

**POLITICAS EDUCATIVAS DURANTE EL FRENTE NACIONAL
1958-1974***Robert Arvone¹*

“Quién desea la libertad de un pueblo debe igualmente luchar para dar educación a todos sus ciudadanos”.

Ex-Presidente Miguel Pastrana.²
Discurso de Posesión, Agosto 7 / 70.

*El presente trabajo constituye capítulo de un libro que aparecerá pronto en los Estados Unidos, sobre Políticas de Desarrollo en Colombia, durante el Frente Nacional. El autor, muy gentilmente, ha accedido a que se traduzca y aparezca publicado por primera vez en este número de la Revista Colombiana de Educación. Se ha hecho el esfuerzo para que la traducción refleje lo más fielmente posible el contenido de la versión original. Las notas con * son algunas observaciones, aclaraciones y comentarios del traductor.*

El artículo es de lo mejor que existe en la literatura sobre el desarrollo y las políticas del sector educativo durante el periodo del Frente Nacional. Se trata, fundamentalmente, de un estudio descriptivo en donde las estadísticas son muy bien utilizadas para sustentar los argumentos. El propósito del autor es, ante todo, mostrar cuál era la situación del sistema educativo colombiano antes de la iniciación de la coalición política del Frente Nacional, ver cómo se presentó esa misma situación en el período de 1958 a 1974 y cuál era el estado del sistema educativo al terminar este período. Por consiguiente, el propósito del autor es más descriptivo que explicativo, sin perjuicios de que se adelanten hipótesis y explicaciones sobre la razón de ser de determinados programas o políticas, y de que se señalen algunas de las razones posibles que llevaron a los gobiernos del Frente Nacional a manejar el sistema educativo de la forma como lo hicieron.

Como contexto general, se señala el carácter clasista de la sociedad colombiana y por consiguiente, el carácter clasista y discriminatorio del sistema educativo que le sirve a la sociedad como uno de sus puntos de apoyo. El trabajo muestra, entonces, la utilidad del uso adecuado de estadísticas y datos existentes como punto de partida en la investigación socio-educativa. En este sentido, representa un esfuerzo que debería continuarse mediante la búsqueda de explicaciones que permitan desentrañar la naturaleza y el comportamiento del objeto de análisis, entrando así en un nivel más profundo de la investigación.

A pesar de que el autor presenta una visión muy completa del sector educativo en el período citado, sin embargo algunos temas no son tratados, o lo son solo tangencialmente. No obstante, constituyen aspectos importantes de lo sucedido con el

¹Los gastos de viajes y estudio para este trabajo, fueron financiados por el programa de Estudios Latinoamericanos y la Comisión Presidencial para la Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad de Indiana, Estados Unidos. Los datos fueron recogidos en Bogotá durante junio y julio de 1974. Aunque el trabajo abarca el periodo (1958-1974), las estadísticas más completas y confiables de que se disponía, cubrían las actividades del Frente Nacional hasta 1971.

² MEN (Ministerio de Educación Nacional). La Educación Ante el Congreso (Bogotá: Ministerio de Educación Nacional 1973). Prefacio.

sistema educativo en Colombia en los últimos 16 años. Entre otros temas se pueden enumerar. la participación activa y efectiva de los estamentos básicos del sistema educativo, a través de sus diversos organismos gremiales que han tenido incidencia en la definición y redefinición de algunos aspectos de las políticas educativas en los diversos niveles del sistema; la forma como el Estado ha utilizado el poder político, económico y militar para contrarrestar la acción de las organizaciones de base; el problema de los contenidos de la educación, parte esencial de la política educativa; la burocracia internacional creada al amparo de la asistencia externa, que en muchas instancias, ha entorpecido todavía más el funcionamiento del sistema educativo.

Un punto crítico que señala el autor y que sería importante seguir explorando, es el moldeamiento del sistema educativo a través de la influencia de las agencias internacionales, factor que se hace claramente explícito en el período del Frente Nacional. La relativa estabilidad de la estructura política que garantizaba la coalición, la ausencia de una concepción autónoma sobre el desarrollo del sector, el interés de las agencias financiadoras y un continuismo pasivo en la alternación del gobierno, crearon el terreno propicio para que la intervención extranjera pudiera entrar a establecer determinadas reglas de juego.

Se espera que este cuidadoso trabajo, sirva de estímulo para que otros investigadores profundicen sobre los planteamientos aquí esbozados. En el terreno político, vale la pena el enjuiciamiento crítico de este período de nuestra historia nacional, que deja serias dudas sobre el liderazgo político en la actualidad. Según Roberto Arno, la conclusión es: A pesar de haber hecho muchas cosas y de haber cambiado otras, lo esencial de la situación permanece igual.

Jairo Arboleda Toro

I. Introducción

En 1958, al comienzo del Frente Nacional, la educación en Colombia era una institución social al servicio de los intereses de las élites dominantes y de los grupos de clase media. La educación no era, de ninguna manera, una agencia que promoviera la movilidad social para los sectores populares de las áreas rural y urbana, ni un instrumento de desarrollo integrado con planes económicos y sociales para el desarrollo de recursos humanos y de ciudadanos activos. Por el contrario, la situación educativa en 1958 se caracterizaba por el abandono de los sectores más desfavorecidos, especialmente el área rural, y el privilegio de los grupos económicamente poderosos y políticamente articulados, que utilizaban la educación para legitimizar su estatus y garantizarse el acceso al sector moderno de la economía por medio de credenciales educativas.

El gobierno de las Fuerzas Armadas, dirigido por el General Gustavo Rojas Pinilla, había manifestado alguna preocupación por el estado arcaico de la educación en el país. Para hacer el diagnóstico de la situación del sistema educativo se invitaron misiones extranjeras. Igualmente, se estableció una oficina nacional de planeación educativa en Bogotá y se diseñó un plan educativo integrado para un quinquenio. Se establecieron

instituciones orientadas a educar la fuerza de trabajo. Sin embargo, al final de la administración Rojas Pinilla, más del 50% de la juventud del campo, permanecía marginada del sistema escolar. La expansión educativa que ocurrió durante los años 1953-1957 se dio en su mayor parte en el sector privado y a nivel de la educación secundaria.

¿Hasta dónde la llegada del Frente Nacional significó un cambio notable en la estructura y funcionamiento del Sistema Educativo Colombiano? Durante el periodo 1958-1974, hubo una gran expansión del sistema educativo a todos los niveles. Grandes sumas de dinero se invirtieron en educación, a medida que el gobierno nacional asumió un papel preponderante en comparación con los departamentos y municipios en el financiamiento y dirección de las escuelas. Se introdujeron reformas en la administración educativa y se propusieron nuevas estructuras para abrir oportunidades educativas a los grupos más abandonados, se iniciaron programas extra-escolares para llegar a los adultos analfabetos y actualizar el nivel de conocimientos y destrezas de la fuerza de trabajo, se promovieron actividades de investigación y planeamiento y se recibieron grandes cantidades en ayuda extranjera, como también asistencia técnica por parte de agencias internacionales (UNESCO, PNUD, el Banco Mundial, la AID) que escogieron a Colombia como escenario de innovaciones educativas.

¿Cuáles fueron los resultados 16 años después? Las desigualdades de los años cincuenta continuaban: diferencia entre educación rural y urbana, entre educación pública y privada, entre educación básica y superior. Ciertamente, un mayor número de niños de los estratos más bajos de la sociedad, pudieron aprovecharse del sistema educativo para subir en la jerarquía social, pero la naturaleza clasista del sistema escolar permaneció esencialmente la misma. El nivel cuantitativo de educación recibida y las oportunidades sociales, seguían siendo diferentes, de acuerdo con el origen social del estudiante. Las innovaciones y reformas educativas fueron en su mayoría de carácter cuantitativo. La estructura obsoleta del sistema escolar se puso a funcionar más eficientemente. Al mismo tiempo el país se hizo cada vez más dependiente de fuentes de financiación e ideas extranjeras, que moldearon la dirección y el contenido del sistema escolar. En esencia, el sistema educativo continuó reflejando el sistema de estratificación de la sociedad Colombiana y su dependencia económico-cultural de los Estados Unidos y Europa Occidental.

En la discusión que se presenta a continuación se describirá, primero la expansión de la escolarización durante el Frente Nacional con relación al problema de quién consigue, qué tanto y qué tipo de educación. Segundo, se examinará el impacto de diferentes reformas llevadas a cabo por el Frente Nacional. Tercero, se describirá la creciente influencia de la asistencia técnica extranjera y finalmente, se hará una evaluación de las políticas educativas del país.

II. Expansión y distribución de la educación

El número de estudiantes que asistía a la escuela, aumentó dramáticamente entre 1958 y 1974. En 1958, había aproximadamente 1.700.000 estudiantes matriculados en todos los niveles del sistema escolar. En 1974, había más de 5.000.000 de estudiantes matriculados y 38.000 escuelas, atendidas por cerca de 200.000 maestros. La matrícula de primaria llegó a ser más del doble, de 1.493.128 a 3.844.128. La educación secundaria aumentó seis veces, de 192.079 a 1.338.876. La educación superior se incrementó de 20.000 a 138.000 estudiantes.

A. ¿Quién recibe qué de una generación a otra?

La educación al igual que el dinero o la tierra, puede considerarse como un bien que se encuentra distribuido. En este caso se podría hacer una pregunta como esta: ¿qué porcentaje de la población recibe cuál porcentaje del número total de años de escuela distribuidos? Los datos de la tabla 1, tomados de un estudio de Rama y Goldsen, indican la distribución de la escolaridad por grupos de edad en el censo de 1964³.

La tabla indica que aunque más años de escolaridad han sido ofrecidos en los últimos años, la distribución real continúa siendo desigual a través de las generaciones. Por ejemplo, quienes han recibido sólo educación primaria (sea completa o incompleta) generalmente han recibido menos de lo que les corresponde. Las personas ubicadas en el rango de edad entre los 20 y 24 años, representan el 82% del total de estudiantes, pero sólo han recibido el 62% del total de años de educación ofrecida. La población de 60 o más años, representa el 88%, pero sólo reciben el 71% de educación. A nivel de la escuela primaria, la relación de la población en cuanto a lo que se recibe de educación, ha sido consistentemente entre 8/6 y 8/7.

A nivel de secundaria, la relación es a la inversa. Un porcentaje menor de personas recibe aproximadamente dos veces más educación de la que deberían recibir de acuerdo con una distribución más justa. En 1964, el grupo más joven que había estudiado en secundaria representaba el 15% del número total de estudiantes, pero recibía 30% de los años disponibles de educación. Entre los del grupo de más edad, el 10% recibió el 24% de educación. En otras palabras, la razón ha sido 1-2 a este nivel.

³Germán W. Rama and Rose K. Goldsen, "A Statistical Overview of Education in Colombia", mimeografiado (Bogotá Fundación Ford, Noviembre, 1968) p. 11.

TABLA I
Distribución de Años-Hombre de Educación-Colombia, 1964
Grupos de Edades

	100%=	20-24 (1.417.375)		30-34 (1.030.298)		40-49 (1.310.902)		60 o más (864.227)	
		% Que alcanza cada nivel	Distribución de años hombre*	% Que alcanza cada nivel	Distribución de años hombre	% Que alcanza cada nivel	Distribución de años hombre	% Que alcanza cada nivel	Distribución de años hombre
		1.074.898	4.476.839	714.031	2.753.370	877.051	3.473.950	430.467	1.602.530
Primaria:									
Grado 1 (1 año)		8.8	2.11	14.31	3.71	11.97	3.02	16.34	4.39
Grado 2 (2 años)		20.0	9.57	22.42	11.63	19.45	9.82	19.77	10.62
Grado 3 (3 años)		21.6	15.57	20.90	16.25	20.09	15.21	18.50	14.91
Grado 4 (4 años)		15.8	15.16	14.58	15.13	15.67	15.82	15.18	16.31
Grado 5 (5 años)		16.0	19.20	11.14	14.44	18.73	23.65	18.70	25.09
Total Primaria		82.2	61.61	83.35	61.16	85.91	67.53	88.49	71.32
Secundaria:									
Grado 1 (6 años)		3.4	4.90	3.07	4.78	2.19	3.32	1.40	2.25
Grado 2 (7 años)		3.2	5.39	3.50	6.35	2.78	4.89	2.03	3.82
Grado 3 (8 años)		2.6	4.98	2.77	5.75	2.48	5.00	1.90	4.06
Grado 4 (9 años)		2.2	4.87	2.09	4.90	1.97	4.48	1.86	4.50
Grado 5 (10 años)		1.2	3.05	0.93	2.40	1.05	2.64	1.10	3.00
Grado 6 (11 años)		2.8	7.27	2.16	6.15	1.91	5.31	2.02	6.00
Total secundaria		15.4	30.46	14.52	30.33	12.38	25.64	10.31	23.63
Universitaria:									
Año 1 (12 años)		0.61	1.77	0.17	0.52	0.09	0.27	0.07	0.23
Año 2 (13 años)		0.61	1.91	0.20	0.70	0.10	0.33	0.08	0.27
Año 3 (14 años)		0.49	1.63	0.21	0.77	0.11	0.37	0.08	0.32
Año 4 (15 años)		0.37	1.33	0.28	1.08	0.18	0.70	0.15	0.60
Año 5 (16 años)		0.20	0.79	0.61	2.54	0.63	2.57	0.30	1.27
Año 6 (17 años)		0.12	0.50	0.66	2.90	0.60	2.60	0.52	2.36
Total Universitaria		2.40	7.93	2.15	8.51	1.71	6.84	1.20	5.05

A nivel de la educación superior, un porcentaje muy pequeño de la población (1 a 2% de los estudiantes) ha recibido entre 5 y 8% de la distribución. La razón a través de las generaciones ha sido 1-3 a 1-4.

Rama y Goldsen concluyen que la forma en que ha sido distribuida la educación a través de las generaciones no ha significado un mejoramiento notable:

“Si pensamos en términos de privación relativa (*) más bien que en términos absolutos,

* Esta columna se calcula multiplicando la población que ha alcanzado cada nivel por un nuevo total de años de educación que han recibido.

* El concepto de ‘privación relativa’ (relative deprivation) se refiere en términos generales al sentimiento que un individuo o grupo tienen con respecto a otro, cuando sus méritos o derechos son iguales o superiores a los de aquél, pero su recompensa no es equivalente. En ese sentido, se presenta un desfase entre las expectativas y los logros, siempre con relación a un grupo de referencia. En la situación descrita en este artículo, la generación del 40 al 44 experimentaría privación relativa con respecto a la distribución de la educación, comparado con la generación de principios de siglo, pues a pesar de haber cambiado las condiciones sociales y económicas del país no se han mejorado las condiciones educativas. El concepto fue desarrollado principalmente por Stouffer y sus asociados en las investigaciones durante la segunda guerra mundial con el ejército de los Estados Unidos (Stouffer et al., *The American Soldier*, Princeton University Press, 1949). La privación relativa tiene relación también con las teorías de la equidad y del intercambio social (Homans, 1961; Blau, 1964; Adams, 1965; Thibaut y Kelley, 1959).

entonces, para el hombre que mira la pirámide educativa desde abajo, las cosas no han cambiado mucho a través de las generaciones. El grupo de edad de 60 años o más nació con el presente siglo. La educación distribuida en ese entonces era menos; sin embargo, cualquiera que fuera la educación distribuida estaba repartida por lo menos igual a como lo está hoy. En otras palabras; las desigualdades experimentadas por la generación que nació al iniciarse el siglo no han sido alteradas substancialmente para la generación nacida entre 1940-1944”⁴.

TABLA II
Porcentaje de Población analfabeta de 15 años o más

	1938	1951	1964
Urbana	25	21	15
Rural	53	50	41

Las consecuencias de esta distribución desigual de la educación, se reflejan en las diferencias en cuanto a ganancias de las personas con diferentes niveles de escolaridad. Selowsky, por ejemplo, ha estimado que para la fuerza de trabajo de Bogotá, entre 1963 y 1966, el salario promedio por hora de una persona sin escuela era de \$1,92, aproximadamente; para una persona con 5 años de escuela, \$5,08; para una persona con 11 años, \$16.08, y para una persona con 16 ó 17 años de escolaridad, \$25.445⁵. Uno o dos años adicionales de escolarización pueden llevar a una ganancia desproporcionada en el ingreso. El salario promedio por hora de una persona con seis años de educación secundaria era de \$16.08, casi dos veces más que para una persona con tres o cuatro años de secundaria que ganaba en promedio \$8.28.

B. Desigualdades entre las áreas rural-urbana

Alfabetismo. Una historia continuada de abandono de las áreas rurales se manifiesta en las cifras sobre alfabetismo y otras estadísticas relacionadas con la penetración de la educación. De acuerdo al censo de 1964, la tasa de analfabetismo en Colombia era del 27% para la población adulta de 15 años de edad o más. Pero el 41% de la población rural era analfabeta, comparado con el 15% de la población urbana. Un examen de las cifras sobre analfabetismo para 1938 y 1964 revela que la brecha entre las poblaciones rural y urbana permanecía básicamente inalterada⁶.

Los datos de la encuesta de Hogares de 1970, que cubre la población mayor de 10 años, muestran una discrepancia similar: 50% de analfabetismo en las áreas rurales, comparado con 30 % para las áreas urbanas. El examen de las tasas de analfabetismo entre los grupos de poblaciones más jóvenes (edades 10-19, y 20-29) ofrece una visión de las oportunidades educativas abiertas para la juventud rural y urbana para el período comprendido entre 1958 y 1970. Entre el grupo más joven, encontramos una tasa del 15% en el área urbana y más del doble de esa cifra para el área rural, 33%. Entre los de 20-29 años, encontramos aproximadamente la misma distribución del porcentaje: 10% compara-

⁴ Ibidem.

⁵ Marcelo Selowsky “El Efecto del Desempleo y el Crecimiento de la Inversión Educativa”. Revista de Planeación y Desarrollo (Julio, 1969). Table XIX-A.

⁶ Para un resumen de datos de los Censos Nacionales de 1938, 1951 y 1964, ver Ivon Lebot “Elementos para la Historia de la Educación en Colombia en el Siglo XX” Boletín Mensual de Estadística, DANE, No. 2499 (Abril, 1972) p. 141.

do con 29% para la juventud del área rural⁷.

En 1964, la cantidad promedio de educación alcanzada por la población rural adulta era menos de dos años, comparada con un poco más de 5 años para la población urbana. A principios de los años setenta, esta cifra era esencialmente la misma para el área rural. Hasta 1970, el 40% de los niños campesinos, entre 7 y 11 años de edad, no asistían a la escuela, en comparación con el 22% para los niños de la zona urbana.⁸

Tasas de Deserción. La deserción es alta en general, pero desproporcionadamente alta para el área rural. Entre 1960 y 1964, sólo 3% de los estudiantes que ingresaban al primer año de la escuela rural completaban la educación primaria. La cifra para las escuelas urbanas era del 46%. Diez años más tarde, la situación no había cambiado apreciablemente, pues sólo el 10% de los estudiantes rurales, alcanzaban el quinto grado de educación primaria, comparados con 52% de los estudiantes urbanos⁹.

Las tasas de finalización de estudios primarios, son más bajas en el área rural por una serie de razones, algunas relacionadas con la escuela y otras no. Las condiciones socioeconómicas del campo, impiden que muchos niños asistan a la escuela durante prolongados períodos del año. La migración en busca de tierra y trabajo por parte de muchas familias, el aislamiento geográfico, y la necesidad de que los niños trabajen durante la cosecha, son todos factores que condicionan los proyectos de los niños del campo para completar su educación básica. También son de gran importancia las políticas del gobierno para extender las oportunidades educativas a los sectores más desfavorecidos de la población. En este aspecto, las políticas del Frente Nacional han sido más bien negligentes. Los niños muchas veces no alcanzan siquiera el grado tercero porque no hay escuelas ni maestros. Bajo estas condiciones, los estudiantes no desertan sino que son empujados fuera del sistema escolar. En 1970, solamente el 9% de las escuelas rurales ofrecía la primaria completa, en comparación con el 27% para las escuelas urbanas. De hecho, aproximadamente, dos tercios de las escuelas rurales ofrecen sólo los primeros dos años de la educación elemental. En 1940, por ejemplo, de 5.723 escuelas públicas rurales, sólo 3.667 ofrecían los dos primeros años de educación. En 1967, las cifras eran 16.548 escuelas públicas rurales, de las cuales 9.852 ofrecían únicamente dos años de escolaridad¹⁰.

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, 99%. 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 dos grados.¹¹

Estas cifras ponen en ridículo la legislación que fue aprobada en 1963 para extender los

⁷DANE, Encuesta de Hogares. 1970 (Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1971), Tabla 5A; ver también Lebot "Historia de la Educación" p. 168. Un cambio significativo se ha encontrado en las estadísticas sobre alfabetización para hombres y mujeres. Por primera vez, la alfabetización, entre población más joven, fue superior entre hombres que entre mujeres.

⁸MEN. Educación Congreso, p. 52.

⁹MEN, Estadísticas Educativas (Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Oficina de Planeamiento-Grupo de Estadística. julio, 1975).

¹⁰Lebot "Historia Educación", p. 144. El porcentaje de las cifras es 64% y 59.5% respectivamente

¹¹Ver Guillermo García Niño, Sociología de Educación en Colombia, (Bogotá, Imprenta Patriótica del Instituto Caro y Cuervo, 1973) p. 29.

cinco años de educación elemental a las escuelas tanto urbanas como rurales. Antes de esa fecha, la educación rural se basaba en un currículo diluido con sólo cuatro años de instrucción formal, comparado con cinco años en la escuela urbana¹². En 1967, una legislación de emergencia fue también aprobada para extender la cobertura de las escuelas rurales mediante la institución de sesiones dobles y escuelas de una sola aula, en donde un maestro se encargaba de varios grados al mismo tiempo (*). Sin embargo, la provisión de programas, recursos y personal para las áreas rurales, no ha sido consistente con las metas declaradas en la legislación.

El sistema nacional de exámenes, es otro factor que contribuye a las tasas de deserción. Colombia tiene un currículo nacional unificado junto con un sistema centralizado de supervisión y de calificaciones, Bajo este sistema, los alumnos se someten al mismo examen ya sea que ellos asistan a escuelas pobremente dotadas con maestros poco calificados, o escuelas muy bien dotadas con maestros bien calificados. Invariablemente, muchos estudiantes fracasan en este examen y por tanto, son forzados a retirarse o en el mejor de los casos, a repetir el mismo grado. Este es sobre todo el caso de las escuelas rurales, en las cuales, más del 25% de los estudiantes de primer grado, y el 20% de los de segundo grado, fracasan en dichas pruebas.^{13**}

En 1974, el último año del Frente Nacional, fue aprobada una legislación que estipulaba que los exámenes nacionales no serían usados para determinar la promoción de los estudiantes, sino para propósitos de diagnósticos que permitieran dar asistencia a los estudiantes con problemas de aprendizaje. La efectividad de esta nueva política está por ser determinada. Hasta el presente, ha sido difícil de implementarlas, debido a la resistencia de los maestros por la carga adicional de trabajo, implícita en este nuevo sistema de evaluación.^{***}

Condiciones Físicas. Las condiciones físicas de la mayoría de las escuelas rurales son deplorables: edificios en mal estado, hacinamiento, carencia de materiales educativos, etc. Un estudio hecho por un equipo de sociólogos entre 1970-71 en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, examinó las escuelas rurales de Boyacá, uno de los departamentos menos urbanizados de Colombia.¹⁴ El equipo encontró

¹²Lebot, "Historia Educación" p. 132.

* Escuelas de un sólo maestro han existido siempre en todo el mundo. Sin embargo, su organización explícita como un sistema pedagógico especial, ha surgido principalmente a raíz de la recomendación de la Conferencia Internacional de Instrucción Pública, reunida en Ginebra en 1951 y convocada por la UNESCO

La escuela de maestro único, en este sentido se creó en el país mediante el decreto 150 de 1967. Según dice el decreto 'con el fin de facilitar la asistencia a la escuela de todos los niños de las zonas rurales de baja densidad de población, se establecen las escuelas completas en las cuales mediante una reglamentación flexible y horarios adecuados, se podrán cursar los cinco grados de enseñanza primaria a cargo de un sólo maestro' (artículo 8).

¹³García Niño. Sociología Educación, p. 100.

** A este nivel comienza la discriminación del sistema educativo. Se exige el mismo rendimiento cuando las condiciones son disímiles. Vale la pena anotar que esta discriminación continúa hasta los niveles superiores, incluyendo la universidad. Los exámenes de admisión de las universidades, son supuestamente objetivos e indiscriminatorios, sin considerar el sesgo de clases sociales, que introducen en ellos, quienes los elaboran. Los exámenes seleccionan a los elegidos, pues dadas las condiciones diferentes de los establecimientos de enseñanza secundaria, los candidatos han sido seleccionados ya en el proceso de ascenso a través de la enseñanza media; los exámenes de admisión, operan sólo como legitimadores de dicha "elección de los elegidos". (Ver Bourdieu y Passeron). Los estudiantes y la Cultura, Ed. Labor, Barcelona 1967. "La enseñanza: Sistema de Reproducción"

*** Antes de entrar en el presente artículo a impresión se ha conocido la resolución 1858 de marzo de 1978, por medio de la cual el M E N establece un sistema único de promoción para los niveles de educación básica secundaria y media vocacional, en todas las asignaturas y modalidades para los planteles oficiales y privados del país. En ella se vuelve al sistema de calificaciones vigentes antes de la legislación mencionada por el autor y consiste en el establecimiento de evaluaciones intermedias y finales con valores del 10% cada una.

¹⁴Gonzalo Cataño. Elvia Caro y Fidel Salazar, La Educación Rural en Boyacá. (Tunja. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja. 1971).

que más de las tres cuartas partes de la población, tenía sólo un salón de clase. Con pocas excepciones, las escuelas carecían de electricidad, agua corriente, o servicios sanitarios. Una escuela típica que fue visitada por los investigadores, se componía de un salón, con el piso sin pavimento y 47 estudiantes en tres grados distintos estudiando al mismo tiempo. Los esfuerzos de los maestros se encaminaban a lograr que los estudiantes realizaran tareas rutinarias, mientras mantenían una apariencia de orden. Otra escuela en mejores condiciones tenía un receptor de TV., dos maestros, cuatro grados y 55 estudiantes. El aprendizaje era mínimo, y además se transmitía información equivocada.

Aún dentro del departamento de Boyacá, relativamente poco urbanizado, aparecían diferencias notorias entre las condiciones de enseñanza-aprendizaje para los niños que asistían a las escuelas del campo y aquéllos de las cabeceras municipales; el 43% de los maestros estaban asignados a las escuelas rurales que contaban con el 78% de los niños; 57% de los maestros trabajaban en las ciudades con 22% de los niños. Del personal que enseñaba en el área urbana, 57% estaban en la categoría más alta del escalafón, mientras sólo el 14% de los maestros rurales estaban en esa misma categoría.

Preparación de los maestros. Las estadísticas del estudio de Boyacá en relación con la preparación de los maestros, no son distintas a las del resto del país. De acuerdo con la Oficina de Planeación del Ministerio de Educación, en 1970, el 78% de los maestros urbanos estaban en las dos categorías más altas del escalafón, mientras que sólo el 30% de los maestros rurales estaban en estas categorías. Los maestros del área rural representaban el 41% del total de maestros y el 72% del personal poco calificado.¹⁵

El estudio de Boyacá, sugiere que cerca de la mitad de los maestros rurales, cambian su trabajo cada año. Generalmente, el gobierno no ha hecho que los salarios y condiciones de vida sean atractivos para los maestros rurales. En 1971, el incentivo monetario por enseñar en un área rural alejada era sólo de \$500 por año, por encima del salario para las ciudades.

Provisión de fondos, escuelas y maestros. Las asignaciones presupuestales ofrecen un buen indicador de la importancia relativa dada al sector rural. Del presupuesto educativo de cerca de \$1.500.000.000 de pesos en 1970-1971, las áreas rurales recibieron menos de 144.000.000, o sea el 9.6% aproximadamente.¹⁶ En ese mismo período, los niños de zonas rurales representaban aproximadamente el 43% de los 3.118.300 niños entre 7-11 años de edad que asistían a las escuelas primarias y como aparece claro, recibían menos del 10% del presupuesto educativo.¹⁷

Otro buen indicador es la iniciativa gubernamental en la construcción de escuelas rurales. Analizando el impacto de la política educativa en relación a las oportunidades educativas, Lebot anota que “la matrícula escolar en las áreas rurales es casi paralela a la construcción de instalaciones educativas”.¹⁸ Lebot, presenta información sobre los programas de construcción del gobierno entre 1952-1955 (2.000 nuevas aulas) y entre 1958-1964 (cuando se construyeron casi 5.000 escuelas nuevas). En 1965 hubo un bloqueo de la construcción de escuelas debido la

¹⁵ Citado en García Niño, Sociología Educación, p. 32.

¹⁶ MEN, Educación Congreso, p. 55.

¹⁷ El hecho de que más del 90% de las instituciones de educación secundaria y superior se encuentren localizadas en las áreas urbanas, explica todavía más la porción desproporcionada del presupuesto educativo de la nación, destinado a las áreas rurales.

¹⁸ Lebot. “Historia Educación” p. 14.

carencia de financiación externa (*). En este momento, la tasa de matrícula escolar se detuvo, especialmente en las áreas rurales. Las escuelas urbanas se han extendido generalmente a un ritmo más constante como aparece indicado en la tabla III.¹⁹

De conformidad con estos datos, en las áreas urbanas la creación de nuevas plazas para maestros se ha dado a un ritmo más acelerado. Entre 1960 y 1967 se crearon 13.212 nuevos cargos en las áreas urbanas, en comparación con 7.563 en las áreas rurales.²⁰ Además, la expansión de cupos para estudiantes en el sector urbano durante los primeros diez años del Frente Nacional fue de 913.253 a 1.743.633, lo que significa un incremento del 90%. La tasa de crecimiento fue más baja para el sector rural, solamente el 72 %: de 579.870 a 998.769.²¹ Es claro que la construcción escolar y la creación de nuevas plazas para maestros (*), no es suficiente para igualar el ritmo de la matrícula, ya sea del área urbana o rural.

TABLA III
Tasa de expansión de escuelas, estudiantes y maestros
Base de 100 = 1961

	ZONA URBANA			ZONA RURAL		
	Escuelas	Estudiantes	Maestros	Escuelas	Estudiantes	Maestros
1955	97	138	137	126	126	130
1958	107	180	170	138	139	143
1961	122	225	219	162	159	177
1964	137	287	294	191	192	232
1967	151	355	345	192	206	247

Pero en la asignación de fondos y recursos materiales y personales para la educación, el sesgo del gobierno ha sido decididamente en favor de los sectores urbanos.

Ausencia de niveles superiores de educación. Para la minoría de niños campesinos que completan la educación primaria, el siguiente paso en la escala ocupacional probablemente los llevará a las ciudades. Más del 90% de las escuelas secundarias están localizadas en las áreas urbanas; y de acuerdo con el ex ministro de Educación, Galán, el 80% de todas las instalaciones educativas en 1971 estaban localizadas en tres áreas urbanas: Bogotá, Medellín, Cali²². De los 733.257 estudiantes matriculados en la educación secundaria en ese año, menos del 2% asistían a escuelas en las áreas rurales.

C. Desigualdades entre los sectores público y privado

La educación secundaria, puerta de entrada a las universidades y al sector moderno de la economía, es no sólo un fenómeno urbano, sino que en los años 60 estaba en gran parte en manos del sector privado. En 1970, más de la mitad (53%) de todos los estudiantes de

* El mismo tipo de formulaciones ha hecho el gobierno siguiente al Frente Nacional, en su Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha" en el cual establece que en el período 1976-1978 se deberían construir 32.000 aulas para enseñanza primaria. Este proyecto no se ha realizado.

¹⁹ Ibid., p. 145.

²⁰ Ibid. p.144.

²¹ Ibid. Tabla F6, p, 167.

* La ley 43 de 1975 'por el cual se nacionaliza la educación en Colombia'. establece que ningún departamento o municipio podrá con cargo a la nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de educación primaria y secundaria, tampoco podrán decretar la Construcción de nuevos planteles de enseñanza media. En ambos casos, sólo se podrá hacer con autorización y presupuesto del MEN a través de los FER.

²² MEN, Educación Congreso, p. 135.

educación secundaria, estaban matriculados en instituciones privadas. Esta cifra que representa un ligero descenso casi respecto al 60% matriculado en los colegios privados de educación secundaria en 1958, refleja algún esfuerzo del gobierno para ampliar oportunidades en este nivel.

En las ciudades grandes, la educación secundaria estuvo completamente controlada por el sector privado durante el periodo del Frente Nacional. En Bogotá, por ejemplo, el 85% de los estudiantes estaba matriculado en colegios de religiosos o colegios privados de laicos. De acuerdo con un informe de una misión del Banco Mundial, sólo cerca del 10% de la población está en condiciones de pagar las pensiones exigidas por los colegios privados²³. Para el caso de Bogotá, esto significa que un 90% de la juventud competía para obtener cerca del 15% de los puestos en las escuelas públicas secundarias. La pensión mensual exigida por los colegios privados en Bogotá, de acuerdo con Rodríguez, cuesta en promedio cerca de \$240.00.²⁴ Contrastando con esto, las matrículas y derechos de libros en las escuelas públicas gratuitas de primaria es menos de \$100.00 anuales y en las escuelas públicas de secundaria, es generalmente alrededor de \$400.00 anuales. Según observaba el Ministro de Educación en 1971, La educación secundaria, en su mayor parte, está reservada a aquellas clases que pueden darse el lujo de la educación privada²⁵.

Sin embargo, el dominio tradicional de la educación secundaria por parte del sector privado ha sido gradualmente disminuido. En 1974, había 666.618 alumnos en las escuelas secundarias públicas, comparados con 674.258 en los colegios privados. La educación pública secundaria se extendió a un paso más acelerado a través de los años 60 y de los primeros años de la década del 70, y es posible que continúe en esta forma, gracias a un ambicioso programa de construcción de escuelas secundarias integradas, denominadas Institutos de Enseñanza Media Diversificada (INEM). El gobierno de Lleras Restrepo promulgó el Decreto 1962 de 1969, que establece la base conceptual legal para la creación de 19 INEM. El Banco Mundial proporcionó los préstamos para cubrir el 50% del costo inicial de construcción por cerca de 29 millones de dólares (cerca de 580 millones de pesos en 1970). Inicialmente estas escuelas secundarias tendrían una capacidad de 40.000 estudiantes, y se espera que alcancen una matrícula de 80.000 con las dobles jornadas. Los INEM se han diseñado para proporcionar tanto preparación académica general como entrenamiento técnico vocacional, que permitirá a los estudiantes, por una parte, tener una ocupación remunerada al completar su educación secundaria y por otra, tener el derecho de continuar estudios avanzados en las Universidades²⁶. Durante los primeros dos años de estudio se requiere que los estudiantes exploren un amplio margen de intereses vocacionales; en el tercero y cuarto año de estudios canalizan su interés en un área académica o vocacional, más específica; y en los últimos años se especializan en sus estudios. Comparativamente con la mayoría de las escuelas secundarias públicas, los INEM, están bien dotados de laboratorios de ciencias y talleres técnicos, atendidos por consejeros académicos y vocacionales, ofrecen una variedad de áreas electivas y actividades extra-curriculares. El Ministerio de Educación utiliza estas escuelas como un modelo para las reformas deseadas en la educación secundaria. (*)²⁷

²³BIRD, "Informe del país", mimeografiado (Bogotá, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1970) p. 26.

²⁴Jaime Rodríguez Forero, "Características Socioeconómicas del Bachillerato Colombiano", en Educación y Sociedad en Colombia, ed., por Gonzalo Cataño, (Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, Escuela de Graduados, 1973) pgs. 178/179.

²⁵MEN. Educación Congreso, p. 178.

²⁶ Bajo el sistema tradicional de instrucción secundaria había una separación entre el bachillerato académico orientado hacia la universidad y el bachillerato técnico que en la mayoría de los casos no daba derecho a los estudiantes a continuar con sus estudios universitarios.

*Los INEM en Colombia, son un equivalente de las Comprehensive High Schools de los Estados Unidos; y 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

El nivel de la educación superior, en contraste con la educación secundaria, en el sector privado ha crecido a un ritmo más acelerado. Para 1974 había aproximadamente el mismo número de estudiantes en las universidades públicas que en las privadas: 69.023 y 69.338 respectivamente.²⁸ Como punto de comparación, en 1960, el 59% de los estudiantes universitarios estaban matriculados en las instituciones públicas y el 72% en 1950. En 1974, había 35 universidades privadas y 23 universidades públicas. Dos terceras partes de las instituciones de educación superior establecidas durante el Frente Nacional eran instituciones privadas (*).

La educación superior se está extendiendo en gran parte como respuesta a las exigencias sociales de la clase media urbana, más bien que como resultado de una política oficial dirigida a las necesidades del desarrollo. Este es un patrón general en América Latina en donde los gobiernos han tendido a subsidiar a las clases medias, ofreciendo educación pública a bajos precios. Colombia, sin embargo, difiere de la mayoría de los países Latinoamericanos en la gran extensión de la educación superior privada. Una razón aparente para el rápido crecimiento de la matrícula estudiantil en las universidades privadas ha sido el movimiento político en las universidades públicas. Los estudiantes se situaron en la primera línea de oposición a las políticas del Frente Nacional y en numerosas oportunidades quebrantaron efectivamente el orden público por medio de la toma de edificios en las universidades y violentas demostraciones en las calles. La respuesta del gobierno ha consistido en limitar el tamaño e importancia de las universidades públicas (*). Al hacer esto, el Frente Nacional de hecho discriminó aún más a los estudiantes de las clases bajas. Los estudiantes de bajos ingresos que no pasan los exámenes, altamente competitivos, para ingresar a las universidades nacionales y departamentales, están imposibilitados para conseguir recursos financieros y pagar las matrículas en las instituciones privadas. El costo puede ascender hasta \$10.000,00 por semestre en las instituciones privadas en tanto que puede costar \$400,00 o menos en las instituciones públicas (**). Menos de uno de cada tres estudiantes que solicitan admisión a la universidad pública es admitido²⁹.

A nivel de la educación primaria, el sector privado ha representado consistentemente, cerca del 15% del total de matrículas. En 1972, de 3.730.434 estudiantes de primaria, 540.000 estaban en los colegios privados ordinariamente afiliados a la Iglesia Católica³⁰. Mucha gente envía a sus hijos a colegios de primaria y secundaria dirigidos por religiosos,

determinados grupos sociales de estudiantes hacia carreras intermedias mediante un proceso de “enfriamiento” de sus aspiraciones hacia las carreras propiamente profesionales. Este proceso es lo que Clark ha descrito muy bien como el “cooling-out process” (ver Burton Clark, “The Cooling-Out Function in Higher Education”, en *The American Journal of Sociology*, mayo, 1960, págs. 569-576). Por otra parte, la efectividad o el impacto de los INEM, no ha sido evaluado, se han hecho intentos y existe información dispersa pero no ha habido una evaluación sistemática. No obstante, el gobierno ha adoptado el modelo para generalizado en la educación secundaria.

²⁷Para una discusión más amplia del Programa INEM, ver Eduardo Umaña Luna, *Los Derechos Humanos en Colombia*, (Bogotá. Ediciones Crítica Jurídica, 1974) pp. 322-323; y Rodolfo Low Maus, *Compendio del Sistema Educativo Colombiano* (Bogotá, Fundación Ford, 1971). pgs. 61-63.

²⁸ICFES, *Estadísticas Universitarias. Población Estudiantil* (Bogotá, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, División de Planeación y Financiación-Sección Estadística, mayo, 1975) p. 1.

* El proceso de crecimiento de las universidades privadas ha superado el ritmo señalado por el autor. El ICFES señala que para 1976 el número de universidades asciende a 85 y se crearon 26 institutos tecnológicos, todos discriminados así:

45 oficiales y 66 privados, produciéndose un incremento del 158.1%. Para 1981 existe la siguiente proyección: 98 universidades, 42 institutos tecnológicos, todos discriminados así: 55 oficiales y 85 privados, produciéndose un incremento de 225.6%.

En el primer semestre de 1976, la matrícula era de 100.000 alumnos en la universidad oficial y 104.500 en la universidad privada.

* Lo señalado por el autor se corrobora al disminuir el aporte nacional para el funcionamiento de las universidades oficiales del 38% en 1973, al 30% en 1976 (Información del ICFES).

** Para 1976 el costo promedio de matrícula por semestre ascendió a \$16.000 en la universidad privada y a \$700,00 en la universidad pública.

²⁹Ibid.

³⁰MEN. *Estadísticas Educativas 1972. Primaria Oficial* (Bogotá, MEN, Oficina de Planeamiento-Grupo de Estadística. Marzo. 1974) p. 48.

no sólo por su preferencia por la instrucción religiosa en términos de doctrina y disciplina, sino también debido a que generalmente esas instituciones gozan de un mayor prestigio social.

El Frente Nacional, nunca desarrolló una política coherente hacia la educación privada, a pesar de su extensiva cobertura e importancia. Las vacilaciones del Frente Nacional en relación con la educación privada, reflejan en parte una larga tradición de conflictos entre liberales y conservadores en relación con el control de la iglesia y el Estado por la educación³¹. La educación privada, sin embargo, tiene un respaldo extremadamente poderoso de grupos de clase media y alta que la apoyan. Los intentos por parte del Ministerio para disminuir la influencia ejercida por la Iglesia y el sector privado seculares, fueron resistidos efectivamente desde 1958 hasta 1974.³² Uno de los ejemplos en que las políticas oficiales no tuvieron éxito, fue el Decreto 1959 que congelaba los costos de las pensiones en los establecimientos privados, y los esfuerzos subsiguientes para que el gobierno estableciera comités, para supervisar y regular las pensiones exigidas en estos colegios (*). En 1965, para dar otro ejemplo, el sector privado logró la anulación por parte del Consejo de Estado (la corte más alta en asuntos administrativos) de un decreto por medio del cual el gobierno buscaba controlar los textos utilizados en todas las instituciones educativas en el país. Los colegios privados han resistido consistentemente la imposición de cualquier texto en el país. Aquí se plantea el problema ideológico; quién deberá controlar el contenido de la educación, y por consiguiente, qué valores se transmitirán en el currículo, y no simplemente el problema pedagógico, de que los colegios escojan o no, sus propios textos de estudio, para mejorar la calidad de la educación. En 1971, el sector privado ayudó a derrotar medidas para una reforma de largo alcance propuesta por el Ministro de Educación, para todas las Instituciones Educativas (públicas y privadas). La reforma proponía ofrecer becas hasta por el 10% del total de matrículas para los niños pobres; la creación de asociaciones de profesores y padres de familia, tanto en el sector público como en el privado, servicios sociales obligatorios para toda la juventud colombiana; el patrocinio de un movimiento de educación cooperativa; la utilización máxima de tierras baldías en el sector urbano y de todas las aulas de clases en las escuelas públicas y privadas para propósitos educativos; y seguros educativos obligatorios para garantizar una educación básica para los niños sin padres.³³

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. En el primer Plan Quinquenal de Educación de 1957 a 1962 el capítulo sobre educación secundaria dice: "El estado deberá asumir la responsabilidad por la orientación (de la educación) y ofrecer aquellos servicios que no pueden ser provistos por el sector privado"³⁴. El proyecto de ley de la educación de 1971, preparado por el Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE),

³¹ Para una discusión más amplia de las posiciones doctrinarias de liberales y conservadores sobre el tema de la Iglesia Católica en la Educación, ver Robert H. Dix, Colombia: The Political Dimensions of Change (New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1967). pgs. 233 y 235.

³² Ivon Lebot "Organización y Funcionamiento del Sistema Educativo Colombiano, Boletín Mensual de Estadística. No. 233 (Octubre, 1971. pgs. 113-115).

* Dos meses después de la finalización del Frente Nacional (gobierno puente de López Michelsen) se promulgó el decreto 2112 de 1974, octubre 3, por el cual se congelaban los derechos que por concepto de matrículas y pensiones tengan establecidos todos los establecimientos de educación primaria, secundaria y universitaria tanto en el sector privado como en el oficial. Dos meses después, por presiones del sector privado, la medida fue derogada y se estableció a cambio la existencia de una doble jornada en los colegios oficiales y privados. Estos últimos aportarían simplemente su capacidad instalada y el MEN pagaría los profesores adicionales. En la práctica el establecimiento de la doble jornada se ha puesto en marcha en una bajísima proporción.

³³ Para una sinopsis de las reformas, ver Rodolfo Low Maus, Compendio Educativo, pgs. 115-1 22.

³⁴ Citado en Lebot, "Organización y Funcionamiento" p 113.

discute igualmente los beneficios que recibe la nación de la educación privada y la necesidad de proteger este sector e integrar sus esfuerzos con los del sistema educativo nacional³⁵.

Es cuestionable que el sector privado pueda ser tan vital y expansivo como lo es hoy sin el apoyo sustancial del gobierno. De hecho, las asignaciones del gobierno para la educación privada durante el Frente Nacional representaron aproximadamente el 10% del presupuesto para la educación primaria y secundaria. Las escuelas privadas, además, recibieron una ayuda financiera considerable, a través del programa nacional de becas creado mediante Decreto 175 de 1971, y administrado a través de ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior). Durante los primeros dos años del programa, aproximadamente el 47% de más de cinco millones de dólares en fondos que fueron provistos por el Ministerio de Educación y UNICEF, fueron destinados a los colegios privados apoyados por el gobierno. La tercera parte de dichos colegios, estaban localizados en Bogotá³⁶.

Puede argumentarse que al permitir que el sector privado opere y se expanda, ayuda a liberar fondos para la educación de la gente de bajos recursos en las escuelas públicas primarias y secundarias. En ausencia de una situación ideal donde el estado tenga los medios para educar a todos los niños en las escuelas públicas, ésta es la mejor estrategia. Dicho argumento debe ser sopesado contra los efectos negativos de un sistema educativo dual (con un sector privado elitista y un sector público sin prestigio) que ayuda a perpetuar el sistema de desigualdades existente en la sociedad.

D. Financiación para los diferentes niveles del sistema educativo

Las prioridades en el gasto público para los diferentes niveles del sistema educativo también han contribuido a robustecer el dominio de los grupos de ingresos medios y altos sobre la educación. Mientras que el Frente Nacional asignó un porcentaje mayor del presupuesto de la educación a nivel de la educación primaria, la educación secundaria y superior continuaron recibiendo una participación desproporcionada de los fondos. Como se ha sugerido, los hijos de las familias acomodadas, constituyen la abrumadora mayoría de estudiantes en secundaria (particularmente los dos últimos años de este nivel, grados 5° y 6°) y en educación superior. Después de asistir a los colegios privados de secundaria que tienen unas tasas de promoción mayores y mayor énfasis en la preparación para la Universidad, ellos pueden después optar por asistir a Instituciones de Educación Superior públicamente financiadas, en donde los costos de los estudios son más bajos. En efecto, los hijos de las clases medias y altas son subvencionados por el gobierno para que asistan a las Universidades y por intermedio de esto reafirmen aún más su status social superior (*).

En 1970 se gastaron en términos absolutos más fondos públicos en los 23.000 estudiantes que asistían a las Universidades Nacionales que en 1.352.000 niños y

³⁵ ICOLPE, Anteproyecto de la Ley General de Educación (Bogotá, Instituto Colombiano de Pedagogía, documento No. 43Ea, 4 VII, 1971) p. XVII.

³⁶ ICETEX, Informe Labores 1970-1973 (Bogotá, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, 1974) pgs. 42-49.

* Este comentario llama la atención sobre el carácter elitista de la educación superior, para develar el mito del carácter popular de la universidad pública. Tanto la universidad privada como la pública, acogen a los hijos de la élite; la diferencia está en que la élite que va a la universidad pública se educa a más bajos costos. La participación de los sectores no privilegiados de la sociedad en la universidad es mínima (ver Germán Rama, El Sistema Universitario Colombiano, 1971; Gonzalo Cataño, Educación y Sociedad en Colombia, 1973).

jóvenes en edad escolar primaria y secundaria en las áreas rurales³⁷. Una vez más debe anotarse que aunque se gasta más dinero en la educación primaria que en la educación superior, se destina menos del 10% del presupuesto de la escuela primaria a las áreas rurales. En términos de gastos per cápita, el gobierno gastaba aproximadamente \$500.00 por alumno en la educación primaria, \$1.200,00 en educación secundaria y más de \$4.500.00 en educación superior. Jallarde estima que de los gastos públicos que podrán distribuirse por nivel educativo en 1970, el 24% fue a la Universidad, el 15% a la secundaria y el 61% a la educación preescolar y primaria; en 1958, al comienzo del Frente Nacional las cifras correspondientes fueron 24, 27 y 49%.³⁸ Estos datos sugieren una tendencia a robustecer el nivel primario. Sin embargo, la educación superior con el 3% del número total de estudiantes, continúa recibiendo una porción desproporcionada de los recursos oficiales, mientras que la educación primaria con la vasta mayoría de estudiantes (78%) recibe una porción desproporcionalmente menor.

Como Berry anota en su libro, “La educación es cada vez más un factor importante en la distribución de las asignaciones del ingreso nacional destinadas al pago del mejoramiento de mano de obra calificada... Los fondos asignados a la educación superior, tendrán normalmente una tendencia a empeorar la distribución del ingreso y aquéllos asignados a la educación primaria, especialmente en el área rural, tenderán a mejorarlo”.

Entre 1958 y 1970, hubo un incremento en el porcentaje de niños en las escuelas primarias rurales, con lo cual se ganó acceso a los beneficios públicos; pero como indica Berry: “La porción de beneficios públicos que llega al 25% más alto de familias puede también haberse incrementado”.

Los cálculos del costo-beneficio de las tasas de retorno de los diferentes niveles de educación, indican que la inversión más provechosa se hace en educación primaria, seguida por la secundaria y finalmente por la educación superior. En este tipo de análisis, los beneficios se miden comparando las ganancias de personas de diferentes categorías de edad y un nivel educativo determinado con personas con otro nivel de educación. El cálculo se hace con base en una unidad de tiempo determinado. En los costos que se deducen de los beneficios pueden influir, según Hansen: 1) costos escolares en que incurre la sociedad; esto es, los salarios de los maestros, implementos de trabajo, interés y depreciación del capital; 2) costos de oportunidad en que incurren los individuos, o sea, el salario que dejó de ganar durante la asistencia a la escuela; y 3) costos incidentales relacionados con la escuela en que incurren los individuos, como por ejemplo, transporte y libros³⁹. La tasa interna de retorno, se estima después, calculando la tasa de descuento que corresponde al valor presente de la inversión con el valor presente de los movimientos de ingresos adicionales⁴⁰. Los estudios realizados en Colombia por Selowsky, Schultz y Dougherty indican que la tasa de retorno promedio es de cerca de 21% para la primaria, 20% para la secundaria y 7% para la educación superior⁴¹(*).

³⁷ MEN. Educación Congreso. p. 55.

³⁸Jean Pierre, Jallarde, Public Expenditures on Education and Income in Colombia (Baltimore, Maryland, World Bank Staff Occasional Papers, No. 18, 1974) pgs. 27-28-40.

³⁹W. Lee Hansen, “Rates of Return to Investment in Schooling in the United States”, in Economics of Education, Vol. 1, ed. by Mark Bwlaug (Middlesex, England, Penguin Books, 1971) p. 141.

⁴⁰ Ibid. p. 139.

⁴¹Ver M. Selowsky, “The effects of Unemployment and Growth on the Rate of Return to Education: The Case of Colombia” (Cambridge, Mass., Development Advisory Service, Harvard University, Economic Development Report No. 116, November, 1969). T.P. Schultz, Returns to Education in Bogotá, Colombia (Santa Monica, Cal. RAND Corporation memorandum RM 5645-RC/All, Septiembre 1968) y C.R.S. Dougherty, “El Futuro de la Educación Colombiana, Proyecciones y Prioridades”, Revista de Planeación y Desarrollo, III (Mazo, 1971) pgs. 1-149. El promedio de las tasas de retorno se citan de BIRD, “Informe del país” p. 32.

El rápido crecimiento de la educación superior (14% anual) no corresponde ni a políticas gubernamentales adecuadas ni a consideraciones económicas relacionadas con sus beneficios públicos. En el nivel de la educación superior, el mayor crecimiento se dio en Humanidades, Bellas Artes, Ciencias Sociales y Educación, no en los campos científicos y técnicos más directamente relacionados con el desarrollo⁴². Y a nivel de secundaria, el bachillerato clásico creció a un ritmo muy acelerado totalizando el 70% de todos los estudiantes de secundaria en 1970 en contraste con el 56% en 1958. Estas áreas no técnicas de educación secundaria y superior, se extienden a un ritmo acelerado a pesar del compromiso del gobierno por establecer politécnicos e instituciones de educación superior, más orientadas al desarrollo y de diversificar la educación secundaria, estableciendo escuelas secundarias integradas para orientar a los estudiantes hacia carreras técnicas o intermedias.

El ritmo y la forma que la expansión de la educación superior ha tomado en Colombia, corresponde a las exigencias del sector medio urbano que utiliza el sistema educativo para asegurar un estatus ventajoso para sus descendientes. La composición de clase social de los estudiantes que se gradúan en educación secundaria y que asisten a las universidades públicas, indica que los niveles superiores del sistema educativo están dominados por los estratos sociales superiores. Cataño, después de revisar estudios sociológicos relacionados con la educación en Bogotá, concluye que a lo sumo el 8% de los estudiantes que se gradúan del bachillerato, proviene de las clases bajas, el 80% proviene de la clase media y 12% de la clase alta⁴³. Rama presenta resultados similares y anota que los estudiantes de la Universidad Nacional (una institución supuestamente popular, no elitista) son descendientes de abuelos y padres con un nivel de educación relativamente alto, comparado con el promedio nacional⁴⁴. Los datos de la Universidad Nacional y de dos Universidades privadas elitistas de Bogotá (Los Andes y la Javeriana) respaldan esta afirmación, Mientras que sólo el 1,7% de la población nacional masculina entre 40 y 59 años de edad, ha asistido a una universidad, el 18.8%, el 42,5% y el 38% de los estudiantes en estas instituciones, tienen padres que han sido estudiantes universitarios⁴⁵. Es interesante observar el énfasis puesto en la obtención de una educación universitaria para sus hijos por este grupo de padres relativamente exitosos, a pesar del hecho de que una mayoría de ellos no ha tenido ninguna educación universitaria.

* Las conclusiones a las que llegan estos autores son confirmadas e incorporadas en el informe de la O.I.T. sobre Colombia: Hacia el Pleno Empleo. En general, los estudios sobre Economía de la Educación, adolecen de fallas metodológicas y limitaciones conceptuales en los indicadores económicos. Los enfoques presentados por los autores citados, tienden a hacer aparecer el problema como una cuestión simplemente de finanzas, prescindiendo de un contexto social en donde se da el fenómeno caracterizado por un conflicto fundamental. Con frecuencia se confunden los conceptos de correlación y causalidad, y no se tiene ningún control sobre variables externas que pueden afectar la varianza.

Para una discusión sobre las fallas conceptuales de los estudios de la Economía de la Educación y de las premisas económicas en que se basan los planes de desarrollo, consultar el artículo de Nelson Farina, "Crítica de La Ideología Educativa en Colombia" en *Ideología y Sociedad* No. 12, enero-marzo 1975.

⁴² ICFES, *Carreras Tecnológicas* (Bogotá, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, 1974) Tabla 3, p. XXV de los apéndices.

⁴³ Cataño, "Escolaridad y Movilidad". 2p. 189. Debe anotarse que Cataño no estima el porcentaje del público en general que pertenece a la clase baja, media o alta.

⁴⁴ GERMAN W. Rama. "Origen Social de la Población Universitaria", en *Educación y Sociedad en Colombia*, editada por G. Cataño, (Bogotá, artículo apareció por primera vez en Universidad Nacional de Colombia. *Revista de la Dirección Cultural* III (Abril-Agosto, 1966) pgs. 141-165.

⁴⁵ *Ibid.*, y. 213.

III. Reformas intentadas

A pesar de las desigualdades discutidas en los párrafos anteriores, algunos intentos reformistas fueron realizados durante el Frente Nacional. En 1968, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo produjo algunos decretos educativos diseñados para orientar y hacer más eficientes las operaciones del Ministerio de Educación. El propósito principal de esta legislación al establecer Institutos Educativos Descentralizados y un programa de distribución de ingresos con las Secretarías de Educación de los Departamentos, era concentrar la política y supervisión general de las actividades educativas en el Ministerio, mientras se dejaba la implementación de las políticas y la administración de rutina del sistema educativo, a las autoridades educativas locales⁴⁶. En consonancia con estas nuevas orientaciones en las decisiones político-educativas, estaba el fortalecimiento de mecanismos de planeación educativa, especialmente el Departamento Nacional de Planeación con su Unidad de Recursos Humanos, la creación de un Instituto Nacional de Investigación Educativa (ICOLPE)* y la iniciación de reformas para democratizar la educación particularmente a nivel de secundaria.

El gobierno siguiente, presidido por Misael Pastrana Borrero, manifestó una creciente sensibilización ante la ingente demanda popular por el acceso a programas educativos, tanto para la juventud en edad escolar como para los desertores del sistema educativo y los adultos deseosos de mejorar su situación socio-económica. En 1971, el Ministro de Educación, Luis Carlos Galán introdujo un proyecto de reforma educativa altamente controvertido, tendiente a la expansión de las oportunidades educativas para los menos favorecidos tanto del sector urbano como del rural⁴⁷. El debate dado en el Congreso en torno a la reforma propuesta resaltó lo inadecuado del sistema educativo, que el mismo Ministro de Educación definió como un "instrumento de discriminación y privilegio"⁴⁸. La oposición a esta legislación por parte del sector privado así como del partido del General Rojas ANAPO, y una preocupación creciente dentro del Frente Nacional por la crítica acerba contra sus políticas educativas pasadas, condujo a una derrota de esta reforma y eventualmente a la salida del Ministro. El patrón reformista en este caso, no es una excepción dentro de las reformas sin éxito propuestas durante el Frente Nacional. Ministros del gabinete con ambiciones puramente políticas, han articulado reformas que no han sido propuestas por ningún grupo con intereses específicos o por algún movimiento social. Los pocos grupos con intereses específicos, o por algún movimiento social existentes, se han opuesto a estos cambios porque afectan directamente sus intereses económicos. La misma posición ha sido tomada por grupos anti-Frente Nacional, tales como ANAPO. El gobierno fue incapaz de obtener el amplio apoyo político que se requería para hacer la reforma, condición que se hacía más difícil dada la naturaleza del Frente que requería apoyo de los dos partidos. Después del fracaso de esta reforma educativa, la atención se orientó hacia programas con un impacto político a corto plazo. Se hizo énfasis en la reestructuración del sistema educativo nacional para conducirlo más ajustadamente a la preparación de recursos humanos entrenados para la economía y a relacionarlo con un sistema paralelo de servicio social en educación de

⁴⁶Entre los institutos descentralizados creados o redefinidos por los decretos presidenciales de 1968 están ICFES, ICOLPE, ICETEX, ICCE, COLDEPORTES, COLCULTURA, COLCIENCIAS. Ver Low Maus, Compendio Educativo, pgs. 132-133 para una lista de la legislación correspondiente.

* Por decreto 088 de 1976 en su artículo 45 se suprime el Instituto Colombiano de Pedagogía (ICOLPE). Las tareas de investigación atribuidas a dicho instituto serán asumidas por la Universidad Pedagógica Nacional.

⁴⁷Más o menos por el mismo tiempo se introdujo una legislación como respuesta a un movimiento estudiantil generalizado, para reformar el sistema de gobierno de las universidades públicas. La legislación fue en gran parte diseñada para disminuir la presencia de representantes del sector público, la iglesia, y la industria privada, en los Consejos Universitarios y aumentar la representación de las bases de la universidad.

⁴⁸El Espacio, Bogotá, Septiembre 18, 1971, pg. 4 Citado en MEN, Educación Congreso p. 2.

adultos. La nueva conceptualización del sistema educativo se componía de dos ciclos principales. El primero, con 9 años de educación básica, estaba dividido en 5 etapas diferentes con estudios integrados y promoción automática, para las etapas inferiores; y una atención creciente, dada a la exploración vocacional en las etapas superiores. El segundo ciclo comprendía educación secundaria y superior con diferentes puntos de salida, conducente al empleo.

Un elemento importante de este programa de reforma proyectada, era la creación de Concentraciones de Desarrollo Rural que ofrecerían los grados 6 a 9 de educación básicos, así como programas de salud, nutrición, extensión agrícola, crédito y educación de adultos. Los equivalentes en el sector urbano a estas concentraciones rurales, servirían como centros auxiliares de recursos educativos con instalaciones y materiales demasiado costosos para las escuelas de los barrios. Los INEM también se concebían como centros de recursos que abrirían opciones a nivel de la escuela secundaria y ayudarían a orientar programas de educación técnica en las escuelas. A nivel de la Educación Superior, el énfasis se centraba en el planeamiento regional y la integración de programas académicos para fortalecer el trabajo de ciertas instituciones, al tiempo que evitar duplicaciones innecesarias. Además, se preveían programas de entrenamiento cooperativo entre los INEM y las instituciones de Educación Superior con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Es importante observar que para 1974, el gobierno procedía muy lentamente en la implementación de estas reformas propuestas.

Las dificultades que condicionaron las reformas educativas y los resultados limitados de tales reformas, se describen en los siguientes capítulos: los Fondos Educativos Regionales (FER), nacionalización del pago de la educación, educación de adultos, y planeamiento e investigación educativa.

A. Los fondos educativos regionales (FER)⁴⁹

En 1968 hubo una reforma administrativa general ligada a la reforma constitucional. El aspecto educativo de esta reforma general, Decreto 3157, estaba orientado a fortalecer el papel financiero, supervisor y político del Ministerio de Educación, en relación con los Departamentos o las Secretarías de Educación. La provisión de fondos del gobierno central, dependía de que el gobierno de cada departamento, firmara un contrato que contenía una serie de cláusulas obligantes⁵⁰. Según lo detalla Hanson, las principales condiciones de estos contratos requerían de cada departamento:

1. Incrementar las apropiaciones anuales para la educación, de acuerdo con el crecimiento del presupuesto total del departamento.
2. Contratar únicamente maestros que llenaran los estándares establecidos por el ministerio y seleccionarlos mediante exámenes especiales.
3. Reemplazar todos los maestros no calificados (primaria y secundaria) dentro de un período de dos años.
4. Crear posiciones para supervisores a razón de uno por cada 200 maestros.

⁴⁹ FER. Fondos Educativos Regionales.

⁵⁰ Mark Hanson, Reform and Governance in the Ministry of Education; The of Colombia”, International Review of Education XX (No. 2, 1970). pg. 161.

5. Reorganizar las secretarías de Educación del Departamento de acuerdo con las recomendaciones del Ministerio.

6. Administrar las escalas de salarios y las promociones de personas, en consonancia con la política del Ministerio de Educación y la Ley Nacional.

7. Permitir que el Ministerio supervise los gastos del presupuesto departamental en la Educación.

8. Demostrar la disponibilidad de recursos antes de contratar maestros adicionales.

9. Aceptar la presencia de un delegado del Ministerio, autorizado para supervisar todos los asuntos mencionados en el contrato, así como para investigar las irregularidades encontradas en otros sectores del sistema educativo del departamento⁵¹.

Los resultados esperados de esta política eran el tener un programa educativo nacional más unificado, con una mejor calidad de la educación, resultante de la provisión de fondos más adecuados y el empleo de personal calificado (*).

Al evaluar los resultados del programa FER hasta enero de 1973 Hanson encontró que de “los 23 programas, al menos 8 estaban funcionando bien y en colaboración con los FER; 5 estaban funcionando bien pero sin colaborar con los FER y 10 no estaban colaborando y se encontraban en diferentes estados de desorganización⁵². Abundaban los casos de abuso de las condiciones del contrato. El estudio realizado por el ICOLPE sobre los FER en 1970, detalla las violaciones en un departamento:

1. De los 2.100 maestros de escuela primaria en el departamento, 1.131 no llenaban los requisitos mínimos estipulados.

2. En marzo de 1970, 420 maestros nuevos fueron nombrados por razones políticas sin que se contara con fondos en el presupuesto.

3. No es posible deshacerse de los maestros no calificados porque las presiones políticas sobre la secretaría de educación no lo permiten.

4. El departamento utiliza fondos educativos para otros propósitos.

5. Al delegado del gobierno central, no se le permite aprobar gastos del fondo del FER.

6. Cuando se cambia al director de una escuela, también se cambia al resto del personal⁵³.

En ningún caso hubo alguna sanción contra el departamento por dejar de cumplir el contrato con el gobierno central.

⁵¹MEN, La Reforma de la Organización Educativa, Serie: Transformación Educativa, No. 3 (Bogotá, MEN, 1969) p. 7. Citado en Hanson, “Reformas and Governance” p. 162.

* El decreto 102 de 1976 descentraliza los planteles nacionales de educación y establece que su administración financiera se haga a través de los FER.

⁵² HANSON, *Ibid.*, p. 154.

⁵³ ICOLPE, “Reunión de Secretarios de Educación de la Costa Atlántica” (Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Noviembre 15, 1970) pg. 6; citado en Hanson, *Ibid.*, p. 165.

Es difícil estimar el impacto del Frente Nacional en estas prácticas administrativas. El Frente Nacional era un intento notorio para eliminar el abuso burocrático y la corrupción que resultaba del sectarismo tradicional de los partidos. El principio de paridad del Frente Nacional en el empleo del personal, incluyendo hasta los del servicio de aseo, la necesidad de que nominalmente cada uno fuera miembro del partido liberal o conservador y el empleo en iguales proporciones, ciertamente mantuvieron dimensión política en el sistema educativo. Sin embargo, hasta donde lo muestran estos datos, de este régimen no resultó una burocracia educativa moderna y eficiente.

La dificultad en la aplicación de sanciones se revela en la siguiente entrevista con uno de los delegados del Ministerio:

“Cuando el departamento no se ajustaba al contrato, el Ministro con frecuencia se enojaba y hablaba de suspender el pago mensual al departamento, pero nunca lo hizo. Usted debe recordar que él también es un político y él debe trabajar con los gobernadores que también son políticos. El Ministro puede presionar a los gobernadores pero también está sujeto a las presiones políticas de parte de ellos”⁵⁴.

Entre los factores que dificultan una coordinación efectiva de los esfuerzos para formular e implementar una política educativa nacional se encuentran: la independencia histórica de los departamentos en asuntos educativos; la ausencia de planeamiento educativo regional y el no aunar los recursos para solucionar disparidades entre los departamentos, en sus bases financieras y sus niveles de desarrollo del sector educativo; la existencia a nivel nacional de una multiplicidad de diferentes centros de poder en varias agencias gubernamentales autónomas (institutos descentralizados) que formulan políticas educativas y la existencia de un sector privado en la educación demasiado poderoso y relativamente independiente del control del gobierno nacional. La superposición y jurisdicción conflictiva de la nación, los departamentos y los municipios sobre la educación así como entre el sector público y privado, impiden el surgimiento de una política educativa nacional unificada⁵⁵.

B. Financiación nacional de la educación

La importancia creciente del gobierno central en el financiamiento de la educación, constituía una parte integral de la estrategia para centralizar el proceso de decisiones en el Ministerio de Educación. En 1957 antes de la iniciación del Frente Nacional, los gastos del Ministerio representaban sólo el 37% del gasto total de la educación, comparado con el 50% para los departamentos y el 33% para los municipios⁵⁶. Para 1961, la nación asumió una mayor responsabilidad en el financiamiento del pago a los maestros de escuela primaria. Para 1973 aproximadamente el 60% de esos salarios eran pagados con dineros nacionales, el 35% con fondos del departamento y del municipio y el resto por otras agencias⁵⁷. La importancia de los fondos nacionales está atestiguada por el hecho de que en 1970 la cantidad total de apoyo nacional a los departamentos (\$700.000.000) excedía los fondos gastados por dichos departamentos en la educación⁵⁸.

El Ministerio de Educación en la década del sesenta, cambió igualmente la asignación

⁵⁴ HANSON, *ibid.*, y. 166.

⁵⁵ Esta política es continuada; a través de que la Ley 43 de 1975 no establece que para 1980, la nación absorberá el 100% de los costos de la educación primaria y secundaria oficial en todo el territorio nacional y la administración de los recursos financieros se haría a través de los FER.

⁵⁶ LEBOT. ‘Organización y Funcionamiento’ p. 79.

⁵⁷ *Ibid.* p. 129.

⁵⁸ Misión US/AID en Colombia. Colombia: Education Sector Assesment (Bogotá. USAID, unpublsh monograph, revised edition, May. 1973) p. 104. Citada en Hanson, “Reform and Gobernance” p. 160.

del presupuesto, cada vez más, hacia gastos de capital (construcción de escuelas, entrenamiento de maestros e innovaciones educativas) en comparación con los gastos de operación. En 1960 los costos de operación (salarios, materiales, costos de administración) constituían el 91% del presupuesto. En 1971 dichos costos constituían el 75%, y el 25% estaba destinado a la inversión o gastos de capital⁵⁹. El cambio más notable en los gastos de operación ocurrió en el período de 1968 en adelante con una mayor cantidad de fondos de capital asignados a nuevos programas en educación secundaria y superior. Es cuestionable, si gran parte de esta inversión de capital en expansión e innovación educativas hubiera ocurrido sin la presencia de cantidades masivas de capital extranjero en préstamos y ayudas.

Aunque el gobierno nacional gastó grandes cantidades de dinero en la educación, no es del todo seguro que haya mantenido el mismo ritmo en sus asignaciones de acuerdo con el crecimiento económico, así como el número de niños en edad escolar que buscan una educación básica. En 1957, el año anterior al Frente Nacional, las asignaciones al Ministerio de Educación sumaban 6.22% del presupuesto nacional; en 1958, las asignaciones eran de 8.57%; para 1971 las asignaciones ascendían al 14,77%.⁶⁰ En la mayor parte de la década del sesenta, la educación representaba sólo el 13% del presupuesto nacional. En relación con el producto nacional bruto los gastos educativos constituían el 1.51% en 1958 y 2.24% en 1965; para 1970, estos gastos habían rebajado al 1.5%.⁶¹ Ya en 1965, cuando Colombia debería estar gastando el 4% de su producto bruto nacional en la educación, de acuerdo con las recomendaciones de la Conferencia de Santiago de Chile en 1954, el Ministro de Educación comentaba que “Colombia no está haciendo los esfuerzos necesarios que exige la dignidad nacional”⁶². La conferencia de Ministros de Educación celebrada en Santiago de Chile patrocinada por UNESCO y la OEA establecía prioridades para la expansión y mejoramiento de la educación primaria. Según las proyecciones de la Oficina de Planeación del Ministerio de Educación en ese mismo año, las asignaciones para la educación deberían haberse incrementado hasta el 25% del presupuesto nacional para 1975 si se quería responder a las necesidades educativas del país. La asignación del 25% del presupuesto de la educación, sin embargo, podría traer consecuencias negativas; menos dinero estaría disponible para invertir en otras áreas con un potencial relativamente alto para generar empleo y para mejorar la distribución del ingreso. Una de estas áreas es el desarrollo rural. Además, para atender a los grupos de bajos ingresos, se deberían gastar más fondos particularmente en educación primaria que tiene a la vez que un beneficio económico elevado, un efecto positivo en la distribución del ingreso.

Otra consideración que debería hacerse, es la medida en que el gobierno respetó el artículo segundo del plebiscito de 1957 (la base para el Frente Nacional) que establecía que la nación debería destinar el 10% de su presupuesto a la educación. Como afirma Lebot, el significado de este artículo en el plebiscito es ambiguo; pero si se tienen en cuenta los dineros gastados por el gobierno en los institutos descentralizados, además de los fondos de los ministerios, entonces el gobierno ha cumplido precariamente sus obligaciones⁶³. Entre 1967 y 1969, los gastos combinados de las agencias del gobierno y los distintos institutos descentralizados, no alcanzaban en 10%; y para 1971 los gastos

⁵⁹LEBOT, “Organización y Funcionamiento” p. 85.

⁶⁰LEBOT. *ibid.* p. 130 para datos de 1960. UNESCO. *Yearbook of Statistics* (París. UNESCO, 1973) pgs. 418-419 para datos de 1971.

⁶¹LEBOT, *ibid.* p. 128 para datos de 1971.

⁶²LEBOT, *ibid.* y. 130 para datos de 1958 y 1965. UNESCO, *ibid.*, para datos de 1970.

⁶³ARANGO Daniel, Informe del Ministro de Educación al Congreso Nacional (Bogotá, MEN. Julio, 1966) p. 16. Citado en Lebot, “Organización y Funcionamiento”, p. 86.

combinados en educación, representaban sólo del 10 al 16% de los gastos totales del gobierno central. Para ese año, los institutos descentralizados gastaban sólo 8.52% de sus presupuestos en la educación⁶⁴.

C. Educación de adultos

Como se anotó antes, uno de los problemas de educación más serios que confrontaron los gobiernos que comprendían el Frente Nacional, era el alto nivel de analfabetismo en los adultos. Este constituía entre una cuarta y una tercera parte de la población, si se define el alfabetismo como la habilidad para leer y escribir textos simples relacionados con la vida diaria. Si se aplican criterios más exactos a lo que constituye el alfabetismo (por ejemplo el criterio de cuatro años de educación formal de la UNESCO) entonces, como lo anotaba el Ministro de Educación en 1971, quizá hasta las dos terceras partes de la población adulta, son funcionalmente analfabetas⁶⁵.

Los gobiernos del Frente Nacional así como el sector privado, se empeñaron en una variedad de programas de educación de adultos tendientes a ofrecer alfabetización y oportunidad de continuar la educación para obtener el equivalente de un diploma de escuela primaria y secundaria. En 1969, el gobierno conmemoró el sesquicentenario (150 aniversario) de la victoria de Colombia en la guerra de independencia contra España, inaugurando una campaña nacional de "Liberación por la Educación". Se creó una división de educación de adultos en el Ministerio de Educación; se diseñó un plan quinquenal para ofrecer alfabetización funcional a 900.000 personas y educación primaria a 600.000 (adultos mayores de 15 años); se establecieron más de 400 centros de educación de adultos. Según el Decreto 378 de 1970, la educación primaria para adultos consiste en ciclos de 93 días de clase, y cuatro horas diarias en las áreas de lenguaje, Matemáticas, Estudios Sociales, Ciencias Naturales y Religión.

Sin embargo, los fondos provistos por el gobierno nacional para la educación de adultos, contradicen la seriedad con que estos esfuerzos fueron emprendidos y la probabilidad de su éxito. En 1970-1971, el Ministerio designó sólo 1.19% de su presupuesto para la educación de adultos que tenía como meta suprema preparar a los adultos mayores de 14 años para participar activamente en el desarrollo socio-económico del país⁶⁶. Por consiguiente, no es de extrañar que al final del primer año de la campaña de alfabetización sólo unos 24.000 adultos hubieran sido alfabetizados mediante los esfuerzos del Ministerio, mientras que 54.464 estaban terminando lo equivalente a un título de escuela primaria⁶⁷. Estas cifras representaban más de 100.000 personas menos de lo que constituía el objetivo para ese año.

Dado este bajo nivel de financiación, el gobierno ha confiado bastante en los esfuerzos del sector privado en la educación de adultos, en particular de Acción Cultural Popular, comúnmente conocida como Radio Sutatenza. Radio Sutatenza, que comenzó sus operaciones en 1949, combina emisiones radiales de gran cobertura (cuenta con el sistema de transmisión más poderoso del hemisferio, con grupos de discusión, un periódico semanal *El Campesino*) y un conjunto de cartillas de educación básica. El programa ha ayudado a alfabetizar aproximadamente medio millón de colombianos. El

⁶⁴LEBOT, *ibid.* p. 88.

⁶⁵ Debe advertirse que el criterio de la UNESCO de que 4 años de educación formal sean necesarios para que una persona sea alfabetista, no ha sido establecido empíricamente.

⁶⁶ Presupuesto Nacional, 1970, p. 210. Citado en Rodolfo Low Maus, *Compendio Educativo* pgs. 95, 128.

⁶⁷ Oficina de Planeamiento Educativo, *La Educación en Colombia 1960-1968*. (Bogotá, MEN, DNP, Anexo, Octubre de 1972) pgs. 182-183.

39% del presupuesto de la División de Educación de Adultos del Ministerio fue asignado a ACPO en 1969 y más del 27% en 1970.⁶⁸

En 1969, el gobierno de Lleras Restrepo inauguró las emisiones abiertas de Capacitación Popular, un programa de educación de adultos para las áreas urbanas. La televisión fue utilizada en lugar de la radio para emitir programas de educación básica (alfabetización, Matemáticas, Cívica y Religión) a centros comunitarios de recepción (telecentros). Se utilizaron monitores voluntarios de las comunidades como personal instructor para trabajar conjuntamente con las emisiones de televisión. Se enfatiza la educación en relación con los esfuerzos de la comunidad para el mejoramiento personal. Este enfoque innovador debía conducir a una educación de adultos masiva, acelerada y a bajo costo⁶⁹.

Durante sus primeros años de operación, no obstante, el programa era limitado en cobertura y demasiado costoso. Con un presupuesto de aproximadamente 16.000.000 de pesos en 1970 el programa cubría menos de 4.000 adultos en telecentros organizados, y hubo menos de 50 adultos que completaron el ciclo introductorio de 9 meses de instrucción. Además, una evaluación de los recurtados de este programa que enfatizaba las actividades cívicas y de acción comunitaria, mostró que más del 40% de aquéllos que participaban y completaban el primer curso en los barrios de bajos ingresos de Bogotá, ni siquiera podían dar el nombre del país en el que ellos vivían⁷⁰. El programa de Educación de Adultos de Capacitación Popular, no tuvo éxito por varias razones. Un currículum irreal y no relevante, programas de televisión mediocres, monitores sin entrenamiento y frecuentemente sin ninguna motivación, un calendario de clases muy poco realista que duraba nueve meses; y sobre todo, la baja probabilidad de que los participantes mejoraran sus condiciones económicas y sociales en base a la terminación del programa, pronosticaban su fracaso.

El programa colombiano de aprendizaje y capacitación en el trabajo, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), representa otro enfoque innovador en la educación de adultos⁷¹. El SENA es una corporación pública autónoma adscrita al Ministerio de Trabajo, establecida por la Junta Militar en 1957, el año anterior al Frente Nacional. La Junta Directiva del SENA se compone de los Ministros de Trabajo y Educación, el director del Departamento Nacional de Planeación, así como representantes de la Iglesia Católica, la industria privada y los trabajadores. Las actividades de la institución se financian con el 2% de la nómina de todas las compañías con capital de más de cincuenta mil pesos o que empleen 10 o más personas, más el 0.5% de la nómina del gobierno. Desde su creación hasta 1969, la organización ha capacitado 390.050 trabajadores⁷². Para 1965 el SENA aceleró sus programas educativos. De 1958 a 1965, capacitó 135.815 trabajadores (14.254 en agricultura; 60.272 en industria y 60.815 en comercio y servicios). En 1968 capacitó 105.770; (37.320 en agricultura; 32.316 en la industria; y 36.134 en comercio y servicios)⁷³.

En 1970 durante la Campaña presidencial, el gobierno inició su Programa de Promoción Profesional Popular para las áreas rurales; utilizó vehículos y otros medios para llegar al campo. El programa intentaba desarrollar las destrezas necesarias y ofrecer la

⁶⁸ Ibid., p. 186.

⁶⁹ Umaña Luna, Derechos Humanos, pgs. 325-326.

⁷⁰ En 1971, Capacitación Popular viró su atención hacia un programa que ofrece educación secundaria mediante una combinación de materiales por correspondencia y radio, denominado Bachillerato por Radio.

⁷¹ El SENA tiene instituciones paralelas en otros países latinoamericanos. Estos son SENAL (Brasil), SENATI (Perú) INCAP (Chile) INCE (Venezuela) INA (Costa Rica).

⁷² Oficina de Planeamiento Educativo, Educación Colombia, p. 211.

⁷³ LEBOT, Historia Educación", p. 139.

información a la juventud campesina y a los adultos que normalmente no estarían calificados para el programa del SENA. Condiciones requeridas: un diploma de escuela primaria o aprobar un examen para demostrar el conocimiento equivalente necesario y un contrato con una firma patrocinadora. Los críticos de este programa rural vieron en él un truco político; el programa fue desmontado en 1972.⁷⁴

Según el estudio de la Organización Internacional del Trabajo en 1970, "Hacia el Pleno Empleo", el SENA satisfacía las necesidades cuantitativas y cualitativas del recurso humano para la industria, particularmente a nivel intermedio⁷⁵. Es claro, sin embargo, que la organización no ha contribuido adecuadamente al entrenamiento ocupacional de la gran mayoría de los colombianos que entran al mercado de trabajo más rápido que lo que los programas educativos pueden prepararlos para hacerlo. Los programas del SENA sirven a un pequeño grupo seleccionado de personas. Según un estudio de Puryear en 1972, que examinó los graduados de un programa de tres años en el SENA, en aprendizaje industrial en Bogotá, la tendencia era que los aprendices provinieran de áreas urbanas, con padres empleados en empresas grandes del sector privado. El 21% de los graduados del SENA en el estudio, tenían familiares o amigos que trabajaban en las empresas que los habían patrocinado⁷⁶. Según los criterios que se apliquen, este porcentaje puede considerarse como sorpresivamente bajo para una sociedad subdesarrollada y orientada hacia la familia, o puede ser visto como un programa en el que un número considerable de personas se aprovecha de las influencias familiares y personales en una sociedad supuestamente meritocrática.

Debido a que los aprendices del SENA reciben sueldos atractivos y tienen garantizado el acceso a trabajos bien pagos, ellos pueden acumular recursos para asistir a programas de educación secundaria. Puryear observa:

Ciertamente, cuando consideramos la proporción relativamente grande de graduados del SENA (45%) que han continuado su educación secundaria, surge la gran posibilidad de que el SENA esté operando como un mercado de capital, que provee fondos de inversión educativa para estudiantes que de otra manera podían encontrar demasiado costosa la educación post-primaria. Por virtud de sus salarios en posiciones calificadas y técnicas, los graduados del SENA pueden financiarse más educación académica secundaria probablemente de noche. Por consiguiente tienen acceso a un capital de inversión educativa barato en un país donde el capital es escaso y costoso⁷⁷.

Los programas de aprendizaje representan una buena inversión para aquellos individuos que los utilizan como un trampolín para lograr mejores empleos y un status social más alto. Desde el punto de vista de la inversión, los programas de aprendizaje son económicamente acertados. Puryear estima que las tasas de retorno para los graduados del SENA, fluctúan entre 32 y 36% por encima de los individuos con un nivel comparable de educación formal, pero sin ningún entrenamiento técnico. Aun corrigiendo por antecedentes familiares y factores motivacionales, la tasa social de retorno continúa siendo relativamente alta, del 13 al 19%.⁷⁸ La pregunta central continúa siendo, sin embargo, si otras alternativas de inversión por parte del SENA podrían haber beneficiado

⁷⁴ UMAÑA Luna, Derechos Humanos, p. 333.

⁷⁵ SEERS, Dudely. Hacia el Pleno Empleo (Bogotá, Banco Popular, 1970) p. 258.

⁷⁶ JEFFREY M. PURYEAR. "A Cost-Benefit Analysis of the SENA Industrial Apprenticeship program" p. 28. Trabajo leído en la Reunión Anual de la Sociedad de Educación Internacional y Comparada, San Francisco. Marzo 27, 1975. Ver también del mismo autor "Comparative Systems of Occupational Training in Colombia: The National Apprenticeship Program" (Tesis Doctoral, sin publicar, Universidad de Chicago, 1973).

⁷⁷ Ibid. p. 27.

⁷⁸ Ibid. p. 30.

más individuos por un costo equivalente. El gasto per cápita de los programas estudiados por Puryear fluctúan entre una estimación alta de \$26.000 a una estimación baja de \$16.000 para alcanzar un entrenamiento en un programa de tres años. Desde un punto de vista de distribución, se considera que se invierten grandes sumas de dinero en relativamente pocos individuos.

Los empleadores, por otra parte, pueden estar recelosos de apoyar programas de aprendizaje, debido a los costos involucrados durante el período de entrenamiento y la pérdida probable del personal entrenado en el futuro. Para maximizar las ganancias, optan por la mecanización y automatización en lugar de técnicas de producción que implican trabajo intensivo⁷⁹. Umaña Luna señala que los empleadores utilizan el SENA más para perfeccionar los empleados que para entrenamiento técnico, prefiriendo emplear menores, ilegalmente, a salarios por debajo de lo establecido⁸⁰.

D. Planeamiento e investigación educativa

La relación entre educación y economía, fue una preocupación continua del Frente Nacional que emprendió una serie de estudios de planeamiento y recursos humanos, frecuentemente en colaboración con agencias internacionales⁸¹.

Antes de 1968, la iniciativa en la planeación residía en el Ministerio de Educación, La oficina de planeación del Ministerio establecida en 1956 (la más antigua de este tipo en Sur América) formuló el plan quinquenal (1957-1962) y otros 43 planes y programas hasta 1967. El fracaso para implementar la mayoría de estos planes se presentó en una evaluación en 1958 hecha por un especialista de UNESCO, Sánchez Araya. La naturaleza parcial de la mayoría de los planes educativos es analizada críticamente en un estudio de 1968 por Cuervo de Correal⁸².

En 1968 el gobierno de Lleras Restrepo en consonancia con su política general de confianza y promoción en la experiencia técnica del Departamento Nacional de Planeación, estableció una Unidad de Recursos Humanos en dicho Departamento. Esta unidad asumió un papel preponderante en los siguientes seis años en la formulación de estrategias y políticas educativas para integrar diferentes niveles y áreas del sistema educativo entre sí y con los planes de desarrollo económico y social de la nación.

La Unidad de Recursos Humanos patrocinó y dirigió una serie de estudios excelentes sobre el sistema educativo, para examinar su costo y efectividad, su funcionamiento interno (problemas de retención y abandono) y su relación con el empleo⁸³. Durante el periodo 1970-1971 cuando el Ministro llamó la atención nacional sobre las desigualdades en el acceso a la educación, La Unidad de Recursos Humanos del Departamento Nacional de Planeación desarrolló y divulgó una nueva conceptualización del sistema educativo cuyos principales elementos se discutirán más adelante en esta sección. El marco teórico elaborado en el plan educativo 1970-1973 establecía una agenda que se

⁷⁹ Ver el testimonio del representante de las Fuerzas Armadas ante el comité de evaluación de la Organización Internacional del Trabajo discutido en Umaña Luna, Derechos Humanos, p. 334.

⁸⁰ Ibid., p. 333.

⁸¹ Para una lista de estos estudios, ver LEBOT, "Organización y Funcionamiento", p. 93. Vale la pena anotar que algunos estudios importantes fueron realizados conjuntamente con investigadores visitantes del Servicio de Asesoría para el Desarrollo de la Universidad de Harvard. Entre estos investigadores estaban M. Selowsky y C.R.S. Dougherly.

⁸² R. SANCHEZ Araya, Colombia-Planeamiento de la Educación (Paris, UNESCO. 1967). Rosa Amalia Cuervo de Correal, Análisis Estructural del Sistema Educativo Colombiano y Bases para su Planeación integral (Bogotá, Universidad Nacional. 1968).

⁸³ Para una bibliografía de los estudios del Departamento Nacional de Planeación, ver LEBOT, "Organización y Funcionamiento", p. 152.

extendía más allá de 1974.

Durante el Frente Nacional, la naturaleza del planeamiento educativo cambió de una concepción tradicional con técnicas de proyecciones para determinar el número de aulas y maestros y los fondos requeridos para períodos específicos de tiempo, hacia un enfoque más amplio de toma de decisiones descrito muy bien por Benveniste⁸⁴. Este enfoque consiste en la formulación por parte de los planeadores educativos de diferentes imágenes del futuro (formas alternativas de organizar el sistema educativo), el diseño de estrategias para implantar esas imágenes y la formación de coaliciones entre quienes toman decisiones para implantar el plan y transmitir esas decisiones hacia los diferentes niveles del sistema educativo. En el caso del Departamento Nacional de Planeación, las imágenes futuras del sistema educativo consistían en un sector nacional de capital intensivo en donde las innovaciones educativas serían adoptadas, probadas y difundidas (por ejemplo los INEM y las Concentraciones de Desarrollo Urbano y Rural); y un nivel de base local en donde la experimentación educativa y la producción de materiales también tuviera lugar. En 1971, la Unidad de recursos Humanos sirvió como centro para la formación y coordinación de equipos de trabajo para estudiar la implantación, etapa por etapa, de innovaciones como las Concentraciones de Desarrollo Rural y la integración regional de recursos de las universidades. Estos equipos de trabajo se componían de representantes de las diferentes divisiones del Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Pedagogía, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior y el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares.

Sin embargo, son considerables los obstáculos para la efectiva coordinación de esfuerzos y la implantación de estos planes. Un caso conocido es el de las Concentraciones de Desarrollo Rural. La Unidad de Recursos Humanos reconocía que en las primeras etapas de estas innovaciones, un logro sustancial debería consistir en poder coordinar las construcciones escolares con otros programas de construcción y electrificación rural⁸⁵.

Las Concentraciones ilustran igualmente la medida en que los factores políticos sobrepasan las consideraciones de planeamiento técnico en las llamadas "reformas educativas". A pesar de los esfuerzos del Departamento Nacional de Planeación para diseñar cuidadosamente la localización geográfica y la coordinación de los servicios en las Concentraciones de Desarrollo Rural, el gobierno con consideraciones de conveniencia política, procedió a abrir algunas de ellas sin preparación adecuada. Igualmente, los INEM fueron inaugurados precipitadamente sin el equipo y personal de instructores necesarios.

Durante el periodo del Frente Nacional las reformas educativas fueron iniciadas y terminadas no según estrategias de cambio educativo planeado, sino primordialmente por razones políticas. La consideración primordial parece haber sido de si el proyecto educativo ayudaría o no a robustecer la popularidad del Frente Nacional en amplios sectores de la sociedad. Por consiguiente, el fracaso de muchas de las reformas, no puede atribuirse en esencia a la carencia de una adecuada estructura-burocrática-administrativa para implantar las decisiones o a la carencia de personal técnico altamente

⁸⁴ Guy Benveniste. *Bureaucracy and National Planning: A Sociological Study in Mexico* (New York, Praeger, 1970).

⁸⁵ El Ministerio de Educación también llevó la iniciativa en el establecimiento de un Consejo Nacional para el Desarrollo Social Rural que incluía representantes del Ministerio de Agricultura, Salud, y Gobierno (Programas de Acción Comunitaria) el cual tenía la responsabilidad de la integración de políticas y programas para el área rural. Ver Departamento Nacional de Planeación, *Fundamentos y Objetivos de la Política Educativa* (Bogotá, DNP. Unidad de Recursos Humanos, 1973) p. 27.

calificado en las diferentes agencias nacionales de educación. La razón principal fue que nunca se intentó un cambio fundamental que hubiera disputado el dominio de las élites existentes en Colombia. Dentro del marco de referencia político del Frente Nacional, las actividades de planeación e investigación educativa, ofrecieron mecanismos para atender las operaciones del sistema educativo y hacerlo trabajar más eficientemente.

IV. Reforma educativa y asistencia técnica internacional

La relativa estabilidad generada por las políticas de coalición del Frente Nacional, ofreció un clima propicio para las inversiones de agencias internacionales de asistencia técnica. Estas agencias escogieron a Colombia como país piloto, para probar sus concepciones hacia lo que es mejor para el cambio educativo y el desarrollo nacional. La magnitud de la ayuda proporcionó a las agencias donantes la suficiente influencia para incidir substancialmente en la dirección y ritmo de la reforma educativa. En muchos casos, las innovaciones apoyadas por las agencias internacionales eran inapropiadas para los problemas educativos de Colombia. Sin embargo, no existe evidencia de que en ausencia de esa ayuda, el Frente Nacional hubiera diseñado otro sistema educativo más apropiado a las necesidades de la mayoría del pueblo Colombiano.

Entre los países latinoamericanos, Colombia ha sido uno de los que más ha recibido asistencia extranjera. En la actualidad es el escenario de un programa para desarrollo integral por valor de 13 millones de dólares, denominado Programa Colombia-PNUD UNESCO. Este programa cubre asistencia técnica en educación, ciencia, cultura y comunicaciones⁸⁶. Entre 1969 y 1972, Colombia recibió más de 65 millones de dólares en préstamo de US/AID⁸⁷. El Banco Mundial, por su parte, dio más de 10 millones de dólares en préstamo para la construcción de los Institutos Nacionales de Enseñanza Media Diversificada (INEM), durante el mismo período.

La influencia que las agencias internacionales de asistencia técnica tienen en el sector educativo, puede ilustrarse con el préstamo de US/AID por valor de 15 millones de dólares, el cual representó aproximadamente la mitad de la inversión de capital en educación en todo el país para ese año. La AID al exigir una contrapartida nacional para este préstamo y determinar su cuantía, prácticamente dirigió el uso de los dineros del país para el sistema educativo. Veamos un ejemplo. El Departamento Nacional de Planeación propuso que los fondos del préstamo fueran utilizados para financiar la construcción de bibliotecas públicas en ciudades pequeñas. La AID decidió que actividades culturales no era lo mismo que actividades educativas y que por tanto, en el préstamo no había ninguna provisión hecha para el desarrollo de bibliotecas públicas. Según lo informó el empleado de la AID a quien le correspondió gestionar el préstamo “El punto crucial del préstamo es el inducir a los Colombianos a gastar su dinero en las áreas que nosotros consideramos prioritarias”.

Durante la mayor parte de la década del 60 la prioridad para las agencias internacionales era la expansión y mejoramiento de la educación superior⁸⁸.

⁸⁶MEN, Plan de Desarrollo para el Sector Educativo, Programa Colombia NUD, UNESCO (Bogotá, Oficina Coordinadora de Cooperación Internacional, 1974) pgs. 73-78.

⁸⁷Los préstamos se pagan a un interés del 2% anual durante los diez primeros años y 3 %de ahí en adelante por un período de 40 años.

⁸⁸De acuerdo al BIRF, Informe del País, p. 29, entre 1960 y 1966, las principales agencias de asistencia técnica y préstamos fueron US/AID, 8.400.000 dólares; Las Fundaciones Ford, Rockefeller y Kellog, 18.000.000 dólares; El Banco Inter Americano de Desarrollo, 15.600.000 dólares; PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y agencias relacionadas, 5.500.000 dólares.

Más de 25 millones de dólares fueron destinados para el nivel más elitista del sistema educativo. Al final de la década del sesenta, el énfasis se orientó hacia la diversificación de la educación secundaria. Dentro de este plan, se crearon 19 establecimientos de educación media (Los INEM) siguiendo el modelo de los Estados Unidos. Para los años 70 los fondos se orientaron hacia centros de desarrollo rural, capacitación del magisterio, planeación e investigación educativa y administración de información educativa.

En un intento por controlar la influencia extranjera en la determinación de las prioridades para el país, el gobierno decretó en 1972 que la asistencia extranjera (llamada de ahora en adelante "Cooperación Internacional") tenía que estar de acuerdo con el plan nacional de inversión pública y formar parte del presupuesto regular. En segundo lugar, la autoridad sobre el uso de fondos extranjeros se centralizó en la oficina de planeamiento y en el Ministerio de cada sector. Antes de este decreto del gobierno, las agencias internacionales negociaban con instituciones individuales. A partir de 1972 la Unidad de Recursos Humanos del Departamento Nacional de Planeación, asumió la responsabilidad para negociar con los prestamistas extranjeros en nombre de todo el sector educativo.

Aunque el Departamento Nacional de Planeación tiene la responsabilidad de dirigir el uso de los fondos extranjeros, también depende de ellos para su subsistencia. La determinación sobre dónde y cómo serán utilizados los fondos le da una gran importancia al Departamento Nacional de Planeación a la vez que aumenta su control sobre otras instituciones colombianas que en el pasado trataban de eludir su autoridad. La dependencia del Departamento Nacional de Planeación, con respecto a los préstamos extranjeros se sintetiza en esta frase de uno de sus empleados "si no fuera por estos préstamos estaríamos sin nada que hacer".

En resumen, el efecto general de los préstamos y la asistencia internacional, ha sido el de mantener las desigualdades del sistema existente. La ayuda externa suavizó las presiones sobre el Frente Nacional para desarrollar un sistema educativo de acuerdo a los recursos económicos del país y que respondiera a los problemas urgentes de los grupos más desfavorecidos. Pero el Frente Nacional prefirió prestar modelos extranjeros que requerían inmensas cantidades de dinero también extranjero, a tener que enfrentarlos en un terreno que no le era propicio.

V. Conclusiones

¿Qué significó el Frente Nacional para el sistema educativo Colombiano? De hecho, la estructura política del Frente fue una coalición de los dos partidos de la élite dominante, diseñada para mantener el orden político y promover las condiciones favorables para la clase dominante de Colombia. En este contexto, la educación representaba un recurso de poder junto con el dominio económico y el control de los medios de comunicación para el robustecimiento de la élite dominante⁸⁹. Según lo anota Dix en **Colombia: the Political Dimensions of Change**:

En general, la negación efectiva de al menos una educación secundaria para la gran mayoría de los colombianos, ha sido uno de los principales soportes de un sistema político y social apoyado en una élite relativamente cerrada... Tal negativa de educación restringe el acceso tanto al prestigio como a las habilidades, incluyendo aquellas necesarias para la política ya sea a nivel departamental o nacional. La disponibilidad de educación para la clase alta, por otra parte, le proporciona las herramientas intelectuales y los atributos culturales para complementar su apoyo en la tierra y el

⁸⁹Robert Dix, Colombia, p. 389.

abolengo⁹⁰.

La historia de la educación en Colombia es una historia de abandono de los pobres y los marginados del poder. El gobierno de Rojas Pinilla que antecedió al Frente Nacional continuó esta tradición. La expansión que se dio en la educación primaria y secundaria durante la administración de Rojas, benefició primordialmente a los grupos privilegiados. Durante el Frente Nacional hubo una rápida expansión del sistema educativo; se dio un desfoque de actividad y una proliferación de programas educativos experimentales. Las innovaciones y tecnologías fueron importadas con avidez de los países industrializados avanzados. Al final de los dieciséis años del periodo de mando de la coalición, continuaban existiendo en forma substancial las desigualdades en el acceso a la educación. Como en el pasado, las áreas rurales y los grupos de bajos ingresos, estaban excluidos efectivamente de los niveles superiores del sistema educativo y de aquellos programas educativos que los ayudarían a avanzar socialmente.

Una de las paradojas del Frente Nacional es que la continuidad y ausencia de incertidumbre en la estructura política, tuvo muy poco impacto benéfico en la organización y eficacia del planeamiento y la administración educativa. El escenario educativo, estuvo caracterizado por una serie de esfuerzos desordenados, por la reglamentación de políticas educativas frecuentemente en contradicción unas con otras, y por la introducción de reformas que fueron rara vez implementadas. La falta de coherencia en las políticas educativas durante este período reflejan el hecho de que la educación fue esencialmente una preocupación secundaria para el liderazgo político del Frente Nacional. En esencia, no hubo propósitos unificados ni esfuerzo sistemático para darle prioridad a la educación, ni un compromiso constante para asignar recursos adecuados para desarrollar las capacidades de la mayoría de los colombianos, que podrían así tener las habilidades para cuestionar el orden social existente y tratar de cambiarlo.

En contraste con otros países del Tercer Mundo y de Latinoamérica, Colombia no ha incrementado recursos y esfuerzos comparables para ofrecer una educación básica a la mayoría de la juventud. Berry, analizando las realizaciones educativas de 23 países en la mitad de la década del sesenta, observaba que aunque Colombia ocupaba el noveno lugar en ingreso per cápita, figuraba, en el puesto 21 en cuanto al porcentaje de niños entre 5 y 19 años de edad matriculados en las escuelas primarias y secundarias⁹¹. Dos terceras partes de la población Colombiana reciben una educación mínima. Al mismo tiempo, los hijos de la élite y la clase media, utilizan con éxito el sistema educativo para mantener su status social y ganar acceso a los puestos más atractivos en la economía y las posiciones de toma de decisiones en las burocracias públicas.

La naturaleza y funcionamiento social del sistema educativo cambiaron muy poco durante el período 1958-1974. El sistema no sólo reflejó sino que perpetuó el sistema de estratificación de la sociedad. Lo que puede decirse es que el Frente Nacional fue admirablemente experto en crear la imagen de gobiernos benévolos y orientados al cambio, que promovían el desarrollo social mediante la extensión de los beneficios educativos. Al final del Frente Nacional los sistemas elitistas existentes, el social y educativo en este caso, no sólo seguían intactos sino robustecidos, confirmando de esta manera el famoso adagio francés:

⁹⁰ Ibid., p. 48.

⁹¹BERRY, Albert. "Some Implications of Elitist Rule for Economic Development in Colombia" mimeografiado (Bogotá, Fundación Ford, 1969) p. 22.

Mientras más cambian las cosas más permanecen lo mismo.

