medio y si consideramos los datos siguientes, que nos muestran el incremento de personal docente y del número de planteles entre los años 1958 y 1962.¹⁵⁶

	<u>1958</u>	<u>1962</u>
Personal docente	17.274	25.670
Establecimientos	1.709	2.250

1. Algunas Modalidades de la Educación Media.

¹⁵⁶——
Lebot, Ivon, Op.Cit., pp.185-187

a. La Enseñanza Comercial.

Viene en segundo lugar, después del bachillerato, en cuanto a número de alumnos en la enseñanza media. El incremento de este tipo de educación fue de 55.7% en el lapso, es decir fué aún más rápido que el que se registró en el bachillerato.

En la enseñanza comercial se anotaba el mismo fenómeno que en la secundaria general o bachillerato: Un predominio numérico del sector privado.

En el año 1962, la distribución según sexo y según naturaleza de las instituciones era así: Total de alumnos hombres 10.677, de los cuales 1.744 estaban en el sector oficial y 8.933 en el sector privados; el total de alumnos mujeres era de 36.784, distribuidas así: en el sector privado 31.273 (85%) y en el oficial 5.511^{15/}

La enseñanza comercial, en forma más pronunciada que el bachillerato clásico, pertenecía en su mayor parte al sector privado. Además era un tipo de enseñanza dirigida predominantemente al sexo femenino.

Según las normas legales la enseñanza comercial consta de cinco (5) cursos, pero existían muchas instituciones que expedían sus propios diplomas y títulos con dos o tres años de estudios.

Por otra parte, las personas que cursan estudios comerciales, eventualmente consiguen empleos con uno o dos años de preparación mínima en esa área; esto además significaba una tasa bastante alta de deserción **escolar**, a medida que se ascendía del 1o. al 5o. curso.

La Enseñanza Normalista.

Aquí se prepara el personal docente para la

educación primaria. Conserva, durante el lapso que estamos estudiando la división entre enseñanza normalista superior y enseñanza normalista rural. El término de "normal superior" no implicaba una educación superior, sino un ciclo de seis (6) años después de la primaria. La rural, con un ciclo de cuatro años, preparaba el personal para la educación primaria rural.

El cuadro siguiente diferencia entre matrícula en las Normales Superiores y en las Normales Rurales, y da las cifras de personal femenino en cada área, donde se denota precisamente la preponderancia que tiene este sexo en la enseñanza normalista.

Cuadro N^o. 19

ALUMNOS DE ENSEÑANZA NORMALISTA, SEGUN TIPO DE ENSEÑANZA
Y SEGUN SEXO (1958-1962)

Año	Total		N. Superior		N. Rural		
	Hombres	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total
1958	4.386	14.722	19.108	10.315	13.806	4.407	5.302
1959	5.748	18.287	24.035	12.187	16.619	6.100	7.416
1960	6.551	21.472	28.023	14.353	19.214	7.119	8.809
1961	7.835	26.822	34.557	19.634	25.481	7.183	9.076
1962	8.707	33.221	41.928	22.454	28.304	10.767	13.624

Fuente: Bernal Alejandro. Op. Cit., p. 135

De estos datos se deduce claramente que la enseñanza era, principalmente, una enseñanza femenina. El alumnado femenino constituía, en 1958, el 77% del total matriculado; en 1962 era el 79.2% del total. La representación femenina era más significativa en la normal rural: 83% en 1958 y 79% en 1962.

Si consideramos la distribución de esta enseñanza en los dos tipos de normales, vemos que la superior predominaba ya que, en 1958, era el 72% del total y en 1962 era el 68%. Esto significaba que la matrícula en las normales rurales estaba aumentando, hasta el momento en que la distinción entre las dos normales es abolida por el gobierno.

Parece ser que los diversos sectores de clase vinculados al campo, ante la carencia de cualquier otro tipo de educación media, en muchos municipios, optaba por ubicar a sus hijas en

las normales rurales, con el fin de asegurarles una regular preparación educativa para desempeñar ciertos oficios, generalmente no referidos a la educación. A veces, simplemente, al concluir su ciclo de educación normalista, se las retiraba, "nuevamente", a su vida hogareña.

Para concluir esta visión de la educación media, incluimos un cuadro que muestra el crecimiento en el número de planteles en los cuales se ofrecen las diferentes modalidades de la educación media.

Cuadro No. 20

ENSEÑANZA MEDIA, NUMERO DE PLANTELES SEGUN EL TIPO DE ENSEÑANZA (1953-1962)

Tipos de Enseñanza	1953		1957		1962
	Cif. abs.	%	Cif. absol.,	%	Cif. abs.
Total	1.147	100.	1.653	100.	2.267
Bachillerato	535	51.	787	47.61	1.084
Comercial	220	19.18	345	20.88	473
Normal	101	8.82	159	9.62	317
Industrial	60	5.23	75	4.54	85
Agropecuaria	28	2.44	43	2.60	54
Complementaria	54	5.58	50	3.02	91
Hogar campesinas	.	.	34	2.06	45
Artística	21	1.83	28	1.69	26
Enferreria	2	6.17	6	0.36	9
Relie:esa	32	2.79	57	3.45	66
No Especificada	34	2.96	69	4.17	17

Fuente: Berna! Alejandro, Op. Cit, p. 152

c. Educación "Superior.

El siguiente cuadro nos muestra la evolución de la educación superior, en cuanto a su alumnado hace referencia.

Cuadro No. 21

ALUMNADO DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR, SEGUN TIPO DE ENSEÑANZA Y SEGUN DEPENDENCIA (1958 - 1961).

<u>Año</u>	<u>Total</u>	<u>Total</u>	<u>Educación Universitaria</u>		<u>Superior no Universit.</u>		
			<u>Oficial</u>	<u>Privada</u>	<u>Total</u>	<u>Oficial</u>	<u>Privada</u>
1958	19.212	17.122	10.485	6.637	2.090	926	j 1.164
1959	21.327	19.383	11.879	7.504	1.944	776	1.168
1960	22.660	20.687	12.395	8.292	1.973	838	¹ .135
1961	26.639	24.371	14.232	10.139	2.268	1.167	.101

Fuente: Bernal, Alejandro, Op.cit., p. 152

Tomando como base el cuadro anterior podemos concluir:

1. Que la enseñanza universitaria representaba

alrededor de un 90% del alumnado de la educación superior.

- 2) El número de alumnos de la enseñanza superior no universitaria registra muy leves incrementos en el período 1958-1961.

Que el sector privado pasa de representar, al principio del período, un 40.6%, a significar al final del mismo un 41.6% del total del alumnado de enseñanza superior.

- 4) La educación privada superior aumentó en un 44%, mientras la oficial lo hacía en aproximadamente un 36%.
- 5) La enseñanza superior aumentó su matrícula en total, entre 1958 y 1961, en 38.6%.

Si observamos la creación de nuevos planteles de educación superior, encontramos la fundación de las universidades siguientes en el período:

La Universidad Tecnológica de Pereira (1958)

La Universidad de Pamplona (1960).

La Universidad del Quindío (1961).

Por último, incluimos, a guía informativa, dos cuadros que nos muestran la evolución de la matrícula en diferentes especialidades, en la educación superior.

Cuadro No. 22

ALUMNOS MATRICULADOS POR ESPECIALIDADES (1959-1962)
EDUCACION SUPERIOR.

Grupos de especialidades	1959	1962
Total	20.534	26.520
Agricultura y afines	1.167	2.396
Bellas Artes	411	.269
Ciencias exactas y naturales.	2.132	2.800
Derecho	3.935	4.551
Ciencias de la educación	868	1.956
Humanidades	639	7.583
Ingeniería y afines/1	5.204	7.086
Ciencias médicas	4.510	3.869
Ciencias sociales	1.168	2.518

/I incluye: arquitectura, minas y metalurgia y todas las especialidades de ingeniería: mecánica industrial, civil, electrónica, metalúrgica, eléctrica, electromecánica y sanitaria.

Fuente: Bernal, Alejandro. Op.cit. p. 157

Cuadro No. 23

ALUMNADO DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR NO UNIVERSITARIA
SEGUN ESPECIALIDADES.
(1957-1961)

Especialidades	1957	1961
Total	1.202	2.268
Arte y Decoración	258	478
Delineantes de Arq.	120	224
Bacteriología	317	453
Bibliotecología	12	33
Enfermería	142	.
Contaduría	169	.
Periodismo y Publicidad	51	129
Relaciones PQb. y Propag.	13	.
Secretariado Comercial	120	247
Dietética	.	65
Dibujo ccial. y public.	.	40
Extensión comercial	.	.
Idiomas	.	132
Servicio Social	.	198
Técnica forestal	.	108
Topografía	.	126
Técnica administrativa	.	35

Fuente: Berna!, Alejandro. Op.cit., p. 157

C. Economía y Educación en el Gobierno de Guillermo
León Valencia (1962-1966).

1. Economía en el Cuatrenio.

Siguiendo la tendencia ya anotada para el cuatrenio anterior del proceso sustitutivo de importaciones observamos que las industrias de consumo no duradero aumentaron en 4.4% anual, mientras que las industrias de bienes de consumo duradero y de bienes intermedios progresaron rápidamente alcanzando cada una de ellas un crecimiento del orden del 10%, en el período 1960-1967. Las industrias de bienes de capital, por su parte, sostuvieron un promedio de aumento de 13% anual. Estas cifras de crecimiento se constatan en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 24

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL MEDIO DE LA PRODUCCION Y
DEL VALOR AGREGADO.

1960-1967	Producción	Valor agregado
Bienes de consumo	4.6	5.5
Bienes de consumo duradero.	9.4	8.1
Bienes intermedios	6.9	8.0
Bienes de capital	10.5	11.4
Otros bienes	12.0	13.8
Total	5.8	6.8

Fuente: Banco Mundial. El Desarrollo Económico de Colombia: Problemas y Perspectivas, Bogotá, Ed. Antares", 1970, p. 17£

Esta fuente no trae, desafortunadamente, discriminado, el cuatrenio 1962-1966, sin embargo podemos considerar como tendencia económica general de ese cuatrenio la del periodo 1960-1967.

Esta expansión manufacturera debió descansar especialmente, sobre el consumo suntuario. En

efecto, los llamados sectores de bienes intermedios y de capital son esencialmente productores de bienes de consumo suntuario y fue sobre éstos en que se apoyó la expansión. Así, para citar sólo algunos ejemplos dentro de los bienes de consumo corriente, la tasa más alta de crecimiento entre 1953 y 1967 fue para la industria farmacéutica (12% anual), dentro de los bienes de consumo duradero para los productos de caucho (10,2%), los aparatos eléctricos (15.9%) y los vehículos de motor (9.7%), pasando al 12.6% entre 1960 y 1967. Dentro de los bienes intermedios, el papel y sus productos (16,2%), productos químicos (19.2%) y metálicos básicos (22.5%) y dentro de los bienes de capital, la maquinaria eléctrica (24.2%).¹⁵⁸

Ocurrió, pues, una modificación cualitativa del sector productor de bienes de consumo en un doble sentido. De un lado, una modificación en la estructura interna industrial y en los tamaños de fábrica y de otro lado, la reorientación de

158

Banco Mundial. Op.cit. , p. 178

la producción hacia el sector de más altos ingresos, lo que se tradujo tanto en diversificación industrial con nuevos renglones productivos y en el surgimiento, dentro de los renglones ya existentes, de líneas de producción más sofisticadas. Esto significó dejar de lado la posibilidad de una producción masiva (que sólo hubiera podido realizarse contando con un consumo masivo). Así, la magnitud del mercado interno definía las posibilidades y los límites de continuidad del proceso sustitutivo de producción interna de bienes importados, teniendo que conformarse éste con una expansión precaria, apoyada en la diferenciación del producto y en el consumo suntuario de la burguesía.

Por otro lado, la industrialización sustitutiva propia del cuatrenio crea un tipo de vinculación de la economía interna con el mercado mundial. En efecto, las fluctuaciones del sector externo actúan sobre la esfera de bienes de consumo ampliando las posibilidades de importación. Es fácilmente constatable que durante el período

de industrialización sustitutiva, los auges y recesos de la actividad industrial a corto plazo, estuvieron marcados por las fluctuaciones del precio externo del café. Las divisas generadas por el café, fueron frecuentemente un severo limitante o estímulo a la inversión en Colombia durante el período 1952-1966.

Bejarano afirma que:

"De este modo, el curso de la industrialización colombiana durante la etapa propiamente sustitutiva estará determinada tanto por la composición y ritmo de expansión del mercado como por las fluctuaciones del sector externo en cuanto la economía colombiana está sometida a la importación de bienes de capital, pasando así la reproducción a depender directamente de la disponibilidad de divisas" 159

A su vez, esta doble determinación del aparato productivo conferirá a la economía colombiana un elevado grado de monopolización. Este proceso de monopolización se acentúa notoriamente a partir de la sustitución de bienes intermedios y de capital, ya que, como es claro, la

adopción de tecnología en estos sectores se iniciaba en el punto más alto de la técnica, al tiempo que la productividad total era mayor en las empresas que acusaban mayor tamaño.

A partir de 1960 las tendencias monopolísticas y oligopolísticas tienden a acentuarse por la presencia, cada vez más importante en los sectores manufactureros de las empresas multinacionales, las cuales a través del mercado de tecnología, del control de patentes y marcas registradas y de las "cláusulas atadas" en la provisión de tecnología, crean de entrada, barreras adicionales a las ya existentes. Todo ello crea condiciones monopolísticas en todos los sectores. El Banco Mundial señalaba en el informe ya citado, que pese al gran volumen de establecimientos manufactureros en 1966, a las 527 empresas con más de cien obreros correspondía el 57% del empleo, el 12% de los salarios y prestaciones, el 62% de la producción bruta, el 71% del valor agregado y el 82% de la inversión neta.

Este derrotero económico que seguía la economía colombiana, reflejaba un grave problema de creciente incapacidad de absorción de fuerza de trabajo por parte del sector industrial. Es evidente el aumento del desempleo abierto y del subempleo desde comienzos de la década del sesenta. El desempleo abierto aumentó de 1.2% en 1951 a 4.9% en 1964^{^^} y en las cuatro ciudades más grandes se estimaba en 10% en 1963 y en 10,5% en 1966. El subempleo era, según el censo de 1964, del 18%.

Como parte de esta corta visión económica, es útil hacer referencia a las características del desarrollo agrario hasta 1966. En primer lugar es necesario recordar, que a partir de la década del cincuenta, la agricultura colombiana logra acelerar sustancialmente su desarrollo. Al amparo del crecimiento industrial y de una política económica que desde la postguerra procuraba privilegiar el campo a través de crédito masivo, facilidades de inversión, obras de in-

fraestructura, educación, etc., se lograron desarrollar algunos cultivos orientados hacia la producción industrial. En adelante, el componente importado de insumos agrícolas por parte de la industria descendía y la agricultura interna comenzaría a proveer las materias primas de consumo industrial.

El peso específico de los productos con destino industrial pasó de 5.3% en 1950 a 13.9% en 1965, mientras que los alimentos de consumo directo disminuían su participación de 57.6% a 53.2% (Veáse Cuadro No. 25).

Cuadro No. 25

**DISTRIBUCION PORCENTAL DEL VALOR DE LA PRODUCCION AGRICOLA
SEGUN FUNCION ECONOMICA
1950-1965**

	1950	1955	1960	1965
a) Alimentos consumo directo.	57.6	50.0	48.2	53.2
b) Alimentos con destino Ind.	5.3	6.4	12.4	13.9
c) Productos con destino Exp.	37.1	43.5	39.3	33.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

- a) Incluye arroz, yuca, plátano, papa, maíz, panela, frijo, trigo
- b) Incluye ajonjolí, algodón, cacao, cebada, tabaco, soya, sorgo.
- c) Incluye café, banano azúcar.

Fuente: D.N.P. La Producción Alimentaria y el Proceso de Comercialización en Colombia, Doc". D.N.P.-U.D.S. D.P.N. 010, Vol. II, p. 114, citada por Bejarano, Jesús, Op.cit., p. 50

Fue esta orientación del desarrollo agrícola la que, desde la década del cincuenta comenzó por generar una diferenciación dentro del sector, entre agricultura comercial y agricultura tradicional. La segunda con un crecimiento total mucho menor que la primera. Esta diferenciación se basaba, obviamente, en un desarrollo tecnológico desigual de los dos sectores.

Otra característica, en el desarrollo de la agricultura colombiana, es que la expansión de la comercial se apoya fundamentalmente en la gran agricultura que utiliza técnicas modernas. Esto no implica que la pequeña y mediana propiedad desaparezca. Por el contrario, sigue siendo importante su peso relativo dentro del conjunto de la estructura agraria colombiana.

Un fenómeno importante, relacionado con el proceso de monopolización ya mencionado anteriormente, es el correspondiente a las transformaciones que sufre el Estado en esta fase. El tránsito hacia el estado monopolista muy visi-

ble en les décadas del 50 y del 60 exige un nuevo tipo de intervención estatal (de allí que esta fase sea conocida en la ciencia política burguesa como la etapa del estado intervencionista), fundamental por tres razones:

1. Para efectos de consagrar la hegemonía del capital monopolice^{ante} al capital competitivo.
2. Para contrarrestar la tendencia a la baja en la tasa de ganancia y garantizar su estabilidad y crecimiento.
3. Para disminuir los enfrentamientos entre la burguesía interior* y los distintos polos de concentración del capitalismo internacional, por tanto el Estado oscila entre políticas de defensa de la burguesía interior y de bienvenida al capital internacional.

Se acrecientan entonces las contradicciones en

cuanto a la política presupuestal, de participación de las empresas estatales, de asociación con el capital internacional, etc.

Los gobiernos del Frente Nacional adelantaron y formalizaron la transformación cualitativa del Estado, principalmente a través de las iniciales reformas administrativas de 1958-60 y 1963 (creación de la Junta Monetaria)]⁶¹

A continuación damos una lista somera de las principales innovaciones en el sector público operadas durante la vigencia de los dos primeros gobiernos del Frente Nacional, innovaciones que, en muchos casos, continúan implementándose en gobiernos posteriores:

1. Se da un desmesurado crecimiento del empleo oficial. Este tipo de empleo pasa de 140.687, en 1958, a 179.226 en 1962. Para 1966 tenemos 204.589 empleados en los niveles nacional, departamental y mu-

TFT

Estas reformas administrativas, sumadas a las de 1968-1970, centralizaron las decisiones económicas de importancia en el ejecutivo y, dentro de éste, en tres o cuatro ministerios.

nicipal.

2. Se da también una creciente participación del Estado en la atención de los costos de reproducción biológica-ideológica de la fuerza de trabajo. En general, el Estado aumenta sus inversiones en educación, salud, vivienda y servicios públicos. Hay un significativo crecimiento de la partida para educación a partir de 1958. En 1957, esta partida era de 94 millones; en 1958 era de 142 millones y en 1966 de 426 millones. Así mismo, las apropiaciones para seguridad social y salud aumentan en forma importante a partir de 1961-1962.

3. Aumentan las empresas estatales destinadas a sustentar la industrialización avanzada. Varias de ellas asedadas al capital extranjero, en condiciones desventajosas. Se fortalece el Instituto de Fomento Industrial y se amplían las ramas productivas dominadas por el sector público.

4. Las oficinas estatales pasar a ser dirigidas por la burocracia tecnocrática y los principios de la planificación. Comienzan a emplearse hasta tal punto que prácticamente se hace obligatoria la planificación en todos los organismos y en todos los niveles de la administración pública.

5. Aumenta la intervención monetaria y crediticia, particularmente a través de la junta monetaria. Las decisiones financieras se combinan con las cambiarias, de comercio exterior y de inversión pública y privada.

Es necesario para concluir esta visión hacer una corta referencia a la situación inflacionaria y de salarios reales durante el gobierno de Guillermo León Valencia . La moneda fue devaluada en noviembre de 1962. Este factor, sumado a una serie de políticas económicas durante el gobierno de Lleras Camargo, confluye en un agudo proceso inflacionario que se extenderá hasta 1966, período durante el cual apenas se registrarán

fluctuaciones de la actividad productiva sin recobrase la importante tendencia ascendente lograda durante el gobierno de Lleras Camargo.

En efecto, durante 1962 el crecimiento del producto interno bruto se reduce a 3.3% cuando en 1962 había sido 5.4% .y el valor agregado bruto industrial cae a 4.7%, cuando en 1962 había sido de 6.9%; estos sigres desaparecen momentáneamente durante 1964, gracias a una mejora coyuntural de los precios del café del orden del 23.4% pero vuelven a presentarse en 1965 (el PIB es de 3.6% y el valor agregado bruto industrial de 4.7%)¹⁶²

El proceso inflacionario es de tal magnitud que el índice nacional de precios al consumidor pasa del 7.5% durante 1960-1962 a una tasa de incremento de aproximadamente el 20% durante el lapso 1963-1966, hatfendo alcanzado un máximo de 33% en 1963¹⁶³

T5T

Flórez, Luis Bernardo. "Desarrollo reciente de la Industria Colombiana". En Cuece-nos Colombianos No. 4, 1974, p.p. 473 y siguientes.

Ver Boletín Mensual de Estadística, te. 223, DAÑE, pp. 62 y siguientes

Como lo sostienen Víctor Manuel Moncayo y Fernando Rojas es cierto que:

"Frente a la situación descrita, los asalariados tienen necesidad de conservar los términos reales de ingreso y de allí el auge sin precedentes de la lucha reivindicativa a partir de 1962. La tasa de crecimiento del número de huelgas entre 1962 y 1965 es de 133.3%; el número de trabajadores comprometidos en los movimientos se eleva, en el mismo lapso, en 258.33% y el número de jornadas-hombre perdidas crece en 395.68%"¹⁶⁴

Dentro del movimiento huelguístico del período, son importantes las movilizaciones y paros del magisterio colombiano, especialmente combativos en 1962, 1964, 1965 y 1966.

2. El Ascenso en las Luchas Huelguísticas.

Como se planteó, el cuatrenio 1962-1966 es un período donde se presente una devaluación significativa de la moneda. El cambio oficial del dólar fue elevado de \$ 6.70 a \$ 8.9. Por otra

TP

Moncayo, Víctor Manuel y Rojas, Fernando. Luchas Obreras y Política Laboral en Colombia, Bogotá, TcT La Carreta, 197*£, p. 203

parte se puso en marche un plan de impuestos al consumo y a la gasolina, lo cual unido a la devaluación, produjo una elevación del costo de vida en un 35. según el DAÑE. Estas políticas originaron un gran ascenso de las luchas huelguísticas en el país.

En las huelgas predominaba el sector servicios: magisterio, dependencias públicas, hospitales, puertos. Las luchas son impulsadas fundamentalmente por los salarios, ya que a partir de 1961 se da un claro estancamiento de éstos, en parte en cumplimiento de ciertas recomendaciones hechas por la "Alianza para el Progreso". Esta condiciona la "ayuda extranjera" a la política del freno a los salarios.

Toda esta situación incidió también en el sector educativo, e influye en la organización de tres nuevos sindicatos docentes, con el objetivo de defender y luchar por los intereses del profesorado de su sector, afectados como todos los trabajadores por sus condiciones di-

fíciles, en relación con el costo de la vida. Fue así como se conformaron la Asociación Nacional de Profesores de Enseñanza Técnica (ANDEPET), la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU) y la Asociación Nacional de Institutores Agrícolas (ANIA). Esta última se integró posteriormente a ANDEPET.

Por otro lado, la Federación Colombiana de Educadores (FECCOE), fue reconocida legalmente en el año 1962, mediante la personería jurídica No. 01652 del 6 de agosto del mismo año, hecho que le permitió aglutinar al profesorado, antes disperso, o simplemente afiliado a sindicatos regionales, generalmente en los niveles de primaria o secundaria. FECCOE pasaba así a ser la entidad principal de representación profesoral, ante las "autoridades legales".

Dos aspectos importantes hay que destacar, en las luchas magisteriales, en 1964: Uno, es la vinculación de las reivindicaciones propias del magisterio con los de la clase obrera y

los movimientos políticos de oposición el gobierno lo cual permite que se eleve el contenido político de la lucha magisterial.

El otro hecho importante es el relativo a las primeras manifestaciones unitarias entre los sindicatos docentes y la difusión de comunicados conjuntos para unificar protestas y hacer demandas, con más fuerza, ante el gobierno.

La profesión docente siempre fue tenida por el gobierno en un abandono total. Este la consideraba como un oficio que no necesitaba una reglamentación a nivel de profesión, entre otras razones porque el nombramiento de maestros se hacía esencialmente, **cor** criterios de clientela política y electoral y no desde un punto de vista de capacidades y estudios.

Esta situación originó la exigencia, por parte del magisterio, de que se expidiera un Estatuto Docente que efectivamente determinara normas para la carrera del profesor. Esta reivindicación

ción es el punto central de gran parte de las movilizaciones de maestros de primaria y secundaria en el período.

Desarrollo Educativo en el Período.

La política declarada del gobierno fue la transformación del sistema educativo para convertirlo en un instrumento más maleable de las políticas de desarrollo económico y social. Se privilegia, en la teoría educativa gubernamental, el adecuar la educación a los planes productivos del Estado y del sector privado. Al mismo tiempo se plantea, constantemente, la intención de nivelar las extremadas disparidades en la oportunidad para la educación. Esto significa la expansión, la reorientación y la reforma parcial del sistema educativo. Los recursos parecían demasiado limitados para permitir a la vez la aplicación del programa de expansión y de las medidas de mejoramiento en gran escala, lo cual influyó para que los programas de expansión y las medidas de mejoramiento de la calidad hayan segui-

do un ritmo muy lento.

En lo que respecta a la administración de la educación, factores históricos y políticos han conducido a un sistema en que compartía la responsabilidad las autoridades del gobierno central, de los departamentos, de los municipios y el sector de la enseñanza privada. Los sectores público y privado del sistema de educación formal entraban dentro de la jurisdicción del Ministerio de Educación. El control que se ejercía sobre la enseñanza privada, sin embargo, era débil. De acuerdo con la Ley, los organismos privados podían crear instituciones educativas sin la autorización del Ministerio. Esto causaba dificultades cuando se tenía que planear en el orden nacional o local (la ubicación, el nivel, el tipo, la capacidad de las instituciones). Durante la década de 1960, el sector privado aumentó su actividad, pero por razones económicas y tradicionales se limitó al área más clásica. Esto, obviamente, da como resultado que, a nivel secundario, el crecimiento

sl rra,

crecimiento económico, sobre las necesidades de mano de obra ca-acitada y sobre los planes financieros. Sin embargo se organizó la Sección de Educación ce la Unidad de Recursos Humanos, del Departamento Nacional de Planeación.

a. Estructura y funcionamiento del Sistema Formal. (Ver Cuadro No. 26A).

Las características de crecimiento aparecen en el Cuacro No. básicamente se trataba de un sistema en tres niveles:

- 1) Enseñanza primaria de cinco años, que nomiralmente abarcaba el grupo de edades de 7-11(grados 1-5).
- 2) Enseñanza secundaria de 4 a 6 años, para el crupo de edades 12-15-17
- 3) Enseñanza superior de 1-2-3 años para estudios respecto de los cuales no se expedía título y 4-5-6 años para

estudios universitarios de grado.

La obligatoriedad legal de la enseñanza primaria no se hizo cumplir, ya que, por una parte, las autoridades públicas no estaban en condiciones de dar en todo el país las oportunidades para que los niños asistieran a la escuela durante cinco años. Por otro lado, un factor muy importante eran las limitaciones socioeconómicas de las familias pobres colombianas, que imposibilitaban el enviar, en el campo o en la ciudad, los niños a las escuelas.

Podrán seguir la enseñanza secundaria todos los egresados de escuelas primarias, siempre que haya plazas y/o que se tengan posibilidades económicas para financiarla. Esta enseñanza se dispensa en colegios de bachillerato clásico, normales y escuelas técnicas.

El primer ciclo de la enseñanza técnica tiene carácter terminal, pero

TT5

En este capítulo se entiende por técnica, la enseñanza y capacitación industrial, comercial, agropecuaria y vocacional de niñas.

los egresados que quieren seguir estudios más adelantados pueden ingresar a otro ciclo. La enseñanza secundaria genera* es el camino para llegar a la universidad y el programa de estudios se orientaba en ese sentido.

La enseñanza superior se daba, en 1965 en treinta universidades reconocidas y en 70 reconocidas que ofrecían cursos para optar a un primer título y también cursos de nivel técnico sin derecho a título. Había además otros 30 institutos de enseñanza superior o politécnicos donde se dictaban cursos de nivel técnico.

Cuadro No. 26 ij

MATRICULA ESCOLAR EN TODOS LOS NIVELES 1962-1966

Niveles	Matrícula HT2	Matrícula Tyinr"
Primaria	1.948.772	2.402.030
Secundaria	503.344	498.084
Superior	31.915	50.035

Fuente: Lebot, Ivon. Op.cit. p. 176 y siguientes.

Este rápido aumento en el número de matriculados necesitó la adopción de medidas de emergencia para dar cabida a los estudiantes. En un número creciente de escuelas se utilizaron distintas formas de turnos y se redujo la carga a los educadores. El sistema de turno, o alternado, aceptó no obstante ser inconveniente desde el punto de vista educativo.

El sector privado aumentó su participación en la matrícula primaria y en la superior se mantuvo relativamente igual al público;

	<u>Sector Privado</u> TW 2	<u>Sector Privado</u> 1966
Enseñanza Primaria	16.7	17.1
Enseñanza Secundaria	59.8	55.2
Enseñanza Superior	43.4	43.4

El sector privado desarrollaba la mayor parte de sus actividades en las grandes urbes. Controlaba el 88% de la enseñanza secundaria general en Bogotá en 1966, en tanto que sólo

controlaba el 16% en el Chocó.

b. Educación Primaria.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la matrícula en educación primaria durante el cuatrenio 1962-1966.

Cuadro No. 27

MATRICULA EN PRIMARIA 1962-1966

Años	Gran Total	Oficial		Privada
		Urbana	Rural	Total
1962	1.948.772	960.45	708.631	279.191
1963	2.096.408	1.018.774	767.782	309.852
1964	2.213.423	1.102.249	797.887	313.367
1965	2.274.014	1.160.023	795.964	318.027
1966	2.402.030	1.244.321	808.895	349.456

Fuente: Lebot, Ivon. Op.cit., p. 176 y siguientes.

La matrícula global entre 1962 y 1966 aumentó a una tasa anual media de 4.7% en la enseñanza primaria.

En la enseñanza primaria la matrícula comprendía 364.218 alumnos de mayor edad que la que corresponde, en 1962; en 1966 esa cifra supera los 550.000 estudiantes]⁶⁶ Esta cifra representa el 18.7% del total y es casi equivalente al número de niños en edad escolar que no se han matriculado.

En 1966, la gama de edades en cada grado es extremadamente amplia, lo que dificulta la enseñanza y da origen a una diversidad de gobiernos. Las dificultades se agraban por la falta de buenos materiales de ayuda didáctica, por la rigidez en los procedimientos y prácticas de promoción y exámenes, y por factores socio-económicos que afectaban la facultad de aprender y la capacidad de retención en la escuela.

Según las causas que mencionaban los alumnos retirados, o sus familiares, a los cuales se logró encuestar, en 1964 la tasa

TES

Estas inferencias ser hechas a partir del trabajo de Lebot y del Informe del Banco Mundial, ambas obras citadas.

de deserción¹⁶⁷ "más o menos justificada", dio un total de 17.3% en la enseñanza primaria. De este total el 53* corresponde a deserción urbana y el resto a deserción rural. Al mismo tiempo la deserción total "justificada" en el área urbana, en 1964, ascendió al 14.78% del total matriculado en ese año. La deserción rural fue de 21.6% del total matriculado en esa área, en el mismo año.¹⁶⁸

Los argumentos esgrimidos para la deserción en el área urbana y en el área rural fueron aproximadamente los mismos. Así encontramos
169
que la causa "cambio de domicilio" , justificó 70.921 retiros en 1964, en el área rural y en le urbana un total de 47.514 retiros. La causa "poco interés de los padres"

¹⁶⁷ justificó el retiro de 381.602 y 39.982 res-
Según el Informe del Banco Mundial ya citado "la tasa de deserción, 73% en la enseñanza primaria durante el período 1964-1968, es muy alta, p. 667

¹⁶⁸

Departamento Nacional de Estadísticas. La Educación en Colombia. 1963-1964 Bogotá, D.E., p. 9 y siguientes.

Ibid, p. 9-10

períivamente. La "enfermedad" causó el retiro de 29.804 y 22.359 en el área urbana y rural. Por último "otras causas" ocasionaron el retiro de 25.638 en las zonas urbanas y de 14.173 en les rurales. La causa "trabajos agrícolas" fue culpable del retiro de 16.111 estudiantes en el ares rural, en 1964.

Las tasas de suspensiones o de alumnos reprobados que llegaron a 18* en 1964, tair.lén fueron altas. Las disparidades rec-snales se patentizan en la diferencia de "a tasa media de suspensiones, que fue de 71% en Bogotá y de 22% en el Chocó. Más significativa aún es la comparación entre el total de reprobados en el área rural -20.8% en 1964- y el de reprobados en el área urbana -15,2% en 1964-.

Las eeserciones y suspensiones fueron menores, en general, en el sector privado, ya cus esta educación se ofrece sobre todo

en las cabeceras urbanas y el alumnado pertenece generalmente a las clases sociales que tienen mejores facilidades para dejar terminar la primerie e sus hijos. Er. estas instituciones privadas está prácticamente "prohibido" a los maestros "hacerles perder el año" a sus alumnos, pues éste implica pérdida de clientela para los propietarios,

Se presentarán en el cuadro a continuación informaciones que señalan la cuantía de le deserción en la escuela primaria del país. Se han señalado dos ciclos: Los de 1S54 a 1958 y 1960 a 1964. Aunque el segundo ciclo no comprende exactamente todo el gobierno de Guillermo León Valencia, sí marca una tendencia general aplicable, por lo menos, hasta 1966, considerando, además, que al no hacerse una campaña significativa durante ese gobierno, no hay factores nuevos que detengan la deserción.

Cuadro No. 28

COMPARACION DE DOS CICLOS ESCOLARES EN LA ENSE-
ÑANZA PRIMARIA.

Alumnos matriculados en cada uno de los 5 años % de alumnos
que llegaron
a 5o. curso.

Ciclos	1o. año	2o. año	3o. año	4o. año	5o. año	
Total en el país.						
1954-58	562. C74	335. 896	192, 409	107. 114	97. 054	17. 3
1960-64	1. 256. 656	362. 558	362. 558	272. 684	166. 440	13. 2
<u>Zona Urb.</u>						
1954-58	240. 567	176. 776	137. 531	101. 858	95. 372	39. 6
1960-64	850. 657	522. 700	322. 021	253. 985	155. 944	18. 3
Zona Rural						
1954-58	321. 507	159. 120	56. 878	5. 682	1. 682	0. 5
1960-64	405. 959	197. 052	40. 537	18. 699	10. 496	2. 6

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas,
Op. Cit., p. 49

Este cuadro nos permite algunas conclusiones
generales:

- 1) En las zonas urbanas y en el total matriculado en el país, se da el hecho, paradójico, por decir lo menos, de que a más población matriculada, mayor es la proporción de deserción, al final del ciclo de 5 años.

- 2) En la zona rural el aumento de matrícula, implica mayor número de estudiantes que llegan al 5o. año de primaria. Aunque, es obvio, que un porcentaje de 2.6 de retención en el último año del ciclo escolar de primaria es demasiado bajo. -!

- 3) La deserción total, en el área rural, es muy grande, superando en mucho la urbana, en ambos ciclos estudiados.

: *1ijjcryl* UAIP

Planes y Programas de la Enseñanza Primaria.

Desde el año 1951 exist' a en el país un sistema único de enseñanza primaria. Este sis-

tema acentuaba la diferencia entre lo rural y lo urbano, lo mismo que la discriminación en las propias áreas rurales y operaba como factor importante en la deserción escolar. Así, existían tres categorías de escuelas primarias, con sus correspondientes ciclos de estudios:

- 1) Escuela urbana: 5 años de duración.
- 2) Escuela rural de un solo sexo: 4 años de duración.
- 3) Escuela rural alternada: 2 años de duración.

(jüii/AlsOAW

Los programas de estudios elaborados para estos tres tipos de escuela, recibieron continuas críticas de directores de escuelas, maestros y personal administrativo de la educación, pues "no fueron concebidos dentro de un enfoque de técnica pedagógica ni como etapa educativa con sustantividad y culminación en sí misma; predominaban el intelectualismo y la densidad de materias;

estaban desvinculados de los problemas reales de la vida; los conocimientos aparecían dispersos e inconexos entre sí, lo cual impedía una coordinación y continuidad en los niveles de enseñanza”!⁷⁰

El gobierno dispuso en 1957 la elaboración de nuevos planes y programas de educación primaria, los cuales fueron sometidos a experimentación en las escuelas pilotos de varias ciudades del país, por cinco años. Luego se extendieron a las anexas, a las escuelas normales y a los núcleos rurales.

Después de la etapa de experimentación y evaluación el gobierno nacional dictó el Decreto No. 1710 de 1963 por el cual se adopta el plan de estudios de la educación primaria colombiana, fija sus objetivos e imparte las normas para su desarrollo]⁷¹

Este nuevo plan de estudios unifica el

170

Ocampo Londoño, Alfonso. Ministerio de Educación Nacional, citado por Bernal, Alejandro y otros, La Educación en Colombia, Bogotá, FERES, 1965

“Diario Oficial” año C No. 31169, Bogotá, D.E., agosto 31, 1963, p. 814

sistema educativo con una escuela de cinco grados, tanto para el medio urbano como para el rural, con el fin de colocar en igualdad las escuelas urbanas y rurales. El plan contempla siete asignaturas con sus correspondientes materias. Las asignaturas son:

- 1). Educación religiosa y moral.
- 2) Castellano.
- 3) Matemáticas.
- 4) Estudios Sociales.
- 5) Educación Estética y manual.
- 6) Educación Física.
- 7) Ciencias Naturales.

7a

Estos programas son unificados, aunque pueden adaptarse a las necesidades y características de las diferentes regiones; así mismo encierran un contenido cultural básico, el cual se repite, cada año, con mayor extensión e intensidad.

El intento de unificar el sistema educati-

vo de primaria, y la ampliación de la escolaridad hasta el quinto grado para todas las escuelas, tropezó en el área rural principalmente, con el problema básico de escasez de docentes, pues no había suficiente cantidad para abastecer la nueva demanda de maestros y al mismo tiempo exigía una ampliación fuerte del presupuesto para la educación primaria, lo cual el Estado no estaba en capacidades de llevar a cabo. Ante esto se intentó expandir el programa de maestro único para los cinco grados de la escuela rural. Este programa de maestro único, que intentó implantarse de urgencia, tuvo una serie de fracasos iniciales, que se fueron corrigiendo con varias escuelas experimentales, controladas por las Secretarías de Educación, en asociación, a veces, con ciertas Facultades de Educación.

En cuanto a personal docente, la proporción de personal que se puede considerar capacitada sigue siendo baja -50 por ciento apro-

ximadamente para la primaria-. Le relación de maestros por alumnos oscilaba, ?="a 1366, entre 28 y 34 estudiantes por cade maestre de jornada completa (la amplitud de la gama depende de las hipótesis que se user para definir la equivalencia, en termines de jornada completa, de la docencia de jc-nada parcial).

Para terminar esta visión de la educación primaria es necesario resaltar el techo de que a partir de 1964 se usa la televisión educativa en las escuelas. Este programa, con todas las limitaciones que tieie en sí mismo y en su expansión, puede 'legar a ser un elemento que ayude a mejorar ia calidad de esta educación, aunque conlleva implicaciones que pueden resultar contra-prcducentes.

d. La Educación Media.

Los siguientes cuadros nos muestre- la

evolución total de la matrícula en la enseñanza media o secundaria y también en los diferentes tipos de educación en esa modalidad.

Cuadro No. 29

MATRICULA EN EDUCACION MEDIA

Años	Total	Oficial	Privada
1962	303.344	121.758	181.586
1963	344.945	142.704	202.241
1964	274.700	161.009	213.691
1965	420.130	192.768	227.362
1966	498.084	222.890	275.194

Fuente: DAÑE, Ob.cit., p. 182

Cuadro No. 30

MATRICULA POR TIPOS DE ENSEÑANZA SECUNDARIA

Años	1962-1966						
	Total	Oficial	Priv.	Total	Total	Total	Total
1962	174.966	63.177	111.789	13.113	7.082	2.515	3.487
1963	201.980	75.683	126.297	15.088	7.795	2.791	3.655
1964	228.646	89.703	138.943	15.524	8.853	2.639	3.108
1965	266.140	111.138	155.002	18.553	9.801	2.563	3.749
1966	320.288	113.896	189.392	21.397	8.401	3.541	4.722

Años	<u>Comercial</u>			Enferm.	A' tíst.	Relig.	<u>Normalista</u>
	Total	Oficial	Privado				
1962	47.461	7.255	40.206	419	5.386	6.987	41.928
1963	52.313	9.100	43.213	506	£.846	7.229	47.742
1964	50.395	10.249	40.146	538	£.766	5.912	52.319
1965	49.292	12.501	36.791	521	£.110	7.245	57.156
1966	66.010	17.388	48.622	739	4.603	4.835	63.549

Fuente : DAÑE, Ob.cit, p. 183

Torrendo como base los cuadros anteriores es fácil constatar lo siguiente:

- 1) La educación media en general, crece en un 64.19% en el periodo, o sea a una tasa media anual de 12.8%, lo cual significa un ritmo importante de aumento.
- 2) La educación media oficial aumenta en un 83% en el periodo; la privada lo hace en un 51.5% en el mismo lapso. A este respecto es necesario recordar cómo la educación privada se concreta en los tipos de enseñanza "más rentables" y con menos riesgos, preferente-



mente urbana como es por ejemplo, la secundaria general o bachillerato, en el cual la educación privada, en 1966, representa 59.1% del total de la matrícula en esa área; así mismo en el llamado bachillerato comercial, la matrícula en instituciones privadas, representa en el mismo año, el 73.7% del total del área.

Como es constante, el mayor crecimiento de la matrícula se da en el bachillerato, con un aumento total de 83.05%, lo que da una tasa anual de aproximadamente 16.61%, tasa bastante significativa de incremento.

Se presenta un aumento de la matrícula normalista en la educación privada, pues, en 1966, el sector privado representa el 37.7% del total, cuando en 1958 representaba el 32% del área.

La matrícula total en educación normalista aumenta en 51.5% en el período 1962-1964.

- 5) La matrícula en bachillerato constituye, en 1966, el 64.3% del total de la matrícula en secundaria. En 1962, ese porcentaje era de 57.7%.

Por otro lado, si retomamos el fenómeno de la tasa de deserción de la enseñanza secundaria, vemos que esta llegaba a 70%, para todo el ciclo de secundaria, aunque el ritmo de abandono de los estudios disminuye, como es obvio, al estar finalizando el ciclo de seis años. Como el número de egresados estuvo severamente restringido por la deserción ocurrida en cada ciclo, fue posible dar oportunidad en los estudios superiores a un número importante de alumnos que terminaron con éxito estos estudios] ⁷

El cuadro siguiente nos muestra la tasa de retención aproximada durante un periodo de 7 años, en la enseñanza secundaria.

Cuadro No. 31

RATA DE RETENCION EN EDUCACION SECUNDARIA

Años	<u>Gra dos</u>					Cc.
	1 o.	2 o.	3 o.	4 o.	5 o.	
1961	93.898					
1962	195.898	66.665				
1963		77.205	53.740			
1964			60.295	40.669		
1965				47.704	32.270	
1966					39.488	28.704
1967						33.729

Fuente: Ministerio de Educación Nacional,
La Educación en 1960-1968. anexo
estadístico, p. 82

Cuadro No. 32

VALORES RELATIVOS

Años	<u>Grases</u>					
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	6o.
1961	100					
1962	100					
1963		71.00				
		72.90				
1964			57.22			
1965			56.94			
				43.31		
				45.05		
					34.37	
1966					37.29	
1967						30.57
						31.85

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, La Educación en 1960-1967. Anexo Estadístico, p. 82

En cuanto hace referencia a la formación de profesores de secundaria ésta ha estado a cargo de las facultades universitarias de Ciencias de la Educación. La matrícula aumentó de 1.999 en 1962 a 5.328 en 1966; participan en esta parte de la enseñanza la Univer-

versidad Pedagógica Nacional, que se dedica exclusivamente a la formación de profesores y 21 facultades. La deserción ha sido casi del 50% de modo que en el período 1958-1956 hubo solamente unos 2.900 egresados: 40% en matemáticas y ciencias, 26% en estudios sociales y economía, 21% en literatura e idiomas y 13% en pedagogía, administración y psicología. Como se puede apreciar, no existían especializaciones técnicas para formación de profesores en esta área.

Los siguientes cuadros nos muestran el grado de capacitación del personal docente en secundaria, primaria y enseñanza superior. Incluimos los tres tipos de enseñanza con el propósito de poder ofrecer una visión comparativa más rápida al lector.

173

y
Hacemos la salvedad de que no existen datos exactos para 1966, aunque sí para 1967 y 1968, por lo tanto, aunque exceden el período tratado (1962-1966), nos muestran, aproximadamente, la situación para el año 1966, puesto que es obvio que en uno o dos años, no se da una transformación significativa en el nivel de capacitación del profesorado, a ningún nivel.

Cuadro he. 33

PERSONAL DOCENTE POR GRADO DE CAPACITACION
1960-1967-1968

<u>Tipos de enseñanza</u>	1960		1967		1968	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
<u>Enseñanza Primaria</u>						
Maestros normales titulados.	17.04	38	43.12	34.886	51.5	
Con estudios universitarios.	1.5E2	3.5	4.15	3.097	4.5	
Sin título	26.283	58.5	32.6	29.871	44.	
Otros (Primaria-secund.).			30.13			
Total	44.91C	100.	100.0	67.781	100.0	
<u>Enseñanza Secundaria</u>						
Prof. de secund. titulados.	2.127	10.	10.8	5.301	12.5	
Con otro título universitario.	4.302	20	14.5	8.633	20.3	
Maestros de normales titulados.	5.02 ⁴	23.4	24.9	11.747	27.6	
Sin título	10.02:	46.6	21.0	16.884	39.6	
Educ. secund. con título.			28.8			
Total	21.745	100.	100.	42.565	100.	
<u>Enseñanza Superior</u>						
Primer título Univers.				7.368	68.0	
Título de Post-grado				796	7.0	
Sin título				976	9.0	
No hay información				1.764 *	16.0	
Total	4.782			10.734**	100.	

Las cifras son incompletas y se refieren en su mayoría al magisterio de las instituciones públicas. Es particularmente escasa la información sobre las instituciones privadas. De las cuales 3.980 son de jornada completa y 359 son extranjeros. Fuente: Composición de datos del Informe del Banco Mundial ya citado y de: Low-Ma*3, Rodolfo. Compendium of the Colombian Educations' System, Bogotá, Ed. Andes, 1971.

e. Aspectos Formales de la Educación Media.

La educación media fue reestructurada por los Decretos 1637 de 1960 y 45 de 1962¹⁷⁴ y se define como una etapa de formación general y profesional, de naturaleza y extensión variable. Según sus objetivos, intermedia entre los estudios primarios y los estudios superiores. La educación media se dividió así:

1) Secundaria General o Bachillerato.

Los objetivos principales de esta enseñanza son:

- a) Dar una cultura básica y una formación científica y humanística, esto con el objetivo de contribuir a la formación de la personalidad del estudiante.

- b) Preparar al alumnado para conti-

nuar su propia formación y para
iniciar una carrera universitaria.

Los estudios de bachillerato comprenden seis años, divididos en dos períodos: El primero corresponde al ciclo básico de enseñanza media y tiene una duración de cuatro años. El segundo período corresponde a los años quinto y sexto de educación secundaria, este período se considera como propio para la exploración vocacional del alumnado. En ambos períodos se incluyen seis disciplinas de carácter obligatorio: Matemáticas, castellano, idiomas, estudios sociales, ciencias naturales y educación religiosa y moral.

Es necesario aclarar que esta división del bachillerato en dos períodos, no tuvo ninguna trascendencia, puesto que en la realidad ni el profesorado ni el estudiantado entendieron nunca,

el por qué de esta división, y los estudiantes simplemente pasaban de un periodo al otro, como antes se hacía de un año de estudio a otro. Si "se suponía" que durante el segundo período (4o. y 5o. de bachillerato) se iba a hacer un tipo de "exploración vocacional" para intentar ayudar al estudiantado a seleccionar, según sus aptitudes, correctamente su carrera universitaria, este intento fracasó totalmente, pues los colegios no poseían personal especializado para esa labor, y tampoco se hizo jamás una acción de preparación al profesorado activo, para esa nueva orientación del bachillerato.

En conclusión, en corto tiempo profesores y estudiantes se olvidaron de esa "división" y el bachillerato continuó siendo prácticamente el mismo de antes, con algunas modificaciones

en su pensum.

Por Decreto 486 de 1962¹⁷⁵ se autorizó y reglamentó el bachillerato nocturno, dividido en dos ciclos o períodos, el primero con cinco grados o años de estudio, y el segundo con dos años.

2) Vocacional o Técnica.

A este grupo pertenecen:

a) Educación Industrial.

Tiene como objetivos principales capacitar al personal que necesita absorber la industria colombiana en sus diferentes niveles y grados ocupacionales; completar la educación general del mismo personal e intensificar sus conocimientos tecnológicos;

e incluir el sentido de responsabilidad y hacer comprender al estudiante las conexiones de su labor con el desarrollo económico e industrial del país.

Tanto el plan de estudios como los programas fueron reglamentados por los Decretos 2433 de 1959 y 718 de 1966. Se concede el título de Experto al finalizar el cuarto año de estudio y el título de Bachiller Técnico Industrial al fin de siete años de estudio.

Las instituciones que proveían este tipo de educación secundaria se llamaban Institutos Técnicos Industriales. Las especializaciones que brindan son mecánica, electricidad, fundición, forja y dibujo.

Educación Comercial.

Los decretos teorgánicos de esta educación son el 2117 de 1962 y el 957 de 1966. Sus objetivos son formar estudiantes en técnicas comerciales que les servirán para desempeñar actividades administrativas en niveles intermedios de empresas y bancos, comercio y administración pública. El título de auxiliar de Contabilidad y secretariado se obtenía al fin del primer ciclo de cuatro años. Si completa el segundo ciclo de dos años, obtiene el título de Bachiller Técnico Comercial. También por Resolución 2024 de 1965, se permitió la educación comercial nocturna.

Educación Agropecuaria.

Fue reformada por las Resolucio-

nes 2006 de 1965 y 3021 de 1966^{1"6}. Provee preparación en actividades agrícolas y ganaderas, incluye las Escuelas Vocacionales Agrícolas que ofrecen el ciclo básico (4 grados) con orientación hacia la agricultura, y los Institutos Técnicos Agropecuarios que cubren el segundo ciclo (3 grados).

Los requisitos formales para ingresar a las vocacionales agrícolas eran: Ser hijo de agricultor, haber cursado la escuela primaria rural y que los padres tengan modestos ingresos. Este último requisito obedece a que los alumnos son becados internos o sesfbecados externos.

d) Educación Vocacional.

Era especialmente para mujeres,

buscaba dar formación, moral, social, intelectual y física a las educadas y dar preparación acerca de industrias menores y artes, y formar profesoras en artesanías.

La Resolución 1187 de 1958 y la 4813 de 1963¹ reorganizaron este tipo de educación. La duración del primero ciclo era de tres años y se concedía el título de Experta. Era obtenido; en los Institutos Técnicos Complementarios. El segundo ciclo, que comprendía dos años, incluía especialización con orientación pedagógica, era ofrecido en Institutos Técnicos Superiores y terminaban con el título de Profesora. Los estudiantes seleccionaban uno de los siguientes cinco tipos de actividades:

Costura, sastrería y camisería,

bordados a mano, bordados a máquina y artesanías.

Educación Normalista.

Una de las recomendaciones del primer seminario de rectores de normales reunido en Bogotá en 1961 fue la reestructuración de la educación normalista. En virtud de esa conclusión el gobierno nacional dictó el Decreto No. 1955 de 1963 del 2 de septiembre, como estatuto reorganice de la educación normalista. Luec se hicieron ligeras modificaciones por las Resoluciones 1045 y 2103 de 1966^{i/s}

i'•Y

El objetivo era el desarrollo cultural de los alumnos y su formación para ser profesores de la educación primaria. El ciclo básico era el mismo del bachillerato. El

segundo ciclo incluía la especialización y se dividía en 4 quimestres. El título de Maestro se confería al concluir el segundo ciclo.

Las Normales funcionaban como nacionales, departamentales, municipales y privadas, pero el Ministerio de Educación Nacional las supervisaba, controlaba y coordinaba.

Para concluir esta visión de la educación secundaria incluimos el cuadro siguiente donde vemos el número de egresados en secundaria y primaria y superior en los años 1960, 196* y 1968.

Cuadro No. 34

EGRESADOS DEL SISTEMA DE ENSEÑANZA FORMAL
1960, 1964, 1968

	1960	1964	1968
Primaria	75.900	130.000	230.000
Secundaria	11.633	18.547	34.141
Superior	2.872	3.998	5.707

EGRESADOS DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA, POR TIPOS
DE ENSEÑANZA.

	1960	1964	1968	Tasa de Incremento
Secundaria General	8.070	13.502	23.728	14.5
Industrial 1/	199	445	1.223	24.5
Comercial 1/	725	C.Jó	1.200	6.5
Agrícola 1/	90	52	220	11.8
Vocacional femenina 1/	450	529	675	5.2
Normal para enseñanza primaria.	2.099	2.706	7.095	16.4
Totales	11.633	18.547	34.441	

1/ ambos ciclos.

Fuente: Banco Mundial, Op. cit., anexo estadístico, composición de cuadros 35 y 36.

Educación Superior.

Entendemos por educación superior la que se ofrece en instituciones universitarias oficiales y privadas que otorgan grados profesionales y títulos académicos como los de licenciados y otros de postgrado. Además es educación superior la que se brinda en instituciones oficiales y privadas que pueden expedir diplomas, pero no tienen el carácter de universidad. En esta categoría están los institutos universitarios, colegios y seminarios mayores, escuelas militares y fundaciones.

•

Los siguientes cuadros nos permiten apreciar la evolución de la educación superior en el período 1962-1966, en cuanto a ma-

trícula, profesorado y alumnado
por áreas académicas.

Cuadro Nc. 35

NUMERO DE ALUMNOS MATRICULADOS EN LAS INSTITUCIONES
DE EDUCACION SUPERIOR.

<u>Años</u>	<u>Total</u>	<u>Oficial</u>	<u>Privada</u>
1962	31.915	18.070	13.845
1963	35.162	19.518	15.344
1964	36.617	21.377	15.240
1965	44.403	25.359	19.730
1966	50.035	28.305	21.730

Cuadro No. 36

PROFESORADO EN EDUCACION SUPERIOR SEGUN DEDICACION

<u>Años</u>	<u>Total</u>	<u>Tiempo corrieto</u>	<u>Hora cátedra</u>	<u>Medio tiempo</u>
1962	5.341	1.400	2.279	1.662
1963	5.625	1.559	3.232	794
1964	6.077	1.683	3.364	830
1965	6.489	2.377	3.85	1.027
1966	7.404	2.652	3.617	1.135

Fuente: **Bernal, Alejandro.** Op. Cit. **Composición
de cuadros.**

Cuac*-c No. 37

MATRICULA EN EDUCACION SUPERIOR SEGUN AREAS ACADEMICAS.

	19:	1963	1964	1965	1966
Econ. y Admón.	2.22T	2.809	3.183	3.944	5.057
Agrop. y afines	2.	2.726	2.963	3.157	3.271
Arq. y afines	3. Izi	3.275	3.366	4.327	4.600
C. exactas y nat	ti9	806	832	985	1.330
C. de la salud	4.	4.736	5.088	5.205	5.724
C. sociales	1.3iS	1.439	1.250	1.804	2.117
Derecho	4.7fG	4.977	4.957	5.274	5.410
C. de la Educac.	1. o:c	2.905	3.833	4.600	5.328
Letras y Human.	2 911	3.017	1.490	2.944	2.721
Ing. y afines	7.	8.216	9.124	9.641	11.604
No discriminada		256	531	2.522	2.873
Totales	31.915	35.162	36.617	44.403.	50.035

Fuente: ICFES Cestes Universitarios Bogotá, D. E.
1974, p. «iii y siguientes

La educación superior aumenta su matrícula total

en un 56.7%. La superior privada aumenta en un 56.9%. y la oficial en 56.6%. El número de universidades, en 1966, son 41 de las cuales 18 son oficiales. Los institutos de educación tecnológica son 16, de ellos los oficiales son 8.

Sigue el crecimiento de la educación superior privada, los siguientes datos sobre fundación de universidades nos lo demuestran.

Universidad Francisco de Paula Santander,
Cúcuta, 1962.

Universidad Tecnológica del Magdalena, Santa
Marta, 1962.

Universidad de Córdoba, Montería, 1962

Las privadas son:

Corporación Universidad Piloto de Colombia,
Bogotá, 1962

Universidad Social Católica de la Salle,

Bogotá, 1965

- Universidad Santo Tomás, Bogotá, 1965
- Fundación Universidad del Norte, Barranquilla, 1966
- Fundación Universidad Central, Bogotá, 1966
- Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín 1966
- Corporación Universitaria de la Costa "CUC", Barranquilla, 1966

El proceso de apertura de universidades fuera de Bogotá ha correspondido a la ereación de Departamentos. Cada uno de ellos tiene su universidad como símbolo de su "autonomía y jerarquía".

La expansión de la matrícula a nivel universitario se da al mismo tiempo con una expansión de la universidad privada. La explicación del fenómeno de expansión de la matrícula privada debe buscarse en parte en el escaso apoyo financiero que tienen las universidades oficiales mientras que las universidades privadas go-

zen de suficientes recursos económicos. Por esta misma razón las universidades oficiales no amplían suficientemente su capacidad de admisión y ella está siempre por debajo de la demanda -en 1966, el déficit de cupos con relación a solicitudes era de 6.514-. Las universidades privadas, contempladas globalmente, amplían su capacidad de admisión de estudiantes en un ritmo más parejo que la demanda. La expansión universitaria privada y oficial no obedecía a un plan. La libertad de fundar instituciones sin estar sujetas a un proyecto planeado, ni a normas de calidad mínima académica, ha estimulado la creación de instituciones de enseñanza superior, tanto privada como oficiales.

El sector privado toma cada vez más fuerza en relación con el sector oficial, apoyándose en parte en los frecuentes cierres de las universidades oficiales, en la falta de recursos económicos de las mismas, y en la ausencia de una planeación que controle la creación de universidades. De todo esto se deduce que los esta-

mentos que tienen poder de decisión en la definición de la política universitaria "parecen" considerar que la universidad privada produce profesionales más aptos para la conservación del tipo de relaciones económicas, sociales y políticas vigentes en la sociedad colombiana.

Aumentan las universidades y, en general, aumentan sus cupos, pero siguen sin solucionar uno de sus problemas graves que es, la carencia de programas de investigación, tanto básica como aplicada. Eduardo Umaña, plantea y resume muy bien este problema en los siguientes términos:

"El simple traslado, o la copia más o menos disimulada, de estructuras científicas o tecnológicas de países desarrollados trae por consecuencia que, al ser extrañadas al mercado socio-económico del país, no sólo resultan inválidas, sino lo que es más grave, desorientadoras para la proyección de una seria estrategia nacional. Se presenta, entonces, la situación de copia de tecnologías, extrañas al proceso histórico de la sociedad a la cual se aplican de manera tan trivial.

El trabajo corresponde a la comunidad, y dentro de ella, es la universidad la que debe señalar para impulsar y desarrollar los programas de investiga-

ción con el máximo rigor científico. En la edad contemporánea, la actividad científica debe reflejarse necesariamente en el planteamiento, análisis y terapéutica de los problemas sociales concretos que es indispensable dilucidar para cimentar una racional, disciplinada y acertada política ordenadora del esfuerzo colectivo. Si se hace énfasis en la complejidad de nuestras estructuras, en lo específico de nuestro proceso histórico y en lo particular de nuestra actual realidad, es fácil anotar cómo el país está en líneas generales, huérfano de investigación y, por ende, se destaca lo precario de la tarea universitaria.

Las causas de esta carencia de investigación-paso previo obligatorio para el desenvolvimiento de una tecnología adecuada a nuestra situación- pueden ser múltiples y, aún, aparecer como contradictorias según sea la ubicación política de cada analista del problema. Pero, de todas maneras, queda en pie la afirmación de que la universidad no cumple- cualquiera que sean los motivos- con su función esencial: la investigación" 17?

Entre las causas de la falta de investigación podemos mencionar: r.2 existen políticas definidas de investigación en las universidades ; faltan recursos económicos, físicos y humanos; la carga académica, generalmente alta, para el profesorado; no hay política oficial para la

T7T

Umaña Luna l Otros. Universidad Oficial o Universidad Privada. Bogotá, Ed. Tercer Mundo, 1978, p. TU

formación de investigadores; no existe presupuesto en las universidades para investigar, además de que existen fuertes trabas burocráticas, para disponer de los escasos fondos asignados a esa labor; la dependencia de la financiación externa, que resta autonomía a la labor investigadora y le dan un carácter esporádico; la deficiencia de laboratorios y bibliotecas suficientemente equipadas; la inexistencia de las posibilidades de publicación de libros y revistas en la universidad, que hace difícil la publicación de los escasos trabajos de méritos hechos por los docentes.

Para terminar esta visión acerca de la enseñanza superior, incluimos el cuadro siguiente que muestra el número de egresados en 1964, 1966 y 1967.

Cuadro No.38
EGRESADOS DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR POR NIVELES
Y TIPOS DE ESTUDIOS, 1966 y 1967.

	<u>Nive' técnico</u>		Ambos niveles	<u>Nivel univer</u>	
	post-:secund.			sitario.	
	1966—1967		1964	1966-1967	
Admón. y Economía	136	187		670	659
Agron. y estudios conexos.	55	24	271	405	316
Ing. y estudios conexos.	66	123	718	800	812
Medicina y est. conexos.	171	215	629	616	509
Pedagogía	72	14	426	745	694
Letras	15	27	100	289	326
Ciencias	51	27	478	302	236
Ciencias Soc.	44	16	488	249	236
Derecho	43	39	793	715	821
Bellas Artes	12	24	15	221	115
Otros		51	10		25
	673	747	3.998	5.012	4.749

Fuente: Banco Mundial, Gp.cit., Anexo estadístico, composición de cuadros, p. 35 y 36.

Por último — importante recordar que para el año 1962 es muy visible la intervención creciente de los Estados Unidos en el desarrollo de la enseñanza universitaria colombiana y la oposición cada vez más firme del Movimiento Estudiantil contra esta forma de penetración cultural. En enero de 1962, en el Paso (Texas),

tiene lugar un famoso seminario de rectores, que durante muchos años será el punto de referencia de la llamada "modernización" de la Educación Superior Colombiana. El Ministro de Educación, Jaime Posada, afirma así en julio de 1962 que "Colombia ha sido escogida como el país piloto de la Alianza para el Progreso". A partir de aquí llegan a Colombia misiones del BID que pasan a liderar los planes de desarrollo para la educación colombiana. La reorganización de la Universidad Nacional se ubica dentro de este contexto.

La Ley 65, de diciembre 19 de 1963, reorganiza la Universidad Nacional. Esta ley estaba lejos de satisfacer los deseos de profesores y estudiantes, puesto que a nivel de la dirección de la Universidad, simplemente suprime la representación de los sectores económicos al Consejo Superior, pero no los de la Iglesia, y no aumenta la representación de profesores y estudiantes. Esta ley sólo se aplica en la Universidad Nacional, pues las universidades Departamentales

mental-s siguen bajo el régimen establecido de 19E£.

Lleras Restrer: y su "Transformación Nacional" (1966-1970).

1 • Algunos Asrectos de su Gestión Gubernamental.

Para el triodo presidencial comprendido entre 1966 y 1r"C los intereses económicos y políticos de la burtuesia reformista estuvieron representados por Carlos Lleras Restrepo. Su gobierno se proclamó como el de "la Transformación Nacional" y sobre esta consigna fundamentó todo su programa.

Pese a si concepción capitalista del desarrollo económico representó también los intereses del sector más retardatario de la oligarquía como son los ts-ratenientes. Esto se explica por dos razones, "a primera consiste en el reconocimiento de las condiciones objetivas del país, donde los térratenientes son sólidos detentadores de

poder económico y por consiguiente de poder político, e la vez que reciben el apoyo decidido del imperialismo norteamericano. Le segunda razón se entiende como el ineludible compromiso que tienen las clases dominantes de concertar alianzas entre ellas para poder subsistir como tales.

Los aspectos anteriores se concretizan en la política agraria del llerismo. Su concepción está claramente expresada en la Ley 135 de 1961, de Reforma Agraria, antecedente de su ascenso a la Presidencia y base de su campaña electoral. Esta reforma surgió como una supuesta solución al problema agrario y fundamentado en una estrategia de desarrollo capitalista.

Su concepción es la de retener la población campesina en su medio, estabilizando a un grupo de pequeños y medianos propietarios, adaptándolos a las necesidades del pretendido desarrollo capitalista. Por medio del INCORA se distribuyeron algunas tierras y por medio de otras entidades se estableció la ayuda técnica y el crédito supervi

sado.

Lleras durante su gobierno impulsó no solamente el desarrollo de la Ley 135 y el fortalecimiento del INCORA sino que adquirió empréstitos para dotar de crédito a ciertas empresas dedicadas a la explotación agrícola, lo mismo que a los organismos estatales relacionados con este sector.

A pesar del radicalismo empleado por dicho gobierno para exponer su política agraria, los hechos demostraron lo contrario. La Ley la. de 1968 introdujo algunas modificaciones, que en esencia acentuaban el derecho de los terratenientes sobre los predios inexplorados; la tendencia era cada vez mayor, a adjudicar tierras de colonización. Para abarcar todos los aspectos relacionados con la cuestión agraria el gobierno se abrogó el derecho de organizar al campesinado. Creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), con miras a controlar para su beneficio las luchas de los trabajadores del campo. Posteriormente la ANUC se dividió, saliéndose del control del gobierno el ala

radical.

Sin considerar aspectos tan importantes como el crédito, la ayuda técnica, el mercadeo, los medios de transporte, podemos afirmar que el programa desarrollista de Lleras estaba condenado desde si erigen al fracaso por el sólo hecho de pretender una reforma agraria sin expropiación, es decir sin lesionar el interés fundamental de los terratenientes: la posesión de las mejores tierras semi-cultivadas.

Pero la obra del gobierno de Lleras que tuvo mayor trascendencia en la política estatal fue la Reforma Constitucional de 1968, tendiente a la "modernización" del Estado.

Esta reforma buscaba en lo esencial concentrar el mayor poder en el ejecutivo, y limitar las funciones del parlamento, a fin de poder gobernar con relativa independencia, y tomar medidas oportunamente en materia administrativa, social o económica.

El Artículo 32 condensa la esencia de dicha reforma :

"Artículo 32- Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado por mandato de la Ley para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular"180

La reforma concebida por este gobierno se proponía la centralización política y la descentralización administrativa. Con relación a este punto Alfredo Vásquez Carrizosa dijo:

"El concepto que primó en esa reforma fue la vigorización de las facultades ejecutivas del Presidente de la República para asumir la dirección de la economía nacional y adelantar una política planificada de desarrollo económico y social...

uro

Vásquez Carrizosa, Alfredo. El Poder Presidencial en Colombia: La Crisis Permanente del Derecho Constitucional, Bogotá, Enrique Dobry, Editor, 1979, p. 352

Le economía del Estado moderno requiere la unidad de dirección y ejecución sin perjuicio de aceptar una descentralización de los servicios públicos como conviene a un país como Colombia, de tanta diversidad geográfica, económica y política...'181

En efecto, con esta reforma el Presidente de la República alcanzó poderes, antes inexistentes. En virtud de la carta fundamental pudo intervenir en materia económica no sólo el sector público siró también la empresa y el capital privado. El Artículo 120 le confiere la atribución de controlar los bancos oficiales, el crédito público y el ahorro privado.

Aderas de las prerrogativas que el Artículo 121 le confiere para decretar el Estado de Sitio, fue autorizado en virtud del Artículo 122 para decretar, con aprobación de los ministros de despacho, el estado de Emergencia Económica.

Utilizando sus potestades para ejecución de planes socio-económicos promulgó varias leyes y decretos en irateria laboral y prestacional, que condujeron

el recorte de derechos de los trabajadores estatales y e financiar en forma más rigurosa, por pte de los usuarios, los servicios medias y asistenciales. Durante esta vigencia se creó el Fcrdo Nacional del Ahorro, considerado por los trabajadores como uno de los más grandes atropellos de c.e pueden haber sido objeto .

La extralimitación de poder le permitió al Presidente Lleras Restrepo controlar en forma altamente represiva todos los breves de inconformismo social. El Estado de Sitio, el estado de Emergencia Económica, el toque de queda, fueron sus mejores mecanismos de gobierno.

El Sector Educativo.

En el gobierno de Lleras como en los demás gobiernos del Frente Nacional, las incidencias recíprocas entre la economía y le educación fueron motivo de inocupación constante. Se realizaron estudios y convenios con entidades extranjeras con el fin de Impulsar las reformas más convenientes para s^s

mutuos intereses dentro de las condiciones existentes en el país. Es necesario comprender que la fijación de las políticas y planes educativos está sometida a múltiples presiones que imprimen gran complejidad a cualquier decisión, como ser las presiones de tipo externo cuya fuerza es determinante en la realización o no de los programas. Los condicionantes están ejercidos por las agencias internacionales, que han elegido a Colombia como país piloto en el contexto de la América Latina, para ensayar la aplicación de algunas ideas relacionadas con la reforma educativa y el desarrollo económico. Dicha elección responde a unas condiciones mínimas de equilibrio político que ofrece el país, producto de la alianza de clases en el poder.

El ofrecimiento de asesoría técnica y la financiación económica es de tanta magnitud que engendra el derecho de dichas entidades a incidir directamente en la ejecución de las reformas.

Durante la vigencia presidencial que nos ocupa,

Colombia estaba constituida en escenario de innovaciones educativas, per esta razón recibía gran cantidad de ayuda extranjera por parte de organismos como UNESCO, PNUD, El Banco Mundial, la AID.

La afluencia de capital extranjero se hizo notoria en la medida en que el gobierno acometió algunas obras que exigían relativamente grandes inversiones. Sin embargo con ello sólo se logró, analizado en forma global el presupuesto, aumentar a partir de 1968, en el presupuesto de educación la cantidad destinada a programas ya que en los años anteriores, la mayor cuantía era dedicada a gastos de capital y costos de operación,

Pero en cuanto al incremento presupuesta! para la educación no hubo cambios significativos, ya que para 1969 los gastos de las agencias del gobierno en combinación con los de los institutos descentralizados, no alcanzaban ni siquiera el 10% del presupuesto nacional, cuantía mínima estipulada a nivel legal para la educación.

En cuanto a presiones de carácter interno es muy importante tener en cuenta que los planes y programas en el campo educativo no obedecen a una planeación de las necesidades educativas de la población, sino más ínter. a intereses políticos de las clases dominantes.

Por lo anterior razón, el Gobierno no puede legislar en materia educativa para el sector oficial haciendo caso omiso de la relación que éste tiene con el sector privado. Frente a esto, Robert Arnove, plantea:

"El poder del sector privado se manifiesta no sólo en la derrota de políticas que perjudican sus intereses económicos y sociales, sino en su habilidad para presionar al Gobierno a formular políticas favorables para su crecimiento continuo" 182

De hecho, el sector privado exige del gobierno una cuota que subsidia en parte la preparación de una élite, que en consecuencia constituye el grupo de futuros dirigentes del país, a la vez

Arnove, Robert. "Políticas Educativas durante el Frente Nacional; 1958-1974", Revista Colombiana de Educación Nº 1, Bogotá, Centro de Investigaciones, Universidad Pedagógica Nacional, 1978, p. 27

que reclama financiación para ensanchar la empresa educativa privada. Cabe anotar que el mayor crecimiento del sector educativo privado se da en la educación superior. En cambio en la educación secundaria para esta misma época se ha logrado disminuir la gran diferencia cuantitativa entre la educación privada y la oficial, a favor de ésta última, con la creación de algunos institutos para esta nivel como son los INEM.

Otra gran presión es ejercida por sectores de clase media que son los que tienen acceso a la universidad pública y necesitan de ella para asegurar su status socio-económico. Esto implica que el gobierno no puede descuidar totalmente la educación superior oficial.

Tomando en consideración esta situación, el Estado tiene que favorecer la educación privada, al mismo tiempo que financia la oficial, de hecho reconociendo su incapacidad de tipo estructural que no le permite subvencionar como Estado toda la educación y que tiene por tanto que beneficiar

al sector privado, para que coadyuve a suplir esta necesidad.

Por otra parte, es imposible menospreciar la presión de los sectores populares para resolver problemas como el analfabetismo y la preparación de la juventud para ingresar al mercado de trabajo.

En una conjugación de intereses, el gobierno de Carlos Llerenas que ya vivía la descomposición del Frente Nacional, acundó en reformas confluyentes todas en la mejor adaptación del sistema educativo a las necesidades económicas de la oligarquía colombiana a las de la política norteamericana, aunque en muchos casos, fueron innovaciones inapropiadas para los problemas de la educación en nuestro país.

a. Educación Primaria.

La aplicación de la más mínima reforma, tendiente al desarrollo económico, tiene que

contar con las condiciones en que se encuentra la escuela primaria, toda vez que este nivel es el que brinda la preparación máxima a que llega la mayoría de la población.

El gobierno de "transformación nacional" se ocupó de este aspecto tanto en el sector urbano como en el rural.

Para el año de 1968, el total de población en edad escolar para este nivel era de 2.965.195, de los cuales, el 70% estaba estudiando, según informes del Ministerio de Educación. A este dato es necesario agregar que dos tercios de las escuelas rurales ofrecían solamente dos años de educación elemental, mientras que las tasas de deserción, analizadas hasta 1966, no habían sido rebajadas notoriamente.

Durante el período 1968-1969, el gobierno estableció las prioridades que debían ser atendidas y frente a las cuales había que

tomar medidas concretas. Estas prioridades según la memoria del Ministro de Educación al Congreso Nacional eran:

- "1. Extender la duración de la escuela elemental e~ las zonas rurales hasta el 5c. grad:
2. Aumentar les cupos de las escuelas primarias, urbanas y rurales hasta el ciento por ciento de la población en edad «¿colar.
3. Mejoramiento de la calidad de la educación elemental mediante cursos de capacitación ce los maestros no escalafonados y su "emplazo por normalistas y la introc.cción de textos gratuitos en las escuelas,
4. Creación **ZS** incentivos para reducir la deserción escolar domo programas de nutrición escolar, atención médica, facilidades c-, transporte en alaunas zonas, etc. "183

Durante esta vitancia ministerial se continuó con el piar -de emergencia iniciado por el Ministro anterior en 1967. Su objetivo se orientaba a efrecer mayores oportunidades para cursar le educación primaria y secunda-

ria, mediante la utilización intensiva de los locales escolares y la reestructuración de los horarios de trabajo. Este plan se concretó en los Decretos No. 150 y 155 de 1967, los cuales establecieron la escuela de funcionamiento intensivo, la doble jornada y la escuela de un solo maestro.

La escuela unitaria es aquella, donde un solo maestro se encarga de varios grupos a la vez generando una sobre-explotación física e intelectual sobre los educadores, a lo cual Gabriel Eetancur Mejía llamó "una cuota de sacrificio" del magisterio. A este respecto Robert Arnove manifestó:

"Escuelas de un solo maestro han existido siempre en todo el mundo. Sin embargo, su organización explícita como un sistema pedagógico especial, he surgido principalmente a raíz de la recomendación de la Conferencia Internacional de Instrucción Pública, reunida en Ginebra en 1951 y convocada por la Unesco... Sin embargo, la provisión de programas, recursos y personal para las áreas rurales, no ha sido consistente con las metas declaradas en la legislación"184

Al finalizar este período los resultados obtenidos son los siguientes:

"En un estudio realizado por la División de Educación primaria del Ministerio de Educación, entre 1970-1971, en seis departamentos, los porcentajes de escuelas incompletas (que ofrecían menos de 5 años del ciclo básico de educación) eran los siguientes: Tolima 94%; Cauca 89%; Atlántico: 70%; Risaralda 67%; Meta 62%; y Norte de Santander 59%. De 3.163 escuelas incompletas estudiadas, menos de la quinta parte tenían hasta el cuarto grado de instrucción. De los 140.288 niños matriculados en dichas escuelas, 120.318 estaban en los primeros grados"185

De estos datos se deduce que a pesar de los planes propuestos y parcialmente incrementados, las realizaciones están, muy lejos aún de satisfacer las necesidades reales.

b. Educación Secundaria.

Tradicionalmente la educación secundaria había estado prácticamente bajo el dominio del sector privado. Durante la década del 60 el Estado empezó a preocuparse por una

mejor utilización de este nivel.

Para el periodo 1968-1969 los objetivos de la educación Eedia estuvieron prioritariamente encaminados a diversificar el bachillerato a fin de preparar por medio de él una mano de obra capacitada que supuestamente participaría en el mercado de trabajo, al mismo tiempo que conservaría la posibilidad de ingresar a la educación superior.

Por medio del Decreto 1962 de 1969, se establece la base conceptual legal para la creación de los Institutos de Enseñanza Media Diversificada (INEM). Proyecto éste que se implementaría posteriormente durante la vigencia presidencial de Misael Pastrana Borrero.

Robert Arnove los describe así:

"Los INEM en Colombia son un equivalente de los Comprehensive High Schools de los Estados Unidos ; su función es similar: encaminar a un sector de estudiantes de secundaria

directamente hacia el mercado de trabajo o hacia carreras técnicas intermedias...Igualmente se espera que cumplan la función que en el sistema norteamericano cumplen los Junior Colleges, o sea, la de canalizar determinados grupos sociales de estudiantes hacia carreras intermedias mediante un proceso de "enfriamiento" de sus aspiraciones hacia las carreras propiamente profesionales..."186

Dentro de los objetivos prioritarios de este periodo estuvo la creación de Institutos similares a los INEM, para la educación media agrícola e industrial ITAS. Se programaron a la par con estos programas las concentraciones de Desarrollo Urbano y Rural.

La creación de algunos establecimientos de educación secundaria y el establecimiento de la doble jornada permitieron una expansión de este nivel. Para 1968 se observa un incremento del 42.7% con respecto a 1965.

Pero hay que tener en cuenta el posible aumento de la población estudiantil aspirante a educación media.

Cuadro No. 39
ESTABLECIMIENTOS, PROFESORES Y ALUMNOS POR
ENSEÑANZAS.

CENSO EDUCATIVO NACIONAL, 1968

Enseñanzas	Establecimientos		Profesores		Alumnos	
	sector		sector		sector	
	Oficia	- Privado	Oficial	-Priv.	Oficial	-Priv.
Educ. pre-primaria	258	3.119	1.626	16.939	16.032	94.192
Educac. primaria	21.492	5.869	62.340	38.289	2.213.405	520.027
Educación media	1.314	2.350	21.491	36.601	272.794	313.910
Bachillerato	799	1.408	12.860	25.740	177.556	228.224
Industrial	97	79	2.017	838	22.819	4.989
Comercial	69	569	1.351	6.493	16.270	52.963
Agropecuaria	65	16	644	171	6.179	1.751
Normalista	156	85	3.338	2.069	38.588	15.610
Vocacional	77	101	846	822	6.415	5.089
Enfermería	20	15	104	90	847	725
Artística	33	77	331	378	4.122	4.559
Ed. Religiosa		22		180		674
Ed. Especial	86	56	644	373	4.044	2.753
Otros	678	534	4.455	3.248	39.193	24.978
Total Gral.	23.828	11.950	90.556	95.630	2.545.738	956.534

Fuente: Cuadro elaborado: tomando como base el censo educativo nacional de 1968. Cfr. Arizmendi Posada, Octavio, Op.cit, pp. 111-113

Educación Superior.

1) El Informe Atcon.

A raíz de la reunión de Punta del Este en 1961 surgieron recomendaciones que correspondían esencialmente a las orientaciones de los Estados Unidos sobre las reformas que debían implantarse en varios países de la América Latina. El informe allí presentado por el norteamericano Rudolph Atcon llamado "La Universidad Latinoamericana" planteó en forma explícita la estrategia del imperialismo norteamericano frente a la problemática educativa en América Latina.

Para la elaboración se parte de la premisa de que América Latina está dispuesta a industrializarse y nada puede detener este proceso, pero anota más adelante que esta industrialización no se dará con una marcha ciega hacia el desarrollo,

sino que por el contrario es necesario planear, pero teniendo en cuenta todo tipo de recursos, especialmente el material humano, por esto afirma que "el desarrollo socio-económico de una comunidad está en función directa de

187

su desarrollo educativo" ^ Con ello piensa Atcon que la transformación de la sociedad comienza por la educación y que no se puede esperar la prosperidad económica para invertir en los planes educativos. Por el contrario sostiene que para lograr el desarrollo económico es preciso una fuerte inversión en la educación o sea en la preparación de la mano de obra que impulsará la economía. Con relación a esto afirma: "La reforma de la universidad representa el mejor camino y el más directo y más corto para la reforma social" ¹⁸⁸

w

*

Atcon, Rudolph P. La Universidad Latinoamericana, Clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo en la América Latina. Separata de ECO, Bogotá, Librería Buchholz, Nos. 37-3S, Tomo ,11/1-3, mayo-julio de 1963, p. 11

188

Ibid., p. 2

En su planteamiento hace abstracción del sistema socio-económico y político. Pretende la reorganización de la universidad como una institución independiente del medio, autocrática y apolítica. Pero esto es fácil de entender, mientras más alejada esté la población estudiantil del conocimiento y la realidad política y social, mayor será su colaboración con los planes de desarrollo. Según su filosofía no es necesario una transformación radical de la propiedad económica, ni un cambio político para desarrollar el país. Baste con transformar la educación, especialmente la superior que es la clave.

Un aspecto fundamental de la reforma de Atcon es la autonomía, entendida por él como la privatización, la independencia financiera, exonerando al Estado de sus obligaciones en el terreno de la educación superior. Así conceptúa Atcon

sobre este tema:

''Autonomía significa la no intervención del Estado en la administración- financiera, académica y científica de la Universidad. Significa la libertad de seleccionar, contratar o remover personal, estructurar la administración y organización de la institución, crear y eliminar cursos, enseñar e investigar sin ''debidamente interferencias, pagar sueldos que cae la Universidad y no el funcionalismo público determinen; significa todo lo que se considera útil hacer dentro de sus objetivos y de las limitaciones que imponen sus recursos financieros''¹⁸⁹

la salvación de la universidad según
Atcon se basa, pues, en la reorganización académica y administrativa, con un gobierno autocrítico y una financiación proveniente de empresas y fundaciones privadas. Esto le garantiza su estabilidad y neutralidad, entendiendo la neutralidad como su disposición de servir imparcialmente al gobierno.

La universidad no puede permitir seguir siendo enemiga declarada de cualquier autoridad gubernamental constituida...
El único remedio es prescindir de una

erreigada actitud de hostilidad al gobierno sin tener en cuenta la composición de éste... "190

El carácter elitista que debe conservar la universidad se expresa muy claramente en las recomendaciones de Atcon.

Parte de hacer este reconocimiento.:

'Sociológicamente, la universidad latinoamericana es un atolladero por el cual penetra una élite, bien para descender y enseñar en los colegios secundarios, bien para ascender y gobernar social, económica y políticamente en la puerta del cielo, ya que solamente el titular de un grado universitario puede aspirar a la posición, la prosperidad y el poder...El clan de graduados universitarios domina todos los aspectos importantes de la vida social. Añádase a esto que sólo 4 de cada 10.000 latinoamericanos tienen un título, y fácilmente podremos darnos cuenta de por qué tenemos que consagrarle nuestra máxima atención a esta institución social denominada Universidad"191

Esta es su concepción sobre la universidad, formadora de élites para gobernar o sea de las clases dominantes y de cuadros medios a su servicio.

La propuesta de reforma universitaria contiene los elementos para perpetuar esta situación. El establecimiento de los Estudios Generales corresponde a la introducción de un mecanismo de selección de la gran masa de bachilleres, para que algunos cursen carreras superiores y la mayoría se trasladen a carreras técnicas intermedias.

De acuerdo a lo propuesto por Atcon, con la ejecución de una reforma de acuerdo a sus criterios se presume que la universidad se dedicará a suministrar el personal calificado y receptor de la influencia foránea, y cuya res- cuesta social justifique las grandes inversiones económicas de las agencias extranjeras.

-lan Básico de la Educación Superior,

"e las orientaciones impulsadas por el

Informe Atcon surgió para Colombia el "Plan Básico para la Educación Superior", en él se sintetizan las políticas y normas necesarias para la ejecución de la política educativa a este nivel.

La elaboración del plan tuvo lugar entre 1966 y 1967, por una misión de la Universidad de California contratada por la AID y fue presentado a través del Comité de Planeación. En él están consignados los postulados esenciales de la Reforma Universitaria.

De las recomendaciones de Atcon, se tomaron las que mejor se adaptaban a las exigencias de los planes de desarrollo del país y a las condiciones de la universidad colombiana. Se propone en forma concreta tomar medidas frente a puntos tan álgidos como el de la autonomía universitaria. A este respec-

to, los postulados del Plan Básico se proponen destruir los principios que habían sido introducidos a la universidad por las ideas liberales de la "Revolución en Marcha". En este período se constituyó la Universidad Nacional como rectora de la educación en el país, aunque ésto no pasó de ser un proyecto inaplicable.

Basándose en Atcon, el Plan Básico establece que:

"La orientación de la política universitaria estará en manos de una comisión nacional de educación superior directamente dependiente del gobierno, en la cual los estamentos universitarios no tendrán ninguna representación a excepción de la ACU, que propondrá tres de los ocho miembros de dicha comisión"192

Con ésto evidentemente se contradicen los principios de autonomía universita-

ria . Sin embargo, no puede admitirse que el plan tenga como centro la universidad oficial. En oposición a elle busca desarrollar un proceso que conduzca a la privatización de la universidad hasta lograr cortar el cordón umbili-

193

cal de la dominación estatal” Para ello es necesario manejarla con criterio de empresa, establecer mayor vinculación con grupos financieros nacionales y extranjeros, aumentar la tarifa de las matrículas, según la concepción misma del plan.

Vale la pena anotar que la Asociación Colombiana de Universidades controlada por las universidades privadas, emplee su poder para fortalecer el Plan Básico con miras a controlar la política del gobierno frente a la universidad oficial. De ahí que dicho Plan introduzca tantas barreras y limitaciones para el desarre-

11: de la universidad pública. Esto se manifiesta en el alza de matrículas, la represión al movimiento estudiantil y profesoral y la estructuración misma de los planes académicos.

Alcunos datos estadísticos demuestran que se va presentando paulatinamente una disminución en los ingresos porcentuales de la universidad oficial y un aumento en los de la universidad privada.

¹:...Los ingresos de las universidades oficiales pasan de ser el 76.4% en 1960 a 74.1%, del total de ingresos universitarios... Por otra parte, durante el mismo período, los ingresos de las universidades privadas, expresados en pesos de 1957, crecieron de \$ 68.848.000 a \$ 266.895.000 (387.7%) mientras las de las universidades oficiales pasaron de \$ 222.758.000 a \$ 774.418.000 (347.6%)¹⁹⁴

Los siguientes cuadros explican, de un lado la disminución de los aportes oficiales y el aumento de ingresos de ope-

ración en las universidades durante el período 1966-1970. De otro lado, la forma como ha evolucionado la matrícula, de acuerdo al carácter de las universidades durante el mismo período; así mientras las oficiales disminuyen el número de alumnos matriculados, la privada aumenta notoriamente como resultado de la limitación de cupos en la universidad oficial en relación con el número de aspirantes.

Cuadro No. 40
EVOLUCION DE LA MATRICULA EN PRIMER CL'F.SQ
EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION Si-
1966-1976

Año	Total	Oficiales	Privadas
1966	18.343	10.382	7.961
1967	21.749	11.669	10.080
1968	24.754	12.780	11.974
1969	28.541	15.514	13.027
1970	31.308	15.853	15.455
1971	36.035	15.114	20.921

Fuente: ICFES, Evolución de la Educación Superior en Colombia, 1966-1976, Bogotá, 17-111-77

Cuadro No, 41
COMPOSICION DE LOS INGRESOS DE LAS UNIVERSIDADES
(a precios corrientes, en miles de pesos).

Año	<u>Aporte Oficial</u>	%	Ingresos Operación	%	<u>Tozss los demás</u>
1966	282.036	62.7	83.153	18.5	84. SC8
1967	330.871	56.7	126.336	21.7	125.797
196E	403.223	57.8	158.526	22,7	135.911
1969	501.909	53.8.	195.107	20.9	236.442
1970	583.769	55.9	255.933	24.5	204.688

Fuente: ICFES, ¡Estadísticas Universitarias, 1966-1970

En el orden académico se introdujeron los estudios generales propuestos por Atcon, al respecto, Nelson Ferina expresó:

"Fuera de sus funciones académicas e ideológicas (enciclopedismo ce en, erudición conformista), los estudios generales permiten orientar, seleccionar y eliminar estudiantes, sin cerrar demasiado las puertas de entrada i la

universidad. Es la introducción en la universidad colombiana del "cooling out" (eliminación suave) norteamericano: en las universidades (Antioquia, UIS, Valle, etc.) donde se han generalizado en ciertas épocas los estudios generales, el porcentaje de mortalidad estudiantil en los dos primeros años ha alcanzado al rededor del 50%" 155

En esta forma se permitió el ingreso a la universidad de un grupo relativamente grande de los estudios generales hasta lograr "la admisión de grupos selectos de estudiantes a programas superiores de las universidades" según la filosofía del Plan Básico para los institutos universitarios. Se espera entonces que la gran masa estudiantil se desplace hacia carreras intermedias.

La implantación del Plan Básico lesionó seriamente al estudiantado y al profesorado. El rechazo por parte de estos estamentos generó un gran problema político que impidió su total aplicación. Rápidamente se revaluó la teoría de Atcon

sobre la universidad corro rcedio de control social y se suplantó per el mecanismo de someterla por meefe de los aparatos represivos estatales.

El imperialismo entendió la necesidad de modificar las formas de penetración en el sistema educativo y particularmente en la educación superar, dada la repulsión que el gobierr: de E.E.U.U. causaba en el ámbito universitario. Decidió prestar su "ayuda" a través de organismos de las Naciones inidas y prescindir de la AID.

Por intermedio de la Unescc se trazaron nuevas orientaciones para £4 década del setenta, consignados e^r PNUD como fue el "Proyecto de Universidades".

Instituciones de Educaciór I[^]senior creadas durante el Período.

Oficiales .

- 1) Universidad Tecnológica del Chocó (Quibdó), 1968.
- 2) Universidad Surcolombiana (Neiva), 1968
- 3) Instituto Técnico Universitario de Cundinamarca (ITUC), 1969

Privadas.

- 1) Universidad Autónoma del Caribe (Barranquilla), 1967
- 2) Instituto Nariño (Pasto), 1967
- 3) Escuela de Administración y Finanzas - Instituto Caldas (Bucaramanga) 1968

- 4) Corporación Autónoma de Occidente (Cali), 1969
- 5) Instituto Superior de Educación (INSE), (Eogotá), 1969
- 6) Corporación "sinológica de Bolívar (Cartagena), 1970
- 7) Fundación Educacional Interamericana (Bocotá), 1970

La Reforma Administrativa.

El desarrollo de la estrategia política de Lleras exigió la reforma administrativa del Ministerio de Educación Nacional. Los pasos que se dieron condujeron a centralizar en el ejecutivo toda la política educativa y a delegar las funciones operativas en organismos descentralizados, es decir e cescentralizar la administración. Los orígenes de esta reforma están sustentados en le reforma consti-

tucional de ese mismo período. Por medio del Decreto 3157 de 1968 se estructuró orgánicamente el sector educativo nacional de la siguiente forma:

El gobierno procedió a crear los institutos necesarios y a reformar los existentes, así:

- 1) Por medio del Decreto 2334 de 1968, se creó el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE) con sede en Bogotá y gerencias seccionales en los diferentes departamentos.
- 2) Por medio del Decreto 4743 del 5 de noviembre de 1968 se creó el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes) para el fomento del deporte, la educación física y la recreación.
- 3) Por Decreto 3154 de diciembre 26 de 1968 se creó el Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura) para el fomento de

las Bellas Artes, las letras, la cultura humanística y el folclor nacional.

Mediante el Decreto 2445 de noviembre de 1968 se creó el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos especiales "Francisco José de Caldas" (Colciencias). Su finalidad es la realización de los servicios generales que requieren el progreso de la investigación científica y tecnológica en el país.

Se introdujeron además reformas en el Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el exterior (ICETEX) y en el Instituto Caro y Cuervo.

Por medio del Decreto 3153 de 1968 se hizo la reforma de la Universidad Pedagógica Nacional a fin de adaptarla a la reforma constitucional y a la reforma del sector educativo nacional. Se

reestructuró internamente la organización académica, estableciendo la departamentalización. Se sentaron las bases para estudios de post-grado en varias especialidades del área educativa.

- 7) Por medio del anterior decreto se creó también el Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE). Su función es la de coordinar la investigación en los campos de la educación con otros organismos como las Facultades de Educación. Se creó como anexo a la Universidad Pedagógica a fin de aprovechar mejor los recursos disponibles.
- 8) Por el Decreto 3156 de 1968 se reorganiza el Fondo Universitario Nacional y se crea el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)

e. Estructura Orgánica del Sector Educativo Nacional.

Según Decreto No. 3157 de diciembre 26 de

1968, el sector educativo de la nación está constituido por: El Ministerio de Educación Nacional y los siguientes establecimientos públicos:

- 1) El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).
- 2) El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).
- 3) El Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE).
- 4) El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes).
- 5) El Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura).
- 6) Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas" (Colciencias).
- 7) Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE).
- 8) El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

- 9) El Instituto Caro y Cuervo.
- 10) El Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.
- 11) Las Universidades Nacionales.

Organismos de Coordinación y Asesoría.

- 1) Consejo Superior de Educación.
- 2) Consejo Nacional de Cultura.
- 3) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 4) Consejo Nacional de la Juventud y el Deporte.
- 5) Junta Asesora Nacional de Educación.
- 6) Comisión Nacional de la UNESCO.
- 7) Comités Internos de Coordinación y Consulta.
- 8) Comités Especiales.

Organismos Regionales del Sector Educativo.

- 1) Secretarías de Educación Departamental y Territorios Nacionales y Distrito Especial.

cial de Bogotá.

- 2) Universidades Seccionales.
- 3) Planteles Educativos Nacionales.
- 4) Fondos Educativos Regionales (FER).

Otras Realizaciones.

Durante este período se crearon en el Ministerio de Educación varias divisiones encargadas de desarrollar y coordinar programas específicos. Las principales son:

- 1) La División encargada de incrementar la radio y la T.V. con finalidades educativas.
- 2) La División de Capacitación del Magisterio, encargada de coordinar la realización de cursos de perfeccionamiento del personal docente.
- 3) La División de Educación Especial encargada de promover programas para los niños subdotados o con talento sobresaliente.

- 4) La División de Educación de Adultos con dos secciones: Educación Fundamental, encargada de promover progresas masivos de educación de adultos con destino a aquellos que no han recibido educación regular. La Sección de Educación Ciudadana le corresponde promover campañas de Educación Cívica con la colaboración de los órganos de opinión.

- 5) La División de Bienestar Social Escolar que tiene a su cargo el programa de becas para los alumnos carentes de recursos, que cursan educación secundaria.

Es muy importante agregar que la creación de los institutos descentralizados y de las diferentes divisiones del Ministerio de Educación obedeció a razones de conveniencia política en el momento en que se planeaba el desmonte político del Frente Nacional. Lo mismo que a los compromisos ya analizados con organismos extranjeros. De ninguna mane-

ra podemos admitir que estas medidas pretendieran resolver las necesidades del sistema educativo colombiano en relación con los intereses de la gran mayoría de la población.

Los resultados son muy claros, estamos ante una estructura administrativa de la educación, carente de programas serios y efectivos. Los programas existentes no marchan por carencia presupuestal y por deficiencias de una burocracia inoperante que es la que tiene su manejo.

E. Economía y Educación en el Período de Misael Pastrana Borrero (1970-1974).

1. Visión General sobre el Desarrollo Social y Económico.

Es útil, para ubicar el plan educativo del gobierno de Pastrana, dar una visión general sobre el desarrollo social y económico del período.

Es necesario recalcar, que el núcleo del modelo

colombiano de capitalismo dependiente, que se intenta adoptar principalmente durante los errores del Frente Nacional, ha radicado en la necesidad de apoyar el crecimiento económico (evaluado en términos de incremento de la tasa de acumulación, de inversión y de producto nacional per cápita) en el deterioro de las condiciones sociales, en la baja o en el congelamiento del salario real, y en la tendencia histórica hacia una participación decreciente o estática del trabajo en el ingreso nacional, de acuerdo con la naturaleza de las relaciones sociales y políticas entre las clases en cada uno de los ciclos históricos. La experiencia latinoamericana (y obviamente la de Colombia) ha demostrado que todo proyecto de fundamentar el crecimiento de una agudización general de las condiciones de vida de las masas trabajadoras (desempleo abierto y subempleo; expansión de la marginalidad social en las ciudades y en el campo; deterioro de los salarios reales como efecto de los procesos inflacionarios; menores posibilidades de acceso a las instituciones públicas de educación, salud, seguridad social) ha exigido

reforzamiento de los mecanismos que conferían
e* absolutismo político.

í"n entender las anteriores exigencias esencia-
*ss del sistema, no podrían explicarse las te^r-
r=icias hacia una mayor concentración de facultades
del estado en la presidencia y un correlati-
>r desmantelamiento de las instituciones carec-
terísticas de la democracia liberal. La reicr-
v.3. constitucional de 1968 fue una respuesta pcli-
i'ca a estas necesidades de conservación del ccn-
crminio oligárquico, apresurando la crisis de un
isrlamento despojado de sus funciones esenciales
centro del Estado.

Es necesario destacar que, durante el Frente Ra-
cional, se vive lo que podemos llamar un "salte
cualitativo" en la historia colombiana. Antes
ce esta "alianza" el fortalecimiento del ejecu-
tivo era más el efecto del inestable y caótico
equilibrio entre las clases dominantes y la iir-
rrsibilidad reconocida del Estado de consagrar
a Ta hegemonía de una u otra.

"A partir de la caída de Rojas, por el contrario, la clase burguesa, ahora hegemónica, impone la pr*ncipalidad presidencial, y se encarga de formalizarla en la Carta Fundamental. La institucionalización de las nuevas reglas del juego, entre las clases dominantes permite la continuidad del parlamento, pero se confina este órgano a funciones decorativas que tienen como principal función la reservación de los principios democráticos burgueses" 196

Esta cifra retoma y resume el centro del análisis que veníamos haciendo, acerca de la progresiva concentración de los poderes públicos en el ejecutivo nacional.

Una visión sobre el desarrollo económico en el período nos muestra cómo a partir de 1967, con la expedición del Estatuto Cambiario y de otra serie de leyes políticas económicas y administrativas complementarias, se enuncia un nuevo curso en la economía colombiana. Las nuevas orientaciones estatales de la política económica significan realmente, un cambio de una estrategia de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones.

Desde 1967 se intenta dar un nuevo planteamiento

¹⁹⁶ Moncayo, Víctor y Rojas, Fernando. Luchas Obreras y política Lateral en Colombia, Bogotá, Ed. La Carreta, 1978p.

a la estrategia exportadora colombiana, la cual buscaba, al menos, resolver dos de las limitaciones esenciales de la economía colombiana: la insuficiencia del mercado interno, volcando la capacidad productiva hacia el mercado mundial, y la disponibilidad de divisas haciendo que la industria se cara en el exterior las necesarias para su reproducción y ampliación interna. La viabilidad de este modelo dependía no sólo de la política económica, sino de la profundización del desarrollo industrial interno, y sobre todo de los movimientos del mercado mundial.

Si bien los cambios en la orientación de la política económica entre 1967 y 1972 se constituían en un requisito necesario para llevar a realización esta estrategia, ello no era suficiente para la expansión de las exportaciones. Era necesario también una profundización del desarrollo industrial que permitiera las exportaciones industriales a menores costos, adoptar progresivamente una tecnología que garantizara condiciones de competitividad en los mercados mundiales, con-

solidar la concentración y centralización del capital y procurar una penetración más intensa de capital extranjero, es decir, propiciar el desarrollo de condiciones -internas que permitirían explotar efectivamente las condiciones competitivas existentes en Colombia, particularmente el diferencial salarial y la productividad y bajos salarios en las ramas productivas de materias primas para los productos exportables.

La posibilidad de incrementar las exportaciones dependía lógicamente de la coyuntura mundial que hacia 1970 empieza a mostrar sus efectos favorables sobre la economía colombiana¹⁹⁷. Aprovechando la política económica de los gobiernos de Lleras Restrepo y de Pastrana Borrero, y la capacidad instalada existente, la industria colombiana aprovecharía los ascensos de precios resultantes de la expansión del mercado mundial que se mantendría hasta el año de 1974.

197

Según el Fondo Monetario Internacional, en efecto la tasa de crecimiento del comercio mundial que durante 1960-1970 se había mantenido en 8.52 pasaba a 9.5% en 1971-1974 y a 13.5% en 1972-1973. Citado por Sejarano, Jesús Antonio. Ensayos de Interpretación de la Economía Colombiana, Bogotá, Editorial La Carreta, 197E, p. 97

Bejarano sostiene que:

"Entre 1970 y 1974, las exportaciones colombianas de manufacturas crecieron de 93.8 millones de dólares a 536.1 millones, es decir, un crecimiento del 503.5% para tesis medias anuales superiores al 100%. Para 1974 las exportaciones distintas al café representaron el 55% del total mientras que las de éste habían descendido a sólo el 43% y las de petróleo al 5%. Dentro de estas exportaciones nuevas, las de origen industrial representaban el 62.63 (27.4% semi-manufacturadas y 35.2% manufacturadas) y el 37.4% estaban constituidos por productos básicos"198

El volumen de exportaciones está dado en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 4I

REINTEGRO POR EXPORTACIONES: PARTICIPACION PORCENTUAL.

Exportaciones	1972		1973		1974
	I Sem.	II Sem.	I Sem.	II Sem.	I Sem.
Total	100.0	100.0	100.00	100.0	100.0
Café	51.5	51.7	55.7	50.4	46.9
Nuevas	48.5	48.3	44.3	49.6	53.1
De las cuales:					
Confec. text.	4.3	6.1	5.4	8.6	11.7
Produc. químicos y farmacéuticos.	1.8	2.5	1.5	3.4	3.3
Manuf. metálicas y mecánicas.	2.5	2.3	2.8	3.6	3.5
Mat. de construc.	1.2	1.7	1.6	1.8	1.3
Product. diversos	14.8	16.7	17.0	19.9	19.8
Product. agrícolas.	15.7	11.9	8.6	5.3	8.8

Fuente: DANE, Boletín No. 282, enero 1975, Bogotá, p. 26

T£5

Ibid, p. 98

El auge del mercado mundial, ya mencionado, coincidía con un acomodamiento y modificación de la economía mundial, a la cual la economía nacional a su vez, se integraba irás cabalmente respondiendo a las exigencias de la división internacional del trabajo. Lo anterior implica que el aparato productivo se desenvuelve en un espacio internacional, sobre todo por medio de las corporaciones multinacionales y el progreso tecnológico.

La estrategia exportadora -una de las cuatro del gobierno de Pastrana defc-'s sustentarse en buena parte sobre las actividades de las corporaciones multinacionales. Es decir cabía atribuir un papel fundamental a la inversión extranjera en la expansión de las exportaciones, ya que no hay duda de que las eirrrresas extranjeras pueden penetrar más fácilmer-e los mercados de la exportación, cuentan con amplias facilidades financieras, con una tecnología más ajustada a las exigencias del mercado mundial y con instalaciones y plantas superiores a las de las industrias nacionales.

La penetración de la inversión extranjera tanto en las actividades manufactureras como en las financieras es un hecho. Secúr Eejarano:

"En 1970 el 61.1% del total a inversión manufacturera pertenecía a las empresas extranjeras y en 1974 el total de empresas con inversión extranjera directa generaban el 43.8% de la producción bruta manufacturera, el 44.6% del valor agregado, el 28.3% del empleo y pagaban el 40% del total de sueldos y salarios del sector industrial" 199

Al mismo tiempo que avanza la acumulación y se modificaba internamente la composición de la industria, aparecen nuevos elementos en los patrones de acumulación que va a darle forma a la política económica desde 1970. Se presenta un notable deterioro de los salarios reales, (que en 1976 se habían reducido en 25.6% con relación a los niveles existentes en 1970) situación que era básica para mantener la competitividad internacional. Se da, al mismo tiempo que la baja en los salarios reales y una represión sindical sin precedentes.

El auge de la acumulación se inicia frenando a

partir de 1974, en buena parte hasta 1976, como consecuencia de la contracción de los mercados mundiales, ocasionando una importante recesión cuyas manifestaciones empiezan a apreciarse en el segundo semestre de 1974.

"Si el auge ponía en evidencia virtudes de la estrategia exportadora, la recesión haría lo mismo con sus debilidades. En efecto, en la medida en que el auge se vinculaba al mercado mundial, una contracción de éste indicaría la inestabilidad a que se ve sometido el aparato económico colombiano... La política económica es impotente para moderar internamente los efectos de la contracción del mercado mundial, haciendo que la crisis se propague más rápida y profundamente en el conjunto del aparato productivo" 200

Como complemento, es necesario dar una mirada al problema agrario en este período. Es importante recordar cómo la visión eminentemente reformista de la década del 60, empieza a desaparecer. Como se trataba de ampliar las exportaciones originadas en la agricultura comercial, la política agraria debía concentrarse preferentemente en el desarrollo de este tipo de agricultura. El reformismo perdía su sentido, pues se acentuaba la descomposición campesina, e incluso se provocaba, asu-

miendo que su curso natural de:ra enfrentarse, no ya desde el campo, sino desee su otro polo: el de la absorción urbana a **traes** del empleo.

El desempleo debía pues resolve-se en las áreas urbanas a partir del mismo desí'-cllo industrial y del auge de la construcción, sobre todo a través del sisteme de ahorro del valor constante, el cual financiaría gran parte ce la inversión enconstrucción.²⁰¹

Acerca de los resultados de ese política agraria esbozada es importante señalar que:

"Tomando la producción anual pe-a diez y ocho (18) cultivos según pronósticos y estimaciones agropecuarias del DANE e información del Ministerio de Agricultura (OPSA), e, ticrementó en 1974 señala una tasa del 8.4 % c:r respecto a 1973. En el área cultivada el tomento fue de 4.72 para idéntico período, lo r^al explica en un nivel global, mayores rendir-entes por hectárea como consecuencia de los pr:rresos de tecnificación y aprovechamiento de átenos y fungici-das" 202

²⁰¹DANE. Esta entidad sostiene que la ecr'vidad constructora para cinco ciudades crece en e" primer semestre de 1974 a una tasa del 21.5% con respecto a igual período del año anterior. DANE, Boletín mensual de Estadística, No. 282, p. 21

202

ibid, p. 11

2. La Educación en el período 1970-1974.

a. Situación Educativa al Iniciarse el Período.

Para comenzar el estudio de la educación en este período, es muy útil recurrir a una serie de cifras y de conceptos que utiliza el primer Ministerio de Educación de esta administración, Luis Carlos Galán¹ en la defensa del Frente Educativo ante el Congreso Nacional en 1971.

- 1) En cuanto a educación Primaria, la situación era la siguiente: de 3.100.000 niños con edad de 7 a 11 años, se encontraban estudiando sólo 2.181.000 niños, lo que implica un ausentismo general del 30%. Este ausentismo es más grave en el área rural que en la urbana, porque en el área urbana se encuentra 1.375.000 en las escuelas, lo que representa un ausentismo del 22%. En el área rural están en las

escuelas 800.000 niños, lo que implica un ausentismo del 40%. Sólo el 55% de quienes en 1966 habían iniciado primaria urbana, hicieron el ciclo completo hasta 1970. Esto significa que de 483.362 niños que iniciaron primer año de primaria en 1966, sólo llegaron 267.000 niños a quinto año de primaria.

En las escuelas rurales empezaron en 1966 un total de 465.000 niños, de los cuales terminaron quinto de primaria 32.628, t sea, un 7% de retención.

Para explicar esa deserción en el medio rural se rresentan por parte del Ministro, una serie de consideraciones importantes: El sector rural recibe el 10% del teta! del presupuesto para la educaciór nacional, o sea, 240 millones de ur total de 2.400 millones de pesos. Ademas:

"No es, esconces, el sistema educativo

un instrumento para desarrollar en el estudiante sus potencias mentales o físicas en "función de la realidad (rural) donde se encuentra, sino un instrumento para de" una visión deformada de la realidad que debe vivir"204

Otros problemas que enfrenta la escuela rural son: Los locales precarios, la absoluta escasez de textos escolares, la ausencia total de medios didácticos y el carácter primitivo de la metodología de enseñanza de los educadores de los medios rurales. Otra situación negativa de la educación primaria es la referente a capacitación del profesorado, problema más grave en el área rural. Citando a Galán tenemos que:

"De 7 mil maestros existentes en el país -maestros oficiales- únicamente el 57%, siendo generosos, tienen derecho a ser llamados maestros. Es decir, han realizado unos estudios por lo menos superiores a la enseñanza secundaria, han ido a una normal o tienen siquiera, cinco o diez años de experiencia en la docencia. Los demás, o sea el 43%, son personas sin escalafón o personas que escasamente llegaron al segundo año de bachillerato o al cuarto año

de bachillerato, sin embargo, se encuentran en la docencia primaria. En el medio rural, de 23 mil maestros existentes, únicamente el 10% son de primera categoría, apenas 6 mil pueden considerarse como maestros adecuados para enseñar en ese medio”²⁰⁵

Para remediar en parte la falta de capacitación, se planea que en el programa de las concentraciones de desarrollo rural habrá necesidad de personal calificado, obviamente incorporado con estímulos concretos, para que trabajen en el medio rural y tengan alicientes en cuanto a salarios y oportunidades de capacitación posterior. Se dice igualmente que en el estatuto docente, que va a publicar el gobierno, se establecerán programas de capacitación al docente, además de crear alicientes para el trabajo en el área rural.

²⁰⁵Ibid., p. 58. Las cifras que proporciona el Ministerio no coinciden estrictamente con las suministradas por el ICFES. Estas últimas son las que básicamente utilizamos para analizar este período.

La Enseñanza Normalista.

Afronta la situación de que sólo el 17% de los profesores normalistas del país son licenciados. Poseen título universitario el 12%. Apenas poseen título de normalista el 39.9% y son bachilleres clásicos el 24.7%. Sólo el 30% del profesorado normalista está relativamente preparado.

La Situación de la Enseñanza Media.

Es mucho más dramática que en la primaria, según cifras ofrecidas por el Ministerio. Los estudiantes matriculados en el medio urbano son 722.785. Matriculados en área rural son 10.472. De esa matrícula el 53%, aproximadamente, pertenece a la educación privada y el 47% a la educación pública. La mayoría, aproximadamente el 70%, pertenece al bachillerato clásico. Hay 80 mil en el

bachillerato comercial, en el industrial 30 mil, en el normalista 60 mil y en la agropecuaria 10,472 alumnos. Lo anterior:

"Permite hacer las siguientes observaciones: La primera, que la educación privada está predominando en la educación secundaria, Por esa razón, la educación secundaria en su mayoría está reservada & las clases sociales y económicas que pueden pagar esa educación privada. Se necesita una gran expansión en la enseñanza media y de lo contrario estamos creando forzosamente un cuello de botella para el estudiante que tiene escasos recursos al impedirle el acceso a niveles superiores de educación. Es obvio que si el 8-5% de la primaria es oficial, pero sólo el 47% de la media es oficial, surge un grave límite de acceso a la educación media por una gran cantidad de estudiantes de escasos recursos " 206

El gobierno propone como solución:

"La urgencia, obviamente, de una estrategia de expansión de la educación media. En gran medida esa estrategia está en marcha a través de los institutos de enseñanza diversificada" 207

Los institutos de enseñanza media diversificada:

206 *ibid*, p. 67.

207 *ibid*. p. 68.

"Han crecido en los últimos cuatro años 30.000 tipos de enseñanza media, en función de una nueva orientación diversifican en donde se realiza una exploración vocacional y una preparación nueva para ir a la universidad. Además se prepara al joven para que, en el caso de no llegar a la universidad, no se quede sin ninguna formación desde el punto de vista del empleo" 208

Según la alentadora expresión oficial. Sobre la capacitación que tiene el profesorado: de secundaria oficial, las siguientes son las cifras: 8.515 tienen educación de algún nivel universitario; además 14.180 son apenas normalistas; 3.608 son simplemente bachilleres técnicos y 7.860 son únicamente bachilleres clásicos. En general, sólo el 37% del profesorado está en capacidades intelectuales es ser titular en secundaria.

4) La Población Universitaria.

Ha aumentado en forma apreciable, si se considera que en 1958 existían aproximadamente 17.000 estudiantes y en

1971 superan los 87.000¹⁰⁹. Si se incluye el resto de la Educación Superior - la que no es estrictamente universitaria - hay 110.000 alumnos en total en la educación superior. La población universitaria evolucionó entre 1965 y 1970 así: Mientras el total de estudiantes pasó de 23.492 universitarios en las instituciones oficiales a 44.737 en 1970, en los privados el número se elevó de 18.681 a 36.000. Es decir, en ambos sectores de la educación superior se dobló, aproximadamente, el número de estudiantes en el lapso de cinco años.

La evolución de los cupos en la universidad, para los bachilleres que terminaron sus estudios, consistió en pasar de 8.000 existentes en 1960, a 29.000 que se ofrecieron en 1970. Mientras en 1960 existía un superávit de 1,800 cupos, en 1970 hubo un déficit de 9.418 estudiantes que no fueron recibidos por la

Para 1974 tenemos 141.551 estudiantes en la universidad.

universidad.

Los problemas más evidentes de la universidad son enumerados por el Ministro Galan y en general, son los siguientes: Está desvinculada del resto del sistema educativo, ya que no forma profesores para enseñanza media y primaria, y ni siquiera conoce los problemas académicos de esos niveles. Jamás ha hecho la universidad un programa de formación de profesores, ni para su propio nivel. Además:

"La universidad no sabe exactamente a qué tipo de necesidades nacionales debía responder, desde el punto de vista de formación de profesionales, ni mucho menos sabía cuál era la índole de la investigación científica que debía cumplir en función de los intereses de Colombia"²¹⁰

De las 41 universidades existentes, sólo cinco tienen algún programa organizado de investigación. No existe tampoco, en la universidad colombiana, un plan

de transferencia de un programa académico a otro para los estudiantes, lo cual influye grandemente en la deserción estudiantil, la que supera el 54 %. Esto significa que ese 54% de estudiantes desertan de la universidad entre el primero y el quinto año de estudios superiores.

Las universidades oficiales tienen en total 2.503 profesores de tiempo completo dedicado a la universidad y con ocasión de desarrollar actividades de investigación; las privadas tienen 526 profesores de tiempo completo. Las universidades oficiales tienen 661 profesores de medio tiempo; las privadas tienen 419. Pero mientras las oficiales cuentan con 1,836 profesores de hora-cátedra, las privadas tienen 2.883. Esto indica, de manera evidente, que en la universidad privada la mayor parte de los profesores provienen del

sistema hora-cátedra, lo cual causa la mala calidad, en general, de su enseñanza.

Esta radiografía de la educación colombiana, hecha por el Ministro Galón, muestra en forma bastante realista la situación de este sector tan importante para el desarrollo social y económico de la nación, pero además es una enunciación muy clara de la mayoría de los problemas, que aún tenemos, en la educación.

Era obvio que tan cruda realidad, necesitaba un "remedio" y es lo que propone el gobierno a través del plan educativo, expuesto en el plan general de desarrollo, denominado "Las Cuatro estrategias"²¹¹

El plan educativo del Gobierno de Pastrana.

En la administración de Pastrana se continúa la línea ya trazada durante gobiernos anteriores de racionalizar el sistema educativo, con el objeto de obtener un rendimiento más eficiente, en términos de un beneficio económico capitalista.

Con la reforma constitucional de 1968, se facilitaba este objetivo, al permitir una centralización, cada vez más acentuada, de las políticas y decisiones y una descentralización de la ejecución y operación de los programas.

Dada esta situación y previo diagnóstico de las distorsiones y desequilibrios del sistema, se estima conveniente reformarlo para incrementar su rendimiento y se reestructura su administración para mejorar su eficiencia en cuanto a organización e implementación de la reforma.

1) Vision General del Problema Educativo
según las Cuatro Estrategias.

Los principales problemas que enfrenta la educación primaria, tanto en las zonas rurales como urbanas, son: escasez de aulas, escuelas incompletas, maestros sin preparación, ausentismo y deserción. Estos problemas son más agudos en el área rural, por el descuido persistente en el accionar oficial hacia este sector por parte de los diferentes gobiernos. La población estudiantil es abundante, pero se desperdicia por su poco rendimiento y por la falta de "complementación de los recursos tradicionales asignados al sistema"²¹². El gobierno en sus planes de desarrollo ha tomado en cuenta el sector educativo, pero ha tropezado con serias dificultades, llamadas en el plan actual "distorsiones y desequilibrios". Ejemplos claros de éstos son:

Falta de continuidad entre los diferentes niveles educativos. Se prefiere la educación clásica, que conduce a la universidad, a la técnica o vocacional.

Hay una gran diferencia entre el sector urbano y el rural, pues en el primero, existen mejores servicios educativos y, obviamente, más inversión gubernamental.

El incremento de técnicos y profesionales no se da en razón de las necesidades reales del país para su desarrollo económico general ni para su desarrollo regional.

La educación no proporciona al ciudadano los conocimientos apropiados para desenvolverse y superarse en su medio.

Existe un gran desequilibrio regional en el desarrollo científico y tecnológico, por las acen-

tuáticas diferencias entre el campo y la ciudad. El campo necesita cambiar sus sistemas de producción mediante las nuevas herramientas científicas y tecnológicas, pero la centralización administrativa y las políticas de desarrollo regional han entorpecido la labor de tecnificar el campo.

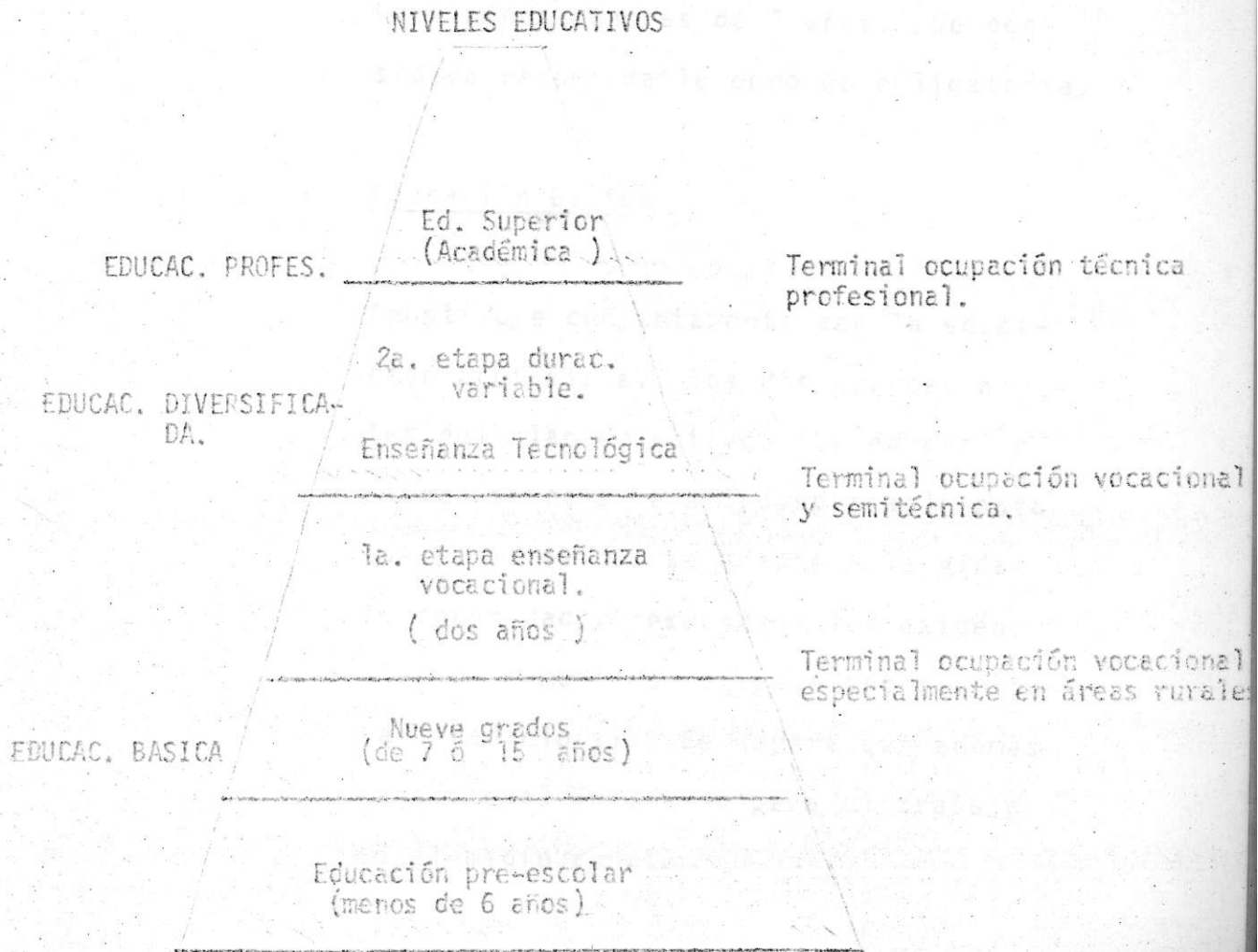
Todo lo anterior nos muestra la forma deficiente como los gobiernos han tratado el problema educativo, en lo referente a la capacidad y manejo de los diferentes niveles educativos. Aunque en este plan, el gobierno manifiesta que pone en marcha un tratamiento "estructura" integral que permita mejor coordinación y utilización de los recursos disponibles, dentro de la perspectiva de una reforma que abarque todo el sistema y responda a los nuevos requerimientos de la sociedad y la econo-

mía colombianas²¹³. En otras palabras se "revisa a fondo el sistema educativo y aparece claramente la necesidad de darle v tratamiento estructural a largo plaza, que no solamente tenga en cuenta su finalidad dentro del marco socio-cultural, económico y político sino que ¿Indole coherencia asegura el máximo rerdemiento interno y pueda por lo tanto asegurar mayor productividad al sistema: 214

2) Lapoliticeeducativaaseguir.

Siguiendo "as guías de acción planteadas, la rearma presentada al Congreso el 5 de sctubre de 1971, como proyecto de Ley por el cual se dictaba el Estatuto General de la Educación, tenía los niveles y características que vemos a continuación:

Gráfico No. 1



a) Educación Pre-escolar.

Para niños menores de 7 años. Se considera recomendable pero no obligatoria.

b) Educación Básica.

Constituye conjuntamente con la educación profesional, los dos grandes niveles del plan educativo. La educación básica se considera indispensable para que el individuo se adapte a la vida en comunidad y responda a las exigencias de cambio de su medio socio-cultural tradicional. Se espera que además capacite al individuo para el trabajo en el medio rural.

Para realizar esta educación se implementarían las concentraciones urbanas y las concentraciones de desarrollo rural. Estaría constituido este nivel de la educación por nueve grados y diri-

gida a la transición entre los 7 y los 15 años, para hacer coincidir este límite temporal "con la edad en que el adolescente logra un grado de madurez fisiológica, social y psíquica que le permite integrarse a la sociedad como elemento útil y productivo"²¹⁵

Es importante señalar el interés manifestado en el desarrollo de este nivel de la educación en las áreas rurales, con el claro propósito de aumentar la productividad agrícola (tercera estrategia del desarrollo) mediante el mejoramiento del nivel educativo y técnico de los habitantes del sector. Dentro de este contexto surge el proyecto Nacional de Concentraciones de Desarrollo Rural, antecedente del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) considerado, posteriormente, como pieza importante dentro de los planes del gobierno de Alfonso López Michelsen.

²¹⁵ ~~Ibid~~, p. 20

El Plan de Concentración y Desarrollo Rural, intentaba hacer una inyección de capital en el minifundio a través de programas de crédito, tecnología y mejoramiento de la infraestructura general.

El aumento de la productividad haría que se necesitara menos trabajo para producir lo mismo, o que se produjera un exceso de oferta que causaría la baja en los precios. Esta baja sólo la podrán absorber los campesinos que producen en condiciones relativamente más favorables (calidad y cantidad de tierra, apoyo estatal, etc.). Los que producen en las peores circunstancias habrán de salir de la tierra y alquilarse en la región o emigrar como proletarios a las áreas urbanas.

c) Educación media e intermedia.

Es en este nivel donde se hace más evi-

dente la intención de subordinar lo educación a las necesidades e intereses de la economía, de colocarle al servicio del capital nacional o extranjero que tiene un control importante en ésta. Diversificar la educación media en dos etapas, preferentemente terminales, para cubrir los requerimientos cuantitativos y cualitativos del "mercado del trabajo": la primera etapa, de dos años, para optar el título de bachiller técnico, se llama educación vocacional. Estaría preferentemente a cargo de los INEM (Institutos Nacionales de Enseñanza Media Diversificada), el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), los colegios satélites, los ITAS (Institutos Técnicos Agrícolas) y las escuelas industriales.

La segunda etapa, de duración variable según la naturaleza del programa, está encaminada al entrenamiento para el des-

empeño de ocupaciones técnicas. Este nivel educativo se denomina tecnológico para programas de alcance intermedio, impartido por universidades locales o regionales, por politécnicos y colegios mayores. Este nivel se caracteriza por la flexibilidad y obedecerá según el gobierno, a las necesidades de cambio que demanda el desarrollo económico en las diferentes regiones del país.

d) Educacion Superior.

Se encuentra en la cúspide de la pirámide educativa. Concebida y reservada para la formación de la élite dirigente de los sectores públicos y privados. Su naturaleza, objetivos y estructura fue presentada al Congreso Nacional en proyecto separado, el cual será estudiado aparte en este trabajo. Este nivel será servido por las universidades

para lo cual es indispensable la integración de las universidades y de las Facultades de Educación.

Cada uno de los niveles educativos mencionados pretende ser un proceso educativo terminal que permite tener acceso a un mercado de trabajo o a niveles superiores de conocimiento. De ahí que el sistema educativo en su conjunto esté encaminado a la capacitación técnica de la fuerza de trabajo que requiere el sector industrial y el sector desarrollado de la agricultura,

"El desarrollo industrial, la reforma aeraria y demás políticas de modernización de los sectores económicos demandan una mano de obra calificada que exige medidas y programas audaces en los campos de adiestramiento, capacitación y formación de personal humano; las políticas de desarrollo regional y de generación de empleo reclaman esfuerzos radicales para romper con los desequilibrios existentes en los niveles de formación, en la adecuación del contenido de la educación a los requerimientos ocupacionales y en la creación de una capacidad científica y técnica a nivel regional, para irradiar los beneficios derivados de la modernización de la estructura técnica y administrativa

a nivel nacional"216

Para cerrar esta visión sobre el plan educativo es necesario aclarar que muchos proyectos, programas y medidas de implantación de plan, perecen en el camino, debido a las fuertes reacciones de los sectores afectados, pero en realidad la esencia de tales propuestas permanece inalterable y se concreta en medidas aparentemente aisladas o se recoge y perfecciona en propuestas de las administraciones siguientes. Por ejemplo el Estatuto General de la Educación fue rechazado por el Congreso. No obstante, el mismo gobierno de Pastrana le da aplicación a la parte decisiva de dicho estatuto mediante el Decreto 080, de enero 22 de 1974, que diversifica la educación media del país, garantizando la expansión de los INEM, centro de las exigencias del capital vinculado

al aparato productivo. Por otra parte la Ley 46 de 1971 sobre el situado fiscal para el financiamiento parcial de la educación en los departamentos, va a servir de fundamento a la Ley 43 de 1975, por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria oficial.

c) La Reforma Universitaria de Galón.

El proceso de planeación que sufre la educación, con el fin de adecuarla a los nuevos requerimientos, destacándose por su función directamente productiva, es un hecho que explica el por qué durante la década del 60 se presentaron una serie de planes para el desarrollo educativo, fundamentados en la mayoría de las ocasiones en informes y recomendaciones de misiones extranjeras. Se inscriben en esta perspectiva el llamado Informe Atcon y su implementación para Colombia con el denominado "Plan Básico",

sobre los cuales ya hemos hecho alusión anteriormente y en cuya impugnación se levantó en lucha el movimiento estudiantil a nivel nacional .

El primer intento de darle bese instrumental al Plan Básico le corresponde al Ministro de Educación del gobierno de Pastrana, Luis Carlos Galán. Este presenta su proyecto al Congreso, en medio de una general protesta estudiantil. Los puntos básicos que del Plan Básico incorporaba Galán, eran los siguientes:

1. La centralización del control total sobre las universidades. Se trata de un Consejo Nacional Universitario con Consejos Regionales.
2. Se garantiza el funcionamiento de las universidades privadas, incluyéndolas en el "Sistema de educación superior", mediante su participación directa o

indirecta en el Consejo Nacional y en los regionales.

3. Se consagra el crédito educativo, se abre el camino a la financiación internacional y se apoya económicamente a las universidades privadas.

4. Las universidades oficiales se organizan como establecimientos públicos dependientes del Ministerio de Educación. cuyo rector, como gerente de un instituto descentralizado, será nombrado por el Presidente de la República, y cuyos colaboradores serán empleados públicos, Se desprende de aquí que los profesores universitarios serían empleados público

5. Es obligación de las universidades armonizar su política educativa con los planes de desarrollo económico y social. Esta será efectivamente realizada por

intermedio del Consejo Nacional Universitario.

El Presidente Pastrana Borrero presentó al Congreso el plan, en mayo de 1971. En su discurso de presentación Pastrana resume las características de la Reforma y las defiende ante la opinión pública, al mismo tiempo que clarifica algunos aspectos, que en el proyecto de reforma quedaban ocultos. Sobre la autonomía, era fácil advertir que ella se perdía, y se afectaba la libertad de cátedra, porque la universidad quedaba como establecimiento público y además porque la representación profesoral y estudiantil ante los cuerpos directivos universitarios, quedaba a reglamentación de los Consejos Regionales, Dejaba la Universidad en manos del Ministro. Y al rector como la autoridad máxima, con poderes omnímodos, lo que facilita el autocratismo en la universidad. La financiación pasa a depender de la conveniencia indicada en los planes de desarrollo, garantizan-

do al mismo tiempo la ingerencia de las fundaciones privadas en la universidad y establece mecanismos que afianzan y perpetúan la tendencia hacia la privatización de la universidad colombiana por medio del autofinanciamiento.

Es importante recordar como el proyecto de reforma educativa así como la reforma universitaria fueron aprobados en el Senado, pero fracasaron en la Cámara, interceptados por el movimiento de masas; sin embargo algunos de sus aspectos más importantes se fueron haciendo efectivos, en todos los niveles de la educación, en años posteriores.

d. Filosofía del plan educativo

Un aspecto muy importante del plan educativo es el referente a su financiación, la cual se va a lograr con organismos internacionales (Banco Mundial, BIRF) pues según los voceros oficiales, es necesario allegar

fondos para el proyecto básico y capacitación de profesores en áreas vocacionales, con vistas a obtener personal administrativo y docente para la educación diversificada.

Lo más significativo es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyas características se analizan en seguida.

El 25 de octubre de 1972, el Ministro de Educación, en discurso en la UNESCO, mostró como el plan educativo estaría sometido a la orientación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (decenio 1970-1980). Decía el Ministro, refiriéndose a la programación por países, que :

"Esta implicaba en primer lugar, la adopción resuelta de la planificación como instrumento del desarrollo económico y social y que, en segundo lugar, impone criterios y cánones internacionales para su ejecución y utiliza el conjunto de la asistencia técnica en el desarrollo de un plan integrado que supera la etapa de los proyectos específicos"²¹⁷

²¹⁷ Muñoz, Juan Jacobo. ante la UNESCO. Plan de Desarrollo para el Sector Educativo, Programa Colombia, PNUD. Bogotá, 1974, p. 8.

Y agregaba:

"También es necesario recordar que la "programación por países" conlleva para la agencia educativa una gran responsabilidad compartida al imponerle un nuevo estilo de pensamiento y de acción y al comprometerla de manera mas directa en el desarrollo de los planes nacionales. Y además el programa nacional de educación, previamente sometido al estudio y crítica de las Naciones Unidas, aparece como "Programa del País" dentro de la nueva modalidad acordada por el organismo mundial" 218

El país continuaba perdiendo su capacidad de iniciativa en materia educativa. En efecto, el convenio de cooperación técnica global para el sector educativo suscrito el 27 de junio de 1973, entre el gobierno nacional, las Naciones Unidas y la Unesco, comprendía once proyectos, que cubrían todo el sector educativo, a saber:

1. Administración y Planificación de la educación.
2. Investigación socio-educativa y reestructuración curricular,

3. Capacitación y perfeccionamiento del personal docente en servicio.
4. Concentraciones de desarrollo rural.
5. Educación ocupacional.
6. Universidades, con tres subproyectos :
Desarrollo de Facultades de Educación, mejoramiento de la enseñanza e investigación en ciencias básicas y administración y planificación.
7. Desarrollo científico y tecnológico.
8. Desarrollo cultural.
9. Recreación y fomento deportivo,
10. Formación de personal docente e impulso a la investigación en telecomunicaciones .
11. Coordinación internacional del programa.

El Proyecto PNUD-UNESCO, consagra los principios que habían fundamentado la reforma universitaria y les incorpora a todos los niveles de la educación. Sus características principales pueden resumirse de la siguiente manera -

iente manera:

había hecho, la educación a los planes de desarrollo económico. Introduce cierta flexibilidad curricular, aún en la educación rural, con el objetivo de que los diferentes programas educativos se adapten a los cambios de la estrategia general de cada gobierno.

el proceso educativo hacia la educación ocupacional y técnica: en este aspecto el programa toma dos caminos, el del adiestramiento para el mercado del trabajo y el de la capacitación vocacional tendiente a proveer de empleo o subempleo con actividades artesanales y marginales a quienes no logran adecuarse al mercado de trabajo.

de control total de los contenidos educativos por parte del gobierno. Para este efecto, se impulsa la educación programada, la centralización de los textos y de los manuales de estudio.

4. Capacitación de personal docente, Su reglamentación se daría a través del necesario estatuto docente para el profesorado de primaria y secundaria.

Además de las características anteriores, el PNUD-UNESCO, se fundamenta en varios principios que le dan su filosofía y que es necesario esbozar. Esos principios, ya *mencionados* en anteriores planes educativos nacionales, son, por primera vez, tan "francamente" planteados durante el gobierno de Pastrana, y son, básicamente, los siguientes

Primero.- El principio de la productividad educativa siguiendo el esquema de la planificación centralizada, que dará ci-

cen ulteriormente al denominado "Mapa Educativo".

Secundo.- El principio de que el desarrollo educativo es la clave del crecimiento económico, de ahí la relación directa con la educación ocupacional y técnica, con su carácter terminal y con todo el programa de "educación post-secundaria".

Tercero- El principio de que todo cambio de mentalidad y de actitudes solo es posible dentro de un horizonte internacional, sobre la base de que la asesoría y la cooperación entre los países es neutral, no posee connotaciones de dominación y control, y de que basta declarar que el intercambio es "entre iguales" para que así sea; es este principio el que da base a toda la penetración extranjera en el control de la educación colombiana.

Es necesario recordar cómo los planes en el

sector' educativo durante el frente nacional, y concretamente en el período de Pastrana fueron adelantados básicamente, alrededor de la idea de la inversión más que en la de servicio. Esta inversión se entiende como una capacitación de la fuerza de trabajo, por lo cual, de un lado se plantea la necesidad de hacer las mayores inversiones en educación, allí donde ésta sea económicamente más rentable en un momento dado (primaria rural y media técnica, media general), y por otro lado se plantea constantemente reacomodar los contenidos educativos de tal manera que se atengan lo más fielmente posible a las exigencias que plantea la producción tanto en la ciudad como en el campo.

Si aceptamos los tres principios anteriormente mencionados, es posible apreciar como se asiste por consiguiente, durante este gobierno, a una cierta reacción ya iniciada en gobiernos anteriores, contra la hipertrofiada función ideopolítica de

la educación, y en favor de su función directamente productiva. Es así como los planes para el sector educativo son parte de una etapa de racionalización, que bajo el nombre de planeación, han querido readecuar el aparato escolar a intereses fundamentalmente productivos. Y no es que antes la educación no haya sido productiva el problema es ver que desde el punto de vista capitalista esa productividad económica adquiere características específicas; Ya la educación no tiene razón de ser sólo en virtud del fortalecimiento político del sistema, sino que tiene que "justificar" su razón social en tanto productora de individuos fácilmente integrados a la producción.

Como lo hemos manifestado antes, las políticas educativas durante el período pastranista hacen parte de un proceso de planeación (racionalización económica), que aparece como una reacción contra el hipertrofiado papel ideológico y político de la

educación, en detrimento de su rentabilidad económica directa, sin que alio implique que se cuestione el rol ideo-político que, objetivamente, cumple el aparato escolar. Por el contrario, el funcionamiento ideológico de la escuela tiene que estar asegurado en función de la racionalidad a la que obedece, y de otro lado, al espejismo de la movilidad social que se realiza en virtud de la escuela, mediante la imagen fácil ^'democratizante", de la igualdad ante el saber y la posibilidad de un ascenso de clase, también "muy fácil", mediante la posesión de ese saber.

Respecto a este último aspecto, referido a la visión de la educación como motor de movilidad social, es necesario, recordar de pasada, como esa tesis es completamente refutada en el artículo de Nelscn Farina, a quien ya nemes citado y quien después de un exhaustivo análisis, concluye parcialmente que:

"El ritmo de ascenso de salarios depende me-

rtos c!g los diplomas y de las capacidades del asalariado que de su ubicación en sectores y puestos privilegiados del sistema de producción" 219

Es igualmente válido que el tener allanadas las vías de acceso al aparato educativo, no implica de por sí, una eliminación de las clases sociales ya que el hecho de "regalar" educación, no lleva a una redistribución automática de. Tos ingresos, En. general, oyeres ingreso? son la causa de mayor educación, con las conocidas implicaciones que **refuerzan** la injusticia del sistema y la ineficiencia de los .recursos invertidos en educación. Hay factores que hacen que un pueblo "no puede" educarse, porque en realidad no puede darse tal "lujo". Realmente el sistema es sólo uno de ios aparatos a través de los cuáles las relaciones de clases se reproducen y legitiman.

Otro punto de análisis importante, durante

el período frentenacionalista y obviamente del gobierno pastranista y relacionado con lo anterior, son los estudios de costo-beneficio, muy comunes durante la década de 1970, mediante los cuales se trata de reducir al máximo el costo de la capacitación de fuerzas de trabajo y de invertir allí donde sea más rentable y asegurándose, que la educación primaria es más rentable económicamente que la superior; así mismo se ha afirmado que la media técnica lo es más que el bachillerato clásico; o que la politécnica más que la universitaria; se mira más rentable la rural que la urbana.

Es necesario resaltar el hecho de que a partir de los finales de la década de 1960, la rápida expansión del sistema universitario en los años anteriores, había creado, según el gobierno central, una "superproducción" de elementos con una preparación superior, por lo cual, los análisis de costo-beneficio, hacían ver que el énfasis debía ser el

de proveer mano de obra barata y rápidamente vinculable a los sectores estratégicos de la producción; este tipo de mano de obra no es la que produce la universidad. Se concluye pues, que el Estado no puede seguir invirtiendo en educación superior en la forma en que se ha venido haciendo y se deben desviar estos recursos a la educación primaria (rural o urbana), a la secundaria técnica, o a los politécnicos.

Entre tanto, la universidad privada crece en forma significativa y pasa de 24 centros que tenía en 1970 a 33 en 1974. La pública de 23 instituciones en el mismo año base, para el 74 contabilizaba sólo dos nuevas instituciones. En cuanto a la población se refiere, podemos considerar esa tendencia general de los datos referidos a 1970 y

1974²²⁰. La universidad privada aumentó en 88% en este período; mientras la pública, solo aumentó su matrícula en un 17%.

220 ICFES. Estadísticas universitarias, población estudiantil, Bogotá, 1975.

Ante las dificultades evidentes para convertir las universidades públicas en simples politécnicos, el gobierno y la burguesía nacional elaboren otra argumentación para privatizar y elitizar aún más los niveles superiores del ciclo educativo, diciendo que lo que el país necesitaba en esta época de "progreso" son técnicos medios que les administren y supervisen sus fábricas. Mientras esto sucede, la universidad privada, a la cual sólo tienen acceso en general los hijos de ricos, capacita a los futuros cuadros directivos del sector privado y público.

Por otro lado, en lo que hace referencia a la educación propiamente técnica, es necesario recordar cómo el SENA, el INEM y los demás institutos técnicos tienen indirectamente, por objeto formar a las gentes para que cumplan oficios de dependencia y sirven como la educación en general para reproducir la dependencia: La individual frente al patrón, y la del país frente a los centros mundiales del capitalismo. Terrieres y fresa-

dores que sepan manejar los instrumentos fabricados en Estados Unidos, es una descripción elemental y simplista, pero maestra en general las limitaciones del modelo dependiente elegido por nuestro país.

e. Evolución Educativa 1970-1974,

1) Educación Primaria.

Los siguientes cuadros nos muestran el desarrollo cuantitativo de la educación primaria, durante la administración Pastana.

Cuadro No. 43

MATRICULA EN PRIMARIA OFICIAL Y PRUACA POR ZONAS

1970- 1974

Años	Gran Total	Total	Oficial		Privada	
			Rural	Urbana	Total	Urbana
1970	3.286.052	2.844.679	1.049.762	1.794.917	441.373	419.506
1971	3.466.262	3.007.508	1.097.221	1.910.287	458.754	435.197
1972	3.570.446	3.030.072	1.166.184	1.863.888	540.374	506.837
1973	3.733.193	3.173.994	1.247.593	1.926.401	559.199	526.811
1974	3.791.543	3.231.061	1.277.721	1.953.340	560.452	528.897

Cuadro No. 44
 TOTAL ESTUDIANTES, POR ZONAS, EN PRIMARIA

<u>Años</u>	<u>Total Rural</u>	<u>Total Urbana</u>	<u>Total Población de 7 a 14 años.</u>	<u>Tasa Escolaridad %</u>
1970	1.071.629	2.214.423	4.523.987	72
1971	1.120.778	2.345.484	4.825.211	71
1972	1.199.721	2.370.725	5.101.013	69
1973	1.279.981	2.453.212	5.330.690	70
1974	1.309.306	2.482.237	5.529.176	68

Fuente: ICFES. La Educación en cifras 1970-1974, Bogotá editado por
 por el Ministerio de Educación Nacional, diciembre
 1975, p. 63 y siguientes.

Utilizando algunas informaciones adicionales y los datos de los cuadros anteriores, es posible hacer algunas consideraciones sobre la evolución de la educación primaria en el periodo tr?fado; Por una parte, tenemos que la población estudiantil aumentó en el período de Pascana en un 15%. De este crecimiento total, la educación rural aumentó en mayor propor-

na, pues la primera muestra un porcentaje de incremento de 22%, mientras que en la segunda es de 12%.

Estas cifras muestran un relativo éxito en la política educativa gubernamental en cuanto, verdaderamente, la educación rural primaria aumenta cuantitativamente al mismo tiempo que aumentan las inversiones por parte del gobierno en las áreas rurales con el objetivo muy claro de buscar capitalizar el campo colombiano, capacitando mano de obra barata y **atrayendo** inversionistas **privados** al agro. Al mismo tiempo se asegura una mayor productividad en los pequeños y medianos predios agrarios, por cierto tiempo, mientras supuestamente llegan a ser absorbidos por la moderna producción en las áreas rurales. Sin embargo este aumento general de la matrícula total en el campo colombiano, no pueda llevarnos a hacernos ilusiones acerca

de la realidad educativa rural, pues existen otras cifras que dilucidan la situación real de la educación rural. Si analizamos las cifras de egresados vemos que el total, en la primaria rural y urbana, en 1974, es de 346.486, de un total de matriculados, en ese mismo año, de 3.791.543. o sea que únicamente, egresan un *10%* aproximadamente. Obviamente, hacemos la consideración de que el total de matriculados están repartidos en cinco grados de la escuela primaria, estando en quinto grado aproximadamente un 15% de los matriculados

Del total de egresados, únicamente 41.979, o sea aproximadamente un 13%, son de zonas rurales. Pero esta cifra se hace más significativa, si" vemos que en 1970, en el primer grado de escuela en el área rural, existían 1.071.629 alumnos matriculados; no obstante en 1974, en el quinto grado sólo habían

63.485 estudiantes, o sea, un 5.8% del total de matriculados, en 1970, en el primer grado. Esto significa, en general, que la deserción es muy grande, a cuyas causas hemos hecho referencia anteriormente, aunque es evidente que un cierto número de estudiantes perdieron algún año del ciclo escolar, por lo tanto no figuran matriculados, en 1974, en quinto grado.

Como punto comparativo veamos la situación en el sector urbano: La matrícula en el primer grado, en 1970, fue de 687.356; la de quinto grado, en 1974, fue de 340.770. o sea un 45% del total matriculado en primero, cinco años antes. Esto significa que la deserción» o la repetición ue años, en la primaria urbana fue de un porcentaje muy inferior a esas cifras en el área rural.

Aún si consideramos la matrícula en quinto grado de primaria en ambas zonas y les egresados en 1974, la diferencia es

importante. Si la matrícula en quinto año de primaria, en las zonas urbanas en 1974 fue de 340.770, de los cuales egresan 304.507, o sea un 89%, en las áreas rurales sólo egresan de 1.309.603, un total de 41.479, o sea un 32% aproximadamente de la matrícula en ese año. Esto significa que la deserción es muy importante aún en el último grado de la escuela rural y muestra, en general, que los resultados de la política educativa pastranista, que quería asegurar una mejor escolaridad y retención en el área rural, son realmente pobres. Pues, aún, si se pretendía calificar mano de obra rural, ésto se consigue en muy baja escala, pues la escolaridad rural se reduce a unos pocos años de estudio.

Como causas de la deserción en la escolaridad rural se pueden mencionar, entre otras, las siguientes: Pocas escuelas ofrecen la primaria completa, generalmente por falta de maestros; es muy amplia la participación en las labores agropecuarias; se da un aprendizaje memorístico de los conocimientos; hay falta de adecuación del currículo al medio rural; no existe un modelo de evaluación sistemático; hay una notable ausencia de orientación y asesoría en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Por otra parte, si consideramos la educación urbana, vemos que la matrícula en el sector oficial, aumentó más que en el sector privado, lo cual es un

hecho relativamente constante en la educación primaria, donde el gobierno ha aumentado en forma continua su inversión, ya que es una necesidad muy sentida del pueblo colombiano, y se le pide al Estado que "al menos" financie mayor parte de la educación primaria urbana y desde luego, la rural.

A continuación pasamos a estriar la situación de la educación primaria al finalizar el gobierno de Kist. = 1 Pastrana Borrero. Es necesario recordar cómo el énfasis de la política educativa, a este nivel, se hacía en la ejecución de dos proyectos: La extensión de la escolaridad y el establecimiento de las Concentraciones de Desarrollo Rural. El segundo proyecto integrar' a la educación primaria de cinco grados con el ciclo básico de nueve grados* además de inscribir las acciones educativas en una integración con los sectores de

salud, agricultura y desarrollo de la comunidad.

Respecto al primer proyecto es de recordar que a pesar del aumento de la matrícula total en el período, fenómeno obvio, continúan los problemas, ya mencionados, de la educación primaria en general y especialmente de la rural.

Es preciso mencionar dos pasos importantes, de tipo organizativo, dados durante este gobierno: Creación de núcleos escolares rurales y urbanos y ampliación de los llamados distritos escolares en los diferentes departamentos; por otro lado la estructuración definitiva de los Fondos Educativos Regionales (F.E.R.).

Los F.E.R. fueron creados por el Decreto Ley 3157 de 1968, pero sólo a partir de 1973 se estructuran definitivamente,

lo cual da paso a la creación de 23 fondos regionales durante la segunda parte de la administración Postrana. El objetivo básico de los forros, según el gobierno, era la "centralización de la política educativa y descentralización administrativa de la institución"

Los planes para los FER, inicialmente eran muy ambiciosos, pues se suponía colaborarían en "la programación del desarrollo de la educación en cada sección del país, coadyuvando en la aplicación regional de los planes generales de desarrollo adoptados por el Ministerio y determinando las prioridades de las regiones mediante la investigación de las necesidades y la previsión de los recursos disponibles. Cooperarán, igualmente, en la administración del personal docente, en la organización y dirección de las escuelas, en la dotación de las mismas con materia-

les y equipos y en el mantenimiento de la planta física”²²¹

Para completar esta visión, retomaremos brevemente lo referente a las Concentraciones de Desarrollo Rural, parte vital de la política educativa y agraria del gobierno de Pastrana.

Según el gobierno, se parte del principio de que el sector rural es “una área nacional deprimida, atendida insuficientemente y deficientemente”²²² , por lo tanto “se busca integrar más el campo colombiano al desarrollo nacional para alcanzar las metas relativas en la política de generación de empleo y para ob-

223

tener un desarrollo regional equilibrado” Cuando el Ministro de Educación dice esto, en 1974, es porque explícitamente está reconociendo que poco se ha logrado con la política educativa rural, pues

221

Muñoz Delgado, Juan Jacobo. Memoria del Ministro de Educación Nacional, Bogotá, Imprenta Caro y Cuervo, 1974, p. 58

222

223 Ibid., p. 64

parecíaas pelaires había dicho, 4 años antes, el entt-ces Ministro Galán.

Entonces, en 1574 el problema, parece, se deja al próximo gobierno.

Las Concentradenes de Desarrollo Rural debían aunar los servicios de educación, agricultura, salud pública y promoción de la comunidad, Pero en 1974 se reconoce por el eteierno que "le ha correspondido al sec:cr educativo realizar las prinseras acciones para poner este proyecto en marcha; has demás entidades oficiales comprometidas planean actualmente sus actividades específicas"224

Desde el punte de vista del servicio educativo que ofrecen, las concentraciones parecer ser solución a la serie de problemas tñe la educación rural presenta: Carencia de aulas, de material didáctico, de docentes idóneos, el fenó-

meno del ausentismo y la deserción escolares. "/ la vez que se realizan importantes cambios pedagógicos, se promueve la ccjunidad y se extiende la educación a* mundo del trabajo y a la producció- del campo"225

Las concentraciones funcionan así: en la periferia ¿al área "cubierta" por la concentración, funcionan las escue- las vinculadas que ofrecen primero y segundo grado ¿e escolaridad, con uno o dos aulas, atendidas por un profesor. Del tercero al quinto grado, se reciben los estudiantes en las escuelas satéli- tes. Posteriormente los cursos de edu- cación media tísica y de capacitación rural, se ofrecen en la llamada Sede Central.

Las Sedes Centrales distribuyen mate- rial educativo, planean y coordinan lacapacitacitaciórural y de desarrollo

comunitario, ofrecen modestos servicios de internado para docentes y alumnos, y en general, nuclean la tarea educativa en el área dominada por la Concentración.

En 1974 funcionaban diez concentraciones, la mayoría de ellas con servicios muy limitados, que eran atendidos por un número muy bajo de docentes (750) y tenían una matrícula de 28.500 alumnos, de los cuales 3.500 estaban en las diez sedes centrales.

2. Educación Media.

a) Evolución Educativa.

Los siguientes cuadros nos muestran la evolución cuantitativa de la educación media en sus diferentes áreas.

Cuadro No. 45

MATRICULA EN EDUCACION MEDIA OFICIAL Y PRIVADA

1970-1974

<u>Años</u>	<u>Total</u>	<u>Oficial</u>	<u>Privada</u>
1970	750.051	410.105	339.950
1971	837.060	448.770	388.270
1972	916.165	502.184	413.981
1973	1.159.996	589.716	570.280
1974	1.284.347	660.002	624.345

Fuente: ICFES, Op.cit. pp.66-68

Cuadro No. 46

DOCENTES EN EDUCACION MEDIA OFICIAL Y PRIVADA

<u>Años</u>	<u>Total</u>	<u>Oficiales</u>	<u>Privados</u>
1970	43.695	21.736	21.959
1971	45.706	23.448	22.258
1972	47.419	23.589	23.830
1973	62.000	28.441	33.559
1974	66.334	31.139	35.195

Fuente: ICFES, Op.cit. p. 67

Cuadro No. 47
Cuadro No. 47

POBLACION ESTUDIANTIL EN LA EDUCACION MEDIA SEGUN AREAS.- 1970 - 1974

- POBLACION ESTUDIANTIL DE LA EDUCACION MEDIA EN LOS ESTABLECIMIENTOS INFANTILES
SEGUN AREAS - 1970 - 1974

AREAS DE EDUCACION MEDIA	1970			1971			1972			1973			1974		
	Total	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada
TOTAL GENERAL	790,055	410,105	339,950	837,458	449,188	388,270	918,185	502,184	413,991	1'159,996	589,716	570,280	1'284,347	688,002	594,345
BACHILLERATO	538,479	299,159	239,320	609,363	331,070	278,293	675,000	354,178	320,828	908,394	429,962	478,432	1'003,314	477,894	525,420
INDUSTRIAL	36,053	14,274	21,779	39,249	14,933	24,316	39,722	32,413	7,309	41,444	36,947	4,497	46,475	40,437	6,038
COMERCIAL	91,089	36,063	55,026	99,167	37,729	61,438	101,052	32,244	68,808	109,077	36,827	72,250	116,469	39,880	76,589
NORMALISTA	59,990	42,707	17,283	58,845	41,927	16,918	62,676	47,654	15,022	56,632	43,938	12,694	64,638	50,561	14,077
AGROPECUARIA	10,830	4,288	6,542	11,791	4,486	7,305	11,967	9,953	2,014	13,120	10,713	2,407	16,408	14,187	2,221
I. N. E. M. (1)	13,614	13,614	-	19,043	19,043	-	25,742	25,742	-	31,329	31,329	-	37,043	37,043	-

(1) Establecimientos que imparten Educación Media en 5 Areas, discriminadas en el Cuadro siguiente: (1A)

Cuadro No. 48

- POBLACION ESTUDIANTIL DE LA EDUCACION MEDIA EN LOS ESTABLECIMIENTOS INEM
SEGUN AREAS - 1970 - 1974

ESPECIALIDADES	1970	1971	1972	1973	1974
TOTAL :	13,614	19,041	25,742	31,329	37,043
ROTACION (1)	8,413	11,709	15,909	19,361	22,893
ACADEMICA	1,334	1,656	2,523	3,070	3,530
INDUSTRIAL	1,606	2,247	3,038	3,527	4,371
COMERCIAL	1,443	2,016	2,728	3,321	3,927
PROMOCION SOCIAL	477	667	901	1,037	1,296
AGROPECUARIA	341	476	643	781	926

(1) La rotación consiste en el paso de los alumnos por las diferentes especialidades en los niveles 1o. y 2o., para su orientación Profesional.

A partir de los cuadros anteriores podemos apreciar lo que fue el crecimiento de la educación media en Colombia en el cuatrenio en referencia. Por un lado el aumento en la matrícula tuvo una variación de un 71.2% entre 1970 y 1974. De este total la media oficial creció en un 61% y la media privada en un 83.6 %.

Lo anterior nos permite apreciar cómo la educación media privada ha estado "ganando terreno" respecto a la oficial, aunque esta última tuvo una gran expansión en el área de los Institutos Nacionales de Enseñanza Media Diversificada (INEM). Estos institutos aumentaron su matrícula en forma significativa, pues pasaron de 13.614 estudiantes a 37.046, o sea un 172% de crecimiento entre

1970 y 1974. Aunque una población de 37.046 matriculados, dentro del gran total de la matrícula de la educación media es poco significativa (casi un 3%).

Es importante también señalar que la matrícula para bachillerato aumentó, en el período, de 538.479 a 1.003.314, o sea tiene un crecimiento de 86.3%. Esta matrícula en 1974, representa del total de la educación media, casi el 80%.

Entre 1955 y 1974 el porcentaje de estudiantes que asistieron a escuelas primarias en Colombia aumentó en 1.236.084, la educación secundaria se incrementó en 1.206.900 alumnos y la universitaria en 128.267. Esta expansión de la educación representó un avance, aunque muy poco significativo por sus efectos sociales, dado el carácter elitista de la Institución Educativa. La característica más relevante de este cambio es su constante corre

lación con los reajustes de poder de los diversos grupos que actúan en la sociedad colombiana. El hecho de que uno de los más importantes incrementos se haya producido en la educación secundaria -y dentro de ésta en la educación privada- es bien significativo. Efectivamente la educación secundaria oficial, y sobre todo la privada, es un fenómeno típicamente urbano en Colombia. Con el avance de la industrialización y el incremento de las ocupaciones dentro del sector terciario de la economía, las áreas rurales pierden importancia como núcleos de la economía nacional y pasaron a ser dependientes de la ciudad. Esto crea una situación de subdesarrollo en el mundo rural que se expresa en nuestro caso como una creciente desventaja en el plano educativo.

Con el incremento acelerado de la urbanización, el desequilibrio de poder entre las áreas rurales y urbanas aumentaron

y los recursos para la educación se canalizaron hacia la ciudad. Al mismo tiempo, las clases medias urbanas entraron a jugar un papel político nacional de importancia dentro de las burocracias. La educación secundaria se convierte así en un fenómeno íntimamente ligado a las clases medias y altas urbanas.

El proceso de crecimiento industrial, comercial, financiero, el importante avance de la urbanización, y la concentración urbana de la administración pública, fueron elementos definitivos para dar un gran impulso a la educación privada, la cual para el período de 1970 a 1974, pasa a superar en la secundaria, a la matrícula total oficial. Este fenómeno seguirá siendo una constante de la educación colombiana hasta la actualidad. Es un hecho, por otra parte, que las clases medias y altas, son las que tienen acceso a la educación secundaria -y superior-privada. Dentro de este tipo

de educación la religiosa juega un papel básico en tanto que la escogencia de colegios religiosos es un elemento importante de clase social, ya que dadas las características socio-económicas del país, los estratos superiores de la sociedad fácilmente se identifican con ellos. En esta escogencia juega un papel importante no sólo las exigencias sociales y económicas que se hacen para poder ingresar a estos colegios, sino también un problema de "prestigio", el cual se supone lo da el egresar de un colegio religioso de reconocida "categoría".

En otros términos no se puede considerar la educación como un factor de movilidad social significativa; al contrario, el sistema educativo, en general, es el reflejo de la estructura social en el país. Dado lo precedente, esta afirmación es más válida aún para la educación privada que para la educación oficial.

Aparte de que los colegios religiosos han considerado tradicionalmente su misión vinculada a la transmisión de valores morales y religiosos, y obviamente a la sustentación de las clases sociales tradicionales, en general la educación privada ha tenido como principales características: la mercantilización de la enseñanza, la clasificación de los colegios de aristocráticos y no aristocráticos, la excesiva autonomía (que escapa a todo control), la progresiva proliferación de colegios fundados con el criterio de obtener la máxima ganancia con el mínimo de inversión, al constatar que la educación pública no satisface la demanda por educación secundaria.

En definitiva tenemos que considerar los colegios privados a dos niveles. Por un lado los colegios llamados aristocráticos de tipo religioso o privado, que cumplen muy elaramente la función de servir a las clases altas y medias en ascenso; por

otro lado tenemos una cantidad inmensa de colegios privados, muchos de ellos "piratas" que en condiciones académicas y físicas deficientes se dedican simplemente al "negocio" de la educación.

En otro aspecto hay que considerar que la intervención del Estado en relación al sector privado, se ejerce de manera simplemente administrativa y formal. Consiste, por una parte, en exigir documentos y certificados que rutinizan la tarea del personal del Ministerio y de las Secretarías de Educación y, por otra parte, en la inspección. En consecuencia, el "laissez-faire" es la verdadera ley del sector privado.

b) Areas de la Educación Media.

En este aparte de análisis se presentarán las diversas modalidades de educación media y el grado de realizaciones.

1) Bachillerato Clásico.

Generalmente se ha ordenado

este nivel preparar al estudiante a fin de ingresar posteriormente a la universidad. Al no poder acceder todos los graduados a la educación superior, quedan en la mitad del camino de su formación la mayoría de los bachilleres. El estudiante concibe el bachillerato como una simple escala para pasar a la universidad, carente por tanto de finalidad propia. Estas consideraciones y las que hemos anotado anteriormente, son las que llevan al gobierno pastranista a ensayar una serie de reformas en la educación media y a ampliar otras áreas de esta educación.

Relacionado con la capacitación docente, el gobierno

hace una serie de reformas que dan unos resultados relativamente importantes. Durante el período 1970-1974 la capacitación del personal docente fue realizada por la División de Capacitación del Magisterio del Ministerio de Educación, por los Centros Regionales de Capacitación del Magisterio, mediante el ICCE, parcialmente por el ICOLPE y por los cursos que para promover en el escalafón docente se realizaban en las Facultades de Educación. Como resultado de esta política, un total de 29.089 maestros de educación media tomaron cursos para ingresar o ascender en el escalafón.

El Decreto 766 del 30 de «bril de 1974, asigne al ICOLPE la función de investigación, capacitación y perfeccionamiento del personal docente de primaria y secundaria.

Por su parte el Instituto Colombiano de Construcciones Esct'ares (ICCE) realizó entre 1970 v 1974 226 inversiones por valor de i\$6.689.000 para reparar planteles edacativos, y sus inversiones en construcciones fueron las siguientes:

1970	\$ 15.500. CÍ3
1971	79.830. OS0
1972	97.840. ©ta
1973	193.510. ISQ

Con las reservas con que t.ay que ecepter estas cifras, es risible,

226
Ibid, p. 77

sin embargo, deducir que las inversiones del ICCE tienen un aumento significativo en el período, obviamente mucha de esta inversión, consiste en ayuda extranjera, según vimos atrás.

2)1

Esta era un área prioritaria para la administración Pastrana ya que se consideraba necesario:

"Acentuar la expansión de diversificación bajo la consideración múltiple de la vinculación de la educación y el sector productivo del país. Ante la urgencia de garantizarle al estudiante una formación cultural global que además le permite acceder al mundo del trabajo con la capacitación básica para contribuir a la producción y elevar la productividad de la economía nacional" 227

La diversificación es parte de un plan global, cuya implementación puede agruparse en tres proyectos: Los INEM, los Centros de Servicio Docente y la promulgación del Decreto 080 de 1974, por medio del cual se amplía la diversificación en el programa de educación media.

a) INEM

Estas instituciones se establecieron oficialmente por Decreto 1962 del 20 de noviembre de 1969. Por Decreto 363 de marzo 10 de 1971 se reglamentó el plan de estudios. Los INEM son fundamentalmente planteles que tienen administración unificada ofrecen varios programas

académicos y vocacionales para citar el título de bachiller.

El alumno se familiariza con las disciplinas de educación general, durante los niveles 1 y 2, y luego selecciona entre varias áreas y modalidades académicas (académica, industrial, comercial, promoción social, agropecuaria) aquellas que más le pueda interesar³ según sus necesidades, intereses y aptitudes. Este modelo general curricular, sin embargo, es relativamente flexible, pues facilita las transferencias de un área a otra por parte de los alumnos

El plan de estudios se organiza así: Comprende una forma-

ción general, común a todos los estudiantess por cuatro semestres, otra parte corresponde a la orientación vccacional, en otros cuatro semestres, y un tercer elemento es el ciclo de orientación ocupe-cional, en el cual el estudiante debe dominar la modalidad terminal elegida, durante otros cuatro remes tres.

Al concluir el sexto año de bachi- llerato el alumno obtiene el títu- lo de bachiller en la modalidad seleccionada en el segundo período de formación.

El gobierno nacional dio al funcio- namiento, en este período, unos 19 institutos. La matrícula, varíe de 13.614 a 37.043 estudiantes. Así mismo el profesorado titu- bado, ca. ^, todos AACenóados,

se incrementó de 560 en *\$70 a 1.752 en 1973.

Los 10 primeros INEM iniciaron labores en 1970 con L-a inversión total que se acercaba a los 350 millones de pesos colombianos. La segunda etapa que correspondía a 9 INEM entró a funcionar en 1971-72 con una inversión de aproximadamente 315 millones. El 50 por ciento de los gastos de inversión los financió el BIRF.

Para concluir este estudio sobre los INEM, es importante recordar un poco su filosofía puesto que estos institutos que inicialmente se concibieron como "experimentales" se convirtieron en la clave para

la transformación del sistema educativo colombiano.

Las agencias internacionales, especialmente el BIRF, hablan impulsado desde la década del 60 una serie de proyectos en el nivel medio educativo con el propósito de garantizar la preparación de fuerza de trabajo de calificación técnica. A pesar de que esos proyectos se intentaban implantar con las técnicas más modernas de administración y de instrucción, los resultados eran en general negativos. El problema era que estos planes se veían constreñidos en su acción por los sistemas educativos (incoherentes, desarticulados, anacrónicos, tradicionales, etc.) que les ser-

vían de marco de referencia. Debían entonces transformarse esos sistemas educativos, tomando como base de esa transformación las instituciones de educación media creadas o por crearse, con la ayuda de las agencias internacionales de crédito.

El objetivo enunciado no era sólo crear niveles dedicados a la preparación de fuerza de trabajo de nivel medio, sino el de subordinar todo el sistema educativo a la preparación de esa fuerza de trabajo. Así la ayuda internacional adquiriría un carácter globalizante y la política educativa nacional pasaría a depender de intereses extranjeros.

La misión de la OIT "Hacia el Pleno Empleo" (1969), trae a Colombia

la recomendación de transformar el sistema educativo como un todo centrado en la educación media. Esto convertía a los INEM en instituciones claves en el desarrollo educativo como un todo, al considerar que estos institutos son las cabezas de la reforma educativa y dan el programa de educación que necesita el país.

El programa sectorial de educación²²⁸ describe el papel que los INEM juegan con la política integral.

La relación de los INEM con el nivel inferior es la siguiente:'

228

Plan de Desarrollo Económico y Social, 1971-1974, Sector Educación. Documento D. N. P. , Bogotá, octubre 4 de 1971 P. 1

"Le educación ocupacional cuyo sector más estructurado lo componen los INEM, se integra y se extiende en línea vertical y descendente con la educación básica a través de la estructura y contenido que se imparte en sus últimos cuatro años, pues el currículo, actualmente en proceso de diseño, asimila la programación de sus últimos cuatro años (6 a 9) a la programación elaborada para el ciclo básico de los INEM (pre-exploración vocacional, exploración vocacional, orientación vocacional)²²⁹.

La educación básica de que aquí se habla es la que se estaba estructurando al rededor del programa de las concentraciones de desarrollo rural y urbano, con estudios que duran 9 años y cuya función es conducir a quienes lo cursan hacia el ciclo ocupacional de enseñanza media diversificada (INEM). Ese proyecto es financiado con préstamos del BIRF.

La relación de los INEM con el nivel inmediatamente superior es la siguiente:

"Su integración y extensión vertical ascendente se efectuará mediante el fortalecimiento de los institutos que ofrecen educación tecnológica, por cuanto en ellos se abren canales para que los estudiantes que terminen un programa de educación ocupacional (INEM) puedan acceder al nivel de las carreras tecnológicas con la cual se crea al mismo tiempo una alternativa real a la restricción del acceso a la universidad"230

Las carreras tecnológicas de que se habla aquí son las que cursan en los institutos tecnológicos, los politécnicos, los colegios mayores y los institutos técnicos universitarios. De estos estudios se dice que:

"...en ningún caso su objeti-

vo fundamental es servir de puente para carreras académicas de larga duración escolar" 231

La formación de docentes para los INEM, deberá ser labor de las Facultades de Educación, en áreas distintas a las tradicionales, por lo cual éstas debían actualizar su programación general.

b) Los Centros de Servicio Docente.

Serían, según el propósito inicial, instituciones especiales que buscan la extensión de los beneficios del programa INEM, "a un mayor número de Y alumnos que desde los planteles de educación media buscan desarrollar actividades terminales de capacitación en di-

sas modalidades"232

"Los centros de servicio docente se conciben con: una unidad de administración y dirección que integran los recursos en instalaciones educativas, con el propósito de ofrecer servicios docentes a los planteles de educación media adscritos. Así se creó el mecanismo capaz de multiplicar eficientemente la utilización de la actual capacidad de los establecimientos tradicionales y ofrecerles la alternativa de la diversificación en un centro al que acceden alumnos de múltiples establecimientos "233

En 1974 se programó la construcción y dotación de 23 centros, cuya financiación se hará con aportes del Banco Mundial. Se han progresado, básicamente, para ciudades intermedias donde las necesidades de ampliación de la matrícula requieren un apoyo inmediato.

232

Muñoz, Juan Jacobo. Op.cit. , p. 82

233

Idem

Cada centro dispondría de talleres especializados en las ramas de industrial, comercial, ciencias generales, química, física y biología. Además se complementará con servicios para los estudiantes de tipo recreacional, nutricional, médico, orientación y consejería.²³⁴

c) Decreto OSO de 1974.

El gobierno pretendía uniformar la estructura académica

234. Estos centros de servicio docente, eran la columna vertebral del Decreto 080 de 1974 y al fracasar la creación de éstos, las intenciones del Decreto quedaron cojas. Es así como a pesar del 080, la casi totalidad de los institutos de enseñanza media, públicos o privados, siguieron la línea de continuar "produciendo" bachilleres clásicos. Todavía en el Decreto 1419 de 1978, se hablaba de que el gobierno crearía esos centros docentes.

de todos los colegios de secundaria en base del modelo I?EM, para poder hacer efectivo el funcionamiento de los centros de servicio docentes .

Ese objetivo es el que garantiza el Decreto 080, del 22 de enero de 1974, en sus tres primeros artículos: la definición de educación que se da en el artículo 1o. La definición de los principios que sustentan la educación media y los objetivos que persigue que se da en el 2o. La división del estudio en ciclos y su organización en ramas y modalidades que se presenta en el artículo 3o. Todos son una copia de los criterios que sobre esos tópicos consigna el proyecto de los INEP presentado al BIRF en 1967.

A continuación transcribimos los tres primeros artículos del Decreto 080.

Artículo 1o.- Se entiende por educación media la etapa de formación educativa, posterior a la educación elemental, durante la cual el alumno tiene la oportunidad de complementar la educación y formación integral, identificar sus intereses, actitudes y habilidades y capacitarse prácticamente para continuar estudios superiores o desempeñar más eficientemente una determinada función en la comunidad.

Artículo 2o.- La educación media debe proponerse:

1. Buscar el conocimiento, equilibrio e integración de los va

lores de tipo vital, intelectual, ético, estético, social, religioso, político y utilitario como fundamento de la vida del individuo. En consecuencia el alumno debe:

- a) Adquirir capacidad de juicio que le permita establecer una jerarquía racional de valores entre los aspectos formativos, culturales y vocacionales .
- b) Apreciar y valorar la dignidad del trabajo, sea éste de naturaleza artesanal, técnica e intelectual .
- c) Jerarquizar los valores

del mundo interior mediante la reflexión y la auto crítica.

- d) Adquirir las nociones de moral y relación más como vivencia que como información teórica.
- e) Adquirir capacidad para aceptar y renovar positivamente los valores.

2. Desarrollar las facultades intelectuales y las aptitudes específicas del individuo.

En consecuencia debe ofrecer oportunidades al individuo para:

- a) Adquirir formación académica y vocacional de

tipo genere" que lo habilite para seguir estudios superiores o para desempeñar ocupación

- b) Tomar conciencia de que la educación es un proceso que dura toda la vida, para lo cual es indispensable adquirir métodos de estudio, investigar, y pensamiento crítico.

3. Enseñar que la salud es condición esencial para el desenvolvimiento individual y social, y que su conservación depende del conocimiento y la práctica de ciertas normas para lo cual el «alumno debe:

- a) Valorar la importancia

de la salud en el desarrollo
ce todo su potencial humano
y practicar las normas que
rigen su conservación y mante-
nimiento.

b) Adquirir hábitos que favorez-
can su salud física y mental.

4. formar al individuo para hacer
-SO adecuado del tiempo libre
a fin de recuperar el poten-
cial de energía disminuido
por la actividad diaria y lo-
gar el enriquecimiento de su
personalidad.

5. Educar al alumno para ser
miembro activo de la sociedad,
"c que implica:

a) Aprender a vivir en un
orden social democrático.

- b) Comprender el papel que le corresponde desempeñar como miembro de un país en proceso de desarrollo.

- c) Adquirir actitudes y hábitos de cooperación y de trabajo en equipo, dentro de las concepciones de convivencia y mutua tolerancia.

- d) Comprender que el bienestar de cada individuo y el progreso de la comunidad son la meta máxima de toda sociedad.

6. Conocer y apreciar los valores de la nacionalidad mediante la conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural colombiano.

7. Afianzar el principio de que la familia, es la célula esencial de toda sociedad y enseñar al alumno a cumplir sus funciones como miembro responsable > digno de ella.

Artículo 3c.- La educación media comprenderá dos ciclos a saber:-

1. Ciclo básico de cuatro años de duración en el cual los estudiantes recibirán la misma educación académica fundamental y comprenderá, a su vez, tres períodos: el de exploración vocacional en los años primero y segundo y el de iniciación vocacional en los años tercero y cuarto.
2. Ciclo vocacional de dos años

de duración que ofrecerá las siguientes opciones:

- a) Eachillerato académico.
- b) Bachillerato pedagógico
c formación normalista.
- c) Eachillerato industrial.
- d) Bachillerato comercial.
- e) Eachillerato agropecuario.
- f) Eachillerato en promoción social.

Mediante diversas resoluciones emanadas del Ministerio, se reglamenta el programa específico de cada una de las modalidades previstas a fin de ir impulsando su desarrollo. En este mismo sentido se ha modificado el sistema de evaluación académica del bachillerato.

Las principales resoluciones reglamenta

mentarías del Decreto 080 son las siguientes:

Resolución No. 2332- abril 5 de 1974.

Por la cual se reglamenta el Decreto No. 080 de enero 22 de 1974 en relación con el Bachillerato Académico o Clásico.

Resolución No. 2516-abril 17 de 1974.

Por la cual se reglamenta el Bachillerato Académico Nocturno.

Resolución No. 2681-abril 23 de 1974.

Por la cual se reglamenta el Bachillerato Industrial en desarrollo del Decreto No. 080 de enero de 1974.

Resolución No. 2729-abril 25 de
1974.

Por la cual se reglamenta el Decreto
No. 080 de 22 de enero de 1974
en relación con el Bachillerato
Comercial.

Resolución No. 2926-mayo 2 de 1974.

Por la cual se reglamenta el Bachi-
llérete Agropecuario en desarrollo
del Decreto No. 080 de 1974.

Resolución No. 4785-julio 9 de 1974.

Por la cual se reglamenta el Decre-
to 080 de enero 22 de 1974 sobre
formación normalista.

Resolución No. 4782- julio 9 de 1974

Por la cual se organiza el Bachi-

lterato de Promoción Social de acuerdo con el Decreto No. 080 de 1974.

Resolución No. 2109-abril lo. de 1974.

Por la cual se fijan normas sobre la evaluación del Trabajo Escolar y le Promoción, en los establecimientos de educación media.

Resolución No. 3793-junio 4 de 1974.

Por la cual se modifican algunas normas establecidas en la Resolución No. 2109 del lo. de abril de 1974 sobre evaluación del trabajo escolar y promoción en los establecimientos de educación media.

Consecuente con la política ante-

rior se reglamentó el bachillerato nocturno a fin de reducirlo a seis años de escolaridad y asimilándolo a todo el sistema de educación media.

d) El Decreto 180 de 1971.

Por medio del Decreto 180 del 10 de febrero de 1971 el gobierno nacional procedió a la reglamentación de los exámenes de validación para los ciudadanos mayores de 25 años que no han concluido los estudios regulares de educación media, también para los docentes en ejercicio que han trabajado no menos de cinco años y que deseen validar el ciclo profesional normalista.

Con el Decreto 180 de 1971 se busca reconocer, hasta donde sea posible, los esfuerzos individuales

de formación o de experiencia docente y facilitar el acceso al título correspondiente, dentro de una concepción y reconocimiento a la educación no formal y escolarizada. Acogiéndose al Decreto se han beneficiado durante los años 1971, 1972 y 1973, 1.572 docentes que presentando el examen de validación han obtenido el título de normalistas. 2.103 ciudadanos mayores de 25 años han optado el título de bachiller. La realización del examen de validación le está confiada al Instituto Colcrtiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- en el Servicio Nacional de Pruebas.

3) Educación Aeropecuaria.

Es parte del programa gubernamental

de ampliar la educación media para la población rural, con el fin de prepararlos y luego vincularlos a las tareas del campo. El objetivo, es claramente, el de proporcionar mano de obra medianamente capacitada para las empresas y explotaciones agrícolas surgidas en el campo colombiano.

La formación de profesores para atender la modalidad de educación agropecuaria fue asumida hasta 1966, por las escuelas normales agrícolas. A partir de 1967 se las sustituyó por los Institutos Técnicos Agrícolas (ITAS). En 1974, bajo la modalidad de educación agropecuaria, se agrupan diversos programas correlativos: las 47 escuelas vocacionales agrícolas, las escuelas hogar, que son 30 en servicio; 6 institutos politécnicos, 3 escuelas de visitantes de hogares campesinos. La matrícula de los diferen-

tes programas incrementó durante el período así: en 1970 había 10.830 alumnos y en 1974 la matrícula fue de 16.408 estudiantes, atendidos en los 86 planteles que se ajustan a la modalidad.

Algunos programas atendían simultáneamente la escuela primaria; en 1974 la matrícula en este nivel era de 4.854 alumnos. Complementen la acción de las escuelas agropecuarias, los Institutos Técnicos Agrícolas (ITAS), programa administrado por el ICCE, que incrementan la matrícula de 1975 estudiantes al empezar el cuatrenio para alcanzar a 3.650 alumnos en 1974.

4. Modalidad de Educación Técnica Industrial.

Promovida originalmente por el Deere-

to 506 de 1936 y ampliada por la Ley 143 de 1948 se orienta a:

"La capacitación especializada y la formación general de recursos humanos para posiciones ocupacionales de mandos medios, de coordinación y dirección parcial en el sector industrial del país. Comprende el programa dos niveles: el vocacional artesanal y el técnico secundario"235

Los institutos nacionales en 1974 son 39, a los cuales se pueden agregar la existencia de 37 institutos de carácter departamental. A la fecha, la modalidad es atendida por 1.510 docentes. Los bachilleres para graduarse, requieren haber cursado siete años de escolaridad. La matrícula en 1970 era de 36.053 estudiantes y se incrementó hasta llegar a 46.475 alumnos en 1974.

5) Educación Normalista. Sigue afron-

tando el problema básico de la deserción de los docentes. Estos se preocupan por llegar a los centros urbanos que disponen de educación superior, no tanto para perfeccionarse en educación primaria, sino para aspirar a programas académicos que les permiten desvincularse del sector educativo o acceder a la educación media o superior. Todo en la perspectiva de mejorar sus ingresos económicos y también bajo la consideración de un ascenso social que simplemente no se obtiene como docente de primaria.

A partir de 1974 y en virtud del Decreto 766 de abril 30 *de* ese año el gobierno nacional incorporó a ICCLPE de manera central, la acción capacitadora e investigadora del sector.

Funcionaban en el país 58 normales na -

cionales de les cuales 21 son de varones y 37 de señoritas. De los 2.132 docentes, 985 son licenciados-, los 370 restantes son normalistas. En el cuatrenio se amplió el numero de docentes en 386.

En relación a los alumnos que cursan sus estudios en las escuelas normales tenemos un incremento que pasa de 59.990 alumnos en 1970 en 64.638 si finalizar el cuatrenio.

El Decreto 080 del 22 de enero de 1974, ha establecido la modalidad de educación media con especialidad normalista (bachillerato pedagógico). Para culminar este estudio sobre la educación media, es útil reproducir un cuadro que muestra la retención total de estudiantes y por tanto

la deserción, la cual sigue siendo un problema importante, a pesar del esfuerzo hecho para mejorar este aspecto.

Cuadro No. 49

PORCENTAJE APROXIMADO DE ESTUDIANTES QUE PASAN DE UN CURSO AL SIGUIENTE EN EDUCACION MEDIA.

Años	Cursos					
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	6o.
1970	100.0					
1971		69.1				
1972			54.2			
1973				50.2		
1974					39.8	
1975						35.7

Fuente: ICFES, Ob.cit. p. 97

Por otra parte los porcentajes de retención son muy parecidos en primaria, aunque en un nivel inferior .

Cuadro No. 50 en cuanto a matriculados y a personal docente.

PORCENTAJE APROXIMADO DE ESTUDIANTES QUE PASAN DE UN CURSO A OTRO EN PRIMARIA.

MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SUPERIOR.

Años	1o.	2o.	Cursos 3o.	4o.	5o.
1970				85.560	
1970	100.0			99.262	
1971	1972	65.0		176.709	
1972	1973		50.2	130.682	
1973	1974			36.9613	
1974					32.2

Fuente: ICFES, Op.cit., p. 98

3) Educación Superior.

Entendemos por educación superior la que se ofrece en las diferentes universidades y en los institutos tecnológicos.

Los cuadros siguientes nos muestran el crecimiento general de la educa-

ción superior en cuanto a matriculados y a personal docente.

Cuadro No . 51

MATRICULA EN EDUCACION SUPERIOR.

1970	85.560
1971	99.262
1972	116.709
1973	130.682
1974	148.613

Cuadro fio. 52

DOCENTES EN EDUCACION SUPERIOR.

1970	10.295
1971	12.979
1972	13.866
1973	14.976
1974	17.655

Fuente: ICFES, Op.cit. , pp-19-21

Es posible apreciar cómo la matrícula en la educacior superior creció en

un 73.6% en el cuatrenio, lo que da un aumento más importante que en la educación primaria y media. Es obvio que de este crecimiento general hace parte la educación en institutos tecnológicos y la universitaria, tanto la privada como la oficial.

En cuanto al número de docentes, estos aumentan casi en la misma proporción de los estudiantes, considerando el fenómeno de que en las instituciones privadas, el sector de profesores de medio-tiempo y de catedra es predominante.

A continuación trataremos por separado la educación universitaria y la brindada en institutos tecnológicos.

a) Educación Universitaria,

Los siguientes cuadros nos mués-

tran la evolución de la educación universitaria en el período.

Cuadro No. 53

MATRICULAS EN EDUCACION UNIVERSITARIA
1970-1974

<u>Años</u>	<u>Total</u>	<u>Privada</u>	<u>Oficial</u>
1970	85.560	38.942	46.618
1971	94.976	45.247	49.729
1972	111.097	52.170	58.927
1973	124.236	62.075	62.161
1974	141.551	73.231	68.551

Cuadro No. 54

PERSONAL DOCENTE EN EDUCACION UNIVERSITARIA
1970-1974

<u>Años</u>	<u>Total</u>	<u>Privados</u>	<u>Oficiales</u>
1970	10.295	4.300	5.995
1971	12.203	5.216	6.987
1972	12.902	5.720	7.176
1973	13.893	6.480	7.413
1974	16.533	8.636	7.897

Fuente: ICFES, Op. cit., pp. 19-20

A partir de los cuadros anteriores
pedemos deducir lo siguiente:

versitaria aumentaron en 55.991
en el período, o sea un crecimien-
to de 65.4% en total.

sitaria oficial aumentó en 21.933,
o sea un 47% aproximadamente. El
personal docente creció en un 32%.

- La privada aumentó en 34.28S alum-
nos, o sea que creció en un 88%.
Así mismo el personal docente cre-
ció en un 1002 aproximadamente.

universitaria privada es el hecho
mas resaltante en el período 1970-
1974. Con relación a este aspecto e

necesario recordar que en 1968, por Decreto 3156 de ese año se creó el ICFES, el cual según la Universidad Nacional:

"Ha jugado un papel importante en el crecimiento cuantitativo y desprogramado de las universidades privadas, ya que por falta de una clara política estatal al respecto, el Instituto no tiene otro recurso que el de revisar el cumplimiento de las escasas exigencias que la ley impone para la constitución de universidades en Colombia"²³⁶

La mejor prueba de que el ICFES no cumplió su tarea de "racionalización", está en el hecho de que después de su creación ha continuado la avalancha de nuevas universidades. De 1970 a 1974 se creó sólo una oficial: La de los Llanos, en Villavicencio(1974). En cambio las universidades privadas son éstas:

La Corporación Tecnológica de Bolívar,

²³⁶La Universidad Colombiana en la búsqueda de sí misma", Bogotá, Sochagota, julio de 1974, p. 17

Cartagena, 1970.

La Fundación Escuela de Medicina,
Juan N. Corpas, Bogotá, 1971

La Escuela Colombiana de Ingeniería
Julio Garavito, Bogotá, 1972

La Corporación Educativa Mayor de
Desarrollo Social Bolívar, Barranqui-
lla, 1972.

La Corporación Instituto Docente de
la Cooperativa para el Fomento de
la Educación Superior, Menizales, 1972

La Corporación Metropolitana de la
Educación Superior, Barranquilla, 1973

La Fundación Arcudiocesana Cartagena
de Indias para la Educación Superior,
1974.

Si se observa no sólo lo ocurrido en este cuatrenio, sino que nos remontamos treinta años atrás, vemos muy claramente, la preferencia de la universidad privada por las metrópolis, pues ser, Bogotá, Medellín, Cali y Barrancuilla los polos magnéticos que atraen su mirada. Es allí donde se da la demanda creciente de cupos y la clientela de elevados recursos que seduce a sus promotores.

Es necesario aclarar que las universidades oficiales se dividen en nacionales, departamentales y municipales y las privadas en laicas y confesionales.

Como causas básicas de la multiplicación de las universidades colombianas - existen desde 1974- durante los últimos 30 años, podemos citar los siguientes:

1. En primer lugar está el crecimiento de la población. Es obvio que los sectores pobres de la población no alcanzan a entrar a la universidad, sin embargo, las clases medias ejercen una presión constante sobre ella. Germán Rama "hace consistir la multiplicación de las universidades en la demanda de las clases medias, las que buscan utilizar ese medio para realizar sus proyectos de movilidad social competitiva e individualista.

2. La libertad de enseñanza, en la forma amplia en que la reconoce la Constitución, le ha servido al Estado de pretexto para abdicar en manos privadas la prestación del servicio de la enseñanza superior, y aún la educación

media su*re esa "abdicación" si miramos las cifras correspondientes a 1974.

Educacion oficial: alumnos matriculados: £50.002, en 1.634 planteles.

No oficial: alumnos matriculados, 624.345, en 2.654 planteles.

3. Falte de una institución central que planifica el crecimiento de las universidades, según lo que le conviene a la sociedad de acuerdo a sus necesidades de profesionales, de técnicos y de científicos, para atender los frentes económicos, sociales y culturales.
4. Otra causa reside en la laxitud de los requisitos legales para abrir una nueva universidad. Deben autorizarse sólo las universidades que requieran las regiones, que tengan sol-

vencía económica inicial, que reciba un mínimo inicial de estudiantes, que garanticen idoneidad académica, etc.

5. La política discriminatoria de las universidades oficiales, recibiendo únicamente los estudiantes óptimos, acrecentando así el número de aspirantes a las privadas. Las carreras nocturnas por ejemplo, por falta de fondos, nunca se han implementado en universidades oficiales, lo cual podría ampliar la admisión a la universidad oficial.

6. Los motivos ideológicos y políticos también han influido, así aparecieron el Externado, la Libre, la Javeriana, la Bolivariana, la de Medellín, etc.

7. Las razones de prestigio regional.

Se supone que un departamento sin una o varias universidades, no goza de prestigio suficiente, a nivel "científico" y cultural.

8. Finalmente es necesario citar el factor económico o de simple y pura ganancia. Dada la considerable solicitud de cupos no era arriesgado para personas privadas promover el establecimiento de universidades.

"Las pocas exigencias cuantitativas que se les formulaban, eran largamente compensadas con los conspicuos rendimientos materiales. No es injusto decir que pe ebra de este factor ha aparecido desde hace años un mercado negro universitario" ²³⁸

Para complementar la visión sobre la universidad a continuación incluimos un cuadro que muestra el crecimiento de la población universitaria, en sus diferentes áreas, y según su naturaleza jurídica.

²³⁸ Molina, Gerardo y Otros. Universidad Oficial o Universidad Privada?. Bogotá, Tercer Nuncc, 1978, p. 49

b) Educación tecnológica.

El relativo fomento a la educación tecnológica ha implicado el aumento de instituciones con programas de esta índole. De 42 instituciones que existían en 1970 (15 universidades y 27 institutos), el número ha pasado, en 1974, a 80 (25 universidades y 55 institutos). Correlativamente el número de programas pasó de 63 existentes en 1970, a 126 registrados en 1974. De igual manera, la matrícula, que en 1970 llegaba a 8.168, se estima en 14.559 para 1974.

Los programas de educación tecnológica son vigilados académicamente por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Edu-

caciór. Superior; son programés post-secunderios cuya, duración oscila entre tíos y seis semestres.

El número de institutos de educación tecnológica sunían un total de 35 en 1972 de los cuales brindan programas reconocidos por el gobierno nacional 20. Institutos con programas en proceso de evaluación son 15. De los reconocidos 14 institutos son oficiales.

La evolución de la matrícula en los diferentes institutos, por áreas académicas, se presenta en el siguiente cuadro, el cual muestra, entre otros aspectos, que el área de administración y economía reúne en 1974, el 34.7% del alumnado total. Así mismo es posible apreciar que

el crecimiento total de la matrícula es de aproximadamente 72%.

Cuadro No. 56

-POBLACION ESTUDIANTIL EN LOS INSTITUTOS TECNOLOGICOS SEGUN AREAS ACADEMICAS.- 1970 - 1974

AREAS ACADEMICAS	1970			1971			1972			1973			1974		
	Total	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada
TOTAL GENERAL	4,286	2,506	1,780	5,612	3,327	2,285	6,446	3,819	2,627	6,831	4,311	2,520
Administración y Economía	1,548	665	883	1,956	851	1,105	2,420	963	1,457	2,375	968	1,407
Agropecuarias y Afines	170	170	-	199	199	-	340	340	-	291	291	-
Arquitectura y Bellas Artes	534	259	275	723	322	401	523	348	175	539	425	114
Ciencias Exactas y Naturales	459	307	152	496	361	135	552	395	157	567	406	161
Ciencias de la Salud	10	10	-	12	12	-	39	39	-	63	63	-
Ciencias Sociales	127	50	77	224	114	110	278	175	103	296	173	123
Educación	603	210	393	945	486	459	1,113	537	576	1,493	778	715
Humanidades	129	129	-	207	207	-	236	236	-	246	246	-
Ingeniería y Afines	706	706	-	850	775	75	945	786	159	961	961	-

... No hay Informad6n dl»ponl0l«.

Fuente. I.C.F.E.S. ofci.ext. P. 85

V. EL "DESMONTE" DEL FRENTE NACIONAL * LA
REALIDAD EDUCATIVA EN EL PERIODO
1974 - 1980

A, El "Mandato Clero" y sus Frustradas Aspiraciones.

La experiencia de diez y seis (16) años es usufructo bipartidista, en todo lo que ella significó en gajes y prebendas burocráticas, no podía culminar de manera abrupta. De allí que los altos jerarcas de los partidos y sus séquitos de incondicionales corifeos se idearan la forma de prolongar su "feliz convivencia" de tal manera que pudieran continuar disfrutando de los mutuos beneficios. Se determina, enterces, el libre juego para la carrera presidencial en el cuatrienio 1974-1978, la "justa democrática" en la disputa de curules, pero se mantiene la igualdad de cuotas en el gabinete ministerial y en las demás posiciones de la carrera administrativa.

La remozada lucha electoral ubica en el solio de Bolívar a la inquieta figura de Alfonso López Michelseri. hijo de "López el Grande" otrora impugnador del régimen de la alternación y caracterizado difusor de ideas "de avanzada" que hecían estremecer a los patriarcas de su partido. El muítitudinario guarismo de vetos que lo ungió con la banda tricolor hacía prever el desarrollo de un cuatrenio pródigo en reformas, que marcaran un significativo avance de superación ce los crónicos 'lastres que pesaban sobre les mayorías colombianas. Los primeros brotes de insatisfacción aparecen con ia difusión de sus puntos programáticos o "Mandato Claro'" como él mismo lo denominó. El reformismo en aspectos secundarios (matrimonio civil , ciudadanía a los 18 crios, relaciones con Cuba, reconocimiento a la CSTC, rector "marxiste" para la Universidad Nacional"libertad de opinión") constituyeron la sutil avalancha con la que se pretendió ocultar los acuciantes, problemas que afectan al pueblo colombiano.

Un paso más en el temprano desconcierto lo constituye la divulgación de su gabinete, hábil combinación de reconocidos demagogos y recalitrantes personajes,

lo que despejaba cualquier duda sobre al servicio de quien estaría encaminado el accionar oficial.

Terratenientes, ganaderos, industriales, exportadores y obviamente los cada vez más reconcentrados monopolios "respiraban" tranquilidad ya que el régimen les abría las compuertas para el pleno goce de sus inveterados privilegios. Contra el pueblo, incapaz de tolerar la desgastada demagogia, se instaura una gradual y selectiva represión como un vano intento por acallar su protesta y frenar el auge creciente en el movimiento de masas.

Con la llamada "emergencia económica" se promulgaron medidas de negativa incidencia sobre las masas populares y con el manido recurso del "estado de sitio" se protocolizó una andanada de represivas medidas que significaron un serio recorte de las "libertades democráticas".

Al finalizar el "mandato claro" un hondo desprestigio rodea la acción oficial y el desestímulo cunde en los esperanzados sectores que creyeron que con López Michel

sen se operaría una transformación nacional de incalculables proporciones, desconociendo su sello de clase y su férrea vinculación con los intereses monopólios.

B, Los Programas del Sector Educativo consignados en el Plan "Para Cerrar la Brecha".

La exposición de este Plan se inicia con una directa alusión a los anteriores planes de desarrollo, calificándolos como estrategias que generaban un mareado apoyo y protección del sector moderno de la economía (la industria). Se afirma de ellos que tuvieron su justificación histórica pero que beneficiaron poco a la gran masa de trabajadores agrícolas sin tierra y a los minifundistas.

En contraposición a esta concepción el Plan de Desarrollo social, económico y regional 1975-1973, denominado "Para Cerrar la Brecha", pretendía, según sus impulsores, remediar las incongruencias y desajustes suscitados en la aplicación de los modelos tradicionales. En la presentación que del citado Plan hacía el Presidente López Michelsen, esbozaba las finalice-

des esenciales que aspiraban alcanzar, sosteniendo que:

"Se espera reducir la brecha entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres, la brecha entre quienes tienen acceso a los servicios de salud y educación y los analfabetos y desnutridos. El programa que le proponemos al país es el de cambiar los objetivos de las políticas, e intentar la protección de los sectores tradicionales en el campo y la ciudad y destinar la inversión pública primordialmente a obras en las ciudades intermedias y pequeñas, y en las zonas rurales donde se concentra la población más pobre".²³⁹

En este Plan de Desarrollo se exponen unas políticas macroeconómicas y otras sectoriales, se presentan los principales programas de gasto público (dentro de éstos el sector educativo) y sus costos respectivos.

En lo referente a los programas del sector educativo se dice que los esfuerzos realizados en años anteriores para ampliar la cobertura del sistema educativo, no han rendido los frutos esperados debido a:

1. El rápido crecimiento demográfico.
2. La alta deserción estudiantil y
3. La deficiente calidad de la educación.

²³⁹Departamento Nacional de Planeación. "Presentación". Para Cerrar la Brecha; Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978, Bogotá, Ediciones del Banco de la República, 1975, p. V

A continuación presenta un diagnóstico en el que se señalan como problemas que afectan al sistema educativo los siguientes :

1. Las desigualdades sociales y económicas existentes en la población colombiana con su secuela de diferencias culturales.
2. Contenidos curriculares y métodos de enseñanza inadecuados para las necesidades de cada región.
3. La baja calidad académica y pedagógica del personal docente con una influencia negativa en "la creatividad, la innovación y la independencia de criterio de los educandos".
4. Falta de atención al pre-escolar (0-7 años).
- E. La distribución inequitativa de los servicios del Estado entre las zonas urbanas y rurales.

Como conclusión del anterior diagnóstico se establecían ciertas metas que buscaban corregir los desequi-

librios y se ubicaba como necesidad inaplazable la de dar un gran impulso a la extensión de la escolaridad primaria, sobre todo en áreas rurales. Se abogaba así mismo, por su mejoramiento cualitativo, con el fin de aminorar las diferencias en oportunidades de educación existentes entre el campo y la ciudad y favorecer así "al 50% más pobre de la población".

Para lograr el mejoramiento de la calidad de la enseñanza se anunciaban, entre otros, programas de capacitación y perfeccionamiento, utilización de la tecnología educativa, producción y distribución de materiales e incremento del presupuesto educativo.

El Plan contemplaba como necesaria la reestructuración del sistema educativo en sus diferentes niveles y modalidades, la nacionalización progresiva del pago de la enseñanza secundaria, la ampliación de la cobertura de la educación superior y la creación de mecanismos de autofinanciación de las universidades, entre otros aspectos. Insistía, así mismo el plan, en la diversificación de la enseñanza y en el establecimiento de carreras intermedias.

Con relación a la educación básica primaria se planteaba su universalización, con respecto a la básica secundaria se hablaba de la ampliación progresiva de los cupos. El Plan, finalmente insistía en la capacitación del adulto para el incremento de su productividad y su "integración" a la sociedad y el impulso a los programas educativos a través de la radio y la televisión.

c. Sucinto Análisis de los Lineamientos Generales Presentes en el Plan Educativo.

El análisis de los "Programas del Sector Educativo" consignados en el Plan "Para Cerrar la Brecha" permite evidenciar que el diagnóstico que precede a las propuestas presenta las causas inmediatas de la problemática pero desconoce las causas últimas, lo que necesariamente se reflejará en las políticas que se implementan al descartarse soluciones de carácter estructural. Dentro de esta particular visión de las cosas, al procesarse la relación educación-ingresos, se señala que un mayor nivel de educación significa un mayor nivel de ingresos, afirmación que de suyo es insostenible, por cuanto aisla el concepto de propiedad de los

medios de producción, de apropiación de la plusvalía y niega las evidencias que se presentan en la práctica diaria, donde aparece claro que la distribución de los ingresos no afecta de manera significativa el poder del capital. Aquí se elude el hecho de que precisamente la mayoría de la población recibe niveles ínfimos de educación porque sus exiguos ingresos no les permite avanzar en los ciclos de la escolaridad. Y aún admitiendo la gratuita, su incidencia en los ingresos no es propiamente de equitativa distribución. Tal como lo sostiene Francisco de Roux:

"No puede afirmarse simplemente que reglar a todo el mundo la educación del sistema lleva a una redistribución de los ingresos. Dentro de las reglas de juego del sistema, la causalidad va al contrario: mayores ingresos son la causa de mayor educación, con las consiguientes implicaciones de refuerzo para la injusticia total y de ineficiencia de los recursos invertidos en educación".²⁴⁰

De otro lado la formulación contenida en el párrafo en el sentido de dedicar los mayores esfuerzos al 50% más pobre de la población equivale a una declaratoria oficial de la imposibilidad histórica de dar solución

240

Roux, Francisco. Educación para quién? Anali-CIAS, No. 31, Bogotá, CIAS, febrero 1975, p. 33

a los palpitantes problemas que gravitan sobre la inmensa mayoría de la sociedad colombiana.

Los supuestos en que se fundamenta la mencionada rentabilidad de la educación y la consiguiente estrategia de ampliación de la cobertura en el sistema educativo del país reposan en estudios que de un lado, trasladan a la educación los coeficientes de rentabilidad que mediante el análisis de la relación costo-beneficio se emplee en economía y de otro, utiliza instrumentos de medición de validez en sociedades de elevado desarrollo pero inaplicables en nuestro medio. Por ésto se ha dicho del Plan de Educación que:

"...está basado en un diagnóstico que toca tan sólo las manifestaciones del problema educativo, pero no llega a sus raíces, por lo que puede estar cierto que no va a solucionarlo. Esto es claro, puesto que una solución verdadera llevaría... a buscar las causas en la estructura misma del sistema socio-económico del país"²⁴¹

A través de los lineamientos generales del Plan apare

²⁴¹Aguirrezabal T., Isabel., Catalina H. de Trujillo y Bernardo Botero A. "El Plan de Desarrollo López II" Controversia No. 40, Bogotá, CINEP, 1976, p. 36

ce clare la concepción que guía su formulación: el empleo del "recurso humano" en tanto participe en la producción y genere ganancias para los capitalistas. Por consiguiente, los programas del sector educativo no escapan a estos lineamientos así se soslayo su contenido clasista con enunciados de justicia social. De la dimensión utilitarista nos da cuenta el mismo Plan de Desarrollo cuando sostiene:

"...mejores niveles de educación redundan en incrementos en la productividad de la fuerza de trabajo,... entonces una mayor participación del sector educativo en el presupuesto total de la nación se justifica, no sólo por aspectos de distribución de ingresos y de bienestar en general sino también por la contribución que la educación tiene sobre la productividad y el crecimiento económico del país. Esta es precisamente una de las formas como el presente Plan de Desarrollo trata de conciliar los objetivos de bienestar social y crecimiento económico. Mejorando las condiciones sociales de las gentes, entre ellas sus niveles de escolaridad, se esté contribuyendo a una mejor utilización del más valioso de los recursos del país: su fuerza de trabajo"²⁴²

Como se ve, las políticas educativas explicitadas en el Plan de Desarrollo traslucen a las claras la finalidad real que persiguen las clases dominantes en su

²⁴²Departamento Nacional de Planeación, Op.cit., p. 152

particular visión sobre el desarrollo del país, cual es la de colocar a la educación en función de la capacitación de la fuerza de trabajo requerida para su despegue. Al hacer equivalente la concepción de 'desarrollo' con la de "crecimiento económico" tiene explicación que a la educación se la asuma con una finalidad netamente económica: trabajar en función del crecimiento en tanto capacitadora de mano de obra.

Con las anteriores precisiones se puede emprender el análisis del plan educativo en el cuatrenio 1974-1978, en cuarto plan ambicioso pero inconsistente, que tropezó indefectiblemente con las trabas inherentes al sistema en donde se pretendió aplicar.

Los propósitos fundamentales en materia educativa de la administración de López Michelsen aparecen consignados en el Plan de Desarrollo. La ofensiva gubernamental cifraba su intencionalidad en facilitar el acceso a la educación a "las clases de menores recursos" y para ello se esbozaban soluciones que presuntamente incidirían en tan laudable finalidad. A comienzos de 1976 el Ministro de Educación, Hernando Duré-

Dussán señalaba, entre otros, los siguientes correctivos:

"Establecimiento de la doble jornada en todos los planteles oficiales nacionales y en varios planteles privados que la habían propiciado y acogido, construcción de 32. de: aulas, 200 colegios, 23 centros auxiliares de servicios docentes, reparación y dotación de planteles y desarrollo de programas de capacitación".

Sobre la relación entre la demanda de educación y la atención" que proporciona el Estado, se expresaba así el Ministro Duren Dussán:

"El país tiene un atraso en la cobertura desde la época de la Independencia. Entonces teníamos atendido el veinte por ciento (20%) de la población en edad escolar, que correspondía a los hijos de los criollos, españoles nacidos en América. El ochenta por ciento (80%), aunque en la época no se dijera así, estaba en ausentismo escolar. Durante ciento cincuenta (150) años de vida independiente hemos reducido ese ochenta (80) a un veintitrés por ciento (23%). Sólo que el ochenta por ciento (80%) de la población en edad escolar en un país con tres o cuatro millones de habitantes resulta inferior, en cifras absolutas, el veintitrés por ciento (23%) de la población en edad escolar en un país con veintitrés millones de habitantes. El Estado amplía el servicio educativo en una tasa superior a la del crecimiento vegetativo de la población. Sin embargo, la población en edad escolar por fuera de la escuela crece, en cifras absolutas, así:

En 1965, hace diez (10) años, había 2.274.014 niños matriculados en primaria. Eran el 56.32% de la totalidad de niños entre 7 y 14 años de edad. En 1975

hubo 4.002.504 niños matriculados en primaria. Son el 69.8% de la totalidad de niños entre 7 y 14 años de edad.

La edad normal de educación primaria es entre 7 y 11 años. Pero hay muchos niños matriculados en primaria, que sobrepasan dicha edad. A éstos se les matricula de preferencia, para evitar el analfabetismo absoluto y la desescolarización prematura. Estos niños desplazan a muchos otros que están entre 7 y 11 años de edad, porque la ampliación del servicio no alcanza a cubrirlos para todos. El esfuerzo del Estado necesita ser creciente, por encima del crecimiento demográfico"243

Resulta evidente que si históricamente se ha presentado un déficit en el cubrimiento que ofrece el Estado, una ofensiva tendiente a corregir el mal requiera sobrepasar los niveles que exige el natural crecimiento demográfico. Pero en el último cuarto del Siglo XX; nos encontramos con que en Colombia el número de analfabetas es cada vez más creciente en cifras absolutas, al igual que el número absoluto de niños sin escuela, así se incrementa el índice de escolarización porcentual. Esta cifra adquiere características alarmantes cuando se atiende al concepto del analfabetismo funcional que incluye aquellas personas que teniendo

243

Durán Sussán, Hernando. "Plan Educativo sin Precedentes". El Tiempo, jueves 29 de enero de 1976, p. 1 D.

mínimos niveles de escolaridad jamás ejercitan las prácticas de la lectura y la escritura.

D. El Tratamiento de los Asuntos Kacisteriales como Problemas de Orden Público.

Frente al auge creciente en la novilización popular y a la protesta callejera, el Gobierno de López responde con la represión desembozada. De este tenor es la medida adoptada en virtud del Decreto 2132 de marzo de 1976, que en el fondo iba dirigida exclusivamente contra el sector docente, que textualmente se iniciaba así:

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 121 de la Constitución Nacional, y en desarrollo del Decreto 1249 de 1975,

Decreta :

Artículo 1o.- Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativas, docente, carcelaria y penitenciaria y diplomática y consular, que participen en huelgas, o en reuniones tumultuarias, o que entraben o impidan la prestación del servicio, o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos en sus empleos sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de doce.

La suspensión para el persea! de! magisterio se hará en Tos departamentos por el gobernador y en el Distrito Especial de Bogotá por e Alcalde Mayor. En los planteles nacionales, en derie dicho personal hubiere sido nombrado por el Ministerio de Educación Nacional, a éste le corresponderá efectuarla, y en los municipios al respectivo alcalde.

La suspensión del personal escalafonado en las otras carreras determinadas en este articulo se hará por la autoridad que hizo el ñor:ramiento"244.

En los artículos subsiguientes el Decreto declaraba la suspensión de las normas concernientes a los derechos, garantías y demás efectos de dichas carreras, planteaba la terminación de los contratos de trabajo del personal no escalafonadc que participase en los hechos descritos y la cancelación definitiva de matrícula en el c aso de los estudiantes.

Los rigores de tan nefanda ceterminación, que violaba claros derechos, no se hizo esperar y contra las Juntas Directivas de las asociaciones magisteriales (FECODE, ACPES, ANDEPET), extendió el régimen la arbitrariedad de la medida. La expulsión de connotados dirigentes del magisterio buscaba atemorizar al res-

to del gremio. Empero, el nivel de conciencia política proseguía su incontenible ascenso y vientos de unidad soplaban en el concierto nacional que buscaban agrupar al magisterio en una sola entidad gremial en lo que antes se consideraba una simple quimera.

Principales Disposiciones en Materia Educativa durante el Período 1974-1978.

Decreto No. 2854 de 1974.

Por el cual se establece el programa de jornadas adicionales (segunda jornada).

Ley No. 43 de 1975 (Diciembre 11).

Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones.

Por medio de esta Ley se determina que la educación

primaria y secundaria oficiales, serán un servicio público a cargo de la nación y en consecuencia también la nación asume los gastos que ella ocasione. En la misma Ley se precisan aspectos referidos a los nombramientos, a las prestaciones sociales y la forma cómo la nación asume gradualmente esta obligación. Plantea restricciones a las entidades departamentales para la construcción de nuevos planteles y para la creación de nuevas plazas de maestros y profesores y faculta al Presidente de la República para la expedición del estatuto del personal docente.

Decreto No. 2450 de 1975.

Ordena algunas modificaciones al programa de las jornadas adicionales.

Decreto No. 088 de 1976 (enero 22).

...por el cual se reestructura el sistema educativo y se organiza el Ministerio de Educación Nacional.

En este Decreto se definen unos conceptos fundamenta-

les sobre educació' y se presenta una organización por niveles. Al señalar que el sistema educativo comprenderá la educación formal y la educación no formal señala los siguientes niveles para la primera:

Educación pre-escolar (menores de seis años).

Educación básica (cinco grados de primaria y cuatro de secundaria).

Educación media vocacional e intermedia profesional.

Educación superior.

El Decreto se refiere además al sector educativo nacional y sus componentes, a las funciones, estructura y organización del Ministerio de Educación en sus diversos despachos, unidades y divisiones.

En su artículo 45 suprime el Instituto Colombiano de Pedagogía -ICOLPE-, declarándose que las tareas de investigación que le estaban atribuidas serán asumidas por la Universidad Pedagógica Nacional y las demás funciones que le habían sido asignadas serán en adelante de competencia de la Dirección General de Ca

pacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos.

Decreto No. 089 de 1976 (enero 22).

...Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), y se dictan otras disposiciones.

Por medio de este Decreto se declara al ICFES como establecimiento público auxiliar del Gobierno Nacional en lo concerniente a la inspección y vigilancia de la educación superior, se le señalan diversas funciones y se establece su conformación.

Decreto No. 102 de 1976 (enero 22).

...Por el cual se descentraliza la administración de los planteles nacionales de educación y se dictan otras disposiciones.

Por medio de este Decreto los planteles nacionales de educación, con excepción de las universidades, pasan

a ser administradas por los Fondos Educativos Regionales (FER) los que también son objeto de reglamentación por este mismo Decreto.

Decreto No. 2667 'de diciembre 17 de 1976.

Por el cual se definen y reglamentan las carreras tecnológicas.

Por medio de este Decreto se indican los objetivos, se determina la estructura curricular y se precisan aspectos relacionados con su organización y gobierno institucionales.

Decreto No. 2668 de 1976 (diciembre 17).

Por el cual se dictan normas sobre el funcionamiento de las jornadas adicionales.

En este mismo Decreto se precisa el concepto de jornada adicional como "aquella que tiene por objeto incrementar los cupos para la educación formal en los institutos docentes, mediante la creación de cupos o cur-

Los nuevos de enseñanza regular hasta cuarto año de educación básica secundaria en "ras distintas de las * de jornada ordinaria".

Decreto No. 2669 de 1976 (diciembre 17).

Por el cual se fijan cuantías sobre matrículas, pensiones y becas, y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 128 de 1977 (enero 22).

Por el cual se dicta el estatuto del personal docente de enseñanza primaria y secundaria a cargo de la nación.

Resolución No. 631 de 1977 (febrero 3).

Por la cual se reglamenta la equivalencia de certificados de estudio y diplomas de educación media o secundaria obtenidos en el exterior.

Decreto No. 223 de 1977 (febrero 5).

Reglamenta la Ley 43 de 1975 en lo atinente a las apro-

piaciones y erogaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a la referida Ley.

Resolución No. 6571 de 1977 (julio 8).

Modifica los artículos 6o. y 7o. ca la Resolución 631 del 3 de febrero de 1977, sobre estudios medios o secundarios realizados en el exterior.

Resolución No. 1852 (marzo 3 de 1978).

i

Por la cual se unifican y actualizan los procedimientos para la promoción de los estudiantes dentro del sistema educativo. Se definen objetivos y otros aspectos en la evaluación del rendimiento escolar.

Resolución No. 7746 (Junio 15, 1978).

Por la cual se establece el sistema de tarifas diferenciales para matrículas y pensiones en los planteles educativos no oficiales y se dictar otras disposiciones. Para acogerse a este sistema los planteles deben optar por otorgar un porcentaje determinado de becas

o por el establecimiento de jornadas adicionales.

Decreto No. 1170 de junio de 1978.

Por el cual se adoptan medidas sobre derechos de inscripción en los establecimientos de educación superior, que entran a ser regulados por el ICFES, con la aprobación del Ministerio de Educación.

Decreto No. 1418 (17 de julio de 1978).

Por el cual se establecen procedimientos sobre validaciones y evaluaciones de admisión y transferencia y se derogan las disposiciones anteriores. Este Decreto es reglamentado por la Resolución No. 12330 de agosto 18/78.

Decreto No. 1419 de 1978 (Julio 17).

Por el cual se señalan las normas y orientaciones básicas para la administración curricular en los niveles de educación pre-escolar, básica (primaria y secundaria), media vocacional e intermedia profesional.

Decreto No. 1543 de julio 27/78.

...Por el cual se establecen requisitos para obtener la licencia de iniciación de labores, la aprobación de estudios, se ordena la inscripción de los establecimientos de educación formal que operen en el territorio nacional y se dictan normas sobre la expedición de certificados.

f. Comentarios_sobreAlgunesDisposiciones.

Las disposiciones aquí expresadas constituyen una continuación de la reforma implantada por el gobierno anterior y corresponden a los lineamientos generales expuestos en el Plan de Desarrollo. Teóricamente se establece la integración educativa, que para el gobierno consiste en la creación de niveles que sean más móviles y funcionales que los vigentes, se impulsa un subsistema descolarizado paralelo al formal y se propende por la integración de servicios entre diversos sectores e instituciones, todo en procura de una racionalización del aparato escolar acorde con los nuevos requerimientos.

La política educativa del gobierno de López, **prosigue** los modelos de los regímenes precedentes, centralizando la planeación y las grandes decisiones en el Ministerio y descentralizando a nivel operativo.

El Decreto 088 al redefinir las finalidades de los diversos niveles educativos deja en claro los propósitos implícitos de la educación media vocacional y de la intermedia profesional de "copar" el mercado de trabajo de los recursos humanos supuestamente calificados y de contera, aliviar la creciente presión de ingreso a la universidad por parte de vastos sectores. Nuevamente se le asigna a la universidad el papel de formación de los cuadros superiores que requiere el sistema económico-social señalándole, en la práctica, a las universidades privadas la misión de formar las élites dirigentes del país.

El Decreto 089 de 1976 constituye un eslabón más en la tendencia de subordinar las universidades del Estado. Desde 1958 y a partir de los Decretos 251 y 252 del mismo año se confiaba a la ASCUN (Asociación Colombiana de Universidades) la facultad de inspeccionar

y vigilar las universidades, función que venía siendo ejercida por el Ministerio de Educación Nacional. Esta situación se mantuvo a pesar del Decreto 3156 de 1968 por medio del cual se creó el IC-EE en reemplazo del Fondo Universitario Nacional y el Decreto 1350 de 1969 que expidió sus estatutos.

El Decreto 089 independizó al ICFES de la ASCUN, y le encargó la ejecución de la política del gobierno en materia de educación superior. De esta manera las universidades entraban a estar cada vez más supeditadas a este organismo en un proceso que cerraba sus antiguas condiciones de autonomía en los aspectos académico y financiero.

Por medio de este Decreto, igualmente la llamada universidad a distancia formalizaba su creación, con todas las serias implicaciones que su ejecución conlleva.

G. Sobre la Ley de Nacionalización Educativa.

El Senado de la República aprobó el 18 de noviembre de 1975 en segundo debate el proyecto de Ley por medio

delcual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando los departamentos, los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, las intendencias y comisarías. La iniciativa que partió del gobierno tuvo modificaciones per parte del ponente Rafael Vergara Támara.

La parte financiera de la nacionalización educativa estaba basada en una reestructuración del denominado impuesto a las ventas cuyos estimativos para el primer año de vigencia se calculaban en 1.500 millones de pesos.

El proyecto contemplaba igualmente la congelación de los presupuestos departamentales vigentes en el momento en las diferentes secciones del país, lo que de suyo controlaba la ampliación de planta de personal docente y centralizaba las decisiones sobre construcción de planteles.

En el momento de impartir la sanción ejecutiva exponía el Presidente López que esa Ley resumía una de las más grandes aspiraciones de su administración y

se aventuraba a decir que de muchas administraciones anteriores a partir del General Santander, en cuanto que hacía de la educación la principal preocupación de la administración pública y se hacía efectiva la disposición constitucional según la cual la educación en el territorio nacional sería gratuita y obligatoria. Empero puntualizaba:

"Estos todavía a kilómetros luz de realizar estos propósitos, pero creo que difícilmente en todo el transcurso de estos últimos 25 años hay una medida legal que tenga el alcance de esta ley en el sentido de buscar la meta que acabo de enunciar"²⁴⁵

Como una manifestación de las tímidas proyecciones de la disposición y como una manera de aminorar las explosivas connotaciones que el término nacionalización pudiera tener en vastos sectores de tradicionalismo, el Presidente López se apresuró a definir el concepto y a advertir sus alcances.

El Presidente apuntó:

²⁴⁵

El Colombiano. "López sancionó la Ley sobre nacionalización educativa", diciembre 12 de 1975, p. 10

"La palabra nacionalización se presta a diversas interpretaciones. Unas veces se nacionaliza con respecto al extranjero...Otras veces se nacionaliza con respecto a la empresa privada...En este caso, la nacionalización de la educación primaria se refiere corrltamente al problema de que en adelante quien se hará cargo cí la educación primaria desde el punto devista de su ranciación, será el gobierno central. Es e- este senfic como puede afirmarse que se nacionaliza "a educad:- secundaria frente a los fiscos departamentales. No estamos pretendiendo que la educación se nacionalice hasta cener término a la educación privada, ni c_s se nacionaliza en el sentido de que no habrá planteles extrañaros o subvenciones extranjeras para aprender lenguas y civilizaciones distintas en territorio colombiano. Se nacionaliza en el sentido que acabo de expresar"246

Como nanifestación de sus posibilidades de mimetlzación y de las cambiantes actitudes que se asumen cuancc se escudan en los toldos de la oposición a cuando se está al frente del poder, el Señor López expresaba cor pasmos a tranquilidad:

"Cuarto yo estaba a la cabeza del movimiento revolucionario liberal acogíamos con entusiasmo el lema de menos cuarteles y más escuelas que había puesto de moda el moviirento de las izquierdas en América Latina. Ahora tiene la satisfacción de que, sin perjuicio de los cuarteles, podemos poner en práctica el lema de mas escuelas... "247

El ex-Ministro de Educación y Senador Octavio Arismendi

246. Idem.

Posada sintetizaba en tres, las principales consecuencias de la nacionalización y en ellas fundamentaba su voto en contra del proyecto:

1. El servicio que estaba a cargo de los departamentos, desempeñado por empleados departamentales pasa a ser un servicio nacional desempeñado por empleados nacionales, lo que implica que más de 100.000 maestros adquirirán esta calidad, lo que conlleva a una centralización de funciones a favor de la nación.

2. Los maestros de primaria al pasar a ser empleados nacionalistas podrán percibir las dos pensiones de jubilación a que en el momento tenían derecho y,

3. Contraria la naturaleza jurídica del situado fiscal que reglamentado por la Ley 46 de 1971 es una transferencia de fondos que hace la nación a los departamentos para el pago de la educación primaria departamental, lo que significará una auto-transferencia.

Esta ley mal llamada de "nacionalización" por cuanto deja por fuera la educación privada, mereció el pronunciamiento en su contra por parte de las agremiaciones docentes al considerar que se lesionaban derechos adquiridos y e^r cuanto convertía al despacho del Ministro en centro decisorio único.

Por medio de esta ley se le otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo para la expedición del estatuto del personal docente, cuyas consecuencias señala la actitud de rechazo del magisterio contra las disposiciones que afectando sus intereses sean producto de la imposición.

La aplicación de la Ley creó en la práctica una serie de problemas que en sus comienzos el Ministerio no pudo resolver. Tal era el caso de los aportes que, para el efecto, tenía que apropiarse la nación, los cuales se tomaban del situado fiscal que correspondía a cada departamento, al no hacer el ejecutivo central las destinaciones especiales pertinentes. Esta irregularidad mereció el pronunciamiento de mandatarios seccionales, como en efecto ocurrió con los conforman-

tes del programa de Integración del Occidente Colombiano (IDCC..

La citada Ley al unificar y centralizar el régimen salarial y prestacional de los profesores de enseñanza primaria y secundaria, tuvo también sus efectos positivos, puesto que allanó el camino para la unificación del magisterio en una sola organización gremial.

H. El Decreto 128 o Estatuto Docente y su Frustrada Aplicación.

El Decreto 128 o Estatuto del Personal Docente de Enseñanza Primaria y Secundaria a cargo de la nación, fue promulgado el último día de vigencia de unas facultades concedidas por el Congreso para que el ejecutivo lo dictara. Es de ocho capítulos y 53 artículos buscaba reglamentar la carrera docente, en lo que constituía un ensayo más, después del fallido intento de 1972, cuando el Ministro Galán pretendió imponer un inconsulto y lesivo estatuto al gremio magisterial.

El 128 declaraba a los docentes empleados públicos, establecía un inadecuado escalafón, dificultaba el ejercicio de cargos directivos en los planteles educativos oficiales y ahondaba en un excesivo régimen disciplinario y en las sanciones correspondientes.

Las implicaciones políticas, económicas y académicas del citado estatuto aglutinaron en su contra al magisterio nacional, quien a través de diversos mecanismos de lucha, llegando incluso al paro nacional indefinido demostró su franco repudio a la represiva medida. En esta confrontación el magisterio recibió un amplio respaldo de vastos sectores de la opinión pública y se puso una vez más de manifiesto que toda medida enrutada a regular la carrera docente y elaborada a espaldas de los directamente afectados, estaría condenada irremediabilmente al fracaso.

Las incongruencias presentes en el Estatuto Docente y la presión organizada del estamento magisterial, obligó al titular de la cartera ministerial Rafael Rivas Posada a dirigir el 23 de marzo de 1977, el siguiente mensaje a gobernadores, intendentes, comisa-

rics y al alcalde mayor de Bogotá:

"Permítome recordarle Decreto 128 este año sobre estatuto docente no puede aplicarse en vista falte de reglamentación correspondiente. Además existen serias dudas aplicabilidad normas carrera docente per estar ésta suspendida por Decreto 2132 dictado use atribuciones estado sitio. Gobierno esté estudiando este punto jurídico y comunicaría conclusiones. Rafael Rivas Posada, Ministro de Educación" 248

Esta suspensión transitoria del Estatuto Docente llevara letente su vigencia, por cuanto no estaba dentro de las atribuciones del ejecutivo su eventual derogatoria. Pero señalaba, a su vez, las desarticulaciones que lo determinaba y el peso de la agremiación del magisterio, como puede colegirse de la expresión del ex-ministro Duran Dussán, quien al referirse a la decisión de suspensión declaró:

"...respeto profundamente la decisión que ha tomado. No sé qué pasos nuevos dará en ese sentido ni en que situación queda el magisterio respecto al estatuto docente, lo que yo creo es que Fecode había desaparecido como amenaza nacional. Y esto, naturalmente, le vigoriza de nuevo. Yo creo que Fecode es una amenaza "249

448.

Citado por "El Colombiano", Medellín, marzo 24, 1977, p.5B

245

Idem

El controvertido Decreto 128, en la práctica no fue aplicado, expidiéndose el ejecutivo el Decreto 2608 de noviembre de 1977 para suspender el 128. Sin embargo, en enero de 1978 la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el 2608, volviendo a ser vigente el estatuto docente, por lo que pudo producir sus efectos jurídicos por cuanto estaba suspendida la carrera docente en virtud del decreto 2132 de 1976.

En medio de esta situación de congelamiento y de vacío jurídico se debatió si el magisterio hasta septiembre de 1979 en que pudo ser concertado un Estatuto, que si bien no satisface en plenitud las aspiraciones del magisterio si consiguió significativos logros.

I. Sobre las Becas y las Jornadas Adicionales.

Para atender a la insistente presión de los propietarios de los colegios privados que solicitaban un aumento en las tarifas de las matrículas y pensiones, el gobierno accede condicionando la autorización al otorgamiento de becas por parte de estos establecimientos, con una amplitud tal de interpretación que fácilmente

permitía eludir tal requisito. En la misma perspectiva se inscribían las denominadas "jornadas adicionales" que creadas al amparo del Decreto 2554 de 1974 y reglamentadas por la resolución 45 de 1975, partían del demagógico planteamiento de "beneficiar a los grupos menos capaces económicamente" y buscaban que, utilizando las mismas dotaciones, se pudiesen educar los jóvenes pobres al lado de los jóvenes "pudientes". Evidentemente, no era tal la magnitud de la medida, pues diferentes controles se interponían como para hablar de una generalización de la medida y aunque el Estado asumía los costos que demandaba el pago de los profesores» por diversos condicionantes, los establecimientos (jornadas) continuaban dirigiéndose al estilo de las "corporaciones religiosas, parroquiales y similares", en lo que se consideraba la continuación del proceso de la privatización de la educación en Colombia.

El Impulso a la Educación Tecnológica.

Siempre los presupuestos para el impulso a la educación tecnológica estuvieron basados en las afirmaciones oficiales de que las carreras tecnológicas son

un medio apropiado para formar personal técnico de nivel superior requerido por la economía del país. De allí que el Decreto 2667/76 o estatuto de la educación tecnológica llegase a considerar a las carreras tecnológicas como una "modalidad terminal de la educación superior, con una orientación técnica, un plan de estudios con un 50% mínimo de instrucción práctica y una base humanística y científica propias del nivel superior de la educación²⁵⁰. El propio decreto 2667 en mención señalaba como objetivos educativos de las carreras tecnológicas los siguientes:

1. Preparar personal técnico de alto nivel con miras a satisfacer los requerimientos de personal calificado planteados por los procesos de desarrollo socio-económico del país.
2. Ampliar las oportunidades de educación superior dentro de un contexto de equilibrio regional y nacional, ofreciendo programas acordes con los intereses, capacidades y posibilidades de los estudiantes.
3. Ser un agente de innovación en la formulación de planes de estudio concordantes con la realidad nacional y en la adopción de nuevas tecnologías en la educación superior"²⁵¹

250

Esta afirmación es por lo menos inconsistente puesto que el Plan de Estudios en su artículo 8o. sólo contépla un 5% de asignaturas de cultura general.

25

Decreto 2667 de 1976. Reproducido por El Colombiano, Medellín, diciembre 23/76, p. 11B...

K. Sobre el Nuevo Diseño y Administración Curricular.

El Decreto 1419 de 1978, tal como lo hemos esbozado antes, señala las normas y orientaciones básicas para el diseño y administración curricular en los diferentes niveles de la educación formal, exceptuando la superior, y busca complementar el Decreto-Ley 088 de 1976, que reestructuró el sistema educativo nacional.

El Decreto precisa el concepto de currfculo como "un conjunto planeado y organizado de actividades, en el que participan alumnos, maestros y comunidad para el logro de los fines y objetivos de la educación". A este respecto, se señalan como fines del sistema educativo colombiano los siguientes:

1. Contribuir al desarrollo equilibrado del individuo y de la sociedad sobre la base del respeto por la vida y por los derechos humanos.
2. Estimular la formación de actitudes y hábitos que favorezcan la conservación de la salud física y mental de la persona y el uso racional del tiempo.
3. Promover la participación consciente y responsa-

ble de la persona como miembro de la familia y del grupo social y fortalecer los vínculos que favorezcan la identidad y el progreso de la sociedad.

4. Fomentar el desarrollo vocacional y la formación profesional, de acuerdo con las aptitudes y aspiraciones de la persona y las necesidades de la sociedad, inculcando el aprecio por el trabajo cualquiera que sea su naturaleza.
5. Fomentar en la persona el espíritu de defensa, conservación, recuperación y utilización racional de los recursos naturales y de los bienes y servicios de la sociedad.
6. Desarrollar en la persona la capacidad crítica y analítica del espíritu científico, mediante el proceso de adquisición de los principios y métodos en cada una de las áreas del conocimiento, para que participe en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas nacionales.
7. Promover en la persona la capacidad de crear, adoptar y transferir la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país.
8. Fomentar el desarrollo de actitudes y hábitos permanentes de superación que motiven a la persona a continuar la educación a través de su vida.
9. Fomentar el estudio de los propios valores y el conocimiento y respeto de los valores característicos de los diferentes grupos humanos.

10. Estimular el desarrollo de la mente, la capacidad de apreciación estética y propiciar un ambiente de respeto por las diferentes creencias religiosas.
11. Formar una persona moral y cívicamente responsable".

Esta disposición le asigna a los programas educativos las características de centrarse en el alumno, el equilibrio entre lo teórico y la práctico, la formación personal y la integración social; además, la conversión a mixtos de todos los planteles educativos oficiales, previa la adecuación de los aspectos físicos.

Al indicar que la Educación Media Vocacional conduce al grado de bachiller, lo diversifica en los siguientes tipos:

1. Bachillerato en Ciencias con las siguientes modalidades:
 - a. Ciencias Matemáticas.
 - b. Ciencias Naturales.
 - c. Ciencias Humanas.

2. Bachillerato en Tecnología o aplicado con las modalidades :

- a. Pedagógica.
- b. Industrial.
- c. Agropecuaria.
- d. Comercial.
- e. Salud y Nutrición.
- f. Educación Física y Recreación.
- g. Promoción de la Comunidad.

3. Bachillerato en Arte con dos modalidades:

- a. Bellas Artes.
- b. Artes Aplicadas.

El Decreto 1419 señala la forma paulatina como se ofrecerán, reglamentarán y ejecutarán los nuevos planes y programas, define la formación y capacitación del docente en función del proceso educativo del alumno y dispone aprovechar los aportes de las instituciones especializadas del sector educativo para la implementación de los programas curriculares en las diferentes

áreas.

La programación curricular que sugiere este Decreto se halla en su proceso de elaboración. Se han tomado algunas escuelas pilotos para una fase progresiva de experimentación antes de generalizarla para todo el sistema. En lo relacionado con el material esencial para aplicar el nuevo currículo en Educación Básica Primaria se sabe que está conformado por los programas de cada área curricular y por las correspondientes unidades didácticas. En los tres primeros grados las unidades son integradas en Bloques Programáticos, que procuran desarrollar los programas mediante un conjunto de actividades y experiencias de aprendizaje que relaciona varias áreas, pero en los grados 4o. y 5o. se integran solamente las áreas curriculares más afines.

La correspondencia entre las áreas del Plan de Estudio del Decreto 1710 de 1963 (aún vigente) y la nueva programación, es la siguiente:

<u>Áreas del Plan de Estudio del</u>	<u>Bloques del Nuevo Currículo</u>
<u>Decreto 1710763</u>	

Educación Religiosa y Moral.

Educación Religiosa.

Áreas del Plan de Estudio
del Decreto 1710/63

Matemáticas.
Estudios Sociales.
Ciencias Naturales.
Ed. Estética y Manual.
Castellano (lenguaje).
Educación Física.

Bloques del Nuevo Currículo

Matemáticas.
Naturaleza y Sociedad.
Naturaleza y Sociedad.
Creación y Expresión.
Creación y Expresión.
Educación Física y Musical.

Tanto los programas como las unidades didácticas presentan los objetivos que se deben alcanzar en el proceso de enseñanza-aprendizaje. El sistema de evaluación lo fundamentan en los así llamados "criterios de logro pre-establecidos". El criterio de logro es el nivel mínimo de desempeño que se le debe exigir al alumno después de realizar las actividades de aprendizaje. La evaluación busca, entonces, comprobar si los alumnos han logrado o no los objetivos propuestos. Por su parte, el sistema de calificaciones que se plantea en el nuevo currículo se basa en el porcentaje de objetivos logrados, considerándose aceptable si se logra, al menos, el 60% de éstos.

Mirado en su conjunto el Decreto 1419 hay que ubicarlo dentro de las persistentes tendencias, que desde diversos ángulos, se han expuesto y que reivindican una educación más funcional. Sin embargo, tal como se desprende de la formulación misma de los objetivos-

referidos a todo el sistema educativo- no existe correspondencia con acciones subsiguientes que dinamicen su ejecución. Por el contrario, el propio Estado, a través de diversas medidas gubernamentales se encarga de entorpecer esos propósitos.

Un somero análisis de algunos de los objetivos que se le señalan al sistema educativo colombiano nos muestra las visibles contradicciones en que incurre:

Dentro del articulado se hace recaer sobre los diversos niveles educativos el desarrollo equilibrado, obviando consideraciones estructurales que son las que, en última instancia, ameritan la viabilidad de ese propósito. Se llama la atención sobre la utilización racional de los recursos naturales, cuando, de un lado, la inmensa mayoría de la población está al margen de la posesión de ellos y cuando, de otro lado, es el propio Estado colombiano el que con su política de entrega incondicional se convierte en el principal dilapidador de los mismos. Se habla de aprecio al trabajo, suponiendo que éste se desempeñe en condiciones de igualdad para todos y desconociendo que una gran masa no tiene ni siquiera la oportunidad de formarse

una opinión frente a él, ante las crecientes tasas de desempleo y el estancamiento en la generación de fuentes de trabajo. Se menciona el fomento al desarrollo vocacional y a la formación profesional en consonancia con las aptitudes y aspiraciones, pero bien sabemos que en múltiples ocasiones, dada la estructura cerrada de nuestro sistema, poco importan estas características si se obstaculiza el camino para el desarrollo de las habilidades y se impide la obtención de las pretensiones que se abrigan. Se consigna en el escrito el despertar del sentido crítico, pero como es obvio, siempre y cuando no apunte a desvelar las causas de los desequilibrios ni se materialice en acciones que enfrenten al Estado y a los detentadores del poder económico y político.

Es un hecho que una fundamentada evaluación sobre los alcances del Decreto 1419 implicaría el conocimiento de las medidas que lo implementan, así como su plena ejecución. Tal como lo hemos anotado, estas disposiciones se encuentran en una fase de elaboración y de gradual experimentación en los primeros niveles. La deficiente infraestructura, el peso decisivo de la pedagogía tradicional y las implicaciones de tan diverso orden, se convierten en factores que inciden negativamente en una cabal materialización de los proyectos.

L. El Alcance de las Cifras en una Gestión Ministerial.

En su carta de renuncia al cargo de Ministro de Educación, Duran Dussán señalaba el 31 de enero de 1977» en alguno de sus apartes su satisfacción por lo que el juzgaba un "gigantesco esfuerzo por democratizar la educación" y anotaba:

"En el aspecto cuantitativo los resultados obtenidos, así lo demuestran. Hemos dado un gran salto, fruto no solo de los esfuerzos financieros y de construcción de nuevas aulas en los diversos niveles, sino también de fecundas políticas sobre aplicación y generalización de la jornada adicional, sobre Óptimo aprovechamiento de espacios y tiempos, sobre becas, sobre crédito educativo, sobre cooperación del Estado y el sector privado".

Luego agregaba: .

"Estas son las cifras: nuevos cupos? estudiátiles en su gobierno: 1.327.968. Cifra que se descompone así: En primaria 659.114 nuevos cupos, con un crecimiento del 17.7% y en secundaria 560.217. con un crecimiento del 43.6% y en la universidad hemos pasado de 148.021 estudiantes a 256,658 con un crecimiento del ,73%;i. Si se trataba de ofrecer la oportunidad de estudiar a un mayor número de colombianos es indudable que su gobierno ha cumplido un programa que no tiene paralelo en la historia nacional".

Con referencia al conjunto de normas legales, decretos, resoluciones, acuerdos promulgados durante su adminis-

tración el ministro dimitente expresaba con ánimo pre-
tensioso y polémico:

"Me atrevo a pensar, sir modestia, que esta reforma que ha modificado de fonc: buena parte de la legislación existente desde 1903. sale airosa de la comparación con cualquiera otra allantada en nuestro país en el pasado, así haya crít'":es que la niegan sistemáticamente, entre los cuales sobresalen por su desolada terquedad algunos frustrados aspirantes a ocupar esta cartera u otros que pasaron por ella sin que haya quedado constancia positiva de su huella"252

En la apreciación sobra la obra del gobierno en esta materia se presentaron sectores que condenaron lo que denominaron "caos universitario", los desequilibrios presupuéstales en las universidades como consecuencia del aumento de cupos y en general lo que se calificó como un legado de equisacadas políticas, desaciertos y conflictos como lo p'anteara en nota editorial "El Colombiano" semanas destués de presentarse la dimisión del Ministro Durán Dussán, sosteniendo entre cosas que:

"Infortunadamente, el balance de la obra cumplida por el ex-ministro en tan decisiva rama de la administración pública, dista mutíc en su desnuda realidad, de los brillantes relieves con que pretendió presentarla a la opinión nacional. Por el contrario, resulta desolador el panorama de nuestro sistema educativo ya en las etapas finales del presente mandato y tras el sinnúmero de experimentos, incongruencias de políticas, no-

252

Durán Dussán, Hernando. 'Xarta de renuncia al cargo de Ministro de Educación Nacional'. El Colombiano, Medellín, feb. 4, 1977, p. 14A

civas tolerancias y discutibles innovaciones que han caracterizado la actual orientación de la enseñanza en el país".

La globalidad de las cifras del optimista informe del Ministro Duran Dussán, aparecían en la práctica rebatidas por las declaraciones e informes emanados de las Secretarías Departamentales de Educación. Un ejemplo elocuente lo proporciona el caso de Antioquia reputado como el departamento que mayor porcentaje de su presupuesto invierte cada año en educación. Así en 1977 a pesar de destinar S 1.283.722.000.00 (42% del total de presupuesto) al ramo de la educación, su situación era preocupante. Sólo el 7% de las escuelas rurales tenían el ciclo básico completo y la necesidad de creación de nuevas plazas de institutores se calculaban en 2.500 para primaria y en 1.569 para secundaria.

Refiriéndose al panorama general de la educación en Antioquia, Margarita Kena de Quevedo, Secretaria de Educación y Cultura del Departamento, manifestaba:

"El análisis de las cifras sobre población estudiantil y escolaridad de los últimos cinco años (1972-77),

demuestra que la situación educativa en Antioquia es preocupante... apenas si se ha logrado mantener el índice de escolaridad en 60% a nivel tñe primaria; a nivel medio dicho índice asciende a 16%.., Las estadísticas con proyección a 1977, indican que, en nuestro departamento, el 40% de población en edad escolar y el 84% de los jóvenes en edad de recibir educación media, no tienen acceso al servicio educativo; además el analfabetismo de adultos asciende a 238.237,... Si proyectamos las estadísticas a 1977, es factible que el número de niños sin escuela ascienda a 409.0G0"252

Es indudable que al decantar los elogios y autoelogios se trasluce un marco más real sobre el estado del sector en les postrimerías del "mandato claro". Si bien fue un hecho el aumento de cupos, las bases administrativas y la adecuada planeación estuvieron ausentes ocasionando con ello ostensibles desequilibrios presupuestales, que incidieron negativamente en la marcha de las instituciones educativas. Igual suerte corrieron las publicitarias iniciativas referidas a la nacionalización de la enseñanza media, las denominadas jornadas populares, las becas, los anunciados reajustes salariales y el unánimemente rechazado Estatuto Docente que produjeren un clima de descontento y de reiteradas protestas.

M. La Población Pre-Escolar.

La población pre-escolar colombiana ascendía en 1975 a cerca de seis millones de niños, de los cuales únicamente 74,963 niños eran atendidos en diversas instituciones, entre ellas en algunas oficiales que cubrían alrededor de 14.974.

Para 1978 se estimaba que la población pre-escolar llegaba a sobrepasar los siete millones y pese a un ligero incremento y a la fuerza legal que adquiriría este tipo de formación, por cuanto mediante Decreto No. 088 de 1976, se señalaba al nivel pre-escolar como el primero dentro de la educación formal, se estaba y aún se está bastante lejos como para poder atender semejante número de menores.

En 1977, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al que *le* corresponde la creación y sostenimiento de los Centros de Atención Integral al Pre-escolar (CAIP), de los 743 centros aprobados para 71,775 niños tuvo en funcionamiento alrededor de 300 para una población de 25.146 niños. Por su parte el Minis-

terio de Educación Nacional mantuvo 41 Jardines Infantiles en varias ciudades del país para un número de 25.141 menores. Como se ve, es insignificante el esfuerzo que a nivel oficial se realiza para dar cobertura a una población creciente en unos períodos en que "la psicopedagogía señala como clave para el ulterior desenvolvimiento del infante.

Este campo de educación ha sido asumido por instituciones privadas con unos costos tan altos, que sólo dan acceso a sectores con elevados ingresos. Hay carencia de estadísticas precisas sobre el número de jardines infantiles a cargo del sector privado, pero cálculos tentativos señalan que en las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla funcionan entre 200 y 300 por ciudad.

El Crecimiento Universitario y sus Consecuencias.

Una comparación de las cifras relativas llevan a la aceptación del hecho que se ha presentado en lo que hace referencia a la formación universitaria. Así, en el lapso de 15 años, de 1960 a 1975, el número de

estudiantes pasó de 23.000 a 186.800. El presupuesto oficial para las universidades se elevó en el rr-smc período de \$ 60 millones a \$ 1.800 millones. El número de instituciones se incrementó de 30 a 90, mientras que el número de programas se duplicó al pasar de 64 en 1960 a 127 en 1975.

Pablo Oliveros Marmolejo, Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), destacaba en los inicios de 1976 como problemas que afrontaba la educación superior la carencia de estudios que llevasen a la formulación de nuevos programas que respondieran a las necesidades reales de la comunidad. Esta situación a juicio del citado funcionario, ha hecho que la población estudiantil se canalice hacia programas tradicionales, pretendiendo saturación y desempleo. Puntualizaba igualmente que la proliferación de Institutos de Educación Superior, como consecuencia de la presión social sobre la universidad, llevaba a que surgieran instituciones que no andaban interesadas en la prestación efectiva de un servicio docente, sino en el logro de unos objetivos eminentemente comerciales.

Como consecuencias del crecimiento cuantitativo de la universidad, Oliveros Marmolejo anotaba las siguientes:

- a. Disminución en el nivel académico de las universidades, ante la avalancha de estudiantes que hace obligante una improvisación de profesores sin conocimiento, lo cual trae consigo la reacción de los estudiantes contra la masificación y el bajo nivel académico que genera esta improvisación.
- b. Desconocimiento de una actitud positiva frente a la investigación por parte de directivos y docentes universitarios, por la falta de estímulos y por no concederle la importancia que ella tiene dentro del proceso de formación académica.
- c. Insistencia en la utilización de metodologías tradicionales re diseñadas para el manejo de la creciente población universitaria, lo cual trae como consecuencia una baja calidad académica.
- d. Mayor exigencia financiera sin buscar por parte de las instituciones la obtención de un mejor rendimiento interno, debido a la no aplicación de economía de escalas.

utilización de recursos disponibles y la falta de iniciativa en la consecución de nuevas fuentes de financiación que permitan a las instituciones reducir sus problemas financieros.

mación que poseen las bibliotecas y centros de recursos educativos de las instituciones y desactualización progresiva ante la falta de recursos"²⁵³

Es evidente que las consecuencias anteriormente enumeradas no son lo suficientemente profundas como para merecer la plena confiabilidad. Se elude la responsabilidad del Estado en la adecuada financiación de los centros superiores y se traslada sobre el personal docente el señalamiento de la incapacidad académica. Esta afirmación nunca estuvo precedida de un estudio riguroso, pero al aceptarse en gracia de discusión, es por lo menos unilateral puesto que desconoce que el criterio de nivel académico está referido a la existencia de una mínima infraestructura, que como laboratorios, bibliotecas, recursos técnicos, estímulos a la investigación, entre otros, facilitarán un mejor desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje.

Al aceptar la realidad concreta del visible aumento de cupos en las universidades estatales, no puede caerse en la magnificación de la medida, puesto que siempre fueron superiores los aspirantes cuyo ingreso se negaba y en relación a la población se conservaba, en lo fundamental las proporciones que señalan como privilegio el acceso a la formación universitaria.

Cuadro No. 57

UBICACION DE ESTUDIANTES POR PROGRAMAS EN 1975

<u>Programa</u>	<u>No. de Programas</u>	<u>Estudiantes Matriculados</u>
1o. Ingeniería y afines.	44	35.314
2o. Ciencias económicas, admón. y contables.	29	31.722
3o. Ciencias de la educación.	65	25.839
4o. Derecho y ciencias políticas.	9	15.190
5o. Ciencias de la salud.	18	13.386
6o. Arquitectura y Bellas Artes.	21	7.058
7o. Ciencias Sociales y Humanas.	13	6.773
8o. Ciencias agropecuarias y afines.	6	5.454
9o. Ciencias exactas y naturales.		
	<u>Funcionamiento</u>	<u>Inversión</u>
	1.240.418,1562	111.375.000
	1.799.806.000	157.095.000
10o. Humanidades.	2.180.133,1700	113.000.000
	<u>2.640.357,3262</u>	<u>179.200.000</u>
Sub- Total	237,62	560.670,00
Total	8.424.659,562	

Fuente: Asociación Colombiana de Universidades, El Tiempo, enero 29, 1976, p. 30.

Es de anotar que en el anterior cuadro no aparece una clara discriminación entre las dencriadas profesiones tecnológicas. No obstante y por le propia tradición histórica se colige la supremacía ce las disciplinas clásicas. Este hecho y la opinión generalizada de la necesariedad de las carreras tecnológicas en tanto se juzgan más acordes con una auténtica división del trabajo y con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, llevó a los sectores dominantes a una pro clame inusitada sobre la importancia del empuje de las áreas técnicas, afirmación que soslaya oscuras pretensiones y que apareja secuelas cuyo análisis apun ta a develar la filosofía que deterrina su impulso.

Cuadro No. 58

APORTES DEL GOBIERNO NACIONAL PARA EDUCACION SUPERI
ENTRE 1974-1977

Año	Funcionamiento	Inversión
1974	1.240.418.162	111.375.000
1975	1.799.806.500	'57.095.000
1976	2.180.133.000	113.000.000
1977	<u>2.643.632.000</u>	<u>175.200.000</u>
Sub-total	7.863.989.662	5cG.670.000
Total	8.424.659.662	

Se evidencian en 1977 una duplicación* de los recursos con respecto a 1974. Las cifras aunque difíciles de comparar por cuanto estén influidas por los efectos de la galopante inflación, denotan el desarrollo oficial de la política de ampliación de cupos en las instituciones de educación superior.

En 1977 la educación superior estaba integrada por 112 instituciones: 86 universidades y 26 institutos tecnológicos.

En el sector oficial funcionaban 51 universidades y 13 institutos tecnológicos y en el sector privado 54 universidades y 13 institutos tecnológicos.

La matrícula para el primer semestre de 1977 fue de 231.445 alumnos en toda la educación superior; correspondiendo 223.197 a las universidades y 8.248 a los institutos tecnológicos. En las universidades oficiales había 112.825 estudiantes y en las privadas 110.372. En los institutos tecnológicos oficiales había 4.832 y en los particulares 3.416 estudiantes. (Debe advertirse que, por fuerza mayor u otras cir-

cunstancias , no hubo matrícula en le Universidad de Nariño, en el Instituto Tecnológico ce Electrónico y Comunicación de Bogotá y en el Instituto Graneolombiano de la misma ciudad).

De acuerdo con estadísticas del ICFES la matrícula en la educación superior en 1974 alcanzó a 148.613 estudiantes: 141.782 en universidades y 6.831 en institutos tecnológicos. Es decir, que en tres años se le dió posibilidad de adelantar estudios superiores a 82.842 jóvenes. Por otra parte, las -niversidades, principales o seccionales, han aumentado en 17.

Cuadro No. 59

NUMERO DE MATRICULADOS EN ALGUNAS SECCIONES DEL PAIS

EN 1977²⁵⁵

Universidad Nacional	4.430
Universidad de Antioquia	25.125
Escuela de Administración y Finanzas	1.478
<u>Caldas.</u> Universidad Autónoma Latinoamericana	2.374
Universidad de Medellín	4.475
Universidad Pontificia Bolivariana	3.562
Universidad de San Buenaventura	750
Universidad Nacional, Social y Cooperativa	2.564
Universidad de Caldas	3.433
Colegio Mayor de Caldas, Femenina	851
Corporación Cooperativa para el Fomento de la Educación Superior	1.169
<u>Valle.</u> Centro de Investigación y Planeamiento Adm-	
Universidad del Valle, Mercaderes	7.453

Universidad Nacional.	967
Escuela Militar de Aviación.	285
Unidad Central del Valle, en Tulúa.	586
Universidad Javeriana.	5 20
Universidad Libre.	1. 519
Universidad Santiago de Cali.	3. 799
Universidad San Buenaventura.	1. 809
Corporación Autónoma de Occidente.	1. 034
Centro de Educación Superior del Norte del Valle, Cartago.	197
Escuela de Administración de Empresas, Cali	379

Santander.

Universidad Industrial de Santander.	4. 652
Universidad Santo Tomás.	1. 575
Instituto Caldas.	1. 391
Instituto de Economía Social y Cooperativista en Bucaramanga.	1. 526
Instituto de Economía Social y Cooperativista: en Barrancabermeja.	277
Universidad Libre en Socorro.	343
Instituto Tecnológico Santandereano.	297
Instituto Tecnológico de Administración y Economía.	256

Antioquia .

Universidad Nacional.	4. 430
Universidad de Antioquia.	15. 125
Escuela de Administración y Finanzas.	1. 478
Universidad Autónoma Latinoamericana.	2. 374
Universidad de Medellín:	4, 475
Universidad Pontificia Bolivariana.	3. 562
Universidad de San Buenaventura.	750
Instituto de Economía Social y Cooperativista	732
Colegio Mayor de Cultura Femenina.	445
Instituto Politécnico Jaime Isaza Cadavid.	1. 368
Instituto Tecnológico Pascual Bravo.	473
Centro de Investigación y Planeamiento Administrativo.	946
Escuela Colombiana de Mercadotecnia.	338

Escuela Tributaria de Colombia.	102
Escuela Superior de Mercaderes.	193

Cuadro No. 60

PERSONAL DOCENTE POR NIVELES EN 1978.

	<u>Oficial</u>	<u>Privada</u>	<u>Total</u>
Pre-escolar.	11.292	3.086	4.378
Primaria.	106.692	24.522	131.214
Media.	41.720	42.538	84.258
Superior.	<u>16.754</u>	<u>12.515</u>	<u>29.269</u>
Totales	166.458	82.661	249.119

Fuente: "El Tiempo", 19 de enero de 1978, p. última D.

Ñ. Algunos Proyectos y Programas.

I

1. El Mapa Educativo.

Como "un instrumento precioso para fines de la planeación educativa calificaba el Ministro Rivas Posada la elaboración del Mapa Educativo y

agregaba:

"El Mapa consiste en la síntesis de la información que se ha venido recogiendo sobre el terreno acerca de las características de las escuelas y colegios, distancias unas ~~ce~~ otras, número de maestros y alumnos, características de las construcciones, materiales obtenerles en la región y rasgos socio-económicos del lugar"256

Este inventario que tomó al Departamento de Antioquia como centro piloto tenía perspectivas de alcance nacional. Sobre sus beneficios se presentaron opiniones encontradas, considerando las agregaciones docentes que era de negativos efectos, en cuanto correspondía a planes imperialistas, buscaba concentrar información y pretendía hacer recaer sobre la comunidad los costos de la educación

En base el Mapa Educativo, se institucionalizaron los Núcleos de Desarrollo Educativo, definidos como una unidad técnico-administrativa con un perímetro definido y conformado por un determinado número de escuelas.

El Mapa Educativo no se erige como una técnica mas. Por el contrario, se le señala un papel importante y definitivo en lo relacionado con, los diseños del desarrollo económico y social del país. Los así llamados "nuevos lineamientos" de la educación, la repartición de la oferta educativa, así como la planificación del sector a nivel local, regional, departamental y nacional buscan plasmarse en forma operacional a través de este instrumento.

Al Mapa Escolar se le atribuyen finalidades de "micro-planeación", de descentralización y de previsión en lo tocante a la creación y transformación de los establecimientos escolares y de contacto de los planificadores de la educación con la realidad social.

Teóricamente se esbozan criterios de armonización y uniformidad en la calidad del servicio que se

presta, basándose, según sus impulsores, en una expansión de la educación diferente según el medio, pero favoreciendo la igualdad regional.

El impulso al Mapa Escolar se halla inscrito dentro de la programación general correspondiente al área de planeamiento bajo el tema "Métodos y Técnicas de Planeación Educativa". La capacitación de los cuadros técnicos que se dedican al proceso de la administración y planeamiento educativo a nivel regional y nacional, se realiza a través de la Oficina Sectorial de Planeación Educativa del Ministerio de Educación Nacional, entidad sede del Proyecto "Administración y Planificación de la Educación" del Programa Colombia-PNUD-UNESCO.

De diversa índole han sido las posiciones de resistencia frente a la ejecución del Mapa Escolar.

Algunos sectores erguyen un condicionamiento cultural en los programas que impulsa el PNLID, bajo la aparente neutralidad de la técnica, y de otro lado, un mayor grado de dominación como secuela directa de los empréstitos que se obtienen con miras a atender su ejecución. La acumulación de datos no es entendida como un elemento de diagnóstico, o como un esfuerzo de racionalización en procura de la reubicación de los recursos materiales y humanos que se poseen, sino como una detallada información que permite que se sistematice una mayor represión contra el pueblo. Se sostiene, además, que con este mecanismo se avanza en el proceso de privatización al impulsarse el criterio de autofinanciación y que el aparataje burocrático que se crea y aumenta, comporta una mayor vigilancia, control e inestabilidad del personal docente.

2. Programas Educativos del Fondo de Capacitación Popular.

Los programas educativos del Fondo de Capacitación Popular de Inravisión, desde que se iniciaron en 1971 hasta 1978 habían llegado a 5 300 mil estudiantes, 100.000 de los cuales corresponden a los cursos de bachillerato por radio (cuyo grado 4o. empezaba a transmitirse en 1978), transmitidos a través de la Radiodifusora Nacional y otras emisoras desde 1973, mientras que los otros 200.000 corresponden a alumnos que han seguido los programas educativos de educación básica para adultos, transmitidos a través del canal 11 de la Televisora Nacional.

En el bachillerato radial para el curso inicial correspondiente al primero de bachillerato que comenzó en 1973 se inscribieron 15.000 personas en todo el país. Al terminar el curso se presentaron a exámenes 6.700 alumnos y aprobaron sus notas 3.400 de ellos. Para 1976 se calculaba en 50.000 el número de colombianos que

seguían estos estudios.

En los grados de lo. a 3o. había» inscritos en 1978 más es 5.000 alumnos en el bachillerato por radio.

En 1975 se dictaron 18.750 cursos a través del canal 7. Estos tuvieron una audiencia de 740.520 alumnos dictados por 17.985 maestros en 3.100 escuelas correspondientes a 565 municipios.

3. Actividades del Sena.

Mientras tanto en 1977 el número de personas que habían adquirido formación ascendían a 666.000, en 1978 se estimaba en 830.000 el número de beneficiados con los programas diseñados por la entidad en la perspectiva de mejorar y capacitar los recursos humanos. En este mismo año se ampliaba la cobertura de sus servicios, programándose el aciestramiento en cerca de 400 oficios, en las diversas esferas de la economía: agropecuaria, industrial y administración, comercio y

servicio*. En este período cobraron especial significación los Programas Móviles y se pusieron en práctica los denominados "nuevos métodos", que permitieron llegar masivamente a los estudiantes con la ayuda periódica de los instructores. Dentro de estos nuevos métodos figuran la Formación Individual Socializada, FIS; el Método de Autoformación con Entrevista, MAE; y la Instrucción Programada, IP'. Otra acción que se emprendió fue la llamada capacitación Empresarial Campesina, CEC, orientada hacia la enseñanza de técnicas y principios empresariales, que deberán traducirse en planificación, organización de fincas y la implementación de prácticas más ajustadas a los actuales requerimientos.

0. La Crisis del Sistema Educativo.

Pese a las ya terminadas "profundas transformaciones" operadas en el sistema educativo que deberían ser un presagio de actividad organizada y de franca superación de los desequilibrios e irregularidades manifiestas, la propia expresión de los voceros oficiales da

cuenta cómo el sistema educativo colombiano se ha quedado a la zaga de la evolución del país y cómo la solución a la crisis no puede ser concebida en forma inmediata sino que requiere una reforma radical concebida a muy largo plazo.

De acuerdo con los planteamientos formulados por el Ministro de Educación Nacional, Rafael Rivas Posada, en junio de 1977, la precaria formación profesional que tienen los maestros colombianos se puede calificar de verdadera tragedia" y la responsabilidad de esta situación incumbe a las normales, de las que afirmó que se han ido creando generalmente a base de presiones regionales y políticas, tienen un bajísimo nivel académico y se encuentran repartidas en forma arbitraria, sin tener en cuenta las necesidades reales del país. El Ministro puntualizó:

"Las escuelas normales, que hace cuarenta años constituían una de las reales instituciones valiosas del país, han devenido en un conjunto de organismos casi anacrónicos dedicados a la formación automática del maestro, sin mercado de trabajo, y con unos niveles de preparación verdaderamente alarmantes" 257

Luego de ubicar la principal responsabilidad de la así denomine:: "decadencia del magisterio" en las escuelas norm'es, afirmó de éstas que:

"...si uno se cetiene a analizarles tienen unos niveles académic:: comparables a los de las mismas escuelas primeries en donde se están formando los niños"25£

Un punto incesante para el Ministro lo constituyó, el creciente avance en la capacidad organizativa y en la toma de pesiciones políticas por parte del magisterio que el funcionario en mención denominaba "deterioro de le imece- del magisterio como estamento social e inclusive, e^r sus valores como ser humano". El Ministro conceptuada:

"El magisterio es un gremio numeroso, frustrado y resentido en el más estricto sentido de la palabra. Es incomprendido socialmente y presenta una base psicológica muy propicia para el activismo político de tipo sindical...Pe eso creo que la clientela que ofrece el magisterio ha sido muy bien explotada y escogida por parte de los .•novimientos políticos de extrema izquierda, interese::s en atacar a ciertos círculos sociales. En primer lugar, porque los maestros son numerosos, y en segundo lugar, porque son fácilmente agitables y movilizables'259

259 —

258
Idem.

Idem.

Coincidía además el Ministro en señalar, tal como lo hacían los más prominentes voceros de los sectores retardatarios, la magnificación que de los problemas hacía la organización del sindicalismo del magisterio y lo que se denominó "influencia política en los alumnos"

El jefe de la cartera educativa agregaba:

"...Uno se aterra, sin embargo, del tipo de enseñanza que ciertos maestros de primaria están fomentando en las escuelas de Colombia. Sobre todo de la forma cómo presentan los hechos históricos, la manera como desarrollan los textos, la repetición permanente de "slogans", de lemas y de esquemas mentales"²⁶⁰

Es evidente que la situación de influencia política a la que se alude no constituía una actitud generalizada ni tenía los terroríficos alcances que le atribuye el Ministro. Cálido sí es admitir que este período corresponde con la formalización de la unificación del magisterio en una sola Federación, tiene un avance en la capacidad combativa del gremio, de un progresivo alejamiento de la influencia de los partidos tradicionales y por ende de un accionar más marcado de las or-

ganizaciones de izquierda en la orientación de las luchas del sector.

P. La Gestión Educativa.

Contrario a ciertos informes oficiales y admitiendo significativos esfuerzos en el impulso educativo, Colombia presentaba en este periodo de análisis una de las más elevadas tasas de deserción educativa del continente llegándose a que de cada mil estudiantes tan sólo once concluyeran la universidad.

En un estudio de ANIF y de COLDATOS elaborado tomando como base una encuesta sobre empleo y desempleo entre estudiantes y personal con título académico, se señala que la estructura educativa se caracteriza por excluir una vasta mayoría de la población y que continúa siendo para una clase socio-económica privilegiada y minoritaria.

Los autores del trabajo sostienen que:

"La elevada tasa del abandono conforme los estudiantes avanzan dentro del sistema, implica que tan sólo una

minoría logra llegar a los más altos niveles de educación"

Y agregan:

"La educación no es pues un canal sino una válvula que impide el ascenso de los estratos bajos y mantiene arriba a los estratos altos" 261

El estudio en mención toma en cuenta un informe del Ministerio de Educación del que se desprenden los siguientes datos:

"En el supuesto que 1.000 niños en edad escolar estuvieran listos a ingresar en el sistema, 230 quedarán totalmente marginados y sólo 770 lograrán matricularse..

Al terminar el segundo de primaria, 265 niños se retiran quedando sólo 505 estudiando. Al finalizar el primer ciclo, 288 niños más quedan marginados, ingresando a estudios posteriores 216.

De esta última cifra (216), por falta de cupos se deber, marginar 107 niños más y sólo ingresan al ciclo secundario 119.

Al terminar el cuarto año de secundaria, 74 jóvenes más han sido excluidos y en consecuencia, sólo 45 continúan estudiando. De éstos, sólo 37 terminan la educación secundaria. Únicamente 25 de los 37 pueden in-

261
Citado por Téllez, Jcrgc. "El Desempleo Educativo", El Espectador, Bogotá, agosto 28, 1977. p. la. A

gresar por carencia de cupos a la universidad.

En consecuencia, al término del ciclo universitario se encuentra sólo 11 jóvenes, es decir el 1.1 de cada 100 colombianos o el 11 por mil terminan sus estudios incluyendo los universitarios.

Con la excepción de la población con muy poca o ninguna educación, los datos tienden, en general, a confirmar la hipótesis, de que a mayor nivel educativo más alta es la participación en el mercado laboral.

La encuesta arrojó, por lo tanto, un resultado según el cual la proporción más alta que ingresa al mercado del trabajo corresponde a aquella con estudios universitarios completos.

El problema más crítico se presenta, en cambio, en la población secundaria incompleta cuya entrada a la fuerza de trabajo es la más baja observada dentro de los distintos grupos, inferior aún a la de aquellos que poseen tan sólo primaria o ninguna educación.

Un problema similar ocurre con las personas que tienen estudios universitarios incompletos. Para ellas, como para los que no han concluido el bachillerato, es supremamente difícil encontrar trabajo.

Según los alteres de la encuesta la razón de una baja participación de "los incompletos" puede encontrarse en las diferencias existentes entre sus expectativas sociales, date el nivel de educación alcanzado, y las oportunidades reales que perciben en el mercado de trabajo.

También en Colombia es de común ocurrencia que se subvalore la capacidad de un individuo con estudios universitarios incompletos, debido a la gran importancia que la sociedad le concede al "título".

El estudio de COLDATOS, revela que en Colombia hay 2.118.572 personas económicamente activas, de las cuales 1.366.511 son hombres y 752.071 son mujeres.

De esa población un total de 43.705 hombres y 42.638 mujeres no tienen ninguna educación; han cursado primaria 626.765 hombres y 366.038 mujeres; cuentan con parte de secundaria, 362.351 varones y 173.103 damas; concluyeron bachillerato, 154.134 hombres y 80.011 mujeres; estudiaron algunos años de universidad, 64.884 hombres y 48.701 mujeres y son profesionales, 92.381 hombres y 26.331 mujeres. Además, un total de 16.106 hombres y 14.260 mujeres, adelantaron estudios en carreras técnicas. Con educación vocacional y normalista hay 6.175 hombres y 989 mujeres.

De acuerdo con la encuesta y conforme a las anteriores cifras sobre población económicamente activa, el desempleo entre los hombres se discrimina así:

24.147, sin ninguna educación; 417.864 desocupados con primaria incompleta; 184.079 con parte de secundaria; 118.929 desocupados con título de bachiller; 35.666 con algunos estudios universitarios; 86.034 jóvenes con títulos de sector y 13.139 técnicos.

Entre las referencias el desempleo en el mismo orden es el siguiente: 16.535 sin ningún estudio; 124.928 con primaria; 42.133 con parte de secundaria; 36621 con título de bachiller; 23.902 mujeres con estudios universitarios incompletos; 18.615 profesionales y 7.794 técnicas"242

Q. Decisivas Fases en la Reestructuración Universitaria.

La decisión del poder central de reestructurar la edu-

cación superior obedecía a una táctica que día a día se abría nuevo paso. Como escenario de experimentación se erigía la Universidad Nacional y es así como el 23 de julio de 1976 se excedía el acuerdo Número 31 o Estatuto del Personal docente de la Universidad Nacional. Esta medida constaba de 102 artículos contemplativos de las normas reguladoras de las relaciones entre la Universidad Nacional y su personal docente. Al lado de la expresión formal de consagrar la libertad de cátedra se expelan las más severas normas para penalizar faltas disciplinarias de los docentes con sanciones que iban desde la amonestación privada hasta la destitución.

Casi un año después en la carta de aceptación de la renuncia al rector de la Universidad Nacional, Osmar Correal Cabral, el Presidente López anunciaba :

"Una pausa de varios meses antes de reabrir el centro de estudios superiores -cerrado por tercera vez en el año-, lapso durante el cual se estudiaría un plan de reestructuración del clcistro. Manifestaba que la Universidad corría un doloroso período de deterioro, caracterizado -por una depltable incapacidad de ejercer a cabalidad sus facultades autónomas y por una claudicación generalizada pãa el ejercicio de la autoridad y puntualizaba:

"...debemos reconocer con valor y decisión que ha llegado el momento de tomar medidas radicales que eviten la muerte por consunción de la universidad y que puedan conducir a la creación de un centro de estudios superiores del Estado que venga a llenar el vacío inaceptable que existe en la actualidad". 263

El que se consideraba un centro para el debate amplio de ideas, recibía así la amenaza oficial de reestructuración que era equivalente a un ostensible recorte en las condiciones políticas, académicas y laborales.

Más tarde, como una forma de ganar opinión pública, para posteriormente implantar lesivas reformas en la educación superior, el Ministro de Educación Nacional Rafael Rivas Posada presentaba un magro panorama de la universidad colombiana hablando de un completo desgreño financiero y administrativo y de mal manejo de cupos estudiantiles. Reclamaba una ingerencia mayor de los poderes centrales en la gestión universitaria en la medida que los dineros que otorgaba la nación para engrosar los presupuestos de las universidades seccionales oscilaba entre un 63 y 93%, aclarando que no

263. "El Colombiano", Medellín, mayo 14, 1977, p. 2A.

existían disposiciones que obligaran a estos centros superiores a presentar siquiera copia de sus presupuestos a alguna entidad nacional. Al señalar como caótico el manejo de las universidades, agregaba:

"Las universidades están afectadas por mala administración académica, presupuesta* y de personal. De ahí la necesidad de que sean rearmadas en los aspectos dichos, pues si ellos no se atacan de frente lo demás será inútil..."²⁶⁴

De esta manera tomaba forma la intervención directa del ejecutivo central en el marajo universitario y se abría paso el resquebrajamiento de los resquicios de autonomía que se habían logrado mantener.

El Ministro Rivas Posada se lamentaba de la negativa del legislativo de otorgarle facultades al gobierno para modificar la estructura universitaria y puntualizaba:

"Sigo creyendo que fue muy miope el Congreso del año pasado (1977) al no facilitar unas facultades al ejecutivo para comenzar una serie de reformas que se imponen en el complejo mundo universitario. La reconstitución de los órganos de gobierno de las universidades oficiales, las normas que garanticen su disci-

264

"El Colombiano", Medellín, 26 de octubre de 1977, p. 11A

plinado manejo financiero y presupuesta! y el establecimiento de un verdadero sistema de la educación superior que permita su diversificación y complementariedad, son los principales aspectos que debería cubrir una reforma, para ajustar nuestra enseñanza superior a las experiencias y fracasos de los últimos tiempos. No se trata de buscar fórmulas mágicas, que no las hay, sino de aprovechar las lecciones del pasado inmediato antes de que sea demasiado tarde"265

Se plasmaban así las aspiraciones de recorte de las exiguas garantías vigentes en la vida universitaria, hasta que condiciones políticas favorables para los usufructuarios del poder, les permitiera en el gobierno siguiente aplicar su "reforma post-secundaria" con las nefastas repercusiones para los estamentos básicos que conforman la estructura universitaria.

R. El Gobierno de Turbay Ayala y sus principales medidas educativas .

1. El "Continuismo" agravado.

La actividad gubernamental del Presidente Turbay Ayala ha estado signada por el más visible continuismo en relación con los regímenes precedentes.

Su llegada al poder como producto de un bien calculado accionar político le destaca como un experto en la distribución "adecuada y equitativa" de las cuotas burocráticas de los partidos tradicionales, situación que le ha facilitado el impulso de reformas en aspectos secundarios, sin que éstas signifiquen profundos cambios en las condiciones de las masas populares.

El satisfactorio acomodamiento de los partidos en las posiciones burocráticas, así como la excesiva concentración de poder en el Presidente y el frecuente otorgamiento de facultades al ejecutivo, ha llevado a la práctica eliminación de una oposición en los órganos presuntamente de debate.

Con la expedición del determinado "Estatuto de Seguridad" y la continuación del estado de sitio, se ha pretendido frenar la movilización popular y salvaguardar los intereses de los sectores dominantes. Así mismo la denominada política de la "concentración sólo ha llevado

c afianzar mucho más la alianza entre el gobierno y los patrones. Es dentro de este marco de apaciguada "convivencia" y de marcado reflujo como tienen explicación las medidas adoptadas en el sector educativo y cuyas incidencias empiezan a hacerse manifiestas.

2. El Sector Educación dentro del Plan de Integración Nacional (PIN).

Ya en el propio discurso de posesión como Presidente de la República anunciaba Turbay la continuidad en los planes de desarrollo al manifestar:

"...pienso que nada ha sido tan nocivo para nuestra prosperidad como al cambio permanente de planes. A fuerza de originales hemos tenido en los últimos 26 años, 12 planes diferentes de desarrollo. Es posible que todos ellos hayan sido buenos, pero ninguno se ejecutó a plenitud, sino que sólo excepción todos se quedaron a mitad del camino" 266

Sin embargo, en el nuevo texto de la Constitución Nacional se le señala al Gobierno la obli-

geció» de elaborar un Plan de Desarrollo Económico y Social en donde se consignen "los propósitos nacionales y las metas y prioridades de la acción del Estado" y que permite, obviamente, la dirección programática general, del mismo. Aparece entonces el Plan de Integración Nacional 1979-1982 (PIN), que según la expresión de sus diseñadores, constituye un avance en la dimensión técnica y en la concertación y armonización de políticas sectoriales y que afirma, además, que se fundamenta en una perspectiva económica y otra social complementarias. Se señalan como objetivos de la primera la descentralización económica, la autonomía regional y prioritariamente el desarrollo energético, minero y de las vías y medios de comunicación. Como objetivo básico de la segunda el mejoramiento de las condiciones de vida de la población colosciana en sus componentes de salud, educación y empleo.

Pese al hecho que se destatue la estrecha vinculación del Plan con la programación presupuestaria, financiera y monetaria del país y a que se

enfaticamente en objetivos de mediano y largo plazo, los hechos indican que existen serios condicionantes para dar cumplimiento a las metas fijadas y que nuevamente, haciendo uso del optimismo del Presidente Turbay para juzgar los planes anteriores, el PIN se quedará también a "mitad de camino"

El PIN en su enfoque sectorial referente a la educación destaca lo que denomina un "esfuerzo significativo" del Estado en esta área. En este sentido señala que en el período 1964-1977 el crecimiento de la matrícula alcanzó un 92% para la educación primaria, 314% para la secundaria y 527% para la educación superior. Pero el Plan admite que:

"No obstante ese evidente progreso, subsisten en el sistema educativo colombiano graves problemas hacia cuya solución se hace necesario dirigir en el futuro los esfuerzos del Estado. No sólo la tasa de analfabetismo es aún elevada, sino que la retención escolar, a pesar de haber mejorado, sigue siendo baja, lo cual hace que en muchos casos se subutilice la inversión inicial. Así, aunque de cada 100 niños entre 7 y 14 años 80 se matriculan en primaria, sólo el 32% de los que inician logra terminar ese ciclo. Por otra parte, tanto la cobertura como la retención en el nivel de primaria son substancialmente infe-

riores en las zonas rurales, en comparación con las zonas urbanas.

En educación secundaria y media la escolarización cubre el 37.2% de la población en edad escolar y la matrícula se concentra en las ciudades y en la modalidad de bachillerato académico; las modalidades vocacionales representan apenas el 25% de la matrícula..."267

El Plan está basado en una integración entre lo económico y lo social, en donde se pretende buscar un énfasis en lo cultural, científico y tecnológico, se pondera la educación permanente y se busca la interacción con el sector productivo. Se anuncia igualmente un énfasis en el nivel primario y en la educación de adultos.

Como objetivos específicos del Plan según los niveles educativos se consignan los siguientes:

- a. En el nivel pre-escolar: Intensificar la atención integral al niño, especialmente a través de la familia.

- b. En el nivel de primaria: aumentar la retención en la zona rural y su mejoramiento cualitativo.
- c. En la educación secundaria y media: Su expansión y diversificación.
- d. En la educación superior: Impulso a la investigación, organización de la educación profesional tecnológica, actualización permanente y mayor vinculación al desarrollo nacional y regional.
- e. En cuanto a la educación de adultos se señala el impulso a los modos de educación no formal e informal de educación.

En el Plan se definen unos mecanismos financieros en donde se asignan entre otros, responsabilidades a las comunidades y se considera que una mayor proporción de los costos de funcionamiento de las instituciones oficiales de educación superior sean financiadas por las matriculas. El

Plani incluye también mecanismos administrativos, académicos, programas, costos y **financiación**.

3. La Reforma a la Educación Post-secundaria y sus Incidencias .

Cuando en el discurso de posesión a L. P. Ciaba Turbay su propósito de "devolverle la universidad a la universidad" pudiera haberse pensado que se trataba de garantizarle su plena autonomía, su adecuada financiación y su fortalecimiento en los campos académico e investigativo, Pero, al contrario, se trataba simplemente de prometer que en un futuro el rector sería nombrado por su propio consejo directivo. Tal como quedo planteado los intentos por introducirle modificaciones a la educación universitaria habían sido reiteradas. Un paso más decisivo se dio el 20 de septiembre de 1978, cuando al Ministro de Educación Rodrigo Lloreda Caicedo, presentó a la consideración de la Cámara de representantes un proyecto de ley, donde solicitaba facultades extraordinarias para establecer el regí-

men orgánico de las universidades e instituciones oficiales que conforman el sistema de educación superior.

Por medio de la Ley 8a. de 1979 el Congreso Nacional le confirió facultades extraordinarias al gobierno para reestructurar la educación post-secundaria. Se conformó, entonces, per parte del ICFES un Comité Operativo encargado de preparar estudios y propuestas para la consideración del gobierno nacional²⁶⁸. Pese a los alardes de los funcionarios oficiales que señalan que la reforma fue el producto de una amplia consulta, en la práctica ésta se redujo a los comentarios y opiniones de los miembros de la Comisión Parlamentaria que con el carácter de asesora fue creada por la Ley 8a., al igual que a la opinión de los rectores de las entidades de educación superior, la de los jefes de los partidos políticos tradicionales, la de "eminentes perso-

268. Dentro de estos documentos destacamos a "Síntesis de la Problemática de la Educación Post-Secundaria en Colombia" y "Hacia un Sistema de Educación Post-Secundaria para Colombia", escritos de circulación bastante restringida.

nalidades" y a la del Consejo de Ministros.

La denominación "Educación Post-secundaria" empieza a acuñarse para señalar:

"Los diferentes programas educativo: c modalidades de capacitación, formación e investigación que se ofrecen con posterioridad a "£ educación media vocacional o secundaria completa o su equivalente para los egresados del SENA, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida. A ella pertenecen diferentes normas de educación y cultura que por su nivel se denominan formación avanzada, programas profesionales y científicos que por su profundidad * fundamentación son universitarios, y la form£0"cn en profesiones o quehaceres prácticos mediante una capacitación específica, sin que sea factor determinante de diferenciación el aspecto o-cnológico"269

Por medio del Decreto No. 080 del 21 de enero de 1980 se organiza el sistema de educación post-secundaria. En el mismo se definen, unos principios generales, se fijan normas, se plantean componentes, objetivos y organización 'de la educación superior, y como modalidades se ésta se

265

Comité Operativo para la Reestructuración ca la Educación Post-secundaria. Hacia un Sistema de Educación Post-Secundaria para Colombia. Bogotá, reimpresión Centro de Duplicación, U.de A., 1979, p. I

establecen la formación intermedia profesional, la tecnológica, la universitaria y la formación avanzada o de post-grado. El Decreto, además, define los órganos de dirección de estas instituciones y sus correspondientes funciones. Se refiere al régimen administrativo, al personal docente al que declara empleado público, al personal administrativo y estudiantil. Hace también referencia a las instituciones no oficiales.

Otros Decretos promulgadas fueron:

Decreto No. 081 de 1980 (enero 23). Por el cual se reorganiza el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

Decreto No. 082 de 1980 (enero 22). Por el cual se establece el régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Decreto No. 083 de 1980 (enero 23). Por el cual se determina el régimen de los Colegios

Mayores.

Con relación al Decreto No. 080 de 1980 o reforma universitaria los esfuerzos oficiales se han dirigido a mostrar las "bondades" en sus postulados teóricos, ocultando el trasfondo coercitivo.

Así el Presidente Turbay en el discurso en el acto de expedición de la reforma, planteaba que ella se podía resurir en la búsqueda de sus finalidades a lo siguiente:

"A declarar la educación superior como un servicio público; a la reafirmación de los valores de la nacionalidad; el objetivo pedagógico de preparar hombres libres con capacidad de optar racionalmente frente a las disyuntivas teóricas y prácticas que se les presenten en la vida; a afirmar el carácter democrático y universal en la educación superior; a consagrar la libertad de cátedra tanto para el docente como para el estudiante; se le da a la educación el carácter de una función social tanto a nivel de la educación superior como a las actividades de profesores y estudiantes; se define la autonomía universitaria y se reconoce que es de la naturaleza de las Instituciones de Educación Superior la libertad de crítica, de cátedra, de aprendizaje, de investigación, de controversia ideológica y política y se estipula que el Estado debe empeñarse en el fortalecimiento de las instituciones oficiales"270

Pero los alcrcres de Ta Reforma van mucho más allá que las carentemente elevadas afirmaciones de peso retorcer. Las principales organizaciones profesoraless **del** sector universitario²⁷¹ expresaron su franco rechazo frente a la reforma por cuanto:

- a. Tiene un contenido "discriminatorio, antide-mocrático, antinacional, antipopular y represivo".
- b. Fue elaborada en forma "clandestina", marcada con la "ausencia de debate nacional en torno a ella y la falta de participación de los estamentos básicos de las universidades".
- c. "Termina ccr los últimos vestigios de autonomía universitaria que aún quedaban en el

271

En diversos comunicaccs y estudios las organizaciones del sector manifestare su abierta contradicción. Confrón tese el comunicado "ASrú y FECODE rechazan la antidemocrática y represiva refc-sia universitaria". "El Espectador" Bogotá, 3 de febrero ts 1980, p. 9B

país, concede poderes "omnímodos" al ICFES y a través de la estructura interna de gobierno le permite al Estado un control "total y completo en la vida académica y administrativa de las universidades".

- d. Concentra excesivos poderes en el rector de estas instituciones, con la consiguiente eliminación o reducción de organismos colegiados de elección democrática.
- e. La "libertad de cátedra" que pregona se ve entorpecida para su ejercicio por la carencia de garantías del docente.
- f. En la composición del Consejo Superior el gobierno impone su mayoría, en detrimento de la representación de los estamentos básicos de la universidad.
- g. Impone un régimen represivo contra el profesorado, al que clasifica como empleado público, lo somete a medidas disciplinarias que

se prestar para que en su contra se cometan arbitrariedades, en tal forma que llega a utilizarse "la inestabilidad del docente como una de las medidas coercitivas de sometimiento .

- h. Avanza en **la** imposición de un carácter discriminatorio elitista en la denominada "educación terminal" al suplantarse la educación científica y humanística por el mero adiestramiento.
- i. Desconoce reivindicaciones alcanzadas por los docentes, empleados y trabajadores en algunas universidades.

La adecuación de las universidades a los lineamientos de la reestructuración está en marcha. Los resultados favorables que los diseñadores de la reforma esperan alcanzar son de improbable materialización. Las deficiencias de que adolece la educación superior responde a condicionantes profundos que difícilmente se solucionan con

postulados especulativos como los que consigna la reforma ni con las medidas policivas que la misma contiene.

4. La lucha por la Profesionalización y la Expedición del Estado Docente.

Los intentos de organización del magisterio colombiano han estado siempre acompañados del interés por el establecimiento de la carrera docente que profesionalice la educación.

El Segundo Congreso Pedagógico patrocinado por la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) realizado en 1950 fijó las bases para el Estatuto profesional de los educadores. Entre los puntos más importantes figuraban el establecimiento de jerarquías administrativas, acceso de los maestros a la alta dirección de la cultura, establecimiento de funciones específicas, ascensos por cursos, por trabajos de investigación por publicaciones, creación de estímulos culturales y económicos.

El Congreso Pedagógico de 1966 formuló algunos elementos básicos que debía contener el Estatuto Docente, entre ellos figuraba el ingreso a la docencia solamente por títulos pedagógicos (pero conservando los derechos adquiridos) y por estudios realizados. Estableció como punto fundamental la estabilidad laboral y la libertad personal de los docentes. Solicitaba además los medios necesarios para la realización de especializaciones y la formación administrativa para quienes aspiraran a desempeñar cargos a este nivel. Consideraba también de vital importancia la extensión de la carrera profesional hasta los cargos directivos de la educación.

Para lograr sus objetivos el magisterio ha realizado constantes movimientos huelguísticos.

Entre los más significativos está la huelga nacional dirigida por FECODE en 1971 que culminó con un convenio con el gobierno que contemplaba la expedición del Estatuto Docente con participación de los educadores, convenio éste que fue violado posteriormente por el Gobierno.

En 1972 el gobierno promulgó el Decreto 223 de Estatuto Docente en forma inconsulta y unilateral. Por medio de éste se fijaba un régimen disciplinario altamente represivo para el magisterio, las condiciones fijadas para el ascenso en el escalafón suprimían derechos adquiridos e imposibilitaban en la práctica la profesionalización. El magisterio por medio de un sólido movimiento logró derrotar esta medida y arrancó del Gobierno una norma que establecía un Consejo Asesor del Ministerio de Educación que se encargaría de redactar el nuevo estatuto. Este Consejo fue desconocido posteriormente por el gobierno.

En 1977 el gobierno realizó otro intento por imponer inconsultamente un nuevo Decreto de Estatuto Docente, se expidió entonces el 128, en él se declaraba a los educadores como empleados públicos, impidiéndoles así el derecho de estabilidad, organización sindical, huelga, contratación colectiva, libertad de cátedra y de credo; desprofesionalizaba la educación en la medida en que no garantizaba la capacitación, colocaba las

juntas de escalafón en manos de politiqueros desconocedores de los problemas de la educación.

Nuevamente la posición combativa del Magisterio organizado logró echar por tierra esta medida oficial. Finalmente, durante la presente administración surge el Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979 no como una concesión del gobierno sino como una conquista de los educadores colombianos al cebo de 30 años de lucha.

Este Estatuto tiene sin embargo una falla protuberante en la medida en que fue discutido con la FECODE pero no negociado. De donde se deduce que no reúne las aspiraciones y necesidades del magisterio. Por eso se considera que en él hay logros pero también profundos desacuerdos.

Entre los logros podemos enunciar el restablecimiento de la carrera docente, establecimiento de un escalafón único que promueve la especialización y estimula la capacitación, el establecimiento de los grados transitorios que garanti-

zan los derechos adquiridos a un gran número de educadores, el compromiso del gobierno a garantizar la capacitación, el derecho del educador a permanecer en el cargo hasta los 65 años de edad, el establecimiento del carácter docente de los directores de escuela y los rectores de enseñanza secundaria; ccrsagra, al menos en el papel, derechos como el de percibir el salario oportunamente el de defensa y el respeto a las creencias políticas y religiosas.

Entre los desacuerdos de mayor trascendencia están: la clasificación jurídica dentro de un régimen especial que no es otra cosa diferente a una mezcla de normas de empleados públicos y trabajadores oficiales que dejan al educador a disposición de medidas arbitrarias del gobierno. La discriminación de los educadores del sector privado que siguen careciendo de las más mínimas normas que protegen su derecho al trabajo y la justa remuneración. Concede gran poder a la Procuraduría General de la Nación para destituir profesores sin previa exclusión del escalafón. Niega

a los educadores el derecho de presentar pliegos petitorios, y negociados colectivamente, lo mismo que impide el derecho a realizar huelgas y a ejercer la libertad de cátedra. Establece además un régimen disciplinario plagado de arbitrariedades y recortes a la libertad personal.

El magisterio por medio de su máxima organización gremial mantiene en este momento los puntos de desacerca: como bandera de lucha en la búsqueda de sus plenos derechos.

VI. PRINCIPALES CARACTERISTICAS Y TENDENCIAS ACTUALES
DEL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO.

Como características actuales y tendencias presentes en el sistema educativo colombiano destacamos las siguientes:

- A. En la última década se ha presentado una notoria expansión de la matrícula en los diversos niveles educativos. Si bien esta situación constituye un avance, se ve seriamente afectado por la alta tasa de deserción presente en los diferentes ciclos. Los últimos datos que se conocen (1977) señalan que la tasa de retención en secundaria alcanzaba el 48%, mientras que en primaria tan sólo llegaba al 32%.

- B. Las áreas rurales prosiguen soportando una ostensible discriminación, pues siendo escasos los servi-

cios en el nivel de secundaria, la primaria es incompleta, hasta tal punto que de la población rural que ingresa a estudiar tan sólo alcanza a cursar, e- promedio, un año y medio.

- C. La educación secundaria ha tenido un crecimiento progresivo, siendo casi en su totalidad urbana. Pese a la inquietud históricamente pregonada de fomenta la secundaria técnica, el bachillerato académicc continúa absorbiendo la mayor proporción de estibantes de este nivel.
- D. Aunque la diversificación del bachillerato ha sido formalmente establecida, ha contado con serias dificultades para su implernentación. La incapacidad del Estado para asumir los costos que representan los equipos, la dotación, el mantenimiento, la preparación y pago del personal, unido a las frustraras expectativas que se abrigan explican la situación. De otro lado, hay que agregar el desestímalo que cunde, ante las dificultades que se enfre-tan, para la ubicación laboral de esa fuerza medianamente preparada. Esto se explica

por las condiciones de atraso en la industria del país y por la dependencia que se soporta.

- E. La educación superior, a pesar del crecimiento de las matrículas, continúa siendo para una élite, conservando así su tendencia histórica. La cifra "oficie", que señala una proporción de 9.4 estudiantes universitarios por cada mil habitantes, apunta a la confirmación de este aserto.
- F. Pese al desarrollo de la educación superior y al margen, de los problemas inherentes al marco social donde se inscribe, varias inconsistencias y desajustes continúan predominando en ella. Nos referimos a la ausencia de objetivos claros, de parámetros definidos y de un planeamiento integral. Las políticas que se adoptan frente a la universidad giran más en torno a garantizar un control político de la misma, que a organizar su impulso en consonancia con los requerimientos de la sociedad. *La* sobresaturación de carreras, el desempleo de profesionales, el desvío de otros, la distribución no racional de los profesionales en las

áreas rurales y urbanas, la emigración al exterior, las bajas remuneraciones salariales, la carencia de estímulos al ejercicio profesional y la ausencia casi total de investigación en la universidad, son fenómenos que sumados a la desconexión entre la planeación universitaria y los requerimientos nacionales, ubican en una situación de crisis el estado actual de la educación superior.

G. El sector privado prosigue con su peso específico en el concierto educativo nacional. Aunque la participación de este sector en el nivel de primaria es bajo (14%) se compensa con su presencia en secundaria donde cubre casi la mitad y en la educación superior en donde los establecimientos privados superan en más de dos terceras partes a los oficiales. Sin embargo la ausencia casi absoluta de investigación, el reducido profesorado de tiempo completo y el ánimo de lucro presente en gran parte de estos establecimientos repercuten en detrimento de su nivel académico.

H. No costante los esfuerzos de racionalización y de

impulso a la planeación educativa y sin entrar a analizar factores externos (causas económicas, sociales, culturales), protuberantes rasgos señalan una ineficacia interna del sistema. Aquí mencionamos:

la desarticulación entre los diversos niveles, la falta de adecuación del sistema educativo forral a las condiciones y necesidades concretas de las diferentes comunidades, la deficiente formación académica y pedagógica de algunos maestros, fundamentalmente, en las zonas rurales y la disminución del nivel académico, entre otros aspectos.

- I. El analfabetismo se erige como un inveterado lastre, que a pesar de las entusiastas declaraciones de lucha por su erradicación, continúa gravitarlo con ostensible peso en las condiciones del país, configurando un crónico mal de vastas proporciones. El reconocimiento oficial señala un 10% de analfabetismo urbano y un 30% en las zonas rurales, pero existen serios indicios que permiten ampliar los porcentajes.

- J. Se señala una creciente participación del sector

educativo en el presupuesto nacional. Se debe, empero, anotar que se ha presentado una persistente disminución en la participación de los departamentos en el gasto en este sector. Además, el presupuesto educativo engloba apropiaciones para algunos institutos tales como: COLCULTURA, COLDEPORTES y COLCIENCIAS. De allí que aunque incrementado, el presupuesto no alcanza a cubrir las prioritarias exigencias que la esfera educativa demanda.

- K. Es visible el énfasis que se presenta, principalmente en la última década, en procesos de aprendizaje que se dan por fuera de la escuela en modalidades no formal, e informal.
- L. Se presenta una reiterada insistencia por introducir reformas en los diferentes niveles educativos, sin que las soluciones de mejoramiento que las determinan, aparezcan evidentes.
- M. La educación, a pesar de su desarrollo actual, continúa ocupando un secundario lugar como prioridad del Estado. Al magisterio se le niegan reivindicaciones y se le desconocen derechos.

N. El nivel de análisis de las instancias oficiales en donde se proyectan los planes y programas, hacen aparecer a la educación como un fenómeno aislado de la lucha de clases. Las diferencias que existen en las oportunidades educativas las explican en razón del desigual nivel de ingreso, pero ubican a la educación como un importante canal de ascenso.

Ñ. Es apreciable el grado de organización alcanzado por el magisterio. La unificación del gremio en una sola Federación es augurio de importantes logros en la confrontación con el Estado y en la lucha por sus reivindicaciones y derechos.

O. Las reformas que se plantean en el sector educativo y sus fallidos resultados, señalan el carácter estructural de los problemas. De allí una modificación de fondo en el sector, debe estar precedida por transformaciones radicales en las esferas económico-políticas del país.

VII. FUENTES Y PROBLEMAS PARA LA HISTORIA DE
LA EDUCACION EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX.

El proceso de interés por la investigación histórica en Colombia referido al Siglo XX se ha fortalecido indudablemente, aunque todos somos conscientes que sólo ahora comenzamos. Así, nuestra elaboración sobre el problema educativo está enfocado no sólo sobre un corte coyuntural que se refiera exclusivamente a nuestra "contemporaneidad", sino que más bien, visualiza ésta en una perspectiva evolutiva y crítica.

Es la anterior la razón de ser de nuestro estudio en el cual se intenta una aproximación histórica al fenómeno educativo durante el presente siglo, buscando una interpretación crítica a las más importantes coyunturas marcadas dentro de esa evolución. El enfoque se realizó sobre la base de la utilización de fuentes, que aunque fundamentales, hasta ahora, habían sido simplemente empleadas como referencia sin ir más allá en el análisis y la interpretación. Son

las fuentes del Estado, es decir la normatividad legislativa, los principios, las "políticas", los anales, etc., el objeto de compilación e interpretación de nuestro trabajo. Un trabajo de ninguna manera acabado, sino al contrario, introductorio y aproximativo a un problema tan complejo como es el educativo.

Dentro de esta perspectiva las fuentes más relevantes que hemos procesado son: Las estadísticas educativas, la legislación educativa que está elaborada, en algunos casos acorde con los planes de desarrollo del sector, sobre todo a partir del inicio del Frente Nacional, y además lo que denominamos en general como "otras fuentes" que incluyen memorias y todo tipo de declaraciones oficiales sobre educación, además de periódicos, de revistas y de escritos especializados que aportan elementos sobre la materia investigada.

Educativa.

Si tomamos en consideración inicialmente las estadísticas, o sea los datos numéricos sobre la educación, observamos que ellas son abundantes a partir de la década

da de 1930. Sin embargo hacia atrás de esa década, como es claro, es difícil localizar datos relativamente completos, por lo cual hay que recurrir a informes ministeriales y periodísticos -además del censo de 1912 y 1918,- que tomados con las debidas reservas, permiten captar las cifras aproximadas de crecimiento de la educación en cuanto a estudiantes, profesores, locales, presupuesto educativo, etc. A este respecto debemos constatar que sólo en 1924, el Ministerio de Instrucción y Salubridad Públicas, dió a conocer el estado cuantitativo relativamente completo de la educación en 1923, comparándola con cifras de 1903 y 1913.

Lo limitado de la información para este período -anterior al 30- dificulta deducir tasas de mortalidad y retención educativa, al igual que conseguir datos confiables sobre alfabetismo y analfabetismo. Cifras sobre educación superior se pueden obtener utilizando los archivos de algunas de las universidades.

A partir de la década de 1930 la información estadística es, en general, completa en casi todos los aspectos importantes que se necesiten investigar, inclusive es

posible relacionar número de matrículas año por año en el área rural y urbana, en primaria, secundaria y superior, y deducir tasas de deserción, de retención, de analfabetismo, etc.

Es necesario recordar que esa base estadística es como para cualquiera otra investigación un importante auxiliar. Pero, como es claro, los números no resuelven nada si no es a través de las respuestas que aportan a preguntas previas, o sus resultados tienen que ser analizados en esquemas mucho más amplios de base cualitativa. Hay que recalcar que la base de toda explicación es de carácter cualitativo y el uso del dato cuantitativo brinda una explicitación, demostración o ilustración en profundidad, sin poder constituir la base de la explicación. Es obvio que un simple dato sobre analfabetismo, para tomar un ejemplo, "no nos dice" nada.

A partir de las series numéricas, y con la base descriptiva adquirida, pueden ser fácilmente apreciados y analizados en sus causas y consecuencias los serios problemas que ha afrontado y afronta la educación colombiana, a todos los niveles y en las diferentes áreas.

B. El Significado de la Legislación como Aspecto de Investigación.

Grandes posibilidades de utilización tiene la legislación educativa, la cual es realmente abundante y exhaustiva ya que incluye informaciones que van desde aspectos generales de la filosofía educativa gubernamental, hasta datos tan particulares y específicos como las normas curriculares y de evaluación, pasando por normas disciplinarias para el profesorado y estudiantado, control administrativo, bases para la creación de nuevos establecimientos educativos, alfabetización, reglamentación de la carrera docente a todos los niveles, etc. O sea, la mayoría de los rasgos de la realidad y del "deber ser" educativo están normativamente contemplados, por lo cual este material se convierte en una fuente inagotable para el análisis particular o de conjunto del "ente educativo" y de su evolución en el presente siglo.

Ahora bien, hay que aproximarse a estos considerandos legales con preguntas muy concretas, acerca del por qué y el para qué de la Legislación. Es importante

recordar que los planes educativos, y a partir de ellos los principios legislativos, son en último término, adecuados a los intereses de las clases históricamente influyentes sobre el Estado, sobre la base de su poder económico y político. Aunque conjuntamente e inclusive por largos períodos de tiempo, han recibido influencia de intereses de los llamados "sectores medios" de la sociedad, -sobre todo a partir de la "revolución en marcha"- y otras veces en que han sido reconocidas reivindicaciones mínimas de algunos de los sectores involucrados directamente en el proceso docente. También en oportunidades es más marcada que en otras la influencia clerical -hasta el 30 y entre 1946 y 1953- y las presiones e influencias externas -sobre todo en los inicios del Frente Nacional- en las concepciones educativas y a través de ellas en la normatividad y legislación general.

Esos planes y esa legislación van reflejando, como tendencia normal, las concepciones que acerca del fenómeno en mención van teniendo las clases dominantes, a medida que la economía y la sociedad van evolucionando. Tales concepciones han racionalizado la educación como

un elemento vital para el mantenimiento del esquema de dominación de clase, con todas las implicaciones que ello conlleva como factor de ideologización y de "preparación" para las diferentes clases sociales. Sin embargo hay que matizar esta afirmación ya que, por ejemplo, la capacitación y calificación de la fuerza de trabajo no tiene el mismo sentido a principios de siglo que en la actualidad, por las grandes diferencias en el desarrollo económico, para no mencionar sino uno solo de los muchos aspectos de diferenciación "temporal". Así también, el aspecto "ideologizante", no es igual en los diferentes períodos históricos y es obvio como por ejemplo, en el período anterior al 30 era un problema fundamental para la élite dominante y en la actualidad el problema de la "productividad educativa" es igual o más importante que el aspecto eminentemente ideológico -político de la educación.

Es pues, necesario plantear que son dos las cuestiones que deben anteceder al análisis de los proyectos y de la legislación educativa. De un lado, cómo se puede explicar la aparición y evolución de esos programas y de ese cuerpo normativo; de otro lado, qué papel cum-

plen, y si ellas alcanzan o no vigencia total. No obstante, no basta con evidenciar una correspondencia de los planes y las normas con los intereses sociales dominantes, identificación que casi siempre se hace mecánicamente. Es necesario abordar la segunda cuestión, para precisar, hasta donde sea posible, las consecuencias de esos planes y reglamentaciones en la estructura social y económica global - y a otro nivel en los establecimientos involucrados en la educación-. Esto, tal como aquí se ha enunciado, es reconocer a ambas -pero sobre todo a la legislación -una función no meramente pasiva de reflejo de la realidad social y económica, sino también la capacidad de actuar sobre ella. Lo logra? Hasta dónde? Cómo? He ahí preguntas importantes para resolver.

Hay que recordar a este respecto, que los planes y la normatividad educativa son entendidos siempre por los respectivos gobiernos como un "deber ser", es decir, se planea y se legisla con la intención de corregir las "fallas" detectadas en el pasado y adecuar, en adelante, la educación con las denominadas "verdaderas necesidades del país". Los planes y la legislación

así concebidos van, pues, a cumplir el anhelado deseo de transformar el aparato educativo, para que responda a las necesidades económicas y sociales del país y se convierta -según se espera- en un vehículo de progreso económico.

Este fenómeno es evidente durante toda la historia del Siglo XX, y es aún más claro en los nuevos planes de desarrollo educativo para el sector educativo, durante el Frente Nacional.

c. Las "Memorias" como Fuente.

Al considerar las memorias, escritos y todo tipo de declaraciones públicas de los Ministros de Educación como fuente para el estudio histórico y crítico de la educación colombiana es necesario hacer algunas salvedades. Estos auxiliares hay que utilizarlos con muchas precauciones -ya que, sobre todo a partir del inicio del Frente Nacional, son verdaderas apologías gubernamentales-; sin embargo con ellas es posible deducir claramente los principios educativos de los diferentes gobiernos, clarificar los proyectos de desarrollo del sector,

mostrar las reconocidas limitaciones para realizar lo planeado, pero sobre todo muchas de estas memorias y declaraciones ministeriales, son documentos que muestran en forma bastante cruda la realidad educativa en diferentes períodos históricos. Además, hacen referencias importantes en aspectos sociales, económicos y políticos. Dentro de este tipo de análisis estructurados y realistas recordamos, entre otros, los informes de Antonio José Uribe, Miguel Abadía Méndez, Elíseo Arango, José Joaquín Castro y Jorge Eliécer Gaitán.

"Otras Fuentes".

Respecto a las demás fuentes es necesario resaltar por una parte, y sobre todo para las tres primeras décadas del siglo, lo referido a la importancia de los periódicos de la época, pues no sólo brindan un material relativamente útil acerca del pensar y el suceder educativo, sino además del proceso político, social y económico contemporáneo. A este nivel es vital mencionar la invaluable colección que sobre este período tiene la Biblioteca Central de la Universidad de Antioquia, colección que supera la cantidad de 60 diferentes periód-

dicos nacionales. A partir de este material se podrían profundizar aspectos básicos de la Educación Nacional.

Por otra parte, es necesario señalar la existencia de algunos documentos y estudios elaborados sobre el tema de la educación en Colombia -contemporáneos o no a los períodos estudiados. Los trabajos históricos sobre Educación son escasos y buena parte de ellos , carecen de visión crítica y más aún, de una relación de la educación con el suceder económico, político y social del país. Es destacable también que, sobre todo en el período del Frente Nacional, existen trabajos e investigaciones importantes sobre aspectos muy concretos de la educación colombiana, generalmente a nivel universitario.

Finalmente, es necesario mencionar que un elemento de trabajo muy importante lo constituyen los conceptos impresos de algunas misiones extranjeras llegadas a Colombia, y que generalmente hacen unos balances muy realistas de la situación educativa nacional -y obviamente de otros aspectos de la realidad colombiana- y, aunque sus recomendaciones son bastante discutibles y

suficientemente refutadas, son casi siempre, a la larga aceptadas por algunos gobiernos. A este respecto es necesario destacar la Misión Alemana de 1924, el informe Le Bret, el de Currie y el Informe del Banco Mundial de 1970.

VIII. UNA BREVE VISION SOBRE ALGUNOS ELEMENTOS DE LA EVOLUCION DE LA EDUCACION EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX.

Tomamos como punto de partida dos presuposiciones. Por un lado, que un estudio sobre la educación debe hacerse en estrecha relación con los procesos sociales, políticos y económicos de la sociedad colombiana; por otro, que el aparato educativo ha estado y está, en general, a disposición de las clases dominantes, con fines muy concretos: Calificación y dominación ideológica de fuerza de trabajo y formación profesional e ideológica de las clases dominantes y sus servidores. Claro está, como ya se afirmó, esta aseveración hay que relativizarla y ubicarla históricamente.

Partiendo de lo anterior y al acometer la tarea de hacer una visión histórico-crítica sobre la educación colombiana durante el Siglo XX, un problema inicial que se presentó fue el referente a la periodización que se podía establecer, considerando que ella debía tener en cuenta la evolu-

ción económica, social y política colombiana. El problema se superó al considerar, -un poco forzadamente, como es común en muchas divisiones históricas-, que los cambios políticos más visibles del Siglo XX, aproximadamente coinciden con cambios más o menos definidos a nivel económico, y ambos procesos marchaban, hasta cierto punto, ligados a una evolución educativa paralela relativamente definida. A partir de estas consideraciones se adoptó una periodización, que como cualquiera otra, es vulnerable a una crítica relativamente consistente según el punto de vista que se enfatice -Desarrollo Agrario e Industrial; aparición de procesos claros de sustitución de importaciones; movimientos sindicales importantes; nuevos grupos políticos significativos, relaciones internacionales, etc.

Una solución más elemental hubiera sido hacer la división hablando de la evolución educativa entre una fecha definida y otra, y así sucesivamente, tomando como punto de referencia cualquier hecho o personaje más o menos significativo.

Hemos insistido en que la historia de la educación no se puede considerar como una realidad en sí misma, separada

del desarrollo económico, social y político del país, sino que ella refleja, en general, las condiciones socio-económicas y las luchas políticas de la nación, en nuestro caso, durante el Siglo XX. En general se suele presentar como historia educativa, la historia de las concepciones pedagógicas imperantes. En otros casos, se pretende ligar simplemente a una elemental visión de la historia política colombiana; es decir, sólo se indican algunos aspectos acerca del "pensar educativo" de ciertos políticos considerados importantes, y se hace una enumeración básica de lo que se suponen son sus "realizaciones" educativas: Construcción de x número de escuelas y colegios; aparición o creación de tal o tales universidades; aumento de presupuesto educativo, entre otros aspectos.

El presente trabajo intentó mostrar el contexto económico, social y político de la educación en el Siglo XX, tratando de desarrollar los dos supuestos a los que hemos aludido anteriormente, Ponemos en relación, por lo tanto, la evolución económica, social y política con el desarrollo educativo. Obviamente, en este contexto general quedan incluidos fenómenos tan heterogéneos como por ejemplo, relación Iglesia Estado; lucha de los partidos políticos; clases socia-

les; influencias externas sobre la educación colombiana, etc.

Las historias de la educación que se han realizado se reducen, en ocasiones, como lo hemos indicado, al desarrollo de las ideas pedagógicas; a veces tienen un marcado énfasis político, liberal o conservador; o un matiz apologético en defensa de la labor de la iglesia. Otras, se reducen a acumular una serie de datos prescindiendo del marco en que tuvieron lugar; o a veces haciendo una defensa a ultranza de la educación privada; en oportunidades sólo se hacen análisis parciales de determinada época, opacando la visión global del suceso educativo.

Una ligera sinopsis de los principales capítulos de la educación colombiana en el Siglo XX, nos muestra cómo al comenzar éste, el panorama general de la nación recibía aún la influencia de la regeneración. Este período iniciado y dirigido por Rafael Núñez, representó una reacción a las políticas liberales, un reafirmamiento de la educación católica oficial así como un gran apoyo a la educación privada. Como respuesta frente al tipo de educación oficial, el liberalismo conforma instituciones privadas de corte positivista (Ex-

ternado, Republicana, Libre).

La regeneración inicia la etapa de predominio político del partido conservador, la cual se prolonga hasta 1930. Era el primado de terratenientes y comerciantes, por lo tanto su dominio ideológico se hacía presente en la educación, en medio de un descuido total por el mejoramiento educativo. La ideología pre-industrial, eminentemente religiosa y conformista, era la dominante. Estas concepciones del mundo sólo empiezan a romperse hacia la década de los veinte, con el nacimiento de la industria en Colombia, lo que implicaba: proletariado y burguesía; nuevos manejos bancarios; nuevas relaciones con el exterior y nuevas confrontaciones de clase tanto en el campo como en la ciudad. Estos fenómenos permiten comprender la necesidad de una serie de cambios en el manejo político, económico y social del país, lo que a la larga implica la pérdida de la hegemonía conservadora y el ascenso del partido liberal al poder.

El fin de la hegemonía conservadora y la "revolución en marcha" de Alfonso López Pumarejo significa un vuelco fundamental en las políticas del Estado. Dentro de ellas la política educativa pasa a jugar un papel fundamental, en el marco

de un proceso general de ascenso de la burguesía nacional, de gran auge del proletariado y de un fuerte incremento en la producción nacional.

Repetimos que la educación jugaba para López Pumarejo un papel vital en el nuevo estado de cosas liberal: Adquiere gran auge la educación universitaria oficial, de carácter más laico y científico, receptiva a las concepciones filosóficas en boga en la época. Como reacción surgen ciertas universidades católicas, todo ésto en medio de una aguda polémica que lideraba la Iglesia en torno a la concepción del papel ideológico de la educación en la sociedad colombiana.

Los gobiernos conservadores a partir de 1946, significan -como la regeneración en el Siglo XIX- un intento de contra-reforma política, social y por lo tanto, educativa. Era el proyecto de recuperación ideológica de la educación, dentro de una agudo proceso de absolutismo político y de liberalismo económico, en condiciones de desarrollo económico acelerado, por efectos de la segunda posguerra.

El Frente Nacional muestra un mayor énfasis en la educación

técnica, para responder a los requerimientos del avance tecnológico de la fase monopolística del capitalismo, en condiciones de dependencia externa bastante significativa. Presenta además el Frente Nacional, un gran avance en la escolaridad en primaria, un control privado de la educación media y una acelerada privatización de la universidad, entre otras razones, como respuesta, según los respectivos gobiernos, a la creciente politización "izquierdista" de la universidad oficial. Presenta por otra parte, la acentuación del énfasis en la planeación educativa, dentro de una concepción general del someter todas las actividades del Estado a un control preventivo.

Estos elementos básicos aparecen desarrollados a lo largo de nuestro trabajo. Hemos reconocido -aceptando un viejo aforismo- que toda investigación histórica es una investigación siempre inacabada. Con nuestro aporte procuramos desbrozar el camino para una serie de investigaciones concretas, -sobre campos muy delimitados- del acontecer educativo del Siglo XX.

VII. BIBLIOGRAFIA

Aguirrezabal T., Isabel, Catalina H. de Trujillo y Bernardo Eotero A. "El Plan tie Desarrollo López II". Con-
traversia No. 40, Bogotá, CINEP, 1976, p. 35

Arciniegas, Germán. Memoria del Señor Ministro de Educa-
ción Nacional al Congreso de 1946. Bogotá, Imprenta
Nacional, 1946.

Arismendi Posada, Octavio. La Transformación Educativa
Nacional; Memorias del Señor Ministro de Educación
Nacional al Congreso Nacional correspondiente al Período

Arnovés, Robert. "Políticas Educativas durante el Frente
Nacional; 1958-1974"; Revista Colombiana de Educación,
No. 1. Bogotá, Centro de Investigaciones, Universidad
Pedagógica Nacional, 1978.

Asociación Colombiana de Universidades. Mundo Universita-
rio, No. 13. Bogotá, Imprenta Universidad Nacional,
Enero-febrero-marzo, 1980.

Arcan, Rudolph P. La Universidad Latinoamericana; Clave
para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado
social, económico y educativo en la América Latina.

Nos. 37-39, Tomo VII/1-3, mayo-julio de 1953.

- Banco Mundial. El Desarrollo Económico de -Colombia: Problemas y Perspectivas. Bogotá, Canal Ramírez-Andares, 1970.
- Bejarano, Jesús Antonio. Ensayos de Interpretación de la Economía Colombiana. Bogotá, Ed. La Carreta, 1978.
- Bernal E., Alejandro y otros. La Educación en Colombia. Bogotá, FERES, 1965.
- Bernal Jiménez, Rafael. La Educación, he ahí el Problema. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 1949.
- Bohórquez Casallas, Luis Antonio. La Evolución Educativa en Colombia. Bogotá, Publicaciones Cultural Colombiana, 1956.
- Bonilla, Víctor y otros. Causa Popular, Ciencia Popular. Bogotá, Publicaciones de la Rosca, 1972.
- Castro M., José Joaquín. Educación Nacional. Informe al Congreso 1938. Bogotá, Ed. ABC, 1938.
- Comité Operativo para la Reestructuración de la Educación Post-Secundaria. Hacia un Sistema de Educación Post-Secundaria para Colombia. Bogotá, Reimpresión . Centro de Duplicación U de A., 1979 .
- Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia. Constitución Política de la República de Colombia, Colección Codex Brevis, dirigida por Arcadio Plazas, 12a. ed., Bogotá, Ed. Voluntad Ltda., 1954.
- Coral Quintero, Laureano. Historia del Movimiento Sindical del Magisterio. Bogotá, Ed. Suramérica. 1980.

Currie, Lauchin. Bases de un Programa de Fomento para Colombia. Bogotá Imprenta del Banco de la República.

Chaux, Francisco José. Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1930. Bogotá, Imprenta Nacional, 1930.

Chaves, José Ma. La Reforma Universitaria en Colombia. Bogotá, Ediciones del Fondo Universitario Nacional", 1957.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. La Educación en Colombia 1963-1964. Bogotá, 1966.

Departamento Nacional de Planeación. Estrategias y Mecanismos para la Ejecución de la Política Educativa. (mimeo), 1971.

Departamento Nacional de Planeación. Plan de Desarrollo Económico y Social, 1971-1974; Sector Educación. Bogotá, 1971.

Departamento Nacional de Planeación. Para Cerrar la Brecha; Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional. República, 1975.

Departamento Nacional de Planeación. Plan de Integración Nacional 1979-1982 (s.p.i.).

De Roux, Francisco. Educación para quién? Anali-Cias, No. 31, Bogotá, CIAS, feb. 1975.

División Nacional de Planeación. Las Cuatro Estrategias. Bogotá, 1972.

Durón Dussán, Hernando. "Plan Educativo sin Precedentes"
El Tiempo, 29 de enero de 1976.

Duran Dussán, Hernando. "Carta de renuncia al cargo de
Ministro de Educación Nacional". El Colombiano, Mede-
llín, 4 de febrero de 1977.

Ediciones el Tigre de Papel. Crisis .-universitaria Colom-
biana 1971: Itinerario y Documentos. Medellín, Edi-
torial Prisma Ltda., 1971.

"El Colombiano". Medellín, 12 de diciembre de 1975.

"El Colombiano". Medellín, 23 de diciembre de 1976.

"El Colombiano". Medellín, 24 de mayo de 1977.

"El Colombiano". Medellín, 8 de mayo de 1977.

"El Colombiano". Medellín, 28 de octubre de 1977.

"El Colombiano". Medellín, 8 de agosto de 1978.

"El Espectador". Bogotá, 3 de febrero de 1980.

"El Tiempo". Bogotá, 26 de enero de 1976.

"El Tiempo". Bogotá, 29 de enero de 1976.

"El Tiempo". Bogotá, 19 de marzo de 1976.

"El Tiempo". Bogotá, 19 de junio de 1977.

"El Tiempo". Bogotá, 19 de enero a 1978.

"El Tiempo". Bogotá, 23 de abril de 1978.

Farina, Nelson. "Crítica de la Ideología Educativa en Colombia". Ideología y Sociedad: Revista Trimestral, No. 12. Bogotá, Editora Guadalupe Ltda., enero-marzo, 1975.

Flórez, Luis Bernardo. "Desarrollos recientes de la Industria Colombiana"; Cuadernos Colombianos No. 4, 1974.

Fonseca S., Joaquín. La Universidad en la Post-guerra Bogotá, 1947.

Gaitán, Jorge. Le Revolución Invisible. Bogotá, 1959

Gaitán, Jorge Eliécer. Obra Educativa del Gobierno en 1940. Bogotá, Imprenta Nacional, 1940.

García Niño, Guillermo. Sociología xa Educación en Colombia. Bogotá, Imprenta Patrió-rea del Instituto Caro y Cuervo, 1973.

ICFES. Costos Universitarios: Una metodología. Bogotá, 1974.

ICFES. Estadísticas Universitarias. 1966-1970. Bogotá, 1974.

ICFES. Evol lición de la Educación Superior en Colombia, 1966-1977: Bogotá, 1977.

ICFES. Higher Education in Colombia. Basic Documents fos its Planning. Volume 11. Bogotá, Information from the consultan Commission of the University of California. Imprenta Nacional, 1970.

- ICFES. Carreras Tecnológicas: necesidad; Criterios para Evaluación y Reconocimiento de Institutos de Educación tecnológica. Bogotá, 1974.
- ICFES. Factores socio-culturales en el rendimiento de los bachilleres; Servicio Nacional de Pruebas. Bogotá ,
- ICFES. Estadísticas Universitarias, Población Estudiantil. Bogotá, 1975.
- ICFES. la Educación en cifras 1970-1974. Bogotá, MEN, 1975. ""
- Leal Buitrago, Francisco. Análisis Histórico del Desarrollo Político Nacional. Bogotá, Ed. Tercer Mundo»
- Lebot, Ivon. "Elementos para la historia de la Educación en Colombia en el Siglo XX", Monografía. Boletín Mensual de Estadística. No. 249. Bogotá, Seminario de Problemas Colombianos, GANE, abril de 1972.
- López de Mesa, Luis. Introducción a la Historia de la Cultura en Colombia Bogotá, 1930.
- López de Mesa, Luis. Gestión Administrativa y Perspectiva del Ministerio de Educación. Bogotá, Imprenta Nacional, 1935.
- Low-Maus, Rodolfo. Compendium of the Colombian Educational System. Bogotá, Ed. Andes. 1971
- Melo, Jorge Orlando. "Colombia 1280-1930: La República Conservadora". Ideología y Sociedad; Revista Trimestral, No. 12. Bogotá, Ed. Guadalupe Ltda, enero-marzo, 1971

- Mendoza Neira, Plinio. "La Política Educacionista". El Liberalismo en el Gobierno (1930-1946). Bogotá, Ed. Minerva, 1946 (recopilación).
- Mesa, Darío. Ensayos de Historia Contemporánea de Colombia. Medellín, Ed. La Carreta, 1977.
- Ministerio de Educación Nacional; División de Normales Superiores y Educación Primaria. Educación Colombiana, Tomo I. Bogotá, Imprenta Nacional, 1959.
- Ministerio de Educación Nacional. Informe sobre el Desarrollo de la Educación en Colombia durante el año 1962. Bogotá, MEN, 1963.
- Ministerio de Educación Nacional es Colombia. La Educación ante el Congreso, (s.p.i.).
- Ministerio de Educación Nacional. Política Educativa Nacional. Serie del Educador Nc. 4. La Reforma de la Educación Media. Bogotá, Imprenta del MEN, TT74.
- Ministerio de Educación Nacional. Decreto No. OSO de 1980 (22 de enero). Medellín, Editorial U de A.
- Misión Pedagógica. Proyecto de Ley Orgánica de la Instrucción Pública y Exposición de Motivos. Bogotá, Sociedad Editorial, 1925.
- Misión "Economía y Humanismo". Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo de Colombia. Bogotá, Aedita, Editores Ltda.-Cromos, "958.
- Molina, Gerardo. Las Ideas Liberales en Colombia, 1915-1934. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1974.

Molina, Gerardo. Las Ideas Liberales en Colombia; de 1935 a la Iniciación de" Frente Nacional, Tomo III. 2a Ed. , Bogotá , Ediciones Tercer Mundo, 1978.

Molina, Gerardo y otros. universidad Oficial o Universidad Privada?; Bases para una Política Universitaria. Bogotá, Ediciones Tercer' Mundo, 1978.

Moncayo, Víctor Manuel y Fernando Rojas. Luchas Obreras y Política Laboral en Colombia. Bogotá" Ed. La Carre-
ta, 1975.

Montoya, Amanda y Juan Ma. Hoidalgo. Indice Colombiano de Educación 1905-1973. Medellín, U de A. , Escuela Interamericana de Bibliotecología, 1974.

Morales Benítez, Otto. Muchedumbres y Banderas. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1962.

Muñoz, Laurentino. Un Informe de la Nacionalidad; Examen General Documentado sobre la Situación Educativa, Económica y de la Conducta en Colombia" Bogotá, Antares-Tercer Mundo S.A., 1965.

Muñoz Delgado, Juan Jacobo. La Reforma de la Educación Media; Decreto No. 080 ce 1971! Bogotá. Ministerio de Educación Nacional, 1974.

Muñoz Delgado, Juan Jacobo. La Tasa Educativa. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional,) 1974.

Muñoz, Juan Jacobo. Plan es Desarrollo para el Sector Educativo, Programa Colombia, PNUD, Bogotá, 1974.

Muñoz Delgado, Juan Jacobo. Memoria del Ministro de Educación Nacional. Bogotá! Imprenta Caro y Cuervo

- Nieto Caballero, Agustín. Sobre el Problema de la Educación Nacional. Bogotá, Biblioteca Aldeana de Colombia, (s.f.)
- Rama, Germán W. El Sistema Universitario en Colombia. Bogotá, Dirección de Divulgación Cultural de la Universidad Nacional de Colombia, 1970.
- República de Colombia. Memoria del Ministro de Instrucción y Salubridad Públicas al Congreso de 1924. Bogotá, Imprenta Nacional, 1924.
- República de Colombia, Memoria del Ministro de Instrucción y Salubridad Pública al Congreso de 1925; Anexos. Bogotá" Imprenta Nacional, 1925.
- República de Colombia, Monografía de la Educación Pública en Colombia y Estadística de los Institutos Docentes en el año de 1923 Bogotá, Imprenta Nacional, "1924.
- República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, Oficina de Planeación, Informe del Proyecto para el I Plan Quinquenal. volumen IV. Bogotá, 1957.
- Rodríguez Rojas, José Ka. Panorama de la Educación Colombiana. Medellín, Ed. Bedout, 1963.
- Rodríguez Salazar, Oscar. Efectos de la Gran Depresión sobre la Industria Colombiana. Medellín, Ed. El Tigre de Papel, 1973.
- Rosales, José Miguel. Política Educativa, Tomo I. Bogotá, Biblioteca del Centro de Estudios, 1936.
- Téllez, Jorge. "El Desempleo Educativo". El Espectador. Bogotá, 28 de agosto de 1977.

Torres Giraldo, Ignacio. Los Inconformes; Historia de la Rebelión de Masas en Colombia. Tomo II. Bogotá, Editorial Margen Izquierdo, 1973.

Torres Giraldo, Ignacio. Los Inconformes; Historie de la Rebelión de la Masas en Colombia, Volumen IV, Bogotá, Ed. Margen Izquierdo, 1974.

Torres Giraldo, Ignacio. Los Inconformes; Historia de

Ed. Margen Izquierdo, 1974.

Uribe, Antonio José, política instruccionalista. Bogotá, Imprenta Nacional. 1926.

Uribe Misas, Alfonso. La Escuela Unica. Medellín, Tipografía San Antón":. 1949.

Vásquez Carrizosa, Alfredo. El Poder Presencial en Colombia: La crisis permanente del Derecho Constitucional. Bogotá, Enrique Dobry, Editor, 1979

Yepes, Jesús Ma. La Reforma Educacionista en Colombia. Bogotá, Imprenta Nacional, 1926.

Zuleta Angel, Eduardo: El Presidente López. Medellín Ed. Albón-Interprint S.A., 1968.